

Berónica Narváez Mercado

Editora/compiladora

Colección Derechos Humanos y Construcción de Paz

Rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR en la Construcción de Paz, años 2017-2019



CECAR
Corporación Universitaria del Caribe

Rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR en la Construcción de Paz, años 2017-2019

Berónica Narváez Mercado
Editora/compiladora

Autores

Daniela María Orozco Poveda
Katerine Hernández Tirado
Francisco Javier Campos Orozco
Raúl Santacruz López
Rafaela Sayas Contreras
Berónica Narváez Mercado
Jaime Rambao Hernández
Katleen Marín Uparela
Ramón Medina Arteta
Guillermo de León Vargas
Sandra Milena Márquez Cárdenas
José Luis Rodríguez Mogollón
Katia Marcela Palencia Sánchez
Jesús Alberto Gómez Reales

Sandra Elena Anaya Sierra
Robiel de Jesús Pacheco Suárez
Kelin Yisel Mena Meza
Elida Rosa Parra Castro
Kevin Eduardo Mena Meza
Jorge Valdelamar Montes
Nadin Madera Arias
Camilo Hernández Scaldaferro
Carlos Payares Tapias
Mónica Marcela Mendoza Humánez
Linda Palacio Vásquez
José María Mendoza Guerra
Enrique Melamed Varela



2022

Este libro es producto resultado de investigación, evaluado bajo el sistema doble ciego por pares académicos.

Corporación Universitaria del Caribe–CECAR

Rectora

Lidia Flórez de Albis

Vicerrectora Académica

María Eugenia Vides

Vicerrectora de Extensión y Relaciones Interinstitucionales

Liliana Patricia Álvarez Ruiz

Directora de Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación CECAR

Katia Palencia Sánchez

Coordinador Editorial CECAR

Jorge Luis Barboza

Editorial.cecicar@cecicar.edu.co

<https://libros.cecicar.edu.co/index.php/CECAR>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2956-6070>

Colección Derechos Humanos y Construcción de Paz

© 2022. Rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR en la Construcción de Paz, años 2017-2019.

ISBN: 978-628-7515-09-3 (digital)

DOI: <https://doi.org/10.21892/9786287515093>

Editora/compiladora: Berónica Narváez Mercado.

Autores: Daniela María Orozco Poveda, Katherine Hernández Tirado, Francisco Javier Campos Orozco, Raúl Santacruz López, Rafaela Sayas Contreras, Berónica Narváez Mercado, Jaime Rambao Hernández, Kathleen Marín Uparela, Ramón Medina Arteta, Guillermo de León Vargas, Sandra Milena Márquez Cárdenas, José Luis Rodríguez Mogollón, Katia Marcela Palencia Sánchez, Jesús Alberto Gómez Reales, Sandra Elena Anaya Sierra, Robiel de Jesús Pacheco Suárez, Kelin Yisel Mena Meza, Elida Rosa Parra Castro, Kevin Eduardo Mena Meza, Jorge Valdelamar Montes, Nadin Madera Arias, Camilo Hernández Scaldaferrro, Carlos Payares Tapias, Mónica Marcela Mendoza Humánez, Linda Palacio Vásquez, José María Mendoza Guerra, Enrique Melamed Varela.

Sincelejo, Sucre, Colombia.

Rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR en la construcción de paz, años 2017-2019 / editora, autora y compiladora Berónica Narváez Mercado ; autores Daniela María Orozco Poveda... [y otros veinticinco] -- Sincelejo : Editorial CECAR, 2022.

299 páginas : figuras, gráficos, tablas ; 24 cm.

Incluye referencia bibliográfica al final de cada capítulo.

ISBN: 978-628-7515-09-3

1. Construcción de la paz -- Colombia 2. Desarrollo social -- Colombia 3. Proceso de paz 4. Solución de conflictos 6. Paz 7. Justicia transicional -- Colombia 8. Justicia restaurativa -- Colombia 9. Acuerdos de paz I. Autor II. Título.

303.66 R744 2022 CDD 22 ed.

CEP - Corporación Universitaria del Caribe, CECAR. Biblioteca Central - COSiCUC

Tabla de Contenido

<i>Introducción</i>	<i>6</i>
---------------------------	----------

CAPÍTULO 1

<i>La paz como supraderecho.....</i>	<i>11</i>
--------------------------------------	-----------

Daniela María Orozco Poveda, Katerine Hernández Tirado

CAPÍTULO 2

<i>Violencia, dominación y violaciones a derechos humanos: paralelismos entre México y África</i>	<i>32</i>
---	-----------

Francisco Javier Campos Orozco

CAPÍTULO 3

<i>La justicia transicional como modelo integral de aplicación territorial para la paz</i>	<i>63</i>
--	-----------

Raúl Santacruz López

CAPÍTULO 4

<i>Garantías del Estado colombiano frente a los derechos humanos. Caso los Montes de María años 2009-2011.....</i>	<i>84</i>
--	-----------

Rafaela Sayas Contreras, Berónica Narváez Mercado,
Jaime Rambao Hernández

CAPÍTULO 5

<i>Experiencia de retorno en El Salado. Estado de la reparación integral y planes de desarrollo.....</i>	<i>107</i>
--	------------

Katleen Marún Uparela, Ramón Medina Arteta

CAPÍTULO 6

<i>Del conflicto armado al posconflicto, y del posconflicto a los neoconflictos en los Montes de María, Colombia.....</i>	<i>135</i>
---	------------

Guillermo de León Vargas

CAPÍTULO 7

<i>Enfoque territorial en los acuerdos de paz: Vía para la efectividad de la reparación integral a las víctimas del conflicto</i>	153
---	-----

Sandra Milena Márquez Cárdenas, José Luis Rodríguez Mogollón

CAPÍTULO 8

<i>Garantías para el ejercicio de los derechos de los usuarios y estudiantes con discapacidad, enfocado en la inclusión del Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR, Sincelejo, Sucre</i>	175
---	-----

Katia Marcela Palencia Sánchez, Jesús Alberto Gómez Reales

CAPÍTULO 9

<i>Efectividad en la defensa jurídica respecto a los derechos laborales de los servidores domésticos. Estudio de caso consultorio jurídico de CECAR, años 2018 y 2019</i>	192
---	-----

Sandra Elena Anaya Sierra, Robiel de Jesús Pacheco Suárez

CAPÍTULO 10

<i>Ámbito de protección respecto a la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores en Colombia</i>	213
---	-----

Kelin Yisel Mena Meza, Elida Rosa Parra Castro,
Kevin Eduardo Mena Meza, Jorge Valdelamar Montes

