

# Memorias

SERIE   
COLOMBIA 2013

## “Hacia el Posconflicto en Colombia”



EL ESPECTADOR

EL TIEMPO

REVISTA  
**Semana**



**FIP**  
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

FUNDACIÓN ANTONIO  
RESTREPO BARCO  
*Tejemos el mañana*



## Serie Colombia 2013 "Hacia el Posconflicto en Colombia"

Estimado lector:

Nos complace compartirle el texto de las memorias de la Serie Colombia, plataforma de diálogo que discute temas coyunturales para el país y la región, relacionados con la democracia, la seguridad y la paz. Esta plataforma de diálogo fue promovida en el año 1998, por iniciativa de la Embajada de los Estados Unidos de América, denominada Serie Houston - hoy Serie Colombia, y desde hace quince años se viene realizando con el compromiso y el liderazgo de organizaciones como USAID, El Tiempo, El Espectador, Revista Semana, OIM, Fundación Restrepo Barco, Fundación Ideas para la Paz y Partners Colombia.

Esta edición de la memoria de la Serie Colombia, recoge los aportes, recomendaciones y demás consideraciones para la formulación de política pública, sobre los temas relacionados con el posconflicto en Colombia, en el marco de la agenda: "HACIA EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA", discusiones que realizaron durante los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2013 en la ciudad de Barranquilla - Atlántico.

El contenido de esta publicación está presentado de tal manera que recorre los temas planteados en la agenda de trabajo, relacionados con el posconflicto en Colombia: "Acuerdos de paz y transición hacia el posconflicto en las regiones de Colombia", "El reto de la Reintegración y la Reconciliación", "Verificación, garantía e implementación de los acuerdos de paz y acompañamiento de la comunidad internacional" y "La institucionalidad para la seguridad ciudadana en un escenario de posconflicto", recoge las presentaciones de los conferencistas invitados, sintetiza los aportes y discusiones de los panelistas y destaca las recomendaciones generales, conclusiones y aspectos relevantes de los asistentes, entre los que se cuentan reconocidas personalidades del gobierno, la academia, la sociedad civil, el sector privado, los organismos de cooperación internacional e invitados talla internacional.

Finalmente, debemos destacar, que en esta memoria también encontrará un CD en la contra caratula, que contiene todas y cada una de las intervenciones de los conferencistas, expositores y panelistas, las presentaciones usadas, los documentos anexos, de tal manera que el lector pueda profundizar sobre su contenido y alcance y puede sacar el mejor provecho, ya que la intencionalidad de este espacio de diálogo, es generar aportes o enriquecer algunos lineamientos de Política Pública y ampliar la visión de los diferentes sectores del país.

### Elaboración

Fundación Ideas para la Paz - FIP  
Corporación Partners Colombia

### Edición

Carmen Alicia Almeida, Partners Colombia  
Victoria Gaitán Pinilla, Partners Colombia

Diseño de la Serie Colombia 2013  
Eduardo Ramos

### Diseño y Diagramación

Giovanny Pérez, Grafi-Impacto S.A.S.

### Fotografía

Picnic Fotografía - [www.picnicfoto.com](http://www.picnicfoto.com)

### Impresión

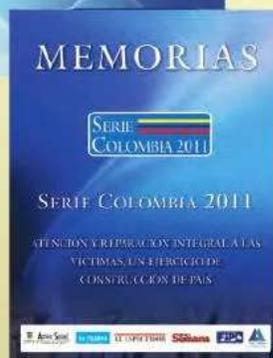
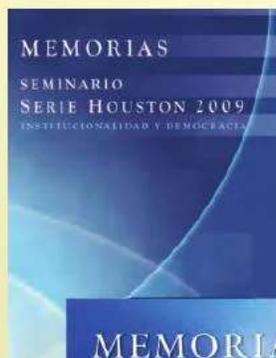
Grafi-Impacto S.A.S. - [www.grafi-impacto.com](http://www.grafi-impacto.com)

Marzo de 2014



# Contenido

I.	<u>Presentación Partners Colombia</u>	1
II.	<u>Participantes</u>	3
III.	<u>Bienvenida</u>	9
	<u>Panel 1</u>	17
	<u>Panel 2</u>	27
	<u>Panel 3</u>	41
	<u>Panel 4</u>	53





Óscar Manuel Gaitán Sánchez

**PARTNERSCOLOMBIA**  
Por El Cambio Democrático

## I. Presentación

### Estimado Lector:

La plataforma de diálogo **SERIE COLOMBIA**, es un espacio en el que importantes personalidades del país, analistas internacionales, académicos, expertos nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil, miembros del gobierno y de los diferentes estamentos del Estado, se reúnen para discutir y conversar sobre temas de relevancia coyuntural para el país y la región, generando un inmejorable número de insumos y recomendaciones para los tomadores de decisión y formuladores de política pública en Colombia.

La **SERIE COLOMBIA**, surge como resultado de una estrategia de colombianización de la **SERIE HOUSTON**, que por iniciativa de la Embajada de los Estados Unidos de América, se decide entregar este espacio a los colombianos, para que den continuidad a esta iniciativa, y que con el apoyo de la institucionalidad, el sector empresarial, la sociedad civil y varios organismos internacionales, promuevan una plataforma de diálogo con una visión sostenible y articulada, para continuar apoyando los diferentes sectores en la discusión de temas relevantes para el hemisferio.

Para Partners Colombia es un placer presentar las Memorias de la **SERIE COLOMBIA 2013**, como el resultado del trabajo de cerca de cien (100) personalidades del país e invitados internacionales, durante los días 22, 23 y 24 de Noviembre de 2013, quienes en la ciudad de Barranquilla, y a través de paneles y conferencias, discutieron asuntos relacionados a un escenario de posconflicto en Colombia, frente a un posible acuerdo de paz en la negociación que se adelanta entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), abordando la temática "**HACIA EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA**".

En esta versión del Serie Colombia 2013, se abordaron temas trascendentales para una nueva Colombia que debe afrontar una situación de transición hacia el posconflicto, como lo ha señalado en su conferencia inaugural el Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo, miembro de la mesa de negociación de La Habana, quien además ha indicado que este proceso puede tomar cerca de diez años, requiere poner en práctica los acuerdos, implementar las medidas agrarias, fortalecer los Planes de Desarrollo y lograr una participación ciudadana.

También se abordaron temas relacionados con los retos en lograr implementar los acuerdos en lo regional, los impactos sociales que implica un proceso de paz, las estrategias de reconciliación y de perdón, las condiciones necesarias para la no repetición de hechos violentos, el rol de la Comunidad Internacional en la verificación e implementación de los acuerdos, y las condiciones de seguridad y de convivencia ciudadana necesarias para afrontar un escenario de posconflicto.

Esta recopilación presenta el resumen de todos los paneles, y fue elaborada con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz, y el equipo técnico de Partners Colombia, a quienes expresamos todo nuestro agradecimiento por su importante acompañamiento. Contiene también un CD, en el que el lector encontrará las intervenciones de los panelistas, moderadores y conferencistas, así como las preguntas e intervenciones de los asistentes en cada panel, de tal manera que cada lector tenga acceso a la invaluable información de la plataforma de diálogo **SERIE COLOMBIA 2013: "HACIA EL POSCONFLICTO EN COLOMBIA"**.

Debemos destacar que este año 2013, la Serie Colombia (antes Serie Houston), celebró sus 15

años de realización, de generar análisis y recomendaciones sobre temas relevantes para nuestro país, pero en especial de estar consolidándose como un espacio de diálogo legítimo, serio, ordenado y técnico, en el que además se fortalece la confianza entre los participantes de diferentes sectores y vertientes políticas, y se generan condiciones amigables para el consenso o el disenso y para construir colectivamente recomendaciones para el beneficio del país.

Por lo anterior, expresamos nuestro especial agradecimiento a la Embajada de los Estados Unidos de América por su compromiso y apoyo, al Comité Ejecutivo, a los financiadores, sector empresarial, instituciones del orden nacional, departamental y local, quienes hicieron posible este espacio, y al equipo de Partners Colombia por su identidad y entrega con esta iniciativa.

Gracias,

**ÓSCAR MANUEL GAITÁN SÁNCHEZ**  
Director Ejecutivo de Partners Colombia





## II. Participantes

La Serie Colombia 2013 logró la participación de 87 representantes del sector público, medios de comunicación, academia, sector empresarial, sociedad civil, analistas políticos y reconocidas agencias de cooperación

internacional, confirmando con ello la capacidad de convocatoria que tiene esta plataforma de diálogo para reunir a diferentes actores con un propósito común.

A continuación presentamos el listado de participantes:



- 1 Sandra Borda
- 2 Carlos A. Velásquez
- 3 Claudia Bautista
- 4 Salomón Kalmanovitz

Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes  
 Universidad de La Sabana  
 Universidad Externado de Colombia  
 Universidad Jorge Tadeo Lozano



- 1 Antonio Navarro Wolff
- 2 Germán Vallejo
- 3 Juan Fernando Londoño
- 4 Miriam Villegas
- 5 Socorro Ramírez

Candidato al Senado por el partido Alianza Verde  
 Consultor  
 Consultor Político  
 Consultora  
 Consultora de Relaciones Internacionales



- 1 William Calderón
- 2 Federico Arango
- 3 Fabián Crisanchó
- 4 José Vicente Guzmán
- 5 María Teresa Ronderos

City TV  
 El Tiempo  
 Revista Semana  
 Revista Semana  
 VerdadAbierta.Com



- 1 Jairo García
- 2 Jorge Mario Díaz
- 3 José Félix Lafaurie
- 4 Boris Hernández
- 5 Jens Mesa

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)  
Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)  
Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan)  
Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma)  
Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma)



- 1 Jonathan Richter
- 2 Norberto Martínez
- 3 Peter Natiello
- 4 Donald Chisholm
- 5 Diego Arisi
- 6 Diego Bolívar
- 7 Mónica Monsalvo
- 8 Linda González
- 9 Benjamin Ziff
- 10 Pilar Cabrera
- 11 Emma Nilenfors
- 12 Marie Andersson de Frutos
- 13 Roberto Menéndez
- 14 Claudia Mojica
- 15 Fabrizio Horchschild
- 16 Marcelo Pisani
- 17 Camilo Potes
- 18 Catalina Acevedo
- 19 Peter Van der Auweraert

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)  
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)  
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)  
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Banco Mundial  
Banco Mundial  
Embajada de los Estados Unidos de América  
Embajada de los Estados Unidos de América  
Embajada de los Estados Unidos de América  
Embajada de Suecia  
Embajada de Suecia  
Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA)  
Naciones Unidas en Colombia  
Naciones Unidas en Colombia  
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



- 1 Juan Camilo Gómez
- 2 Natalia Rodelos
- 3 Alejandro Éder Garcés
- 4 Guillermo Polo
- 5 Johanna Rodríguez
- 6 Ana Teresa Bernal
- 7 Pilar Gaitán Pavía
- 8 César Restrepo

Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)  
Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)  
Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)  
Alcaldía de Barranquilla  
Alcaldía de Barranquilla  
Alta Consejería Distrital para los Derechos Humanos de las Víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá  
Gobernación de Cundinamarca  
Ministerio de Defensa Nacional



SECTOR  
PÚBLICO

- 9 Omar Cortés
- 10 Miguel Samper Strouss
- 11 Gerson Arias
- 12 Sergio Jaramillo
- 13 Juan Álvarez
- 14 Jairo León
- 15 José Vicente Segura
- 16 Linda Barrios
- 17 Tatiana Ordoñez
- 18 M.G. Luz Marina Bustos
- 19 Ignacio Meza
- 20 Hugo Ballesteros

Ministerio de Defensa Nacional  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República  
Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República  
Policía Nacional  
Policía Nacional



SOCIEDAD  
CIVIL Y  
ORGANIZA-  
CIONES NO  
GUBERNAMEN-  
TALES (ONG)

- 1 Gerald Meyerman
- 2 Santiago Montenegro
- 3 German Montes
- 4 Cecilia López
- 5 María Camila Moreno
- 6 Fernando Calado
- 7 Gustavo Gallón
- 8 Adriana Rodríguez
- 9 Marco Romero
- 10 Olga Lucía Gómez
- 11 Román D. Ortiz
- 12 Mario Gómez Jiménez
- 13 Nathalie Gendre
- 14 Catalina Rocha
- 15 María Alejandra Arias

AECOM  
Asociación Colombiana de administradores de fondos de pensiones y cesantías (ASOFONDOS)  
Avance Organizacional Consultores  
Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico(CISOE)  
Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)  
Chemonics  
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)  
Conferencia Nacional de Organizaciones Afro-Colombianas (CNOA)  
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)  
Criterios de Ruta Consultores  
Decisive Point  
Fundación Antonio Restrepo Barco  
Fundación IdeaBorn  
Fundación Ideas para la Paz (FIP)  
Fundación Ideas para la Paz (FIP)



SOCIEDAD  
CIVIL Y  
ORGANIZA-  
CIONES NO  
GUBERNAMEN-  
TALES (ONG)

16	Juan Carlos Palou	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
17	María Victoria Llorente	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
18	Carlos Prieto	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
19	Andrea Valdelamar	Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)
20	Margarita Cuervo	Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)
21	Leonel Narváez Gómez	Fundación para la Reconciliación
22	León Valencia	Fundación Paz y Reconciliación
23	General (R) Jairo Delgado	Instituto de Ciencia Política (ICP)
24	Marcela Prieto Botero	Instituto de Ciencia Política (ICP)
25	Yamile Salinas Abdala	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)
26	Joakim Kreutz	Instituto Sueco de Asuntos Internacionales (The Swedish Institute of International Affairs)
27	Victoria Gaitán Pinilla	Partners Colombia
28	Jaidivi Núñez Varón	Partners Colombia
29	Oscar Gaitán Sánchez	Partners Colombia



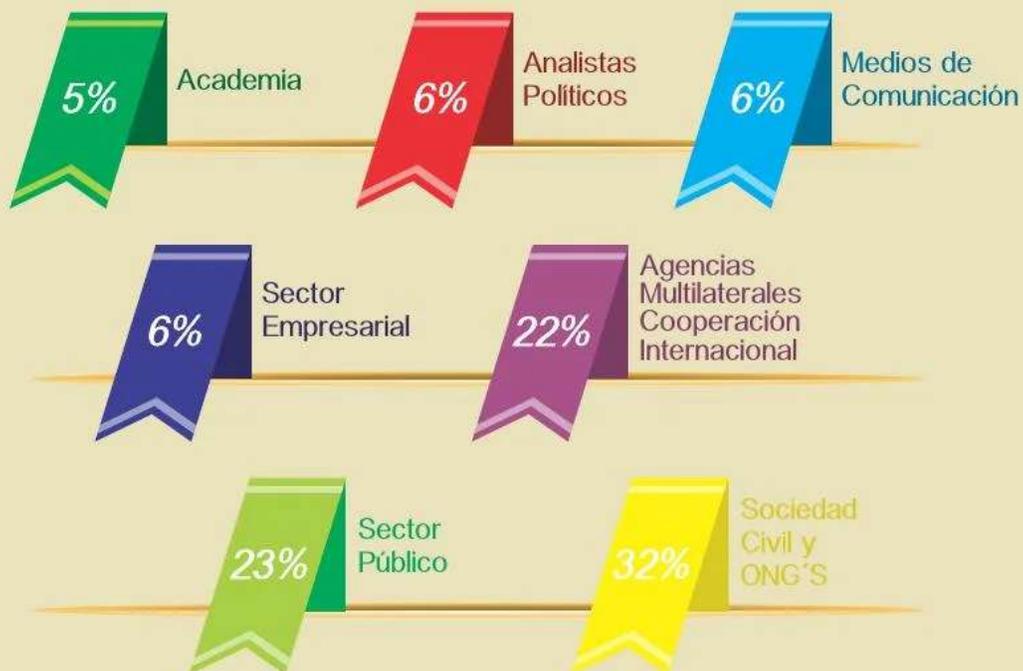
### Tabla 1

Clasificación de asistentes a la Serie Colombia 2012 de acuerdo con su representación

