



## LA PAZ TERRITORIAL<sup>1</sup>

Sergio Jaramillo  
Alto Comisionado para la Paz

En el centro de la visión de la paz del Gobierno hay una preocupación por el territorio, y una preocupación por los derechos.

“Derechos” en el sentido en que el proceso de paz necesariamente debe satisfacer los derechos de las víctimas, comenzando por la medida más efectiva de protección y no repetición: poner fin al conflicto. Pero también en el sentido más amplio de garantizar por igual los derechos constitucionales de los colombianos en todo el territorio.

Es bien sabido que es imposible garantizar derechos de manera sostenida si no existen unas instituciones fuertes. “Instituciones” no sólo en el sentido de entidades, sino también del conjunto de prácticas y normas que regulan la vida pública y que son indispensables para la creación de condiciones de cooperación y convivencia.

El problema evidentemente es que si un país vive un conflicto –aun uno como el colombiano que se ha reducido en su alcance e intensidad–, es inevitable que tenga o haya tenido serias fallas en su institucionalidad, tanto en su capacidad de producir bienes públicos y satisfacer derechos en todo el territorio, como de asegurar las condiciones para tramitar las demandas políticas de la sociedad.

Estos dos puntos están en el corazón de los acuerdos que hemos logrado con las FARC en materia de desarrollo rural y de participación política. Más adelante los volveré a tocar.

Lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual.

Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz.

Eso es lo que llamo la paz territorial y sobre eso quiero hablar hoy.

### La fase de transición

La idea básica de este proceso es que primero hay que terminar el conflicto para luego abrir una fase de construcción de la paz. Eso fue lo que acordamos con las FARC en el Acuerdo

---

<sup>1</sup> Esta es una edición de una conferencia dictada en la Universidad de Harvard el pasado 13 de marzo.



General que firmamos en agosto de 2012: *“iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas para llegar a un acuerdo final para la terminación del conflicto que contribuya a una paz estable y duradera”*.

Una idea obvia, pero no en Colombia: paremos el conflicto para poder dedicarnos a construir la paz.

Es lo que he llamado en otra ocasión la transición: una tercera fase luego de la firma del acuerdo final en la que se inicia un diálogo en los territorios para discutir entre todos cómo desarrollar y poner en práctica lo que se ha acordado en La Habana.

Por eso el proceso de paz no se acaba, sino más bien comienza de verdad con la firma del acuerdo.

### **La paz como una oportunidad**

Las bases de la transición son los puntos que estamos desarrollando en La Habana y que acordamos en 2012 en el Acuerdo General. No son todos los temas de la agenda nacional, sino los necesarios para asegurar la terminación del conflicto y la construcción de la paz.

Aquí vale la pena volver a insistir: nosotros no acordamos discutir estos temas por cuenta de las FARC, sino de los colombianos. Acordamos discutirlos y estamos llegando a acuerdos porque estamos convencidos de que esas son las reformas que hay que hacer para que la paz eche raíz y Colombia tenga un futuro distinto a la violencia. Para eso estamos en La Habana.

Las FARC –y eventualmente el ELN– tendrán por supuesto que hacer su parte, que no es sólo dejar las armas y reincorporarse a la vida civil, sino también contribuir de diferentes maneras a la implementación de los acuerdos, incluyendo la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Que las guerrillas dejen las armas es por su puesto una condición ineludible de la transición. Pero no es lo principal.

Lo principal es lo que pasa después. Lo principal es entender la paz como una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra. Se requiere la energía de la paz para poner en marcha la transformación de las condiciones que han mantenido vivo el conflicto.

Eso no es nada diferente a lo que debe hacer cualquier democracia sensata: aprovechar los desafíos para dar saltos en su desarrollo. Pregunto: ¿Franklin Delano Roosevelt hubiera podido poner en marcha las transformaciones en materia de regulación del sistema



financiero, de obras públicas y de política social que fueron la base de tres o cuatro décadas de crecimiento y bienestar, sin la presión de la Depresión?

Por supuesto que no. De la misma manera, tenemos que aprovechar la oportunidad y la energía de la paz para crear los incentivos que con el tiempo lleven a cambios reales. No hay posibilidad de que Colombia progrese de manera equitativa y sostenida si no resolvemos el problema del campo y clarificamos y garantizamos los derechos de propiedad de la tierra.