CAPÍTULO 11

<i>Condición de asilado y refugiado en Colombia</i>	232
---	-----

Nadin Madera Arias, Camilo Hernández Scaldaferro,
Carlos Payares Tapias

CAPÍTULO 12

<i>Cultura de paz y Principios rectores del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular en Colombia y Perú, en la solución de los conflictos de migrantes venezolanos.....</i>	<i>253</i>
--	------------

Mónica Marcela Mendoza Humánez

CAPÍTULO 13

<i>Gestión humana en situaciones de crisis. Resultados desde el paradigma antropológico, como herramienta de construcción de paz.....</i>	<i>273</i>
---	------------

Linda Palacio Vásquez, José María Mendoza Guerra,
Enrique Melamed Varela

El rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe-CECAR, en el departamento de Sucre, pretende determinar el papel que juega este consultorio jurídico en el desarrollo y la calidad de vida de todos los habitantes del departamento de Sucre, siendo una oficina con las puertas abiertas ubicada en la capital Sincelejo; pero con brigadas jurídicas realizadas constantemente a todos los municipios del departamento, trasladándose así todos los funcionarios con la finalidad de ofrecer y prestar los servicios que legalmente pueden realizar, cumpliendo con un precepto constitucional y dándole desarrollo a una proyección social determinante.

Libro resultado de investigación, producto del desarrollo del proyecto de convocatoria interna de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR, titulado: *Rol del Consultorio Jurídico, Centro de Conciliación y Centro de Atención a Víctimas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR, en la Construcción de Paz y Acceso a la Justicia en Sucre, Colombia*, que plantea la paz como supra derecho al estudiar su relación directa con las ideas de conflicto y violencia, este dio lugar a un estudio desde la dogmática jurídica que permitió el reconocimiento de la implementación de la paz en los ordenamientos jurídicos a partir del estudio del lenguaje de los derechos humanos y la relación entre paz, dignidad humana, libertad y justicia, partiendo del contexto global al desarrollar un paralelismo de la violencia, dominación y violaciones a derechos humanos entre México y África a través del cual se analizaron figuras delictivas y crímenes, entre ellos el empleo de niños como sicarios o soldados, las desapariciones de personas, mutilaciones y genocidios.

De igual manera, bajo las ideas de violencia y dominación, se explicarán algunos contextos propios de cada región y las semejanzas que nacen desde la visión de las víctimas, contextualizados al postular la justicia restaurativa

Introducción

en los sistemas locales: abrigando el amor, partiendo de la justicia no como un criterio extrínseco al ser individual, más bien como un criterio propio del ser humano en específico, por lo tanto, cada uno es responsable de tratar al otro con justicia en cada una de las interacciones conocidas o anónimas que tenemos en el desarrollo del tráfico social. Vinculado al concepto de la justicia transicional como modelo integral de aplicación territorial para la paz, pues su aplicación exige de contextualizaciones sociales, políticas, económicas y éticas, que obligan a otorgar un tratamiento diferenciado a quienes se han sometido y van a someterse a la jurisdicción especial, con soluciones rápidas y eficaces, en pro de alcanzar una paz estable y duradera.

Se contextualizan las Garantías del Estado frente a los derechos humanos (DD. HH.) en el Caso los Montes de María, dentro del contexto que vivieron por la violencia generada por los grupos armados al margen de la ley y las consecuencias que produjeron desde sus inicios y que abordamos en la limitación de su desarrollo a los años 2009-2011, en el que se describe cómo Colombia a pesar de ser un estado garantista de los derechos humanos, en la época en que se suscitaron los hechos de barbarie no se suplieron dichos derechos a cabalidad por parte del gobierno Nacional, lo que conlleva al análisis del estado de la reparación integral y planes de desarrollo, en el estudio de caso: *Experiencia de retorno en El Salado, años 2017-2018*, investigación realizada en torno a la reparación colectiva de comunidades asentadas en el departamento de Bolívar, de donde desprende el análisis de la situación actual de los procesos de retorno de sujetos colectivos, para determinar si a partir de la formulación de los respectivos planes de desarrollo se propende a garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas del despojo y el desplazamiento, y en consecuencia el logro de un retorno efectivo y una reparación integral y transformadora o si, contrario a esto, dichas políticas presentan falencias.

También se considera la transformación del conflicto armado al posconflicto, y del posconflicto a los neoconflictos en los Montes de María, las problemáticas estructurales que incluso después del conflicto armado siguen siendo una coyuntura aún sin solucionar en los Montes de María: conflictos por la tierra (restitución de tierras – formalización de predios – catastro y delimitación geográfica de linderos – conflictos entre campesinos etc.); usurpación de recursos naturales para la privatización y uso exclusivo de modelos corporativos; crimen organizado y asociatividad con bandas

Introducción

juveniles (narcomenudeo); amenazas e intimidación. Estas patologías sociales crecen de manera exponencial, el orden social es vulnerado y, en consecuencia, la incidencia política se fragmenta y la zozobra se apodera de los pobladores.

Proponiendo un enfoque territorial en la Pedagogía de los acuerdos de paz, que se suscita desde los insumos de la academia desde la experiencia del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria del Caribe, CECAR, a través de Centros y consultorios de proyección social que tributan al programa y fortalecen la construcción de paz, dentro de la responsabilidad social al brindar acompañamiento y gestión a procesos como el de las garantías para el ejercicio de los derechos de los usuarios y estudiantes con discapacidad, enfocado en la inclusión, con base fundamental en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 que regula y garantiza los derechos de las personas con discapacidad, los decretos nacionales tratados y convenios internacionales que Colombia ha firmado y ratificado a lo largo de los años, buscando la implementación y garantía de estos derechos; la efectividad en la defensa jurídica respecto a los derechos laborales de los servidores domésticos, basados en su carácter inalienable, indivisibles y de orden enmarcados en el Estado social de Derecho; el ámbito de protección respecto a la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores en Colombia, quienes en esta relación, resultan ser los protagonistas, en el entendido que sus decisiones de consumo al interior del núcleo familiar se encuentran influenciadas por la información y publicidad suministrada por los anunciantes. Es así como esta investigación identificó el ámbito de protección normativo que regula esta actividad comercial en el que se logró identificar el catálogo de derecho que se dispone a favor ellos, como los deberes que deben cumplir los anunciantes que se dedican a este tipo de publicidad, y las prohibiciones a las cuales ellos están sometidos, prevaleciendo el interés superior del niño.