Categoría de Representación	Cant.	%
Academia	4	5%
Analistas Políticos	5	6%
Medios de Comunicación	5	6%
Sector Empresarial	5	6%
Agencias Multilaterales y Cooperación Internacional	19	22%
Sector Público	20	23%
Sociedad Civil y ONG	29	32%
	89	100%

### Gráfico 1

Estadística de asistentes de acuerdo a su representación





Benjamín Ziff  
Embajada de los  
Estados Unidos

Óscar Manuel Gaitán S.  
Partners Colombia



### III. Bienvenida

El acto de instalación y bienvenida, estuvo a cargo del Doctor Raúl Lacouture Daza, Secretario de Hacienda Distrital, delegado de la Alcaldesa de Barranquilla, Elsa Noguera, quien señaló la importancia de desarrollar la Serie Colombia en la ciudad de Barranquilla, abordando la problemática de la ciudad y la disposición de la institucionalidad local para acompañar la implementación de los acuerdos de paz, también contó con la intervención de la Embajadora de Suecia, Marie Andersson de Frutos, quien celebró el que se realicen encuentros de los diferentes sectores para discutir temas tan relevantes como el escenario de posconflicto en Colombia y ratificó la disposición del Gobierno Sueco para acompañar el proceso de paz y continuar en una estrategia de fortalecimiento y atención a las víctimas, señalando además que es necesario promover el perdón y la reconciliación en Colombia. Finalmente intervino el doctor Benjamin Ziff - Encargado de Negocios de la Embajada de los Estados Unidos de América, quien destacó la presencia de todos los participantes, reconoció el apoyo de los diversos sectores para la consolidación de la plataforma de diálogo Serie Houston - Serie Colombia, y señaló la relevancia que tiene el proceso de paz para el Gobierno de los Estados Unidos de América, así como las expectativas que surgen con ocasión del inicio de una fase de posconflicto en Colombia; además reiteró el compromiso de la Embajada para apoyar al Gobierno Nacional en las iniciativas que surjan en esta nueva fase de transición para concretar la paz.

Luego hizo su intervención Oscar Manuel Gaitán Sánchez, Director Ejecutivo de Partners Colombia, quien hizo un especial reconocimiento a todos los participantes de la Serie Colombia, invitándolos a

participar activamente de las discusiones y a generar sus aportes a la temática señalada en la agenda, relacionada con el escenario de posconflicto en Colombia, en especial la implementación de los acuerdos en lo regional, el reto de la reintegración y la reconciliación, el acompañamiento de la comunidad internacional en la verificación e implementación de los acuerdos, y finalmente, el tema de la seguridad y la convivencia ciudadana, como aspectos relevantes a ser abordados en la transición al posconflicto.

Finalmente, informó a los asistentes la relevancia de la Serie Colombia 2013, haciendo referencia a la celebración de los 15 años de realización de este importante seminario, comentando precisamente que la iniciativa surgió en Houston - Texas en el año 1998, y que con el apoyo decidido de la Embajada de los Estados Unidos de América, del Comité Ejecutivo integrado por El Tiempo, El Espectador, la Revista Semana, la Fundación Ideas para la Paz, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Organización Internacional para las Migraciones OIM, la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos USAID y Partners Colombia, se conmemora la realización ininterrumpida de estos encuentros y se consolida un espacio de diálogo, en donde selectos participantes exponen sus puntos de vista para aportar recomendaciones a los tomadores de decisión y para la formulación de políticas públicas en nuestro país.

Acto seguido, agradeció la presencia de Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, a quien le reconoció su importante rol en el proceso de paz en Colombia y a quien invitó a hacer su conferencia inaugural.



## Conferencia Inagural

Sergio Jaramillo  
Alto Comisionado para la Paz

Sergio Jaramillo inició aclarando que su charla estaría dividida en tres secciones: i) Explicar la visión de paz del Gobierno colombiano ii) Mostrar los alcances de lo que se ha acordado hasta el momento en La Habana, y iii) Identificar cuáles son las condiciones necesarias para una exitosa transición. Antes de dar inicio a estos puntos, Jaramillo expresó que los colombianos deben comprender que el país está ante la mejor oportunidad de paz que ha existido en su historia y que si bien aún falta mucho por acordar y se pueden presentar distintos obstáculos, el proceso de paz que se adelanta en La Habana es cada vez más sólido y maduro. Prueba de esto son los acuerdos que se han firmado hasta el momento y el arduo trabajo de las delegaciones negociadoras, que demuestra el compromiso con el proceso.

### **i. La visión del Gobierno de la paz**

Jaramillo continuó su exposición desarrollando el primer punto de su discurso: Citando a Clausewitz, señaló que el mayor acierto de un buen General es saber cuál es el tipo de guerra que está librando. En cuanto a la paz, también es necesario conocer cuál es el tipo de paz que se persigue. Con el proceso de paz en La Habana el Gobierno no persigue una paz parecida a la de El Salvador o la de Irlanda del Norte, lo que requiere Colombia es una paz territorial que permita recuperar el pacto social

en las regiones, llevar el Estado de Derecho y la Constitución de 1991 y reafirmar las normas de comportamiento de los colombianos. Esto le permite afirmar que en Colombia nunca se ha vivido un verdadero proceso de paz: si se han presentado procesos exitosos de reincorporación y transformación de grupos guerrilleros y eso tal vez influye en la concepción que tienen algunos sobre el actual proceso de paz, como un proceso de desmovilización y reincorporación de guerrillas a la sociedad.

La concepción de paz territorial que busca implementar el Gobierno atraviesa todas las nociones contempladas en el acuerdo general para la terminación del conflicto firmado en septiembre de 2012. Por esta razón está claro que la paz no se va a firmar en La Habana, allí solo se pactarán las bases para la construcción de paz. Es por ello, que no comparte la denominación de postconflicto, pues la idea de paz territorial y construcción de paz, presupone una etapa de transición hacia el postconflicto y la paz.

### **ii. Resumen del alcance de los acuerdos del proceso de paz**

Respecto al segundo punto de la conferencia, relacionado con los alcances de lo que se ha acordado hasta el momento en La Habana, Jaramillo aseguró que la dinámica de

negociación no consiste en que el Gobierno hace concesiones a la guerrilla para que esta a su vez ceda en algunos aspectos y se pueda llegar al acuerdo. Se trata más bien de que las dos partes definan qué va a hacer cada una de ellas para construir la paz después de terminado el proceso de La Habana. La idea es llegar a acuerdos conjuntos para contribuir a la materialización del acuerdo general firmado al comienzo de las negociaciones con las FARC.

Jaramillo aclara que aunque el Gobierno no cree en la teoría de las causas objetivas de la violencia, sí sostiene que si no cambian las condiciones existentes en los territorios, no se podrá superar la violencia en Colombia. Por ello, el alcance de los acuerdos no pretende únicamente la desmovilización de la guerrilla de las FARC, prueba de ello es que los dos primeros puntos de la agenda de negociación son los pilares de la construcción de paz. Con ellos se busca la superación de las grandes

diferencias entre el mundo rural y urbano, problemas asociados a las condiciones en estos espacios, a la integración y a los problemas de gobernabilidad.

El Gobierno no pretende que en La Habana se negocien las condiciones y las reglas de juego del desarrollo político y social, pero sí que la negociación y los acuerdos que de ella surjan, se constituyan en una gran palanca para realizar cambios que Colombia necesita para construir la paz. A partir de esta concepción de oportunidad de paz es que se busca promover el concepto de transición, como aquella etapa en la que se implementan los acuerdos. Esta etapa está pensada para 10 años en los que se tienen metas establecidas con anterioridad, que tienen como objetivo final la implementación de acuerdos en los territorios, construyendo la paz desde las regiones y no desde el nivel central.



En cuanto al alcance de lo que se ha acordado, Sergio Jaramillo aseguró que en el primer punto de la agenda se acordó una reforma rural integral que tiene varios pilares entre los que sobresale el relacionado con la tierra y el acceso a ella por parte de campesinos que no la tienen, o la tienen en cantidad insuficiente. Este acceso debe tener un acompañamiento integral, creando un espiral positivo mediante el cual se active la economía del campo nuevamente y se restablezca políticamente la sociedad campesina de manera que sus miembros se conciban como sujetos políticos. Este punto implica un compromiso muy grande

por levantar un catastro adecuado en el país y su registro, de manera que se puedan proteger los derechos en términos de tierras, se mejoren los ingresos de los municipios en sus zonas rurales y se construya Estado. El segundo pilar importante se compone de los grandes planes nacionales de desarrollo, ambiciosos y que buscan generar la convergencia de condiciones entre el campo y la ciudad en términos de infraestructura, cubrimiento de necesidades básicas, seguridad alimentaria, educación en el campo y apoyo al componente productivo.



Respecto a lo acordado en el segundo punto de participación política, Sergio Jaramillo aseguró que este acuerdo parte del compromiso de no volver a mezclar política y armas en un esfuerzo por dignificar la política que está bastante maltrecha. Esto hace que la seguridad de los políticos sea vital. Asimismo se acordó mayor pluralismo político debido a la necesidad de apertura de espacios de participación política.

A partir de este acuerdo se pretenden medidas concretas, tales como deslizar el umbral de la personería jurídica para poder constituirse como partido político, el reparto equitativo de los recursos para que los partidos pequeños tengan más posibilidad de crecer, y durante la etapa de transición (ocho años aproximadamente) los nuevos partidos que se constituyan deben recibir unos apoyos especiales de tipo financiero.

En esta misma línea, se acordó crear circunscripciones especiales transitorias en aquellas regiones más golpeadas por la violencia. En ellas sólo podrían participar los habitantes de esas regiones y sólo podrían ser elegidos quienes viven en ellas. Los votantes de estas zonas tendrían acompañamiento especial durante el proceso electoral para asegurar la transparencia y libertad del voto. Esta medida pretende integrar políticamente estos territorios y al mismo tiempo tendrá carácter reparador por tratarse de una población que ha estado sub representada durante mucho tiempo. Se les restablecería el derecho al voto.

En este mismo punto se acordó fortalecer todas las garantías y medidas para la participación política y reformar el sistema electoral a partir de una serie de medidas de choque. La revisión integral de la organización del sistema electoral se llevaría a cabo a través de una comisión definida para tal fin.

Adicionalmente, se acordaron una serie de medidas para promover la participación ciudadana y dar mejores garantías a la protesta social, de manera que se proteja a quienes deciden protestar, pero también a los demás ciudadanos que no vean perjudicados sus derechos. Se acordó fortalecer los mecanismos de participación ciudadana que motiven la participación a partir de una adecuada reglamentación.

### iii. Las condiciones necesarias para una transición exitosa

Finalmente, Jaramillo se refirió al tercer punto de su charla, las condiciones necesarias para una exitosa transición:

1. La primera condición necesaria para este fin es la participación ciudadana. Es necesario crear una gran movilización ciudadana en los territorios que promulguen una construcción de paz en el marco de una campaña de participación en el país.
2. La correcta planeación por parte del Gobierno de lo que enfrentaría el país en la etapa de transición. En esta materia el

Gobierno ya está diseñando una agencia de planeación que está estudiando punto a punto los acuerdos a los que se ha llegado con las FARC, traduciendo las tareas y trasladándolas a las diferentes instituciones gubernamentales. Asimismo esta entidad tiene la tarea de verificar si lo que se ha acordado puede ser financiado por el Gobierno. El paso siguiente es diseñar un mecanismo de participación para otros sectores de la sociedad para que intervengan en lo que se ha acordado, y debe procurar la participación de todos los territorios del país. En cuanto a la cooperación internacional, Sergio Jaramillo aseguró que se están diseñando mecanismos de diálogo para incluir a la cooperación en todo el diseño de la etapa de transición mediante su apoyo.

3. Establecer unos mecanismos especiales para ejecutar el plan diseñado, porque la transición debe permitir ejecutar de otra manera, con los debidos mecanismos de vigilancia al gasto.
4. La cuarta condición es la institucionalidad necesaria para sacar adelante estos acuerdos. Ya se han implementado en el país modelos que contemplan la creación de nuevas institucionalidades, pero en este caso se quiere incluir a las entidades territoriales, de manera que permitan el fortalecimiento de la presencia estatal mientras se construye paz, por lo tanto, es necesario repensar estas opciones.
5. La exigencia de un marco jurídico adecuado que permita al Gobierno implementar los acuerdos, como por

ejemplo: la implementación del gran fondo de tierras acordado en el punto uno de la agenda. Asimismo, este marco jurídico permite implementar los mecanismos de justicia transicional que velen por los derechos de las víctimas de una manera integral y coordinada. Estos mecanismos también condicionan los posibles beneficios para los desmovilizados.

6. La sexta condición depende de tener claridad sobre la implementación de los acuerdos en los territorios; no depende únicamente del Gobierno, ni de lo que se acuerde en La Habana, depende también en gran parte de las medidas adicionales que se tomen y eviten que avance el problema de lo que se conoce como las Bacrim (bandas criminales).
7. Las garantías, que es el tema más importante de este proceso, ya que la confianza en los acuerdos brindada por las partes debe estar garantizada a través de diferentes mecanismos. La respuesta a esta inquietud no es fácil porque depende del sistema que soporte estas garantías, que depende en primera instancia de un mecanismo de refrendación que soporte jurídica y políticamente los acuerdos.

Sergio Jaramillo recordó la importancia de que la sociedad comprenda la oportunidad de paz a la que se enfrenta el país y el compromiso que debe tener la sociedad en su conjunto para soportarlos, y para participar de la mejor manera en la etapa de transición que se espera consolidar a partir de la firma de los acuerdos de La Habana.





Sergio Jaramillo  
Oficina del Alto  
Comisionado para  
la Paz de la  
Presidencia de  
la República



## Tema 1

### Acuerdos de paz y transición hacia el Posconflicto en las regiones de Colombia Conferencia: Los retos de la transición al posconflicto

Joakim Kreutz

Investigador del Instituto Sueco de Asuntos Internacionales (The Swedish Institute of International Affairs)

El conferencista basó sus reflexiones en su experiencia investigativa sobre situaciones de posconflicto en diferentes países, especialmente del sudeste asiático.