## **Los acuerdos**

Ya hemos logrado dos acuerdos, que sientan el marco para la implementación de los demás.

El primero, en materia de desarrollo rural, busca como ya dije transformar las condiciones del campo y revertir los efectos de la violencia. Se trata de cerrar la enorme brecha entre el mundo urbano y el mundo rural, que ha sido el escenario del conflicto, mediante planes y programas que le den un vuelco a las condiciones de vida de la población.

El Gobierno no cree que existan “condiciones objetivas” que justifiquen que alguien empuñe un arma contra otro. Pero si cree que hay condiciones en el campo de pobreza extrema, de falta de oportunidades y de debilidad de las instituciones a la hora de regular la vida pública, que han permitido que la violencia florezca. Además por su puesto de la presencia de los grupos ilegales y de la misma violencia.

Por eso digo que este proceso busca garantizar por igual los derechos constitucionales de los colombianos, especialmente de aquellos que han vivido en la periferia del país, en los márgenes del país, y que han sufrido el conflicto en carne propia.

El segundo, sobre participación política, busca como ha dicho el Presidente Santos romper para siempre el vínculo entre política y armas y restablecer una regla básica de la sociedad: que nadie recurra a las armas para promover sus ideas políticas; y que nadie que promueva sus ideas políticas en democracia sea víctima de la violencia.

Esa es la esencia de cualquier proceso de paz: facilitar la transformación de un grupo armado en un movimiento político en democracia. Pero en el caso de Colombia, que ha padecido en toda su historia la combinación de violencia y política, es mucho más.

Es mucho más porque al marcar claramente la raya entre violencia y política, se estabiliza definitivamente el campo de la política: todo lo que juegue por la regla, incluyendo la protesta social, incluyendo la oposición radical, es lícito y legítimo. Y todo uso de la violencia es simplemente eso: violencia criminal.



Eso hará la política colombiana más rica y más democrática; y también más agitada y más contestataria. No hay que tenerle miedo a la democracia, hay que tenerle miedo a la violencia.

Y hay que confiar en que la democracia es el mejor mecanismo de consolidación de la paz. Por eso hay que dar más voz y tomarse en serio los derechos políticos de quienes han estado al margen de la vida política del país.

### **Una campaña para construir la paz**

No hay manera de implementar todo lo anterior sino se moviliza a la población. Con lo que paso al tema de la participación.

En esto hay que pensar en grande: en una verdadera campaña nacional de participación que movilice a la gente en las regiones alrededor de la construcción de la paz. ¿Y eso cómo se hace? Con procesos de planeación participativa “de abajo hacia arriba” en los territorios.

Se trata de poner en marcha una campaña de planeación participativa para que entre autoridades y comunidades se piense en las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios.

Se trata de hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción.

Todo esto no es una utopía, se ha hecho en otras partes del mundo. Brasil y la India son buenos ejemplos. ¿Cómo no lo vamos a hacer en Colombia si se trata de construir la paz?

Necesitamos que todos los sectores de la sociedad –campesinos, indígenas, afro descendientes, empresarios, universidades, organizaciones sociales, miembros de la Iglesia– se sientan parte de un mismo proceso, que la paz es de ellos y con ellos, que todos pueden y deben aportar.

Necesitamos también despertar el entusiasmo de la población urbana, en especial de los jóvenes, que piensen en ese otro país y salgan a las regiones.

Las universidades deberían estar ahí. Los estudiantes deberían estar ahí. No sólo capacitando y acompañando procesos de planeación participativa, sino ayudando a tender puentes entre el mundo urbano y el mundo rural.

### **Una nueva alianza**

En el fondo, se trata de poner en marcha un modelo nuevo e incluyente de construcción y fortalecimiento de las instituciones en las regiones.



El Estado colombiano ha intentado todo tipo de programas para llevar desarrollo a las regiones apartadas. Sin negar sus logros, creo que el modelo centralista, en el que unos funcionarios aterrizan como unos marcianos entre las comunidades para “traer el Estado”, se quedó sin aire. He hecho parte de esos esfuerzos y conozco sus méritos y limitaciones. Y estoy convencido de que así el Estado nunca va a “llegar” a ninguna parte de manera sostenida y con suficiente intensidad.

Pero tampoco se trata de que las comunidades se organicen por su cuenta. Esa es una lógica de fragmentación, que ha sido nuestra enfermedad histórica.

Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar.

Una alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental– y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local.

Esa alianza a mi juicio sólo es posible tejerla alrededor de la construcción de la paz.

Tenemos una ventaja: no comenzamos de ceros. Hay programas importantes de la sociedad civil que han avanzado en esa misma dirección. Y tenemos nuestra propia experiencia. Pero hay que construir algo nuevo.

Los obstáculos sin duda son enormes: la corrupción, el clientelismo, las redes de intereses creados y del crimen organizado amenazan cualquier intento de reconstrucción. Pero si no lo logramos en un período de excepción como es la transición, con los recursos de todo tipo que movilizaría una verdadera campaña de construcción de la paz, no lo lograremos jamás.

### **Espacios de reconciliación**

Las ventajas de esta campaña son muchas.

Primero, resolveríamos el problema de credibilidad. Hay que vencer la desconfianza natural de las comunidades, lo que Jean Paul Lederach llama la “distancia” que sienten frente a cualquier esfuerzo de construcción de paz quienes han tenido que vivir y sobrevivir en medio de la violencia.

Eso es así en un país que ha padecido un conflicto tan largo como el colombiano. Hay regiones donde desde hace veinte o treinta años las comunidades han visto pasar programa tras programa del gobierno y están llenas de incredulidad.



El comienzo de la solución está en que sean actores y no simples receptores de esos programas. En que vean que sus derechos también cuentan. En la medida en que las instituciones responden, la gente es más consciente de sus derechos y exige más. Así se construye institucionalidad.

Segundo, en ese marco es posible repensar los procesos de reincorporación de las guerrillas. Colombia tiene una larga experiencia en estos procesos y una agencia fuerte de reintegración. Pero si estamos pensando en transformar los territorios y crear institucionalidad sobre la base de la participación y la inclusión, estos procesos no se pueden limitar a ofrecerles oportunidades de vida a quienes han dejado las armas. Tienen que ser parte integral del proceso de reconstrucción territorial.

No podemos volver a cometer el error de pensar que se trata simplemente de desmovilizar unos grupos. Hay que llenar el espacio, hay que institucionalizar el territorio, y hay que hacerlo entre todos.

Tercero, un ejercicio de ese tipo es también una forma de construir espacios de discusión en el nivel territorial –la llamada “esfera pública”– para deliberar alrededor de propósitos comunes y recuperar las reglas básicas de respeto y cooperación.

Por esa misma razón, esos espacios de deliberación son también espacios de reconciliación.

### **La justicia y la paz territorial**

Todo lo anterior requiere innovación, requiere creatividad. Hay que pensar distinto, no sólo en cómo hacer las cosas, sino en para qué las estamos haciendo. Eso incluye pensar de nuevo la relación entre la justicia y la paz en un proceso de paz.

Si entendemos la construcción de la paz como un ejercicio para reforzar normas y hacer valer derechos, tenemos un marco para ponderar mejor los intereses de la justicia con los de la paz. Siempre y cuando entendamos “justicia” en el sentido amplio de la palabra, como solía definirla John Rawls: como un “sistema equitativo de cooperación en el tiempo”, en el que “cooperación” significa observar unas normas y procedimientos, con sus correspondientes derechos y deberes, que todos aceptan y que regulan su conducta. Y que los aceptan precisamente porque cooperar trae beneficios recíprocos para todos.

Si pensamos en la justicia de esta manera, entendemos que el objetivo superior de la justicia en un proceso de paz no es otro que la reconstrucción equitativa del orden social y la cooperación en los territorios para restablecer las normas básicas de la sociedad, garantizado derechos y bienestar, y asegurar la no repetición del conflicto.

La justicia transicional es un componente fundamental, pero sólo un componente de este esfuerzo mucho mayor de reconstrucción.



En ese marco y con un enfoque de derechos podemos hacer una ponderación justa entre los derechos de las víctimas directas y los derechos de los demás habitantes del territorio. ¿Cómo decidir a quién distribuir la tierra, a las víctimas, a campesinos sin tierra, o a excombatientes? O, a un nivel más general, ¿a qué se debe dedicar la justicia penal, a investigar medio siglo de guerra o a la prevención de futuras violaciones y a la desarticulación de futuras amenazas sobre las comunidades?