Complementa el análisis sobre otra población vulnerable y sensible al describir la Protección de la condición de asilado y refugiado en Colombia, la cual se ha tornado en una apariencia inconexa entre lo que se estipula a partir de un compromiso internacional de Estados y lo que radicalmente implica el acceso a tales mecanismos y la tutela de derechos. Esta circunstancia se difunde no solo a nivel nacional, sino también en el marco internacional y concurre una disputa de igualdad para ser concedido el asilo y refugio y

Introducción

garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos que de alguna forma han sido vulnerados o relegados a ciertas causas internas de un país en concreto, contrarrestados con la cultura de paz y los principios rectores del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el caso específico de Colombia y Perú, en la solución de los conflictos de migrantes venezolanos, comparando el alcance de las medidas jurídicas tomadas para apoyarlos e identificando indicios de la cultura de paz que se extraen como tomados en cuenta, concluyendo en la necesidad de ampliar el margen de protección de derechos humanos de migrantes venezolanos tarea a la cual se debe sumar de manera inexorable la cultura de paz como acompañamiento continuo en las decisiones que involucren a este sector. Concluyendo con una mirada a la gestión humana en situaciones de crisis desde el paradigma antropológico, como herramienta de construcción de paz, que ubica como referente a las personas y foco de acción las motivaciones que permitan el compromiso del personal para el mejoramiento continuo para tratar una situación de crisis.

Obra colectiva que forma parte de la Colección del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR, construido con el colectivo docente, de estudiantes, monitores, especialistas y valiosos aportes de investigaciones inéditas de las Instituciones: Universidad Pontificia Boliviana, Universidad Luis Amigó, Universidad de Cartagena, Universidad del Sinú, Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad Católica de Córdoba, Universidad de Sucre, Corporación Universitaria Antonio José de Sucre, Universidad del Sinú; Seccional Cartagena.

Capítulo 1



La paz como supraderecho¹

Daniela María Orozco Poveda², Katherine Hernández Tirado³

Resumen

El análisis de las teorías de paz con mayor aceptación por las ciencias sociales implicó un estudio de su relación directa con las ideas de conflicto y violencia, esto dio lugar a un estudio desde la dogmática jurídica que permitió el reconocimiento de la implementación de la paz en los ordenamientos jurídicos, y a partir del estudio del lenguaje de los derechos humanos y la relación entre paz, dignidad humana, libertad, justicia, etc., se concluyó que la existencia, garantía o sensación de un Estado en paz permite la protección, amparo, custodia de los derechos humanos.

Palabras clave: paz, conflicto, violencia, derechos humanos, supraderecho.

Abstract

The analysis of the theories of peace with the greatest acceptance by the social sciences involved a study of their direct relationship with the ideas of conflict and violence, and which led to a study based on legal dogmatic that allowed recognition of the implementation of peace. In legal systems and from the study of the language of human

1 Este trabajo es resultado del proyecto de investigación denominado: “Ideas de paz de las asociaciones de víctimas del conflicto armado en Montería”, financiado por la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería.

2 Abogada, Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. Magíster en Derecho, Universidad de Medellín. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Jurídicos de la Universidad Pontificia Bolivariana Sede Medellín. Docente investigador del Grupo COEDU de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4627-4608> Correo electrónico: daniela.ozcop@upb.edu.co

3 Abogada, Universidad de Medellín. Magíster en Gobierno, Universidad de Medellín. Candidata a Doctora en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente investigador del Grupo COEDU de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5524-6575> Correo electrónico: katherine.hernandez@upb.edu.co

rights and the relationship between peace, human dignity, freedom, justice, etc., it was concluded that the existence, guarantee or feeling of a State in peace allows protection, ensure, custody of human rights.

Keywords: peace, conflict, violence, human rights, supra-right

Introducción

El proyecto *Ideas de paz de las asociaciones de víctimas del conflicto armado en Montería* se planteó la necesidad de analizar el concepto de paz; es a partir de dicha propuesta que se redescubre la de estudiar la paz como “supraderecho”. En un primer momento, el texto desarrolla el concepto de paz relacionado con las ideas conflicto y violencia, para establecer que el conflicto es un estado propio de la naturaleza humana, que la paz se logra cuando dichos conflictos se resuelven por medios no violentos y que, a su vez, el estado de paz no cumple con todas las expectativas sociales, pero se construye a partir de la educación.

En un segundo momento, se reconoce la paz como un derecho colectivo, el cual se convierte en eje fundamental de las sociedades por su establecimiento en la Carta de las Naciones Unidas y en las distintas constituciones políticas, tomando como ejemplo la Constitución de Japón. En este acápite, se plantea, también, que el derecho a paz se encuentra inmerso en las ideas de dignidad humana, vida, igualdad y libertad.

Para finalizar, con ayuda del lenguaje de los derechos humanos, se promueve la idea de que la paz es reconocida como pilar de la sociedad e ideal en los procesos de solución de conflictos y como justificante para la garantía de otros derechos humanos.

Metodología

El presente capítulo parte de los conceptos de paz, conflicto, violencia y derechos humanos desde un enfoque epistemológico hermenéutico, y es que siguiendo a Planella (2005) la hermenéutica es:

Una forma de estar en el mundo y de cómo a través de nuestra experiencia leemos (interpretamos) lo que nos pasa, lo que nos rodea, nuestras interacciones con los otros sujetos y si se quiere, los discursos que a través del diálogo estos otros sujetos comparten con nosotros. (p. 5)

Por ende, siguiendo esta premisa, en un primer momento, se analiza la idea de paz desde Galtung (1965; 1996; 2016); Lederach (1995); Muñoz (2001; 2004a y 2004b), y Muñoz y Lopez Martinez (2000). Esta interpretación del concepto de paz da lugar a un estudio dogmático jurídico; en los estudios de dogmática jurídica se investiga “*lo que los humanos dicen que hacen con el derecho*” (Witker, 1995, p. 4), por medio del cual se determina cómo ha sido la incorporación de la paz en distintos ordenamientos jurídicos, para finalizar con el reconocimiento de la paz como supraderecho desde el lenguaje de los derechos humanos.

Aproximación teórica al concepto de paz

La idea de paz es tan antigua como la humanidad, y su origen siempre ha estado intrínsecamente relacionado con las nociones de conflicto, guerra y violencia. La palabra conflicto tiene diversas acepciones, estas varían de acuerdo con el contexto en que es mencionada: puede referirse a una discrepancia en los objetivos, metas, o intereses de dos o más individuos, grupos, etc. —denominadas actores— o puede referirse a un tipo de conducta, incluyendo una propensión a hacer daño, perjudicar, hacer fracasar, o destruir a algún otro actor o actores (Esquivel, et al., 2009).