Kreutz dio inicio a su conferencia haciendo énfasis en la importancia de entender las implicaciones a las que se enfrenta una sociedad cuando está tratando de terminar guerras civiles de larga duración. Según el expositor, este tema cobra especial relevancia en Colombia al ser uno de los países en donde aún continúa una de las guerras civiles de mayor antigüedad del continente.

Los procesos de paz en conflictos de larga duración tienen mayores probabilidades de fracasar en comparación con aquellos de menor duración, en donde el escenario es más propicio para llegar a acuerdos sostenibles en el tiempo. En su opinión los conflictos de larga duración pueden tomar entre una y dos generaciones antes de terminar definitivamente. En estos casos es más importante entender y explorar los mecanismos para ponerle fin al conflicto que entender las razones de su origen.

Adicionalmente, Kreutz afirmó que en la actualidad son contados los ejemplos en los que un conflicto de larga duración ha terminado por vía militar. Esta es una diferencia con lo que ocurría antes de la década de los noventa, cuando las victorias armadas eran la regla. Por lo demás, aseguró que los medios militares pueden cambiar el balance de fuerzas entre los actores pero no dar lugar a una paz duradera. En cambio, los procesos de paz de la década de los noventa, que han terminado con la firma de acuerdos entre las partes, sí han mostrado la capacidad de durar. No se trata entonces de pactar ceses al fuego sino de llegar a acuerdos verdaderos entre las partes.

Kreutz citó cuatro (4) retos de la transición al posconflicto:

- i. El primer reto consiste en tener expectativas realistas. Es importante tener conciencia de que estos procesos toman tiempo e implican altos grados de dificultad. Sin embargo, Colombia tiene ventajas que pueden ayudar a una transición exitosa tales como la existencia de un régimen democrático y de una sociedad civil activa.

- ii. El segundo reto consiste en no repetir los errores del pasado, reconocer los crímenes y entender lo ocurrido durante el conflicto. Aunque este proceso es difícil, también puede convertirse en una oportunidad para traer seguridad, potenciar nuevos poderes políticos, instituciones y activar la economía.
- iii. El tercer reto citado por el expositor es la responsabilidad por los crímenes cometidos (accountability). Si bien no existen soluciones universales para terminar conflictos de larga duración, ni existen fórmulas de justicia transicional válidas en cualquier contexto, en todos los

casos es importante establecer responsabilidades por los crímenes cometidos durante la guerra (diferentes tipos de violencia física, sexual, discursos discriminatorios).

- iv. El cuarto reto tiene que ver con las esperanzas y expectativas sobre el futuro. En procesos de transición al posconflicto es importante tener en cuenta los motivos que llevaron a los combatientes a unirse y a abandonar el grupo armado. Algunos de ellos pueden estar relacionados con descontento, seguridad, dinero, presión grupal y comportamientos socialmente aceptados.



## Moderador

Juan Carlos Palou

Coordinador área de Construcción  
de Paz y Posconflicto.  
Fundación Ideas para la paz (FIP)



## Panel 1

El objetivo del panel fue abordar la implementación y desarrollo del acuerdo o acuerdos de paz en los muy diversos contextos regionales en los que se desenvuelve el conflicto armado en Colombia.



## Panelistas

**Guillermo Alberto Polo Carbonel**  
Consejero para la Seguridad y Convivencia  
Ciudadana - Alcaldía de Barranquilla

**Socorro Ramírez**  
Consultora Relaciones Internacionales

**Álvaro Balcazar**  
Asesor Ministerio de Agricultura,  
Asesor del Alto Comisionado para la paz

**León Valencia**  
Director Fundación Paz  
Reconciliación

**Antonio Navarro Wolff**  
Candidato al Senado por el Partido  
Alianza Verde



**Guillermo Polo**  
Consejero para la Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Barranquilla

En primer lugar, el panelista mencionó que el posconflicto se debe llevar a cabo con un enfoque de territorio pues solo así se podrá asegurar la efectiva implementación de los acuerdos de paz. En ese escenario, es indispensable fortalecer las capacidades locales y departamentales, tanto las ya existentes como las nacientes en el marco del posconflicto.

Luego, el Consejero centró su ponencia en las situaciones y retos que ha vivido Barranquilla y que podrían darse en un escenario de posconflicto con las FARC. Por un lado, indicó que el gobierno local no cree que desde lo punitivo se puedan resolver los problemas relacionados con seguridad y convivencia. Al respecto indicó que en la ciudad hay entre 800 y 900 personas en proceso de reintegración que no han participado en delitos mayores. En este sentido, Polo habló de la importancia de la proactividad de los funcionarios locales y departamentales para implementar un eventual

proceso de paz, especialmente en materia de reintegración y cumplimiento de los derechos de las víctimas. Además mencionó que la Nación debe transferir recursos a lo local para el desarrollo de estos procesos, así como para la inversión en salud, educación, servicios públicos y proyectos productivos para esta población. Todo esto con miras a garantizar los derechos políticos y económicos de las poblaciones objetivo de las políticas.

Por otro lado, el Consejero señaló que las ciudades deben tener en cuenta que en un escenario de desmovilización es probable que aumente la violencia en las ciudades, tal como ocurrió tras la desmovilización de los paramilitares. Según el funcionario si bien la inseguridad en la ciudad de Barranquilla ha disminuido, no deja de ser inquietante el panorama prospectivo ante la eventual reintegración de combatientes de las agrupaciones guerrilleras por temas tanto de seguridad como de justicia.



**Socorro Ramírez**  
Consultora de Relaciones Internacionales

Socorro Ramírez centró su ponencia en la importancia de las fronteras nacionales como lugares clave para el posconflicto. Según Ramírez, su relevancia radica en que en ellas se concretan todos los temas de la agenda de negociación con las FARC, al tiempo que se presenta una concentración de acciones armadas guerrilleras que deja en evidencia los efectos de negociar en medio de la confrontación armada. También en ellas los problemas de los países vecinos tienen un mayor impacto y, tomando como ejemplo el caso de Venezuela, la ponente advirtió sobre los posibles efectos que podría tener sobre Colombia una transición política en ese país y la necesidad de empezar a explorar desde el presente los escenarios futuros.

Posteriormente, Ramírez indicó que existe una alta probabilidad de que las FARC busquen sus bases sociales en las zonas de frontera, por lo que sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

- i. En primer lugar, la necesidad de reforzar la autonomía y la participación de las comunidades en zonas de conflicto, advirtiendo que en las regiones fronterizas existen vacíos de poder que en el pasado han sido copados por la guerrilla. Uno de los principales retos del Estado es planear estrategias para llenar estos vacíos y afrontar los retos administrativos del posconflicto. Ramírez citó casos exitosos de movimientos sociales en Arauca y San José del Guaviare, en donde las comunidades, cansadas del conflicto, le han apostado a soluciones alternativas.

Este tema cobra aún mayor importancia con la posible creación de circunscripciones políticas especiales para la participación política de movimientos minoritarios que han estado por fuera de la representación política, como resultado de la firma del acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno Nacional.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que estos movimientos corren el riesgo de ser cooptados por las FARC con el objetivo de mostrar que tienen un caudal político para transitar hacia la vida civil y posiblemente usar en su beneficio esas instituciones. A pesar de ello, no se puede dejar de lado que en algunas regiones las reivindicaciones de las comunidades han coincidido con las de la guerrilla, entrando en conflicto en algunas ocasiones con los intereses políticos y económicos de las élites regionales. En la medida en que estas élites se opusieron a la llegada de las FARC, la coincidencia de intereses entre comunidad y FARC pueden constituirse en un riesgo adicional para los movimientos emergentes en el posconflicto.

- ii. En segundo lugar, la ponente mencionó la importancia del tema agrario y las políticas antidrogas tanto en la agenda de negociación con las FARC como en las zonas de frontera. Para ella, el principal reto consiste en fortalecer la capacidad propositiva de las comunidades para

pensar el territorio, participar en la formulación de planes de desarrollo local y en el control y veeduría sobre los nuevos escenarios de posconflicto. Asimismo, la ponente indicó la importancia de fortalecer los diálogos intersectoriales en las regiones. De no hacerlo, esas posibilidades las van a ocupar quienes han ocupado tradicionalmente los circuitos del poder local.

- iii. En tercer lugar, llamó la atención sobre la necesidad de fortalecer las comisiones de vecindad en las fronteras entendiendo que cada zona fronteriza requiere medidas diferentes: en Venezuela la institucionalidad para la vecindad se ha paralizado mientras que con Ecuador existen iniciativas vigentes, como la región apostólica interprovincial. En este último caso, Ramírez hizo un llamado a los organismos de cooperación para apoyar y aprovechar las iniciativas novedosas e interesantes en los lugares más complejos de la transición.



**León Valencia**  
Director de la Fundación Paz y Reconciliación

El Director de la Fundación Paz y Reconciliación dio inicio a su ponencia recordando que en Colombia ha habido varias experiencias de negociación y procesos de paz, entre los que se encuentran las desmovilizaciones del M-19, EPL y PRT en 1990

y el proceso participativo que dio lugar a la Constitución de 1991. Sin embargo, reconoce que estos procesos de negociación han tenido dos vacíos: i) ninguno de ellos fue seguido por un escenario de posconflicto, y ii) en ellos solo se llegó a acuerdos parciales entre las partes.

Según Valencia, resulta muy relevante que el proceso actual dé lugar a acuerdos más integrales y a un real escenario de posconflicto.

Desde la perspectiva de Valencia, el posconflicto en los territorios colombianos debe consistir en la construcción de un Estado que incluya a grupos que no han tenido participación política y a las guerrillas. Para ello, es necesario que el Estado no solo vea la cara depredadora de la guerrilla sino que entienda la faceta de la guerrilla que se ha encargado de la regulación de conflictos y actividades cotidianas en lo local, cobro de impuestos y de la transmisión de cultura por más de 50 años. De acuerdo con el ponente, el Estado colombiano aún no está preparado para tratar con esta complejidad y aún tiene el reto de pensar como sustituir este control territorial en términos de mercados, ciudadanía e institucionalidad.

El ponente también señaló que el Estado en Colombia aún no está listo para entender las complejas relaciones existentes entre la sociedad civil y la guerrilla. Citando el caso del Movimiento Marcha Patriótica, indica que éste no está infiltrado por las FARC sino que Marcha Patriótica son las mismas FARC. Cabe señalar que dentro de sus militantes coexisten tanto los que han sido cooptados por la fuerza como quienes se han unido al Movimiento por solidaridad. En cualquiera de los casos, hace unos meses Marcha Patriótica logró movilizar más de 80 mil personas hacia la capital nacional. De acuerdo con lo anterior, el reto del posconflicto consiste en entender la magnitud de la presencia de las FARC no solo como actor armado sino como actor social, político y económico.

Los territorios (30% del país) donde han hecho presencia por más de 30 años coinciden con aquellos de mayor presencia petrolera y

minera, que son el eje de la economía nacional. Indica también que fue en estos municipios donde en 1986 la Unión Patriótica logró obtener la elección de 23 alcaldes. Tales magnitudes, indica el ponente, aún no se han visualizado y es necesario contar con esta agrupación para construir Estado y ciudadanía, en especial si se tiene en cuenta el tema de las jurisdicciones especiales para movimientos y organizaciones minoritarios que surgirían en una eventual firma del acuerdo de paz.

Valencia indicó también que el posconflicto no solo pasa por la reconciliación con las FARC. De acuerdo con el ponente, es necesario abordar también el tema de las personas que "le han disparado desde adentro a la democracia" y de la tolerancia de la sociedad colombiana hacia dicho fenómeno y hacia la impunidad. El ponente señaló que estas personas también deberían estar obligadas a cumplir con los requisitos de verdad y reparación. Aunque hay 61 parlamentarios condenados por parapolítica, el fenómeno no es un tema del pasado. Al respecto, Valencia indica que ha habido una infiltración de lo local en municipios de la costa pacífica tales como Buenaventura, Tumaco y en el departamento de Chocó. En este sentido, en la actualidad todavía se presenta una gran impunidad política.

En resumen, el posconflicto debe pasar por la construcción de institucionalidad, ciudadanía y mercados legales en las zonas de las guerrillas; asimismo, debe reintegrar a sus combatientes y reparar a las víctimas. Finalmente, Valencia señaló la necesidad de depurar las instituciones, condenar a sus responsables y acabar con la tolerancia frente a prácticas políticas como la corrupción, complicidad e impunidad. También debe pasar por desmontar las bandas criminales y someterlas a la justicia.





**Antonio Navarro Wolff**  
Candidato al Senado por el Partido Alianza Verde

El expositor dio inicio a su presentación indicando que las zonas en donde actualmente se desarrolla el conflicto armado se caracterizan por varios elementos: por un lado, cuentan con una institucionalidad novedosa conformada por el Plan de Consolidación territorial, los programas de desarrollo y paz y las zonas de reserva campesina. Por otro lado, son también regiones con una infraestructura del siglo XIX debido a la falta de vías de comunicación, servicios públicos, sin presupuesto para educación y salud, y en general con una ausencia del Estado casi total. Además, son territorios con agrupaciones que promueven la continuación de economías ilegales, en donde la población siente una profunda desconfianza hacia el Estado.

Debido a estos factores, las zonas de conflicto son frágiles y corren el riesgo de que la salida de un actor armado probablemente abra el camino para la llegada de otro en su reemplazo. Así ocurrió cuando se desmovilizaron las

guerrillas a finales de la década de los noventa y con la desmovilización de los grupos paramilitares. En el caso de Nariño después de que se fueron los paramilitares llegó la banda criminal conocida como Organización Nueva Generación (ONG), y cuando esta banda se fue llegaron las FARC y Los Rastrojos.

Entonces el ponente se pregunta ¿Qué hacer para que esto no suceda en el posconflicto?

La respuesta, indica Navarro, es poner en marcha una estrategia llamada Presencia Integral del Estado en el Territorio (PIET). Esta estrategia no sólo busca una presencia de las instituciones estatales sino también una participación activa de las organizaciones sociales y comunitarias. El objetivo es integrar y fomentar el desarrollo de las comunidades no solamente en lo local sino también en sus regiones. El proceso debe empezar por la construcción de infraestructura de todo tipo (acueductos, electrificadoras, escuelas) y

principalmente de vías de comunicación, y además debe contar con un acompañamiento técnico permanente que hoy es insuficiente. El ex gobernador de Nariño mostró la insuficiencia de este último factor argumentando que en la actualidad los programas de desarrollo rural cuentan con un solo técnico para cada 70 familias, lo que dificulta el desarrollo sostenible de proyectos productivos. En el caso de Nariño, Navarro habló de la construcción de varios kilómetros de carretera con el apoyo de la Unión Europea, que requirieron de un apoyo técnico y de garantías de seguridad y justicia.

Posteriormente Navarro se preguntó: ¿Cómo poner en marcha PIET?