No se trata de beneficiar a los unos sobre los otros, sino de hacer justicia en el territorio de la manera más amplia posible y de satisfacer de la mejor manera los derechos de las víctimas.

Los enemigos del proceso han querido reducir el fin de una guerra de cincuenta años y la construcción de la paz a una sola pregunta: “¿los guerrilleros se van a la cárcel, sí o no?” Por supuesto que hay que discutir sanciones, en especial de los máximos responsables de los crímenes internacionales. Ya lo hemos dicho: en Colombia no habrá una amnistía general. Todo se hará en el marco de nuestras obligaciones internacionales.

Pero si se trata de reconstruir los elementos básicos de la justicia en el territorio y de garantizar que las víctimas no sean victimizadas otra vez, cualquier discusión tiene que partir de ese fin.

En todo caso, primero hay que oír la voz de las víctimas, no la de quienes hoy se autoproclaman luchadores contra la impunidad y que ayer poco o nada hicieron por esas mismas víctimas.

Y hay que encontrar una solución que incluya a todos quienes participaron en el conflicto.

Tercero, dentro de este marco es posible diseñar un sistema en el que los diferentes programas de reconstrucción y las medidas de justicia transicional se entretujan y refuercen mutuamente. Permítanme dar unos ejemplos concretos.

La restitución de tierras es una medida de elemental justicia en una transición. El gobierno ya puso en marcha un ambicioso programa de restitución, que será mucho más efectivo si la tierra se restituye en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial que acordamos en La Habana.

Otro ejemplo son las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz que acordamos en el Punto 2. Se trata de unas nuevas circunscripciones electorales, con reglas especiales, para que los territorios más afectados por el conflicto incrementen su representación en la Cámara de Representantes durante el período de transición.

Con esa medida estamos ampliando la participación de quienes por cuenta del conflicto han estado al margen de la vida política del país, estamos integrando políticamente a esas poblaciones y a esas regiones, y estamos reparando a las víctimas. Pocas cosas en una



transición a la paz son tan importantes como la activación de los derechos políticos de quienes han sufrido la violencia.

También los programas de reincorporación de las FARC –y eventualmente del ELN– a la vida civil deben contribuir a las medidas de esclarecimiento, reparación y no repetición. Y en la medida que lo hagan, facilitarán la reincorporación, porque las comunidades aceptarán más fácilmente a los excombatientes.

Se trata entonces de asegurar no sólo que las medidas de verdad, justicia y reparación se refuercen entre sí en una estrategia integral de justicia transicional que produzca un máximo de satisfacción de los derechos de las víctimas y evite la impunidad –esa ha sido nuestra posición–, sino que esa estrategia integral esté inscrita en una estrategia más amplia de toda la transición en los territorios para garantizar derechos.

### **Consensos para la paz**

De nada sirve poner en marcha esta o cualquier otra estrategia si no tiene un consenso político detrás. Y con eso quiero terminar: con la importancia de construir consensos para la paz.

Lo ha dicho el Presidente: cualquier acuerdo al que lleguemos con las FARC tendrá que ser sometido a un mecanismo de refrendación. Serán los colombianos quienes tendrán la última palabra. Y eso va obligar a que se creen consensos a favor (y sin duda también en contra) de lo que acordemos.

Esos consensos son obviamente fundamentales, pero tenemos que construir desde ya consensos entre los poderes públicos y consensos en la sociedad si queremos llegar allá.

El Presidente Santos ha propuesto un gran pacto por la democracia y la paz. Imposible pensar en una transición de verdad si no tiene detrás un pacto político de esa naturaleza, tanto en el nivel nacional como en el nivel regional.

Y eso exige lo que en otra ocasión he llamado un acto de imaginación. Una capacidad de vencer el miedo natural al cambio y de vencer también la indiferencia de quienes, sobre todo en el mundo urbano, piensan que las cosas están bien como están. Entre todos tenemos que poder imaginarnos una Colombia en paz.

En el fondo, la paz es una decisión. Una decisión por el futuro y en contra del pasado. Se necesita que la gente en las ciudades y en las regiones se mire al espejo y diga: prefiero la paz.

Esa es la tarea que tenemos ante nosotros. Una tarea sin duda difícil en época electoral, pero yo creo que al final primarán la sensatez y el sentido de realidad. Y la realidad es esa: que no va a haber otra oportunidad.