Los conflictos son propios de la naturaleza humana, Thomas Hobbes en su obra *De Cive* hace popular la locución latina *Lupus est homo homini*, que significa que el hombre es lobo para el hombre, dando a entender que la naturaleza humana es conflictiva y egoísta (Hobbes, 1642). Los conflictos son inevitables y determinados por el deseo de adquirir poder o simplemente por la imposibilidad que las personas tienen de satisfacer sus necesidades básicas; Hobbes (1989) reduce las fuentes del conflicto en las siguientes palabras: primero la competencia; en segundo, la desconfianza; y, en tercero, la gloria.

El conflicto tiene su propio ciclo de vida; aparece, crece hasta llegar a su punto de máxima tensión, declina y desaparece, y a menudo reaparece. Las disputas surgen cuando hay uno o varios objetivos incompatibles y mutuamente excluyentes entre dos o más actores. Cuanto más básicos son los intereses en conflicto, mayor es la frustración si estos no son conseguidos. (García, 2000, p. 125)

El concepto de conflicto ha tenido, entonces, una evolución a lo largo de los años en la siguiente tabla podemos las principales características de cada uno de los enfoques conceptuales del conflicto:

Tabla 1
Enfoques conceptuales del conflicto

Enfoque tradicional (1930-1940)	Enfoque de relaciones humanas (1940 – 1970)	Enfoque interactivo (1970 – hasta la fecha)
Todo conflicto es negativo en esencia, un elemento dañino en el contexto de la convivencia social, y que suele envolver el fenómeno de la violencia. El conflicto acerca a seres que se tornan irracionales y apuntan a la destrucción. Por lo tanto, es necesario evitarlo. Se ataca sus causas fomentando la buena comunicación y la honestidad en la negociación.	Su argumento principal es que el conflicto fluye naturalmente en las relaciones humanas y por tanto es inevitable. La aceptación del conflicto es una posición razonable y en algunos casos, inclusive puede ser beneficioso para el estímulo de las acciones y performances de las personas y los grupos que componen una sociedad.	El conflicto como algo natural, pero además sostiene que es conveniente fomentarlo. Se valora el conflicto como un elemento positivo de la vida social. Sostiene que la evolución social existe por el conflicto, pues lo contrario es la confluencia de grupos en un estado armónico, pero apático, incapaz de tantear la posibilidad de las innovaciones y adaptarse a las transformaciones del mundo moderno. El conflicto incentiva la creatividad y predispone al cambio.

Nota. Elaborado por el autor con base en el Manual para la construcción de la paz (ACDI).

Autores como Muñoz y López (2000) reconocen estas tres etapas en la construcción del concepto de paz: una primera etapa que responde a la necesidad de detener la guerra, para ello debe explicar tanto sus orígenes como los posibles escenarios en los que esta no existiría; una segunda etapa ligada a la aparición del Estado, uniendo el concepto a las relaciones entre individuos, aún dependiente de la conceptualización de la guerra; estableciendo lo que los autores denominaron como “ideologías de paz”, creando vínculos con la religión. La tercera, empieza a formarse un “preconcepto” que contiene ideas de altruismo, cooperación, solidaridad, coincidiendo coyunturalmente con la Primera y Segunda Guerra Mundial.

Fue necesario el impacto emocional, el progreso producto de las guerras para que surgiera la investigación teórica y articulada para la paz, por lo que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de paz nace como ausencia de guerra, paz negativa.

El conflicto está siempre presente en todas las sociedades y actividades humanas, pero no la violencia, está en una de las afirmaciones que da lugar para establecer que existe una diferencia entre conflicto y violencia, por tanto, el conflicto no necesariamente tiene que finalizar en violencia. Todas las interacciones humanas son susceptibles de relaciones tensas, difíciles, en desacuerdos, con posiciones opuestas, pero ello no significa que estas se deriven en situaciones violentas.

Galtung (1965) establece las dificultades de plantearse una definición a dicho concepto —*Nonviolence*—, algunas veces asimilable a conductas positivas por parte de los sujetos, y en otras ocasiones como sinónimo de no agresión; en todo caso, es necesario determinar la violencia, ya sea como una incapacidad biológica, como reducción del espacio de acción, como aproximación a la influencia negativa o, simplemente, como influencia, para a partir de esta identificación, acercarnos a un concepto de *no violencia*, sea que responda a la falta de un conflicto armado —violencia directa— (es decir, una idea de paz negativa) o que responda a las injusticias e insatisfacciones de las necesidades humanas básicas por parte de algunos seres humano —violencia estructural y cultural— (es decir, una idea de paz positiva).

Cuando el conflicto no se transforma nos encontramos ante la violencia, entendida esta como el comportamiento o actitud que priva al otro de un derecho esencial, entre ellos su libertad, pertenencias, integridad física, psíquica o moral. La violencia es empleada para incapacitar a la otra parte o partes para imponer sus propios objetivos, esta se produce con ocasión de la existencia de una frustración debida a que alguien le ha bloqueado el objetivo que pretendía.

La violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus actuaciones efectivas, somáticas y mentales están por debajo de sus acciones potenciales, es decir, las circunstancias del contexto condicionan que una persona pueda desarrollarse en todo su potencial, si no puede hacerlo, es víctima de algún tipo de violencia, cuyo origen se debe a causas identificables o invisibles (Galtung, 2009).

En su estudio sobre las teorías de paz, Galtung (1996), plantea dos definiciones compatibles de la paz. La primera, como *abstención o reducción de violencia de todo tipo* —paz negativa—, y la segunda como *no violencia y transformación creativa de conflictos* —paz positiva—; el primer enfoque está orientado hacia la violencia, mientras que el segundo, está orientado hacia el conflicto, entendido como fruto de la interacción social, necesario para el desarrollo de las relaciones humanas. El estudio de la violencia nos lleva a identificar varios tipos de ella:

Tabla 2
Tipos de violencia

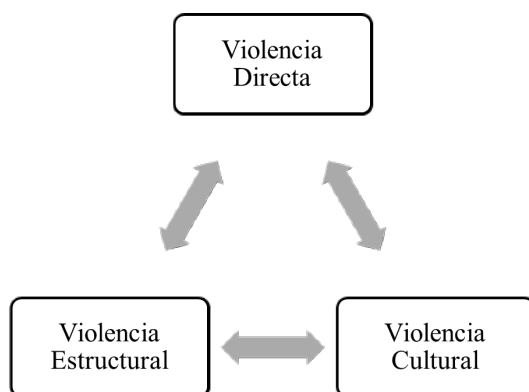
Violencia	Definición	Tipología
Natural	Hace parte de la naturaleza humana. No intencional.	
Directa	Se origina en la persona o el grupo, producto del actuar individual o colectivo. Intencional	Verbal y física
Estructural	Se construye en la persona, el espacio social. No intencional.	Política – Represiva y Económica – Explotadora

Violencia	Definición	Tipología
Cultural	Legitima los actos de violencia directa y estructural, lleva a los actores a cometer actos de violencia directa o a omitir actos en contra de la violencia estructural. Intencionada o inintencionada.	Religiosa, normativa, ideología, en el arte.
En el tiempo	Impacto negativo en la vida de las futuras generaciones	

Nota. Creación del autor a partir de Galtung (1996).