En respuesta indicó que lo primero a realizar es cerrar la brecha entre el Estado central y la comunidad en lo local, haciendo uso de estrategias tales como la formulación de presupuestos municipales participativos

basados en las necesidades de la comunidad. Es la comunidad y no los técnicos quienes deben definir las prioridades de la comunidad.

En segundo lugar señaló la necesidad de invertir en zonas donde los procesos comunitarios tienen una mayor trayectoria y cohesión, pues allí los planes de desarrollo son más estables siempre y cuando se cuente con un acompañamiento de largo plazo. Además, en estas zonas la comunidad puede brindar seguridad, como lo muestra el ejemplo del Sumapaz.

En tercer lugar, Navarro mencionó la necesidad de crear una comisión especial de posconflicto de Alto Nivel en el Gobierno lo más pronto posible para que en el momento en que se llegue a un acuerdo definitivo con las FARC, el Estado esté preparado. Este conflicto tiene un origen en el mundo rural y a ese mundo rural hay que llegar con un plan integral muy bien elaborado.





## Aspectos Relevantes

### Tema 1. Acuerdos de paz y transición hacia el posconflicto en las regiones de Colombia

#### INICIO DE LA TRANSICIÓN: EL ACUERDO DE PAZ

Los diálogos con las FARC deben tomarse en el marco de una época de transición, donde se pueden evidenciar dos etapas: una corta desmovilización y una larga construcción de paz.

Transición significa trabajar en los territorios para devolver el Estado de Derecho y en esta tarea existen varios retos, como la participación ciudadana, la elaboración y desarrollo de un plan para la implementación de los acuerdos de paz, junto con mecanismos especiales para su implementación, la construcción de la institucionalidad necesaria para cumplir con los acuerdos, el diseño de un marco jurídico adecuado para la transición, el fortalecimiento de la seguridad y la justicia y el establecimiento de garantías.

Las condiciones y acciones necesarias para una transición exitosa son: **i.** Impulsar la Participación ciudadana frente al proceso. **ii.** Fomentar los procesos de autonomía de las comunidades. **iii.** Prever medidas adicionales de seguridad ciudadana para controlar la proliferación de los grupos delincuenciales. **iv.** Garantizar la implementación de los acuerdos y desarrollar mecanismos para la verificación de los mismos. **v.** Fortalecer la democracia y garantizar la participación política de todos los actores en la diversidad de las tendencias.

#### LA PAZ EN CLAVE DE TERRITORIOS

La visión de la paz es una paz territorial, construida con la gente en los territorios. Va mucho más allá de la desmovilización de los actores armados y debe incluir a todas las fuerzas en conflicto.

Las fronteras son un escenario especial en la transición a la paz, debido a que allí confluyen los actores armados y los conflictos más graves, como el narcotráfico y las disputas por la tierra.

La presencia del Estado en todos los territorios es la condición esencial para la consolidación de la paz. Esto quiere decir llevar unas condiciones básicas a los territorios que tradicionalmente han estado abandonados por el Estado y han sido los escenarios en los que se han establecido las guerrillas y actores armados.

La estrategia PIET (Presencia Integral del Estado en el Territorio) significa instalar condiciones básicas en infraestructura, desarrollo, acompañamiento rural, justicia y seguridad. La forma de lograrlo es tendiendo puentes entre Estado y comunidad, entre los programas, las organizaciones comunitarias y los gobiernos locales.



## Tema 2

### El reto de la Reintegración y la Reconciliación Conferencia: El establecimiento y la construcción de Paz

Peter Van Der Auweraert

Jefe de la División de Tierra, Propiedad y Reparación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

En primer lugar, el conferencista señaló que se ha avanzado en la forma de concebir el vínculo entre el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y la justicia de transición. En los últimos años se ha adaptado una visión más integral y holística en la cual el establecimiento y la construcción de paz son procesos similares.

En segundo lugar, Van Der Auweraert mencionó que su intervención se centraría en la conexión entre el nivel macro de establecimiento de la paz y el nivel micro de consolidación de la paz: la conexión entre las negociaciones, el acuerdo de paz entre los líderes de Estado y los grupos armados y; lo que sucede en el nivel comunitario, donde yace el riesgo de que se creen situaciones de violencia a largo plazo. Una vez el acuerdo de paz esté en su lugar, los esfuerzos deben centrarse más en el proceso micro de paz a nivel comunitario, que en el nivel macro; y esto no debe verse como un ejercicio puramente técnico o de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos, autoridades locales o asociaciones de apoyo.

Luego, el conferencista señaló los factores por los cuales este nivel micro o este enfoque a nivel de la comunidad es tan importante y realmente necesita recibir más atención y tiene que acompañar lo que sucede en el nivel macro: (i) las razones por las cuales las personas se unen a los grupos armados pueden no ser ideológicas sino situaciones a nivel local que son disparadoras y llevan a las personas a convertirse en combatientes. Estas razones deben ser abordadas para no volver a la violencia; (ii) al establecerse un acuerdo de paz, a menudo los líderes de alto nivel de un movimiento se unirán a la élite nacional como actores políticos y van a perder control sobre los combatientes de nivel medio e inferior. Estos combatientes pueden sentir que han perdido sustento y apoyo y volver a la violencia; (iii) muchas veces, los combatientes y las víctimas proceden de las mismas familias o las mismas comunidades y las tensiones allí pueden haber aumentado durante el conflicto, por lo cual es necesario llevar a cabo esfuerzos de mediación local y construcción de acuerdos de paz locales; (iv) el dividendo de la paz debe hacerse lo más visible posible, las

comunidades deben sentir que su situación se ha transformado positivamente a partir de la paz; (v) a pesar de la prioridad de abordar otras formas de violencia, debe prestarse una atención especial a la violencia doméstica una vez se firme la paz, ya que de acuerdo a varias experiencias internacionales, ésta aumenta en el posconflicto.

Finalmente, el representante de la OIM mencionó algunas claves a tener en cuenta en los esfuerzos de consolidación de la paz a nivel local: (i) quienes trabajan por establecer la paz deben poner mucho énfasis en asegurarse que hayan capacidades y oportunidades de mediación local en las comunidades; (ii) durante el conflicto muchas veces los gobiernos

locales son percibidos como parte del conflicto, así que se requiere un mayor entendimiento sobre cómo estos gobiernos pueden jugar un rol como actores neutrales y objetivos de gobernanza en la implementación de la paz ó si se requiere de mayor construcción de capacidades; (iii) hay que abordar la violencia en todas sus manifestaciones, sin olvidar la violencia doméstica; (iv) las comunidades deben contar con mecanismos disponibles de pequeñas donaciones para apoyar los esfuerzos de mediación de conflictos locales; (v) también deben llevarse a cabo esfuerzos de justicia restaurativa y las negociaciones deben tener lugar también en el nivel local para complementar los marcos generales, como la Ley de Víctimas.



## Moderadora

María Teresa Ronderos  
Directora de VerdadAbierta.com



**Panel 2** El segundo panel se centró en los posibles impactos sociales sobre las poblaciones receptoras de desmovilizados de organizaciones guerrilleras, al mismo tiempo que planteó algunas opciones para el posconflicto en términos de reconciliación y procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración.



## Panelistas

**Leonel Narvaez Gómez**  
Presidente Fundación para la Reconciliación

**Ana Teresa Bernal**  
Alta Consejera para los Derechos de las Víctimas, la paz y la reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá

**Mario Gómez**  
Director Fundación Antonio Restrepo Barco

**Alejandro Éder Garces**  
Director Agencia Colombiana para la Reintegración

**Miguel Samper Strauss**  
Viceministro de Política Criminal y Restaurativa - Ministerio de Justicia y del Derecho

**José Felix Lafaurie**  
Presidente Fedegan



Leonel Narváez Gómez  
Presidente de la Fundación para la Reconciliación

El presidente de la Fundación para la Reconciliación comenzó asegurando que la reconciliación es un tema que se debe analizar desde la política ya que la reconciliación es un ejercicio de ganar confianza en el ofensor, lo cual exige procesos de verdad, procesos de reparación y garantías de no repetición. En esta línea, la reconciliación exige también que se resuelvan los factores objetivos de la violencia y del conflicto y una gran capacidad de comunicación asertiva. El presidente de la Fundación para la Reconciliación expresó que el perdón podría considerarse como un derecho humano que a su vez influye como componente indispensable para la seguridad pública.

Para la comprensión del posconflicto es necesario tener en cuenta que en Colombia el conflicto y la violencia no solamente se deben a factores objetivos (la exclusión social, política y económica) sino también a factores subjetivos, básicamente: rabia personal y social, el rencor

y la necesidad de venganza, porque en Colombia la violencia societaria es de largo el gran problema. Asimismo, en Colombia se legitimó el uso de la armas para resolver los conflictos: por arma propia o por arma contratada, fortaleciendo la perversa Economía Política del Odio, altamente infecciosa y trágicamente ignorada. El panelista hizo énfasis en que trabajar por resolver los factores subjetivos de la violencia en Colombia no exime que se trabaje por resolver los factores objetivos de la misma y en especial, la exclusión política, social, económica de los colombianos.

Teniendo en cuenta el trabajo que viene realizando la Fundación para la Reconciliación mediante sus escuelas de reconciliación en los que se les brinda un espacio a las personas para perdonar, para conocer la verdad, para desarrollar procesos personales de reconciliación, esta Fundación promulga la Cultura Política del Perdón: en la que el perdón

es una virtud política (ciudadana) indispensable para superar ciclos históricos de rabia-rencor, garantía de la paz sostenible y estrategia exitosa para prevenir otros conflictos-violencias.

La Fundación para la Reconciliación ha identificado que las víctimas y victimarios son afectados en tres pilares de la vida: significado de la vida, seguridad y socialización. La cultura política del perdón busca restaurarlos partiendo de la claridad sobre lo que no es el perdón: no es abrazarse con el ofensor, no es olvidar, no es excusar, no es negar lo que pasó, no es amnistiar, no es renunciar a la justicia. El perdón es el ejercicio de transformar la memoria coagulada y las narrativas de rabia-rencor-retaliación generadas por la ofensa que infectan peligrosamente a individuos y colectivos. El perdón fomenta la justicia que restaura, la bondad, la compasión y la misericordia por el ofensor. En este orden de ideas, puede haber perdón sin reconciliación, pero no viceversa. El perdón es un cambio de juicio moral y del concepto tradicional de justicia: no utiliza la justicia punitiva sino la justicia restaurativa.

Podría decirse que hay dos tipos de perdón, el perdón responsabilizante y el perdón humanizante. Para el victimario se aplicaría el perdón responsabilizante y para las víctimas el perdón humanizante. Sin embargo, se desconoce a nivel nacional una pedagogía didáctica del perdón. El perdón es mucho más

que un asunto de fuero interno, es un tema de salud, de seguridad y de política que no se puede reducir a un apoyo psicosocial.

Una vez expuestos los parámetros y concepción del perdón, Leonel Narváez aseguró que la dignidad es la principal razón del perdón ya que “la ofensa se perdona en razón de su ofensor”, tal y como lo profesa la autora Hannah Arendt, por lo que el perdón se podría concebir como un ejercicio de inclusión en un régimen democrático: quien no perdona excluye y fractura la democracia. El perdón es un componente indispensable para la seguridad, para la salud pública y para la política sana.

Lo anterior, frente a la actual coyuntura de negociación en La Habana, debería tenerse como referencia según Leonel Narváez desde tres componentes: en cuanto al (i) tratamiento que se le pueda dar a las Bandas Criminales, se propone que se les den las mismas posibilidades jurídicas que se les dio a los grupos de Autodefensas desmovilizados, y que se le pueda dar a la guerrilla de las FARC como resultado de la negociación, incluyendo facilidades de reintegración y capacidades de reconciliación. Asimismo, propuso (ii) analizar la viabilidad de amnistías para aquellos que están en las cárceles a cambio de capacitación para la reconciliación y finalmente, (iii) a los negociadores de paz en La Habana: incluir un sexto componente definido como la cultura política del perdón y la reconciliación.





**Alejandro Éder Garcés**

Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)

Alejandro Eder dio inicio a su intervención enfatizando en la importancia de la reintegración en un eventual proceso de paz y posconflicto en Colombia. El Gobierno desde hace 10 años ha implementado una política de reintegración, en la que el eje central ha sido el reconocimiento de los desmovilizados como seres humanos antes que combatientes. Este tratamiento permite comprender que muchos de los combatientes fueron primero victimizados por distintas condiciones del conflicto, y al interior de los grupos pudieron haber sufrido distintos tipos de victimizaciones. Eder aseguró que a la fecha la cifra corresponde a 16.500 miembros de las FARC y en lo corrido del presente año han desmovilizado a 470 miembros de este grupo armado. La gran mayoría de estos desmovilizados vienen de condiciones vulnerables y de extrema pobreza, además de graves consecuencias psicosociales. De los desmovilizados que entraron al programa durante el 2012-2013 se conoce que el 90% son

analfabetas, el 70% llegan al programa con trauma psicológico, el 20% requieren de atención clínica psicológica, que la edad promedio de reclutamiento es de 12.4 años de edad y que el tiempo promedio de permanencia en el grupo es de 14 años.

El director enfatizó en la necesidad de aprovechar la experiencia de 10 años de funcionamiento de la ACR ante un eventual proceso de desmovilización derivado de los actuales diálogos en La Habana entre las delegaciones negociadoras del Gobierno y las FARC. Esta experiencia ha arrojado un punto de partida para el trabajo con los desmovilizados, que es la necesidad de estabilizar a los desmovilizados para poder reintegrarlos integralmente en una etapa posterior. Eder también compartió los resultados de una evaluación hipotética que hicieron al interior de la ACR para saber ¿qué pasaría si se pensara en la posibilidad de incluir a los desmovilizados como miembros de la fuerza pública?. De 30.000 desmovilizados a

los que se les aplicó esta prueba hipotética, tan sólo 850 personas tienen las aptitudes necesarias para aprobar la entrada a la fuerza pública del país. Por esta razón, Eder aseguró que el país tiene que comprender que la reintegración es un proceso que toma tiempo y que no permite soluciones simples como las de incluirlos en la fuerza pública como una salida.

Sumado a la falta de comprensión por parte del país frente a cómo enfrentar una posible desmovilización y reintegración de las FARC, se encuentra que muchos sectores de la sociedad no saben qué es lo que hace exactamente la ACR y su papel en estos procesos de reintegración de ex combatientes que hacen parte del posconflicto. Actualmente, el trabajo adelantado por la ACR a partir de la implementación de la política de reintegración afecta a 43.000 desmovilizados de los cuales 32.000 se encuentran activos en el proceso de reintegración y de los que no están en el programa se sabe que entre 3.000 y 4.000 están trabajando en el sector privado, esto quiere decir que se pueden ubicar con certeza a 32.000 de 46.000 personas, es decir casi el 68%.

Luego Eder recalcó cinco puntos específicos para tener en cuenta alrededor de un eventual proceso de desmovilización de las FARC partiendo de la experiencia que tiene actualmente la ACR:

- i. En primer lugar, que el país debe comprender la dificultad que representa este proceso, pero que si se parte de la experiencia que se ha acumulado desde la ACR, el proceso va a tener puntos de partida con mayores niveles de certeza en cuanto a la efectividad y calidad de la

reintegración de excombatientes, a quienes se les respetarán sus derechos individuales con el fin de garantizar los derechos colectivos de la población colombiana.

- ii. En segundo lugar, el director de la ACR aseguró que los procesos de reconciliación serán vitales para este eventual proceso, ya que sin reconciliación no puede haber reintegración efectiva, esto a la luz de la fuerte politización que se presenta en el país frente a la división entre víctimas y victimarios. Por esto es necesario generar espacios de reconciliación entre estos dos sectores poblacionales en pro de una construcción de paz sostenible.
- iii. En tercer lugar, enfatizó en la importancia de la corresponsabilidad entre todos los sectores de la sociedad para llevar a cabo un proceso de reintegración efectivo en el país.
- iv. La seguridad jurídica de la que deben gozar los desmovilizados en pro de una legitimidad del proceso y una confianza en las ofertas estatales para esta población.
- v. En quinto lugar, el director de la ACR se refirió a las garantías de seguridad para todos los desmovilizados, garantizando entornos estables y favorables a la reintegración del desmovilizado.

Finalmente, Alejandro Éder recordó que no hay que olvidar que la reintegración efectiva para los excombatientes es la primera garantía de no repetición que tienen las víctimas.





**Ana Teresa Bernal**

Alta Consejera para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Ana Teresa Bernal comenzó su intervención resaltando la importancia de la coyuntura actual colombiana. Aseguró que si Colombia logra un acuerdo de paz será un hecho histórico: aun y cuando el acuerdo de paz no implique la paz definitiva sí será un gran paso para lograr este objetivo. El gobierno y la sociedad civil deben preguntarse qué hacer en caso de que se firme un acuerdo en La Habana entre el Gobierno y las FARC y debe prepararse para el posconflicto.

Luego, la panelista compartió un video del Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro<sup>1</sup> en el que habla de la reconciliación, tema que es vital para enfrentar el posconflicto en el país.

En este orden de ideas, Bernal habló sobre las concepciones de reconciliación y perdón desde la experiencia de las víctimas en el país.

Aseguró que el perdón es un sentimiento y una decisión individual: existen víctimas que perdonan delitos perpetrados en contra de ellos por decisión pero hay otras que no logran este proceso. Estas dos posiciones son respetables y entendibles desde cualquier punto de vista, pero el perdón sí está acompañado de necesidades de las víctimas, que demandan contextos en los que el perdón se dé de manera natural. Una demanda crucial de las víctimas es la verdad de los hechos victimizantes, ya que es la verdad la que le permite a las víctimas cerrar ciclos y sanar heridas.

A partir de esta necesidad es que se han creado mecanismos de verdad y justicia diferentes a la justicia punitiva; son adaptaciones que surgen de la necesidad de suplir necesidades de las víctimas en medio de conflictos armados. Específicamente se habla de los mecanismos de justicia transicional que a su vez buscan mitigar la impunidad en procesos de paz.

<sup>1</sup> Alocución del Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro sobre paz y garantías a la oposición. 19 de noviembre de 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=gebtLbSH4w>

Adicionalmente, la panelista recalcó que ante un eventual proceso de posconflicto en el país, ni el Gobierno ni la sociedad se pueden olvidar de tres grandes pilares: verdad, justicia y reparación. Sin estos pilares un proceso de posconflicto no permitiría que se les resarciera sus derechos y el país no implementaría procesos efectivos de reconciliación. Si se garantizan procesos de verdad, justicia y reparación se está construyendo un país que garantice la no repetición de hechos victimizantes, que es también un paso vital hacia una construcción de paz en Colombia.

La alta consejera de víctimas de la Alcaldía de Bogotá referenció el proceso actual de reparación de víctimas, que incluye medidas de justicia transicional en medio del conflicto. Aseguró que este es un avance importante que surgió de la necesidad de reparar a las víctimas del conflicto que suman 5.700.000 víctimas reconocidas, más de 25.000 desaparecidos forzados y más de 9.000 personas afectadas

por minas. No obstante, la misma implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras genera algunas dudas: ¿se está superando el estado de cosas inconstitucional con la implementación de la Ley 1448?

Finalmente, la panelista se refirió a algunos interrogantes sobre la implementación de la desmovilización y reintegración de ex combatientes, ¿cómo va a ser este proceso ante un eventual acuerdo de paz?, ¿se están direccionando correctamente los recursos para la reparación de las víctimas?; Sumado al trabajo con víctimas ¿se está trabajando con población vulnerable de manera efectiva?. La respuesta a estos interrogantes debe ser tomada en cuenta para la planeación del posconflicto en Colombia ya que de esto depende que se repare efectivamente a las víctimas y se garanticen condiciones de no repetición.



**Mario Gómez**  
Director de la Fundación Antonio Restrepo Barco

La presentación de Mario Gómez se centró en un análisis sobre los derechos a la justicia y a la paz que están en juego en caso de un eventual proceso de paz y desde el análisis de la naturaleza y alcance del delito de reclutamiento ilícito y su tratamiento en el ámbito de la justicia

transicional y en el marco de procesos de paz con miras a garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. Se refirió al análisis sobre la posible ponderación entre los derechos a la justicia y a la paz.

En un primer momento el panelista compartió algunos datos sobre el contexto del delito de reclutamiento alrededor del mundo: 10% de todos los combatientes del mundo son menores de edad; 80% de los conflictos armados que se han desarrollado durante la última década cuentan con combatientes menores de 18 años; 76% incluye combatientes menores de 15 años; 40% de las organizaciones armadas que operan en el mundo utiliza menores de edad entre sus filas. Entre los países en los cuales se ha documentado esta práctica se incluyen Colombia, Angola, Burundi, México, Perú, la Federación Rusa (Chechenia), Turquía, Yugoslavia, Algeria, Chad, Congo, Eritrea, Etiopía, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Líbano, Afganistán, Irak, Irán, Israel, los territorios Palestinos, India, Pakistán, Filipinas, Uzbekistán, Papua Nueva Guinea y Myanmar.

Luego de estos datos de contexto, el panelista procedió a caracterizar este delito de reclutamiento de menores en Colombia: aseguró que aunque las cifras sobre el

reclutamiento en el país son muy variadas y no existe claridad sobre el fenómeno expresado en números, sí existen instituciones nacionales como el ICBF, Defensoría del Pueblo y organizaciones internacionales como la UNICEF, que han realizado esfuerzos para conocer las cifras reales sobre este fenómeno. De estos estudios se ha podido concluir que gran parte de los niños, niñas y adolescentes que han participado en el conflicto lo han hecho desde el grupo armado de las FARC.

A partir de esta realidad, Gómez planteó un interrogante sobre la posibilidad de entender que hay responsabilidad extracontractual del Estado, ya que pese a que se conocía la existencia del delito y su ocurrencia sobre niños y niñas, sujetos con derechos prevalentes, el Estado solo se ocupó del tema 13 años después de su consagración legal. La Política Pública de Prevención del Reclutamiento Ilícito solo se dictó en el año 2010, con la expedición del CONPES 3673, mediante una política que aún hoy es poco eficaz.



A continuación, el panelista compartió información sobre características de las niñas y los niños reclutados y de la situación que han vivido a partir de algunas fuentes consultadas por su organización. Esta información se enfocaba en los motivos por los que los niños, niñas o adolescentes decidieron entrar a un grupo armado, analizando las condiciones de vulnerabilidad de sus contextos, que podría decirse, los obligaron a entrar a los grupos armados como su única opción de vida. Asimismo, aseguró que es un delito que sanciona tanto el reclutamiento como la

utilización por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) -no por BACRIM- y está previsto en el artículo 162 del Código Penal, con mayor severidad que en el Estatuto de Roma, instrumento que lo define como un crimen de guerra. Según algunas interpretaciones, podría entenderse como un delito de lesa humanidad, en virtud de lo establecido en el artículo 7, numeral 1, literal k de dicho Estatuto que, luego de definir los hechos que tienen el carácter de "crímenes de lesa humanidad", expresa que "otros actos inhumanos de carácter similar que causen

intencionalmente grandes sufrimientos o atentan gravemente contra la integridad física o la salud mental o física” pueden recibir tal calificativo.

En esta línea, Gómez enfatizó que si el reclutamiento ilícito es delito de lesa humanidad, sus autores no podrían participar en política, aun y cuando en el Marco Jurídico para la Paz no queda explícito de esta manera. Si sólo se entiende como un crimen de guerra, sí podrían ser elegidos a diversas corporaciones y cargos los máximos responsables de la ejecución de estos actos ilícitos. La Ley Estatutaria que desarrollará este punto definirá el tema. Congreso y Corte Constitucional tienen la palabra.

Por otro lado, el panelista comentó que desde 1997 (año en que se define el delito) hasta 2007 no se profirió ninguna condena por el delito de reclutamiento, y entre 2007 y 2013 se encuentran 100 fallos condenatorios impulsados por gracia de la cooperación internacional norteamericana. Sólo hasta 2013, el ICBF puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación que había atendido 5200 casos de niños reclutados pero sólo hizo denuncia por 900 casos.

En los procesos de Justicia y Paz existen 6600 casos revelados de reclutamiento y por esos casos hay cerca de 1900 personas privadas de su libertad que se sometieron a un proceso de paz y confesiones, y que seguramente serán condenadas por este delito. Se espera que en un eventual proceso de paz con las FARC se actúe de la misma manera.

A nivel internacional, la judicialización no es muy eficiente tampoco y se conocen siete condenas del tribunal de Sierra Leona y una del Congo. El panelista aseguró que pese a que no hay un reproche punitivo suficiente, hay dos tesis en juego: i) se deben investigar, juzgar y sancionar a los responsables de delitos graves sin mayores diferenciaciones. No son admisibles las amnistías; y ii) se deben

investigar, juzgar y sancionar a los responsables de delitos graves en el marco de las posibilidades que ofrece la justicia transicional.

Finalmente, el panelista cerró su presentación poniendo a consideración del auditorio los posibles escenarios a implementar en un proceso de paz a partir de las tesis expuestas anteriormente:

- i. Investigar + Juzgar + Sancionar a los Máximos Responsables (alta dosis de justicia restaurativa en la pena alternativa) + Suspensión de la Pena (Condena de Ejecución Condicional).
- ii. Investigación + Juzgamiento + Sanción de Privación de Libertad a los Máximos Responsables bajo la modalidad de Prisión (Pena Alternativa que se traduce en menos años de prisión que la pena original).
- iii. Investigación + Juzgamiento + Sanción de Privación de Libertad a los Máximos Responsables bajo una modalidad distinta a la Prisión (Pena Alternativa que se traduce en menos años de sanción que la pena original), pero además, introduce otra modalidad de restricción de libertad diferente a la prisión.
- iv. Adoptar en el seno de una Asamblea Constituyente una modalidad de Amnistía Plena para responsables de Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, dado que “el poder constituyente originario tiene por objetivo el establecimiento de una Constitución, está radicado en el pueblo y comporta un ejercicio pleno del poder político, lo que explica que sus actos son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, por lo que dichos actos escapan al control jurisdiccional” (Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010).





**Miguel Samper Strauss**

Viceministro de Política Criminal y Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho

Miguel Samper centró su intervención en tres puntos claves para la discusión: i) Los prerequisites para abordar el tema del panel; ii) ¿cómo estamos en la actualidad en el marco de la Justicia Transicional?; iii) ¿hacia dónde vamos?, proyecciones de cara a vientos de paz que soplan desde La Habana.

En el primer punto el panelista se refirió a la necesidad de hacer una aproximación holística al proceso de paz, pensada desde los principios básicos de verdad, justicia y reparación. Desde el Ministerio de Justicia se ha reiterado que la justicia transicional y su discusión se está subestimando: no se ha visualizado que la justicia transicional comprende los tres principios básicos mencionados anteriormente y que el país no puede seguir reduciendo la justicia transicional a la justicia penal.

En el segundo punto, Samper comentó que el proceso de Justicia y Paz fue un modelo que sirvió para ciertos puntos, pero fue una apuesta muy arriesgada para el país en el proceso de paz centrar el tema en un pilar judicial, en tanto no permite que se esclarezca por completo la verdad. Justicia y Paz ha demostrado que muchos elementos no se pueden repetir porque significa un esfuerzo sobrehumano, no es un modelo integral ni un modelo exacto de justicia transicional. El Gobierno tuvo que adaptar este

modelo y mejorarlo para poder suplir las necesidades que se desprenden de los principios de verdad, justicia y reparación. Se tuvo que hacer una planeación para los procesos de reparación a víctimas, de procesos de verdad y procesos de restitución de tierras, medidas extrajudiciales y judiciales que se complementarían entre sí.

Finalmente, sobre el tercer punto: ¿hacia dónde vamos?, ¿cómo tendría que ser un esquema que supla las necesidades del país actualmente?, planteó que es necesario que se den debates que abarquen puntos diferentes a lo penal, es decir, debates amplios sobre la verdad: ¿comisión de la verdad?, ¿quiénes las compondrían?, ¿es necesario una comisión de la verdad?; en materia de reparación es importante hacer un análisis de los impactos reales de la Ley de Víctimas y su implementación, e indagar sobre su relación con la reparación judicial y si se ha promovido e implementado correctamente. La política de desarrollo se debe revisar para analizar cómo generar políticas que interactúen con los principios de la justicia transicional. La oportunidad que vive el país es la oportunidad perfecta para hacer estos análisis y responder interrogantes, pensando en un posconflicto con procesos de reconciliación nacional pensados desde una política integral de verdad y justicia transicional.



**José Félix Lafaurie**  
Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN)

Lafaurie comenzó su intervención asegurando que hay que reconocer el problema de legitimidad que tiene el Gobierno colombiano en muchas de sus regiones: muchas poblaciones no creen en los mecanismos ni en el proceso que ofrece el Gobierno para el acceso a la reparación, verdad y justicia. Asimismo, refiriéndose al proceso de diálogos de La Habana aseguró que el Gobierno no ha clarificado el escenario bajo el cual se está negociando, y bajo qué condiciones se están negociando los mecanismos de justicia transicional.

También resaltó los resultados alcanzados en el Gobierno anterior (Presidente Álvaro Uribe) en el que se desmovilizaron 55.000 combatientes entre desmovilizaciones individuales y colectivas, se presentaron mejoras considerables en la seguridad según las encuestas y la favorabilidad del país frente al presidente Uribe. Fue durante ese Gobierno que se logró contrarrestar medianamente los efectos de un conflicto que adolece el país hace más de 50 años. Este conflicto surge por los

problemas de desarrollo rural, y el Gobierno actual no ha hecho un esfuerzo consistente por conocer esta realidad. Según Lafaurie, esta es la única manera de comprender y atacar las raíces del conflicto interno en Colombia.