Galtung (1996) propone, entonces, el concepto del triángulo de la violencia: la directa, la cual supone una agresión física; la estructural, la cual se hace parte de la estructura social, y la cultural, que se refiere al ámbito simbólico, expresada en el idioma, la religión y la cultura, entre otras formas.

Figura 1
Triángulo de la violencia



Nota. Elaboración del autor con datos proporcionados por Johan Galtung: La transformación de los conflictos por medios pacíficos de la Revista Cuadernos de estrategia (2011).

La paz negativa, como la ausencia de violencia de todo tipo, deja por fuera la violencia estructural y la cultural, asume una postura aislacionista por parte del individuo. Galtung (1996) plantea

una tipología de paz positiva que responde a un escenario integral de las relaciones humanas, como puede observarse en la Tabla 3.

Tabla 3
Tipología de paz positiva

Tipología Paz Positiva	Definición
Natural	Entre especies. Cooperación
Directa	Unión de cuerpo, mente y espíritu. Amabilidad y cuidado por uno mismo y los otros.
Estructural	Caracterizada por el diálogo, la integración y la solidaridad y participación.
Cultural	Crear espacios abiertos para todo tipo de ideología y capacidades del ser humano.

Nota. Elaborada por el autor a partir de Galtung (1996).

Finalmente, en una revisión a los conceptos de violencia cultural, estructural y directa, Galtung (1996) plantea la importancia de la **paz cultural**, como fuente de paz estructural y directa, expresa categóricamente que, si lo contrario a la violencia es la paz, lo contrario a la violencia cultural —que finalmente da credibilidad a los argumentos que sustentan la violencia estructural y directa— es la paz cultural, encontrando obstáculos en la generación de una cultura pacifista que amplíe la agenda de estudios para la paz, una vez interiorizada por los individuos.

Este sistema triangular de la violencia debe ser contrastado mentalmente con uno similar para la paz, en el que la paz cultural engendre la paz estructural, lo que se traduce en relaciones simbióticas, equitativas entre los diversos socios; y la paz directa se manifieste en actos de cooperación, amistad y amor. (Galtung, 2016, p. 147)

Lederach (1995), con relación al enfoque interactivo de la definición de conflicto, dice que este es complementado a través de las percepciones, las interpretaciones, las expresiones y las intenciones de las personas; es decir, el conflicto surge no solo del contexto social, sino desde el fuero

interno de los individuos. De esa manera Muñoz (2004a) habla del conflicto como un proceso multifactorial debido a la gran cantidad de factores que le influyen y que deben tenerse en cuenta para iniciar un proceso de paz.

Ya en relación con el concepto de paz uno de los principales referentes es Galtung, quien dice que esta se desvanece cuando el conflicto desemboca en violencia. Definiendo paz en una primera aproximación como: “La ausencia de violencia directa, estructural y cultural (Paz = paz directa + paz estructural + paz cultural)” (Galtung, 2009, p. 27). Sin embargo, esta definición es muy estática y, además, está centrada exclusivamente en la violencia. La paz es un signo de bienestar, felicidad y armonía que nos une a los demás, también a la naturaleza y al universo en su conjunto.

Otra de las posiciones que trajo el nuevo siglo fue el de la **paz imperfecta**, El concepto “paz imperfecta” se debe al investigador español Francisco Muñoz y su grupo de investigación radicado en el Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada. Aunque el primer texto en el que el autor plasma su propuesta data del año 2001, sus orígenes se remontan a 1997 en la reunión fundacional de la Asociación Española de Investigación para la Paz que tuvo lugar en la ciudad de Granada:

Podríamos agrupar bajo la denominación de paz imperfecta a todas estas experiencias y estancias en la que los conflictos se han regulado pacíficamente, es decir en las que los individuos y/o grupos humanos han optado por facilitar la satisfacción de las necesidades de los otros, sin que ninguna causa ajena a sus voluntades lo haya impedido. (Muñoz, 2001, p. 38)

La paz imperfecta se entiende como un proceso inacabado, pues las realidades y contextos son cambiantes, y de igual forma los conflictos. Muñoz (2001) no entiende la paz como un objetivo teleológico, sino como un presupuesto que se construye día a día, sustentado en la dinámica de los seres vivos, aceptando lo “imperfecto” del ser humano en conflicto con el amplio espectro de posibilidades y los distintos escenarios en los que debe desenvolverse.

No se trata de negar una forma de «hacer», de no-hacer, sino más bien nuestra propuesta en cuanto al actuar, crear, engendrar, incidir, llevar a cabo, obrar, operar, practicar, proceder, realizar en un sentido de transformación positiva, propositiva —de cambio hacia—, de regulación

de los conflictos ontológica, axiológica y epistemológica positiva. En esta línea imperfecta “sería equivalente a conflictiva en cuya correspondencia se abre una ingente capacidad de acción fértil” (Muñoz, 2001, p. 33).

Los objetivos están dirigidos a alcanzar una comprensión global de la paz, facilitar el acceso a sus realidades, mejorar las posibilidades de investigación, asimismo a posibilitar una mayor promoción de las ideas, valores y conductas de paz. De este modo se cambia la percepción de nosotros mismos, generando esperanza, se une a los distintos trabajadores de la paz; esto los lleva a compartir sus prácticas y, finalmente, “*nos permite, y obliga, reconocer en los actores de los conflictos realidades (vivencias, valores, actitudes, etc.) de paz*” (Muñoz, 2004b, p. 898), acercándonos al humano, con todos los defectos y cualidades que esto implica.

La idea de Muñoz (2004b) establece que la paz, en su sentido más abstracto, es un invento de los hombres, está íntimamente relacionada con el contexto histórico y siempre ligado al concepto de guerra. Se podría deducir que en las primeras etapas de las sociedades humanas no existiera ni la paz ni la guerra, lo más probable es que no existiera porque en la realidad social que debían definir no estuviesen presente: la guerra porque no había nacido, la paz porque no era necesaria como idea.