El panelista aseguró que esta necesidad no se refleja en las intenciones del Gobierno actual por lo que considera que a pesar de que el proceso de los diálogos de paz sea exitoso el problema real prevalecerá, y en consecuencia, si bien el Gobierno ha hablado de una reforma agraria, considera que lo que está en juego es la propiedad privada de los colombianos, la propiedad rural de quienes han adquirido ese derecho digna y legalmente.

Finalmente, consideró que el proceso de diálogo en La Habana debe ser más abierto y no se deben discutir temas que no influyan directamente en la solución del conflicto armado interno en Colombia, de lo contrario, serán paños de agua tibia que sólo encrudecerán el conflicto.



## Aspectos Relevantes

### Tema 2. El reto de la Reintegración y la Reconciliación

#### LA REINTEGRACIÓN: UN RETO CON APRENDIZAJES ADQUIRIDOS

Colombia se ha enfrentado a procesos de desmovilización y reintegración individual y colectiva desde hace varios lustros. El programa de desmovilización del Gobierno Nacional, en sus de 10 años de trabajo, ha tenido múltiples aprendizajes que pueden ser tenidos en cuenta, ante un eventual acuerdo de paz con las FARC. Varias lecciones aprendidas se pueden extraer de esta experiencia:

- a. La reintegración es un proceso de largo plazo.
- b. Se requiere una estabilidad jurídica suficiente para todos los desmovilizados.
- c. La rehabilitación psicosocial es un componente central para el adecuado proceso de reintegración de los desmovilizados.
- d. Los programas de reintegración deben contener elementos de reconciliación, sin éstos no puede haber reintegración. Estos programas deben posibilitar la aproximación entre víctimas y victimarios.
- e. Los programas de reintegración deben contemplar a las comunidades receptoras, procurando el fortalecimiento del tejido social en su conjunto.

#### *Sobre la Reconciliación y el Perdón*

*"Colombia necesita perdonar, y más allá de la violencia derivada del conflicto armado, la violencia societaria es de largo el gran problema de Colombia.*

*La sociedad necesita transformarse culturalmente para pasar de una economía política del odio a una cultura política del perdón, además de abordar las causas objetivas y subjetivas de la violencia: la exclusión social, política y económica por una parte y la rabia, resentimiento y rencor, y deseo de retaliación por otra.*

*El papel del perdón en la transición es entonces fundamental. Puede haber perdón sin reconciliación pero no viceversa y la paz sin perdón no se consolida adecuadamente. La dignidad es la razón principal del perdón y la reconciliación significa recuperar la confianza en el ofensor".*

**Leonel Narváez**  
Fundación para la Reconciliación

f. Debe existir el principio de la corresponsabilidad en estos programas. El involucramiento de los sectores económicos y productivos es fundamental.

g. Es importante tener en cuenta la trayectoria de programas anteriores y evaluar su funcionalidad a futuro.

#### LOS PROCESOS MACRO Y MICRO DE LA RECONCILIACIÓN

En los procesos de reconciliación se deben considerar las conexiones entre el nivel MACRO de construcción de paz y el nivel

MICRO, es decir, la relación entre las negociaciones, el acuerdo de paz de los líderes de Estado y los grupos armados y; lo que ocurre en el nivel de la comunidad.

Existen factores MACRO que pueden no ser ciertos en el nivel MICRO. en el nivel macro tal vez sea suficiente con la firma de un acuerdo de paz, pero en el nivel MICRO se necesita construir la paz, y construir la paz en lo social y político. En este sentido, es importante promover iniciativas de mediación local en los territorios, donde los gobiernos locales puedan jugar un rol importante en la construcción de paz.





## Tema 3

Verificación, garantía e implementación de los acuerdos de paz y acompañamiento de la Comunidad Internacional



## Moderadora

**Sandra Borda**

Investigadora del Departamento  
de Ciencia Política de la  
Universidad de los Andes



## Panel 3

El tercer panel abordó los temas relacionados con la verificación de los acuerdos, los posibles mecanismos para su efectiva implementación y el acompañamiento internacional, experiencias comparadas, involucramiento de la sociedad civil en el monitoreo de los acuerdos, acompañamiento político de la comunidad internacional, asesoría técnica y transferencia de recursos para la implementación de los acuerdos en el posconflicto.



## Panelistas

**Emma Nilénfors**

Jefe de Cooperación de la  
Embajada de Suecia

**Roberto Menéndez**  
Jefe de Misión MAPP-OEA

**Marcelo Pisani**  
Jefe de Misión OIM

**Fabrizio Hochschild**

Coordinador Residente Naciones Unidas

**Peter Natiello**  
Director USAID



**Fabrizio Hochschild**

Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia

Fabrizio Hochschild inició su intervención asegurando que si se llega a firmar un acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, se marcaría el inicio de un camino complejo en el que se debe analizar y controlar la brecha entre la expectativas y los resultados tempranos, esto teniendo en cuenta la experiencia internacional de otros países en las que generalmente en las primeras etapas existe desconfianza frente a los acuerdos a implementar.

Es en este contexto que el establecimiento de mecanismos de verificación e implementación son elementos clave para establecer la confianza en los acuerdos firmados. Éstos mecanismos deben ser diferentes entre sí para garantizar su efectividad y por ende su confiabilidad. Hochschild mencionó que uno de los mecanismos de confianza puede ser la presencia internacional, de manera que se generan espacios donde las partes pueden dirimir diferencias.

Por otro lado, en el caso específico de Colombia, si se logra firmar un acuerdo de paz, la implementación requerirá el análisis de tres puntos claves: i) A nivel logístico, el monitoreo de los acuerdos en terreno va a requerir la participación activa de personas y mecanismos que faciliten su movilidad por diferentes caminos. ii) En cuanto al tratamiento de las brechas de confianza y los desafíos logísticos, se requiere imprescindiblemente de un acompañamiento. No sólo será necesario planear mecanismos que generen confianza sino que se debe pensar en mecanismos locales que den solución a los posibles conflictos que surjan después del acuerdo. iii) Se debe tener claridad sobre la existencia de una brecha entre la realidad y la retórica y por ende se debe hacer un gran esfuerzo por la construcción de paz desde los territorios, desde antes de la firma de un posible acuerdo.

El panelista compartió tres ejemplos de acuerdos de paz dentro de los cuales dos tuvieron un apoyo de Naciones Unidas:

- i. En primer lugar se refirió a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, también conocida como MINUGUA. En este caso se trató de una operación de mantenimiento de la paz con el fin de verificar el acuerdo definitivo referente al cese al fuego, separación de las fuerzas y la desmovilización de combatientes. Esta operación incluyó más de 250 expertos legales. El personal enfocó su trabajo en la verificación de los acuerdos.
- ii. El caso de Bosnia Herzegovina que finalizó el 11 de octubre de 1995. Desde entonces y hasta el 20 de diciembre de 1995, tropas de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) supervisaron una cesación del fuego acordada para permitir que se realizaran negociaciones de paz en Dayton, Ohio. El acuerdo y sus 11 anexos cubrían una amplia gama de temas incluyendo: aspectos militares sobre el acuerdo de paz; estabilización regional; delineación de la frontera entre las entidades de la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Serbia; elecciones democráticas; derechos humanos; asistencia a refugiados; aspectos civiles del arreglo de paz y; una Fuerza Internacional de Policía.
- iii. El caso de Filipinas, país que vive un conflicto hace 44 años y que no ha contado con la participación de Naciones Unidas. Recientemente firmó un acuerdo compuesto por tres pilares, que buscan principalmente la exploración de todas las vías y soluciones posibles para lograr la paz y promover un acuerdo inclusivo, que tenga en cuenta todos los componentes religiosos, étnicos y culturales de la sociedad en el sur de las Filipinas. Este acuerdo sería entre los líderes religiosos islámicos y cristianos de Mindanao, y los representantes de la Delegación del Gobierno encargados de las negociaciones en el sur de las Filipinas.



**Emma Nilenfors**  
Jefe de Cooperación de la Embajada de Suecia

Emma Nilenfors dio inicio a su intervención asegurando que desde la perspectiva de la cooperación internacional, Colombia es un país con características atípicas ya que recibe cooperación internacional y al mismo tiempo otorga cooperación a otros países. Asimismo,

otra de sus particularidades es que el Estado colombiano tiene presencia, en teoría, en todo el territorio pero en la práctica muchas veces esta presencia no es efectiva. En este orden de ideas, la panelista planteó cinco puntos en su exposición que parten de la premisa de la

importancia de la cooperación internacional para Colombia, tanto por sus aportes económicos como por la experticia que ha acumulado y que es de gran ayuda en el análisis y atención del conflicto armado interno.

- i. El primer punto que Nilenfors compartió surge de la preocupación frente al papel que ejercerá la cooperación en el país en caso de que los diálogos de paz prosperen y comience un posconflicto; aún no hay claridad sobre lo que el Gobierno quisiera que la cooperación internacional apoyara en un eventual proceso de paz y esto desorienta a las agencias de cooperación actualmente. Sin embargo, considera que en Colombia el Gobierno es quien debe tener el rol principal en la implementación de los posibles acuerdos.
- ii. Se refirió al esfuerzo del Gobierno colombiano por buscar una salida negociada al conflicto y enfatizó la importancia de esta oportunidad como la oportunidad más real de que se firme un acuerdo de paz con las FARC; en otras palabras "es ahora o nunca" y por esta razón el Gobierno debe comenzar a socializar las posibles direcciones en las que esperaría apoyo de la cooperación internacional. De igual forma, Nilenfors aseguró que es importante enfocar el proceso de diálogo, paz y planeación de un posible posconflicto en metas reales y resultados a largo plazo; estas metas y resultados deben tener como principios la transparencia y la rendición de cuentas con el país y los cooperantes.
- iii. La cooperación no es un actor grande en el país, por lo que hay que involucrar a

otros sectores de la sociedad civil incluyendo el sector privado. Este involucramiento debe estar enfocado en cómo puede contribuir cada sector a la construcción de paz y al posconflicto.

- iv. La transparencia y claridad sobre cómo se está manejando e invirtiendo los recursos de cooperación en el país, lo cual es una tarea importante tanto para mostrar a los ciudadanos de los países cooperantes cómo se están invirtiendo sus recursos, como para el Gobierno de Colombia en el seguimiento a la cooperación.
- v. El quinto y último punto la expositora se refirió a la inclusión de mujeres en todos los procesos de construcción de paz y posconflicto que se piensen implementar.

Por otro lado, Nilenfors se refirió a la similitud de temas que trabajan las agencias de cooperación internacional, como por ejemplo el tema de desarrollo rural o el tema de víctimas, pero recordó que hay temas como el de participación política que no cuentan con tanto apoyo desde la cooperación internacional y que merecen la mayor atención y apoyo para que se garanticen estos derechos en una etapa de posconflicto en Colombia.

Finalmente, la representante Sueca expresó su inquietud sobre qué entidad o cuáles entidades estarán a cargo de la implementación de los acuerdos. Considera que sería del agrado de la cooperación internacional que una sola entidad se encargará del direccionamiento de recursos provenientes de la cooperación y que estarían enfocados en la implementación y monitoreo de los acuerdos.





**Roberto Menéndez**  
Jefe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA)

Roberto Menéndez compartió en un primer momento la experiencia de la Misión en Colombia. Aseguró que la MAPP-OEA goza de un mandato amplio que tiene como principio el respeto a las formas de organización pero manteniendo la posibilidad de un mandato autónomo, flexible e imparcial. Así mismo, aseguró que Colombia es un país que sin haber entrado en una etapa de posconflicto ha hecho esfuerzos importantes por implementar medidas de justicia transicional en medio del conflicto, lo cual sienta las bases para la construcción de la paz una vez se firme un acuerdo de paz.

Es en este ámbito de construcción de paz que la comunidad internacional debe tener claridad sobre cómo, dónde, qué y cuándo puede intervenir para apoyar el modelo de Justicia Transicional para el posconflicto que se viene implementando. Igualmente, en Colombia el concepto de territorio debe ser prioritario para la implementación de las políticas que se tengan pensadas para el posconflicto. Es desde los territorios y por consiguiente, desde

un enfoque territorial que se construye la paz, entendiendo y analizando sus contextos y necesidades. La confianza en las instituciones es uno de los pilares para que el posconflicto se desarrolle correctamente en el país. Para tal objetivo se debe pensar en un enfoque inclusivo de las minorías en Colombia, que garantice una legitimidad de los acuerdos y su implementación.

Si bien la MAPP-OEA no cuenta con todas las respuestas para enfrentar todas las necesidades del posconflicto, sí cuenta con una experiencia importante que puede aportar aprendizajes, retos y percepciones de cómo podrían planearse los caminos del posconflicto. Por tal razón, la Misión está dispuesta a colaborar con el Gobierno dentro de sus posibilidades y a partir del trabajo que ha desarrollado en el país.

Actualmente, la Misión tiene presencia activa en los territorios con mayor afectación del conflicto armado. En estos territorios se presta un acompañamiento a víctimas a partir de las

políticas estatales de verdad, justicia y reparación. Por ejemplo, acompañan a víctimas a las versiones libres en el proceso de justicia y paz (Ley 975 de 2005), acompañan a funcionarios y reclamantes en el proceso de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011). Entre sus actuales funciones también se destaca el apoyo a distintas iniciativas comunitarias, monitoreo de condiciones de seguridad, asistencia técnica, balance del proceso de restitución, entre otros.

Asimismo, se ha partido del respeto por las distintas formas de organización en el país, brindándoles las herramientas para que sus necesidades sean oídas por el Gobierno y puedan mejorar las falencias de sus

condiciones de vida. Todas las actividades y trabajos adelantados plantean “no ir ni adelante, ni atrás del proceso de los colombianos, sino al lado”.

Roberto Menéndez aseguró que el modo de trabajo que ha implementado la MAPP-OEA en Colombia podría ser una de las tantas posibilidades de implementación, verificación y acompañamiento a los posibles acuerdos de paz que se pudieran acordar entre el Gobierno y las FARC, pero no necesariamente es la única manera de hacerlo. Una vez más aseguró que la Misión está dispuesta a ofrecer su experiencia y sus capacidades para acompañar el proceso en el país.



**Marcelo Pisani**  
Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El jefe de Misión de la OIM inició su intervención asegurando que Colombia es un país que goza de ciertas particularidades tales como que, en primer lugar, es un país de ingreso medio y, en segundo lugar, tiene una institucionalidad fuerte pero lenta a la vez.

Pisani expresó su inquietud sobre cuál podría ser el actor capaz de articular diferentes actores de cooperación para la implementación de proyectos en Colombia. Asimismo, aseguró que la cooperación se debe alinear con el Plan

de Desarrollo Nacional con miras a la construcción de la paz desde las regiones. Esto permitiría que los acuerdos se implementen satisfactoriamente y que los recursos de cooperación ayuden realmente no sólo a la verificación de los acuerdos sino a la implementación de los mismos, haciendo uso de la experiencia adquirida durante el trabajo en el país y la correcta planeación del trabajo que quiere adelantar en pro de la construcción de paz.