Cuando no existe la guerra tampoco existe la paz, conceptualmente hablando, por tanto, el concepto de paz obedece a la necesidad de detener la guerra cuando esta última aparece como práctica y, probablemente, también como concepto. El horror de la guerra debía ser explicado y también relacionado con un horizonte de esperanza en que aquella no existiera.

Podríamos decir que en todas las culturas (lenguas) existe una conceptualización de la Paz, en todos estos ámbitos geográficos y en todos los momentos históricos. Ésta se caracteriza, además, por su plasticidad, por la capacidad de actuar en distintas escalas, ámbitos y circunstancias. Tal omnipresencia es muy relevante en la medida en que el significado básico de la Paz es el acuerdo entre dos o varias partes. Esto quiere decir que, si exceptuamos la divinidad que tiene un carácter aún más

genérico, siempre que el concepto paz está presente pone en relación con distintos actores y sus circunstancias. (Muñoz, 2004a, p. 24)

El origen del concepto de paz no solo es una construcción lingüística o emotiva producto de las situaciones de horror de la guerra, sino que también se encuentra ligado a la aparición del Estado, dado que entre sus funciones está la protección de los pobladores y ser un ente de resolución de conflictos.

Cuando las guerras se extienden por múltiples causas, la necesidad y el anhelo de paz comienzan a hacerse patentes. Es por ello por lo que se puede decir que estas circunstancias que favorecieron que emergiera el concepto de Paz como un campo conceptual y de análisis en el que se podían reconocer relaciones y regulaciones pacíficas entre grupos e individuos. Aunque esta conceptualización era aún de una débil articulación teórica y dependiente, en la mayoría de los casos, de la conceptualización de la guerra. En esta fase se crean lo que podríamos denominar ideologías de paz. En estas circunstancias la paz establece vínculos y se extiende hacia y con las religiones, sus ritos y ceremonias, llegando incluso a ser deificada, a convertirse en un recinto o refugio sagrado. (Muñoz, 2001, p. 54)

Una definición más amplia y dinámica de la paz la da el mismo Galtung (2009) al decir que esta es el “despliegue de la vida”, que se desarrolla en un contexto de desafío permanente, dado que no se puede negar la existencia del negativo — conflicto—, es decir, la paz es realmente la capacidad de manejar los conflictos con empatía. Esta, no entendida como solidaridad emocional, sino como el acto de compartir racional y emocionalmente el sentir y pensar del otro, no violencia y creatividad. Galtung define creatividad como esa capacidad de trascender las estructuras mentales de las partes en conflicto, abriendo nuevas posibilidades para concebir la relación social en la formación del conflicto (Galtung, 2009).

La paz es lo que permite dar una solución satisfactoria a los conflictos, y así como dice Muñoz (2004a) la paz es un sentimiento, idea y práctica que nos ha acompañado a lo largo de toda nuestra existencia, es algo inherente al ser humano, esta puede ser sentida, querida y entendida de diferentes

formas de acuerdo con el contexto en que es analizada. La paz ha estado siempre presente como una práctica individual, grupal y de especie que busca establecerse como un sistema dentro de un contexto social, político e histórico. Una sociedad donde predomine la paz requiere una cultura y estructura de paz y así, y solo así, se puede desterrar la violencia.

En cada comunidad humana la Paz se ha fijado a través de una serie de principios y valores propios, produciendo convenciones culturales, ritos e instituciones que varían de acuerdo con las vivencias, tradiciones e historias específicas de cada comunidad, es decir, la idea de la paz es relativa pues las condiciones entendidas para estar en esa situación dependen de cada comunidad.

Figura 2
Ideas de paz



Nota. Fuente: Manual de Paz y Conflicto. Instituto de la Paz y los Conflictos. Obtenido de Universidad de Granada, España.

Según Galtung (2009) existe una prueba para la paz, esta consiste en la habilidad para tratar de manera tranquila un conflicto, manejándolo creativamente, trascendiendo las incompatibilidades y actuando en el mismo sin hacer uso del recurso de la violencia, por ello hace una analogía entre el ser humano, como paciente, y cualquier sociedad como sistema. De este modo, el concepto paz/violencia es similar al de salud/enfermedad; en efecto, cuando una persona empieza a notar los primeros síntomas de que su estado de salud no es bueno y va a la consulta del médico, si es

necesario, este sigue una metodología para restablecer la salud del paciente. Es lo que Galtung denomina “*el triángulo diagnóstico-pronóstico-terapia*” (García citando Galtung, 2000, p. 132).

El reconocimiento de la paz como derecho

El reconocimiento estatal de la paz como derecho pilar de la sociedad se encuentra explícitamente por primera vez en la Constitución Política de Japón (1946). Es clara la influencia de los horrores vividos durante la II Guerra Mundial, dentro de su preámbulo se afirma que el pueblo japonés: “... We recognize that all peoples of the world have the right to live in peace...” [Lo cual se traduce: ... Reconoce que todos los pueblos del mundo tienen el derecho de vivir en paz...] (Prime Minister of Japan and His Cabinet, 1946) y en su artículo 9 establece:

Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized. Lo cual se traduce: Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, los japoneses renuncian para siempre a la guerra como un derecho soberano de la nación y la amenaza o el uso de la fuerza como medio para resolver las disputas internacionales. (Prime Minister of Japan and His Cabinet, 1946)

Esa forma de entender la paz alcanza su máxima expresión en el derecho internacional con la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, por la cual la Asamblea General “(...) proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz (...)”. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1984).

La paz puede ser definida como existencia de tranquilidad interna dentro de un Estado, basado en el reconocimiento, garantía y estricta observancia de los derechos humanos de todos

los individuos que habiten en dicho Estado, y las relaciones normales con otros Estados, basadas en el reconocimiento y observancia de los derechos e intereses jurídicos de cada uno. (Przetacznik, 1993, p. 112)

En este orden de ideas, del concepto planteado en la Constitución Política de Japón (1946) se puede entender la paz como una situación de hecho caracterizada por el respeto a los derechos humanos al interior de un Estado, mientras que para Przetacznik, (1993), se entiende la paz como el reconocimiento y observancia de los derechos e intereses jurídicos de los Estados.

En la actualidad, esta definición ha dado paso a una concepción del derecho a la paz como derecho humano cuyos titulares son los sujetos o los colectivos, por ello se afirma que el derecho a la paz viene a ser la traducción a la teoría y práctica de los derechos humanos de la tesis pacifista en relación con la armonía dentro de los Estados (Escobar et al., 2011).