Por otro lado, el Jefe de Misión de la OIM comentó que si bien la agencia de cooperación estadounidense USAID es el segundo cooperante en Colombia en términos monetarios, es necesario que el Gobierno colombiano analice en qué campos y aspectos del desarrollo del país quiere que se inviertan estos recursos. Se esperaría que el Gobierno diseñe un plan de inversión de este tipo de recursos que esté enfocado en las zonas de mayor conflicto del país. A partir de este planteamiento, el panelista compartió su preocupación preguntándose: ¿hasta cuándo se va a contar con cooperación internacional en el país?. Si el país tiene en cuenta este interrogante y planea el posconflicto con anticipación, podría crear desde ya alianzas estratégicas con actores de la cooperación que puedan dejar su experticia en el terreno en donde han adelantado hasta el momento su trabajo.

Para el expositor, entre los principales desafíos que enfrenta el país ante el posconflicto se encuentran la capacidad de respuesta rápida y las posibles victorias tempranas; por esta razón es necesario planear bien la posible

desmovilización, y los temas de Derechos Humanos desde un enfoque integral. Asimismo, es importante tener pronto una respuesta sobre quién o quiénes dentro del Estado y a nivel internacional estarían encargados de la implementación de los acuerdos, teniendo siempre las metas claras e indicadores medibles sobre la sostenibilidad de la inversión que haría la cooperación internacional en la etapa de posconflicto.

Finalmente, Pisani ofreció el apoyo de la OIM al proceso de paz de manera amplia y en la medida de las posibilidades de su mandato, en el que la atención a las víctimas del conflicto armado es uno de los pilares. Asimismo, resaltó la importancia de la iniciativa de paz de la que se ha abanderado el Gobierno. La búsqueda de la paz y la construcción de la misma dentro de un marco normativo coherente, con principios y respeto por los derechos humanos debe ser un fin común entre el Gobierno y la sociedad civil, y es en ese esfuerzo mancomunado que la cooperación internacional debe enfocar sus recursos. Se debe procurar la confianza y seguridad en los acuerdos que se lleguen a firmar.



Peter Natiello  
Director de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Natiello comenzó su exposición asegurando que Estados Unidos resalta el empeño del Gobierno del Presidente Santos en la búsqueda exhaustiva de la paz. En medio de este esfuerzo del Gobierno colombiano, en caso de

lograr un acuerdo de paz, el apoyo de los Estados Unidos se canalizaría por medio de distintas agencias de cooperación dependiendo del tema.

El director de USAID aseguró que Estados Unidos sí está interesado en recibir algunas directrices por parte del Gobierno Nacional frente a cómo espera canalizar el apoyo de la cooperación internacional y en qué áreas considera que se debe invertir más, en una etapa de posconflicto. Asimismo, Natiello aseguró que USAID seguirá apoyando a Colombia con o sin acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, pero se espera que los diálogos prosperen ya que si se logra un acuerdo, las condiciones para el éxito de la misión de USAID mejorarían sustancialmente. En esta línea, el expositor recordó que a pesar de que USAID es un donante mayoritario en el país, los desafíos que enfrenta Colombia de cara a un proceso de paz son mayores que la donación que pueda brindar Estados Unidos. Por esta razón, USAID hace un llamado para analizar las estrategias que se utilizarán para enfrentar estos desafíos y saber utilizar y administrar correctamente los recursos que serán usados para la construcción de paz en Colombia.

Además, Natiello propuso que se focalicen las zonas de mayor conflicto en el país y sean tenidas en cuenta como tal en un posible plan de desarrollo, en el que se analice la inversión de regalías y se provea a estas poblaciones de planes accesibles para la construcción de paz desde los territorios.

Por otro lado, el panelista expresó su preocupación por la definición del tiempo que durará la cooperación norteamericana en el país y hasta qué punto considera el Gobierno que va a necesitar este tipo de cooperación. En

esta línea, el expositor aseguró que para USAID las alianzas público privadas son vitales para enfrentar un posconflicto como el que se espera que viva Colombia, de esta manera se garantiza un mejor impacto de las inversiones.

Frente a los desafíos en la implementación de los acuerdos, el expositor considera que los primeros 24 meses serán cruciales, ya que serán las victorias tempranas las que cambien la percepción de los colombianos frente al proceso de paz. En estos primeros meses de implementación de acuerdos es necesario tener un plan de acción listo, que esté soportado por una institucionalidad fuerte y preparada para reaccionar frente a nuevos desafíos. Entre los principales desafíos que tendrá que enfrentar el país, se encuentran la preparación para la desmovilización, el desarrollo rural y de tierras, el acceso al capital y el fortalecimiento de las cadenas de valor, y sobre todo la promoción y respeto por los derechos humanos.

Finalmente, el director de USAID en Colombia compartió la inquietud de Emma Nilenfors frente a la incertidumbre que tienen las agencias de cooperación sobre qué entidad o entidades estarán encargadas del posconflicto y cómo se está planeando esta etapa; si se responden estas inquietudes y se trazan metas claras, se le posibilitará a las agencias de cooperación invertir mejor sus recursos, sin que esto signifique que se aumenten los recursos destinados a este fin, sólo que los recursos existentes se inviertan correctamente.





## Aspectos Relevantes

### Tema 3. Verificación, garantía e implementación de los acuerdos de paz y acompañamiento de la comunidad internacional

- La cooperación internacional, puede aportar a la Paz en tres ámbitos: en la confianza, la legitimidad y las realizaciones concretas. Puede contribuir a fortalecer la confianza entre todos los actores colombianos; dar legitimidad al proceso de transición al otorgar credibilidad y transparencia y; es un facilitador, sin sustituir al Estado, en acciones que complementen los esfuerzos de la sociedad, además de ser acompañante de los actores involucrados en el proceso.
- La cooperación identifica varios desafíos en la implementación de los acuerdos y la transición hacia la paz. El proceso de construcción de paz es un proceso de carácter más rural y multimodal, lo cual representa una gran oportunidad para las zonas rurales colombianas. Asimismo, la construcción de paz regional generará expectativas que requieren una adecuada priorización de zonas. Se requerirá también de un reacomodamiento de la arquitectura institucional, de la reconstrucción del tejido social y la estabilización de las comunidades.
- La cooperación puede comenzar estratégicamente a trabajar desde ahora en los temas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y especialmente todo lo que tiene que ver con mujeres, no solamente como víctimas sino como actores esenciales en la construcción y la consolidación de la paz.

*El acompañamiento en el monitoreo de la implementación de los acuerdos en terreno va a ser muy exigente y por tanto el acompañamiento internacional es imprescindible.*

*No solo habrá necesidad de fortalecer la capacidad de verificación, monitoreo y realización de informes, sino que será preciso vincular dicho monitoreo con el fortalecimiento de la capacidad de resolución de conflictos a nivel local.*

*Vincular a las regiones en los esfuerzos oficiales de planificación para la construcción de paz y cerrar la brecha entre retórica y realidad, pueden ser roles de la cooperación internacional, a la hora de implementar los acuerdos.*

- En este periodo de transición, el trabajo con las víctimas, la reparación y la verdad son fundamentales para sanar heridas y garantizar la no repetición. Unido a lo anterior, con la participación política de la ciudadanía, se crean mejores resultados y se otorga legitimidad al proceso.





## Tema 4

### La institucionalidad para la seguridad ciudadana en un escenario de posconflicto Conferencia: Seguridad ciudadana: Retos Urbanos y Rurales

César Restrepo

Director del Área de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional

Restrepo abrió su discurso refiriéndose a un elemento fundamental en el análisis de las acciones llevadas a cabo por los grupos al margen de la ley y es la variación sustancial en la magnitud de dichas acciones a lo largo del tiempo, lo que genera un cambio en su caracterización.

Profundizando la discusión sobre seguridad, enfatizó su carácter dinámico y cambiante en el tiempo, siendo un campo en el que diariamente surgen nuevos retos a medida que se combaten los actuales. En este punto, Restrepo distinguió entre los retos urbanos y rurales, explicando que en el primer ámbito la población ciudadana tiene una mayor demanda de seguridad, y en el segundo, existen desafíos asociados a la restitución de tierras, víctimas y protección de recursos naturales principalmente.

Frente a nuevos retos asociados a un eventual proceso de paz, el representante del Ministerio de Defensa planteó la necesidad de llevar a cabo una transformación del sector defensa

involucrando a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional para prepararse con anticipación a los retos del posconflicto. Es por esto que hace énfasis en una perspectiva de posconflicto como un escenario donde surgirán nuevas amenazas y permanecerán otras como el narcotráfico, la delincuencia organizada y el lavado de activos.

Restrepo indicó que en el nuevo escenario, las fronteras se convierten en uno de los retos principales debido a que las dinámicas delictivas y las actividades criminales no son solo de tipo interno sino que van más allá de los límites del país. En las fronteras cobran relevancia asuntos como la entrada y salida de recursos, las relaciones entre países y la coordinación. Colombia, resolviendo el conflicto armado, tiene que hacer un trabajo muy detallado en este aspecto para garantizar la sostenibilidad de todos los esfuerzos de seguridad.

Al referirse al tema de seguridad ciudadana, Restrepo afirmó que se trata de un proceso

inter-agencial que aún continúa en construcción y fortalecimiento. En este ámbito, resalta cinco elementos fundamentales a tener en cuenta: i) la prevención situacional; ii) la justicia y víctimas; iii) la ciudadanía activa y responsable; iv) la cultura de la legalidad y la convivencia; y v) la prevención social y el control policial. Dentro de la estrategia a seguir en cuanto a garantía de la seguridad ciudadana, Restrepo nombró tres frentes principales que se deben atacar desde

un enfoque preventivo: i) el de la prevención del delito; ii) la lucha contra el crimen, y iii) la cultura ciudadana. Por último, señala que se debe realizar una intervención focalizada y diferenciada, que empiece por el reconocimiento de la especificidad del conflicto y el problema en cada contexto, mezclada con una cooperación entre los ámbitos policial y judicial.



## Moderadora

**Marcela Prieto Botero**

Directora del Instituto de Ciencia  
Política Hernán Echavarría Olózaga  
(ICP)



## Panel 4

El propósito del panel fue discutir sobre temas de convivencia, seguridad ciudadana, seguridad pública y las reformas institucionales que serán necesarias para afrontar la transición hacia el posconflicto. Los panelistas discutieron temas como las principales amenazas a la seguridad ciudadana y del Estado que prevalecerán en el posconflicto y las reformas institucionales que son necesarias para adecuar la institucionalidad (Fuerza Militares y Policía Nacional, Ministerios de Defensa e Interior) de forma que pueda actuar con eficacia para garantizar la seguridad de los ciudadanos.



## Panelistas

**Jairo Rolando Delgado Mora**  
General(R) - Director de Análisis del  
Observatorio de Política y Estrategia  
en América Latina (OPEAL)

**Román Ortíz**  
Director Decisive Point

**María Victoria Llorente**  
Directora Fundación Ideas para la Paz (FIP)

**Mayor Genral Luz Marina Bustos**  
Subdirectora de la Policía Nacional  
de Colombia



General (R) Jairo Delgado Mora

Director de Análisis del Observatorio de Política y Estrategia en América Latina (OPEAL) del Instituto de Ciencia Política (ICP)

Según el panelista, a la Policía Nacional se le asignó la tarea de la preservación de la seguridad ciudadana en el marco de la Constitución de 1991, en un escenario de cambios y negociación con las desmovilizadas guerrillas. Dicha definición fue aceptada y considerada como la correcta para una policía de posconflicto y en este sentido la primera experiencia de este tipo la tuvo el país en 1991.

Para Delgado, el posconflicto es un escenario en el que la violencia no va a desaparecer sino que probablemente va a mutar y a transformarse. En este contexto, las labores de la Policía deben garantizar la seguridad en un nivel más focalizado y diferenciado por departamentos y municipios. Además, los gobernadores y dirigentes locales deben desarrollar e integrarse a las estrategias de seguridad ciudadana para contar con acciones de refuerzo paralelas en un nivel regional y local.

También afirmó que lo anterior hace parte de un enfoque denominado "Geo-criminalidad" que

consiste en el diseño de estrategias diferenciadas en cada contexto específico del país. Desde su punto de vista, debería existir un nivel mayor de autonomía regional para hacerle frente a las dinámicas de cada contexto, desplegando un modelo de seguridad rural que permita la preservación del control institucional. En el contexto urbano, existe un enfoque parecido que es el del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, que busca también lograr un mayor cubrimiento en términos de seguridad ciudadana y fortalecer sus capacidades de actuar ante los distintos escenarios de violencia y criminalidad.

Por último, el General retirado señaló que una de las consecuencias que tuvo y sigue teniendo el conflicto armado interno en términos de seguridad ciudadana, ha sido la restricción de su despliegue. No obstante, este despliegue y fortalecimiento serán necesarios para satisfacer las nuevas demandas de seguridad emergentes en un escenario de firma de acuerdos de paz con las FARC y de posconflicto.



Román Ortiz  
Director de Decisive Point

Para Román Ortiz el posconflicto debe ser asumido como un proceso que se enfrenta a múltiples obstáculos antes de llegar a un desenlace exitoso, entre los cuales se encuentra la desmovilización parcial de los actores armados. A partir de esto, plantea un par de dilemas acerca de la construcción de paz y las condiciones necesarias para que esta se lleve a cabo. Por un lado, Ortiz se pregunta sobre los mecanismos para lograr la implementación de los acuerdos sin dejar vacíos estratégicos, y por otro lado indaga sobre las medidas para enfrentar los sectores disidentes y acercar a comunidades que están profundamente divididas.

El expositor propone la posibilidad de replantear los modelos de desmovilización vigentes y apostarle a un modelo de desmovilizaciones individuales, argumentando que los registros sobre estos procesos indican que es más fácil construir y garantizar la reintegración de los excombatientes en un nivel individual que en uno colectivo. Desde su perspectiva, este modelo garantiza la

irreversibilidad del proceso de desmovilización. A pesar de que no cree que vaya a darse una desmovilización completa como la de El Salvador, afirma que el Estado colombiano se enfrentaría a un escenario de seguridad mucho más complejo en el caso de optar por una desmovilización colectiva, debido al aumento en el número de actores que se deben supervisar. Esto dentro de un discurso que, según él, debe integrar los aspectos de desmovilización, desarrollo y seguridad.

Dentro de la transición, Ortiz evidencia dos etapas: una inicial de desmovilización de los actores armados y una más prolongada y a largo plazo que tiene que ver con la construcción de paz y de unas ciertas condiciones que permitan la terminación del conflicto y eviten su resurgimiento posterior.

Este proceso va a poner al Estado frente a tres complejos dilemas:

- I. Problemas asociados a la seguridad ciudadana que se derivan de un proceso

de desmovilización, en el que es necesario pacificar una guerrilla de vieja data y reintegrarla a la sociedad colombiana.

- ii. El dilema de cómo enfrentar a los actores disidentes o bandas criminales que se opongan a la desmovilización y que amenazarían con descarrilar el proceso.
- iii. El reto de mantener la ley y el orden al tiempo que se le garantiza a la guerrilla la participación democrática dentro de una

sociedad dividida en su concepción de dicho actor armado.

Para finalizar su presentación, Román Ortiz afirmó que un hipotético escenario de acuerdo de paz tendrá el reto adicional de transformar la Policía y en general a toda la fuerza pública. Dicha transformación consistiría en una expansión del rol de la Policía hacia el interior, y un giro del papel de las Fuerzas Militares hacia tareas fronterizas, de control territorial y en general de mantenimiento de la seguridad nacional.



**María Victoria Llorente**  
Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz

María Victoria Llorente inició su intervención afirmando que en los debates recientes ha sido común hablar del posconflicto como algo que va a pasar en el futuro, aún y cuando en Colombia ya existen manifestaciones del posconflicto que se hacen evidentes, por ejemplo, en la existencia de las bandas criminales y en el proceso de Justicia y Paz. Desde su perspectiva, no existen razones por las cuales creer que la situación empeoraría ante una eventual desmovilización de las FARC, teniendo en cuenta que el país ya cuenta con la experiencia para realizar esos procesos y con lecciones aprendidas de anteriores procesos de negociación tanto con las

guerrillas como con grupos paramilitares.

En este sentido, un hipotético acuerdo de paz con las FARC debe revisar y repasar la experiencia pasada con las AUC, tanto en términos de su proceso de desmovilización, como para entender los vacíos que dejaron estos actores y que fueron llenados por bandas criminales emergentes. Contrario a lo expuesto por Ortiz, Llorente expresó no creer conveniente una desmovilización individual, ya que por ese medio, el país se enfrentaría a riesgos de seguridad ciudadana mayores, difusos y por lo tanto, más difíciles de manejar que si se tratara de un proceso de desmovilización colectiva. Además, indicó que

aunque es válida la preocupación por el número de participantes en el proceso de reintegración a la vida civil, también entiende como una oportunidad, el proyecto político que los ex integrantes de la guerrilla puedan emprender y como un camino fuerte y prometedor para el desenlace exitoso del proceso de paz.

Llorente plateó también tres aspectos sobre los cuales la sociedad debe debatir:

i. El primero tiene que ver con el marco legal bajo el cual va a operar el país en el posconflicto, teniendo en cuenta que los marcos legales del conflicto dejarían de tener validez y que problemas como el crimen organizado y el narcotráfico continuarán vigentes a pesar de que se firme un acuerdo. En ese escenario, es necesario que los ciudadanos estén dispuestos a adoptar nuevas categorías para entender y referirse a estas problemáticas y para lograr una transición hacia un escenario nuevo desde todos los frentes.

ii. En segundo lugar, indicó que en un nuevo escenario de paz la actividad policial se volverá cada vez más relevante al igual que la necesidad más amplia de discutir una posible reforma del sector defensa. En este marco debe plantearse también la importancia de la adecuación estratégica de la justicia para enfrentar el crimen organizado, desde un enfoque que permita analizar los hechos criminales de manera conjunta y sistemática y no caso por caso.

iii. Por último, en cuanto a la seguridad territorial, recalcó la relevancia de pensar y discutir el tema de las fronteras y de la fragmentación del territorio. Es necesario preguntarse: ¿cómo se van a recuperar los territorios con alta presencia de actores armados? y ¿cómo se van a llenar institucionalmente los vacíos que se generarán para evitar que nuevos actores ilegales lo hagan?, todo esto con el fin de ir recuperando el control sobre el territorio nacional.



Mayor General Luz Marina Bustos  
Subdirectora de la Policía Nacional de Colombia

La Mayor General Bustos inicia su participación expresando la importancia de conocer la historia de la Policía Nacional, entender su pasado, sus funciones actuales y su rol en los futuros escenarios del país.

Con respecto a los cambios que ha experimentado la institución, la Mayor General explicó que desde los años noventa se han venido generando políticas orientadas a lograr una mayor efectividad del servicio y un

involucramiento más profundo con la comunidad. Dentro de los programas que ha implementado la Policía para fortalecer el servicio de vigilancia, resaltó la progresiva presencia y consolidación de la Policía en sectores urbanos y rurales. En este sentido, comentó que en la actualidad la Policía cuenta con más de 2400 puntos fijos y 600 móviles que dejan como resultado 3000 puntos de control en todo el territorio nacional. Este proyecto de consolidación territorial tiene una orientación especial hacia zonas campesinas con proyectos productivos, resguardos indígenas y parques naturales que generen en las áreas rurales la promoción del sentimiento generalizado de seguridad y confianza en el servicio prestado por la Policía.

La Mayor General Bustos también afirmó que con el fin de preservar las libertades ciudadanas, trabajar en la prevención y el control del crimen, y lograr una construcción eficaz de relaciones horizontales con la comunidad dentro de las que operan, la Policía ha desarrollado una serie de estrategias coherentes y coordinadas que le ha permitido generar esa presencia en todo el territorio nacional, estableciendo lazos con la comunidad, enfocándose siempre hacia el objetivo de mayor efectividad, todo esto bajo la premisa de proteger la convivencia ciudadana.

Por otra parte, de acuerdo con la panelista,

otras responsabilidades de la institución son prestar el servicio de vigilancia, actuar contra el delito común y promover el trabajo comunitario tanto en un ambiente urbano como en uno rural. Pasando a un plano más amplio, un propósito importante es combatir el delito transnacional que ha ido surgiendo como producto de la evolución de la globalización del crimen. Además, la Policía se debe comprometer en el proceso de transición del conocimiento de la entidad que se basará en la ciencia de la policía como nueva política educativa institucional.

Por último, la Mayor General explicó que la seguridad ciudadana adquiere una gran relevancia en el contexto de posconflicto y se convierte en un elemento necesario de estabilidad. Colombia ha venido avanzando en ese tema con políticas públicas importantes como el Estatuto de Seguridad Ciudadana. De acuerdo con sus palabras, es importante tener en cuenta que en un eventual escenario de acuerdo de paz, la estabilidad tomará un tiempo en llegar y surgirán nuevos fenómenos que generan conflictividad social. En este contexto, un elemento fundamental en todo el engranaje de su funcionamiento es el de la legitimidad, la cual se intenta reforzar diariamente mediante la integridad y transparencia de los procedimientos, que deben ir acompañados por un efectivo aparato de justicia y una vinculación sólida de autoridades regionales y locales.





## Aspectos Relevantes

### Tema 4. La institucionalidad para la seguridad ciudadana en un escenario de posconflicto

- La firma de un acuerdo de paz implica que el enfoque de la seguridad y la política de defensa y seguridad se transformen. Significa una progresión desde una visión en la cual se tenían problemas de seguridad nacional muy críticos, hacia una visión de seguridad ciudadana, que se instala como un elemento necesario de gobernabilidad, y donde seguirán vigentes amenazas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, las rentas criminales, el lavado de activos y los conflictos sociales, con atención especial a estructuras que pueden llamarse megamafias, más poderosas que las BACRIM, que pueden controlar tres tipos de delitos: narcotráfico, contrabando y minería ilegal.
- Dada la focalización del comportamiento del crimen y la fractura de los grupos armados en organizaciones criminales, se requerirá también de una atención mucho más focalizada y especializada por delito, además de afrontar unos fenómenos emergentes como la criminalidad urbana, los delitos contra el patrimonio, contra el orden económico y social, el pandillismo, el cibercrimen y conflictos alrededor de los recursos naturales.
- En relación con la adecuación de la institucionalidad para garantizar la seguridad

#### **Los planes y programas institucionales de seguridad**

*El Gobierno Nacional ha diseñado el Plan Espada de Honor de las Fuerzas Militares y el Plan Corazón Verde de la Policía Nacional. Este último fue diseñado como una respuesta al posconflicto y está cimentado por un lado en estrategias de seguridad y convivencia y por otro en prevención. Junto con estos planes, en el tema de seguridad ciudadana se ha avanzado también en tres políticas públicas muy importantes: (i) el estatuto de seguridad ciudadana, (ii) la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana y (iii) la política de defensa de la libertad personal.*

de los ciudadanos, la Policía jugará un rol muy importante en el proceso de reconciliación nacional y de reconstrucción del tejido social, para lo cual uno de sus primeros pasos debe ser la construcción de la doctrina de la convivencia pacífica.



## Palabras Finales

Oscar Manuel Gaitán Sánchez  
Director Ejecutivo de Partners Colombia

Durante los tres días de diálogo del Serie Colombia, se realizaron una variedad de planteamientos e ideas acerca de cómo los colombianos debemos prepararnos para el posconflicto y los retos que debemos comenzar a visualizar y asumir frente a la firma de los acuerdos con las FARC. Con los planteamientos realizados en la primera conferencia sobre la paz, vista como la presencia del Estado en los territorios y la construcción de la paz, como un proceso sostenido y de largo plazo, se plantean enormes desafíos para sentar las bases de escenarios de posconflicto en Colombia.

Algunas aproximaciones, como las del Alto Comisionado para la Paz, enfatizan en la época de la transición y el establecimiento de condiciones como la participación ciudadana, un marco jurídico adecuado y la modificación de la institucionalidad para una adecuada implementación de los acuerdos. La visión de expertos internacionales nos recuerda que debemos tener expectativas realistas frente a los acuerdos de paz, prever los efectos colaterales de la desmovilización, así como establecer mecanismos para la reintegración de

los combatientes y el tratamiento de las víctimas.

Las posturas de algunos expertos nacionales e internacionales, han recalcado en la importancia de articular los esfuerzos de las regiones e implementar en los escenarios locales las principales políticas, planes y programas que promuevan la disminución de la violencia en las zonas que especialmente han sido afectadas por el conflicto.

En ese sentido, en el recorrido por el primer tema, se enfatizó en temas cruciales para vigilar escenarios de posconflicto, como la autonomía creciente de las comunidades en las fronteras, los riesgos de la participación política en las regiones, el riesgo de la ocupación de otros grupos en los escenarios regionales, el fortalecimiento de la veeduría y la participación activa de las comunidades, el acompañamiento por parte del Gobierno y la comunidad internacional en diferentes iniciativas locales de paz, el fortalecimiento de la economía legal, las modificaciones de las instituciones para enfrentar el posconflicto, la inversión e infraestructura, la formalización de tierras, el

desarrollo rural, y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

En cuanto a los retos que debemos enfrentar en los procesos de reintegración y reconciliación, la diversidad de planteamientos mostró que existen numerosos elementos individuales y colectivos indispensables para que exista un equilibrio entre los derechos de las víctimas y la reincorporación de los combatientes a la vida civil. Procesos como el perdón, la asistencia psicológica a los desmovilizados, los problemas de justicia y penas para los perpetradores de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, los posibles escenarios de la justicia en el posconflicto y el marco actual de la Ley 1448 como elementos que ya están presentes en los programas actuales, pero que merecen revisarse y plantearse de cara a los eventuales acuerdos en La Habana.

En este panorama, el complejo de múltiples actores nos preguntamos ¿cuál es el papel de la Cooperación Internacional?. Las diferentes prerrogativas y mandatos de los diferentes Gobiernos dejan vislumbrar la importancia de proyectar el papel de la cooperación, en tanto se planifiquen los esfuerzos y se tengan metas concretas y realistas para los grupos, temas y regiones específicas. La asistencia técnica, la

transferencia de conocimiento, la verificación de acuerdos, entre otras, serían dimensiones en las cuales la cooperación internacional tendría su mayor participación. Se releva de manera especial el papel de la mujer en los escenarios de participación, de construcción de paz y de tejido social.

Los retos de la institucionalidad y las modificaciones que el Estado debe realizar en temas de seguridad para la transición, se relacionan directamente no solo con la seguridad sino también con la convivencia y la necesidad de generar estrategias que se ajusten para atender esta nueva dinámica en el escenario de posconflicto, como una nueva arquitectura institucional, y revisar el alcance de los marcos legales y el modelo de desmovilización, entre otros.

Finalmente, son diversos los retos que se avocan en relación con la posible suscripción del proceso de paz y al inicio de un estado de transición hacia el posconflicto, en los que los colombianos debemos comprometernos y participar activamente, y esperamos que estas discusiones y aportes, sirvan de insumo relevante para empezar a trazar una ruta apropiada hacia la consolidación de la paz en nuestro país.





Marie Andersson de Frutos  
Embajadora de Suecia



## Reflexiones finales: Los retos del posconflicto

- **Tener expectativas realistas.** Es importante tener conciencia de que estos procesos toman tiempo e implican altos grados de dificultad. Colombia tiene ventajas que pueden ayudar a una transición exitosa tales como la existencia de un régimen democrático y de una sociedad civil activa.
- **No repetir los errores del pasado,** reconocer los crímenes y entender lo ocurrido durante el conflicto. Aunque este proceso es difícil también puede convertirse en una oportunidad para traer seguridad, potenciar nuevos poderes políticos, instituciones y activar la economía.
- **Reconocer la responsabilidad por los crímenes cometidos (accountability).** Si bien no existen soluciones universales para terminar conflictos de larga duración ni existen fórmulas de justicia transicional válidas en cualquier contexto, en todos los casos es importante establecer responsabilidades por los crímenes cometidos durante la guerra (diferentes tipos de violencia física, sexual, discursos discriminatorios).
- **Esperanzas y expectativas sobre el futuro.** En procesos de transición al posconflicto es importante tener en cuenta los motivos que llevaron a los combatientes a unirse y a abandonar el grupo armado. Algunos de

### *Para reflexionar*

*En resumen, el posconflicto debe pasar por la construcción de institucionalidad, ciudadanía y mercados legales en las zonas de las guerrillas; asimismo, debe reintegrar a sus combatientes y reparar a las víctimas.*

*Existe la necesidad de depurar las instituciones, condenar a sus responsables y acabar con la tolerancia frente a prácticas políticas como la corrupción, complicidad e impunidad. También debe pasar por desmontar las bandas criminales y someterlas a la justicia.*

**León Valencia**  
*Fundación Paz y Reconciliación*

ellos pueden estar relacionados con descontento, seguridad, dinero, presión grupal y comportamientos socialmente aceptados.

SERIE   
COLOMBIA 2013

## Patrocinadores



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**FORD FOUNDATION**



**ALCALDÍA DE BARRANQUILLA**  
Distrito Especial Industrial Portuario



**EL HERALDO**



Organización  
Internacional  
para las  
Migraciones



Verdad  
Memoria Histórica Reintegración  
Olvido Reparación Verdad Perdón  
Restitución Memoria Histórica  
Reintegración Perdón Verdad Olvido  
Olvido Restitución Inclusión  
Reparación Reintegración Memoria Histórica  
Verificación Perdón Reintegración  
Seguridad Ciudadana Olvido Restitución  
Justicia Transicional  
Reconciliación Psicosocial



Calle 71 No. 5-41 Oficina 501  
Tels.: (571) 210 3269 - 255 1307 • Fax: (571) 255 1320  
Bogotá, D.C. - Colombia  
[www.partnerscolombia.com](http://www.partnerscolombia.com) - [www.pdci-network.org](http://www.pdci-network.org)