Conviene subrayar que los derechos humanos han permitido establecer los roles para vivir armónicamente en sociedad, sin embargo, es solo a través del derecho a la paz que se materializan estos derechos en los Estados.

Los derechos no son más que “un juego de lenguaje mediante el cual creamos realidad social” (Arango, 2005, p. 48); “enunciados deónticos complejos” (Alexy, 1993, p. 54) mediante los cuales establecemos posiciones normativas correlativas (DabG y ObaG) y en las que el derecho (D) de a se deriva de la posición que ocupa b dentro de un ordenamiento jurídico como sujeto obligado a G; y, viceversa, el deber (O) de b se deriva de la posición que ocupa a como titular del interés en G. Traducido al lenguaje de Ferrajoli, enunciados mediante los que creamos relaciones entre el titular de ciertas expectativas o intereses y el sujeto obligado por las garantías (tanto primarias como secundarias) dirigidas a asegurar su cumplimiento. (Gallo Callejas, 2018, p. 225)

Los derechos humanos son derechos que están adscritos a todos en cuanto personas, o en cuanto a ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son, por tanto, indispensables e inalienables, pues

corresponden, por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros límites y vínculos insalvables para todos los poderes, tanto públicos como privados (Ferrajoli, 1999).

Incluso el derecho a la paz históricamente ha estado ligado con el derecho a la vida:

La base filosófica del derecho a la paz emana del derecho humano fundamental a la vida (...) El derecho a la vida significa que todo ser humano tiene el derecho a no ser privado de su vida. El derecho a la vida presupone que una persona esté viva y tenga así la posibilidad de realizar otros derechos humanos, como el derecho a la paz. (Przetacznik, 1995, p. 128)

En el mismo sentido, Bhagwati (1990) afirma:

La función principal del derecho a la paz es la promoción y protección del derecho a la vida mediante la resolución pacífica de disputas, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, por la prohibición de la manufactura, uso y despliegue de armas nucleares, y por el desarme total. (p. 71)

La paz también ha estado relacionada con la dignidad humana, en el caso colombiano, por ejemplo, la Corte Constitucional establece el concepto de dignidad humana de este modo:

Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: i. La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera); ii. La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); y iii. La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones) (...) (Subrayado fuera del texto). (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

Cuando se habla de dignidad se convoca al valor inherente al ser humano en cuanto ser racional, dotado de libertad e independencia, autonomía, libre albedrío, insubordinado, con poder creador; las personas pueden modelar y mejorar sus vidas mediante la toma de decisiones y el ejercicio de su libertad, y es este valor en sí mismo el que lo convoca a luchar desde una postura ética política, por la generación de nuevos derechos y la restitución de estos cuando son restringidos o violados. Cuando el derecho a la paz como derecho humano atraviesa su dimensión ética, este se constituye en una lucha por la dignidad.

De esta relación entre los derechos a la paz, a la vida y a la dignidad se observa que si la vida y la dignidad son derechos fundamentales individuales, y el derecho a la paz es un derecho de conjunto o colectivo, es claro que este último se encuentra dentro de un ámbito de acción mayor, pues es considerado un estado de tranquilidad basado en el reconocimiento, garantía y estricta observancia de los derechos de los pueblos, incluyendo los derechos humanos de todos los individuos, como es la vida y la dignidad.

De derecho a supraderecho

La construcción de paz debe entenderse siempre como un desarrollo a futuro, y la mejor manera de construirlo no es solo ir hacia adelante a través de propuestas novedosas, sino que también hay que ir hacia el pasado, entenderlo para corregir sus errores y detenerse en el presente para que sea posible actuar. Para esto la paz deja de ser un mero derecho, valor o fin del Estado, para convertirse en un *supraderecho* —un derecho por encima de los demás—, pues se convierte en el eje para la construcción de una sociedad y adquiere las características para hacer valer otros derechos, es decir, adquiere una naturaleza de transformación social, política, económica, etc.

Es que entender la paz como fundamento de la totalidad del orden político, y también como el principio rector supremo del ordenamiento jurídico, implica reconocer que el Estado tiene un compromiso por la resolución de conflictos y la “garantía de juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos” (Narváez & Torres, 2020, p. 57) y, a su vez, reconocer el planteamiento expuesto en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la

dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, que la paz es una aspiración universal de entrañable raíz humana y un anhelo fundado en una idea común a todos los miembros de la especie humana, por tanto, constituye un valor, un principio y un objetivo (Gros Espiell, 2005).

La idea de que la paz es un supraderecho parte de la posición clara de que, al ser la paz ínsita al reconocimiento del derecho a vivir, como propósito primario de las organizaciones internacionales, como elemento determinante de la vida individual y colectiva (y ha existido siempre en el pensamiento religioso, filosófico, político y jurídico), es el eje central de todos los procesos de humanización. Los conflictos pueden transformarse y evitar que deriven en violencia. La historia ha mutado en diferentes conceptos de paz, pero coinciden en que la paz es una necesidad de los Estados.

A lo largo de la historia se ha intentado alcanzar un concepto claro de paz, y un reconocimiento por parte del Estado y de la comunidad internacional como derecho; es su vaguedad retórica lo que explica por qué en cierta forma el derecho a la paz se ha convertido en un supraderecho, es decir, en aquel que incluye todos los derechos inherentes al hombre, y que además tiene un campo de acción tanto individual como colectivo.

Conclusión

Se reitera que el concepto de paz, al ser analizado desde su contexto, las particularidades de los territorios y los individuos, debe ser entendido: como una obligación y fin del Estado, como un derecho constitucional y como el respeto a la dignidad humana de cada uno de sus miembros. Este concepto se vuelve tangible si los Estados, dentro de sus instituciones, propenden al diálogo que permita una comunicación que dé lugar a pensar en el otro y entenderlo, para así construir un respeto y una tolerancia, que dé lugar a que los conflictos no deriven en violencia.

Existe una relación entre derechos humanos y paz, cada concepto tiene su propio origen, sus prácticas y sentidos, mientras los derechos son una construcción colectiva a través del tiempo, y para que estos lleguen a su pleno reconocimiento pueden trascurrir varios siglos; la paz en cambio

puede lograrse en tiempos cortos, obedecer a conciliaciones o acuerdos de pocos para alcanzar estabilidad. La existencia, garantía o sensación de un Estado en paz permite la protección, amparo, custodia de los derechos humanos.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (12 de Noviembre de 1984). *Resolución 39/11*. Obtenido de Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz: <http://www.lan.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>
- Bhagwati, P. N. (1990). International Aspects of the Rights to Life, Peace and Development. *Denver Journal of International Law and Policy*.
- Corte Constitucional de Colombia, M.P. Eduardo Montealegre Lynett (Sentencia T 881 12 de Octubre de 2002).
- Escobar M., L. M., Cárdenas –Poveda, M., Benítez R., V. F., & Mantilla Blanco, S. (2011). El derecho a la paz. ¿Una norma programática, con tendencia a lo normativo o a lo semántico? *Vniversitas*, 141-168.
- Esquivel Guerrero, J. A., Jiménez Bautista, F., & Esquivel-Sánchez, J. A. (2009). La relación entre conflictos y poder. *Revista Paz y Conflicto*, 6-22.
- Ferrajoli, L. (1999). *Sobre los derechos humanos y sus garantías*. Madrid: Trotta.
- Gallo Callejas, M. A. (2018). El Concepto Político de los Derechos Humanos. Una Disputa con el Ética del Discurso. *Revista de Derecho*, 217-245.
- Galtung, J. (1965). On the meaning of nonviolence. *Journal of Peace Research*, 288-256.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and civilizations*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Galtung, J. (2009). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización Bilbao*. (T. Toda, Trad.) Bilbao: Gernika Gogoratuz.

- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategias*, 147-168.
- García, V. H. (2000). Johan Galtung: La transformación de los conflictos por medios pacíficos. *Cuadernos de estrategia*(111), 125-159.
- Gros Espiell, H. (2005). El derecho humano a la paz. *Anuario de derecho constitucional Latinoamericano*, 5 -19.
- Hobbes, T. (1642). *De Cive*. Editio Nova Accuratio.
- Hobbes, T. (1989). *Leviatán*. Madrid: Alianza.
- Lederach, J. P. (1995). *Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse University Press.
- Muñoz, F. (2001). La paz Imperfecta ante un universo en Conflicto. En F. Muñoz, *La paz imperfecta* (págs. 21-66). Granada: Universidad de Granada.
- Muñoz, F. (2004a). La paz. En M. R. Beatriz, & F. Muñoz, *Manual de Paz y Conflictos* (págs. 21-42). Granada: Universidad de Granada.
- Muñoz, F. (2004b). Paz imperfecta. En M. L. Martínez, *Enciclopedia de Paz y Conflictos: L-Z. Edición especial. Tomo II* (págs. 898-900). Granada: Universidad de Granada.
- Muñoz, F., & Lopez Martínez M. (2000). EL RECONOCIMIENTO DE LA PAZ EN LA HISTORIA. En F. A. Muñoz, *Historia de la paz: tiempos espacios y actores*. Granada: Universidad de Granada.
- Narváez, B., & Torres, Á. A. (2020). Debido proceso en la CIDH y justicia internacional de los derechos humanos como garantía de reparación. En B. Narváez Mercado, *Apuntes del derecho y la justicia en mundo globalizado* (págs. 51-64). Sincelejo: Editorial CECAR.
- Planella, J. (2005). Pedagogía y hermenéutica: de Hegel a Gadamer. *Revista de Educación*, 1-11.
- Primer Minister of Japan and His Cabinet. (3 de Noviembre de 1946). *Primer Minister of Japan and His Cabinet*. Obtenido de The Constitution of Japan : http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
- Przetacznik, F. (1993). The Catholic Concept of Genuine and Just Peace as a Basic Collective Human Right [El concepto católico de paz verdadera y justa como derecho humano colectivo fundamental]. *International Journal on World Peace*, 113-116.

Przetacznik, F. (1995). Basic Ideas of the Philosophical Concept of Peace .
Sri Lanka Journal of International Law.

Witker, J. (1995). *La investigación jurídica*. México: Mc. Graw-Hill.

Capítulo 2



Violencia, dominación y violaciones a derechos humanos: paralelismos entre México y África

Francisco Javier Campos Orozco¹

Resumen

El presente trabajo pretendió iniciar un debate teórico acerca de paralelismos y similitudes entre violencia y violaciones a derechos humanos en algunas regiones de África y México. Se utilizó un enfoque fenomenológico, a través del cual se analizaron figuras como delictivas y crímenes, como el empleo de niños, como sicarios o soldados, las desapariciones de personas, mutilaciones y genocidios. De igual manera, bajo las ideas de violencia y dominación, se explicarán algunos contextos propios de cada región y las semejanzas que nacen desde la visión de las víctimas.

Palabras clave: derechos humanos, África, México, violencia, necropolítica.

Abstract

The present work aimed to initiate a theoretical debate about parallels and similarities between violence and human rights violations in some regions of Africa and Mexico. A phenomenological approach was used, through which figures were analyzed as criminal and crimes such as the use of children as hitmen or soldiers, the disappearance of persons, mutilations and genocides. Similarly, under the ideas of violence and domination, some contexts specific to each region and the similarities that arise from the vision of the victims were explained.

Keywords: human eighths, Africa, Mexico, violence, necropolitics.

¹ Candidato a Doctor en Derechos Humanos de la Universidad de Guadalajara, Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. (Universidad de Guadalajara – URJC). Licenciado en Relaciones internacionales (ITESO). Abogado (Universidad de Guadalajara). Profesor de Asignatura en la Universidad del Valle de México Campus Zapopan. Miembro de la Visitaduría de Quejas y Coordinación de Guardias de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Correo electrónico: fjco3@hotmail.com

Introducción

El paralelismo es un concepto que hace alusión a la repetición, a similitud de estructuras o elementos que se configuran en áreas o puntos equidistantes, desconocidos entre ambos. Aplicado a las ciencias sociales, podemos utilizar la retórica del término para referirnos a fenómenos similares que se presentan en distintas sociedades humanas, que parecen reproducirse bajo ciertas condiciones y con características que, de manera objetiva, implican diferencias mínimas, y bajo la subjetividad forman un esquema típico que atiende a causas y resultados. En el mundo cotidiano, ese en el que nos desenvolvemos, comunicamos y del cual somos actores y observadores, los fenómenos sociales tienden a replicarse, con algunas diferencias y adaptaciones contextuales e históricas, pero mostrando en esencia rasgos similares o, como se ha mencionado, “paralelos”.

Bajo esa premisa, el estudio de los fenómenos de violencia y vulneraciones graves a derechos humanos resulta una constante para ciertos países o sociedades, tomando como referencia el bien jurídico tutelado, a saber: la vida, la integridad sexual y psicológica, la libertad, entre otros muchos que tienen como amalgama y fundamento la dignidad humana. Es así como, el ejercicio de la violencia sea a través de los canales del Estado o accionada por el crimen organizado e, incluso, como reacción de la sociedad civil, tendrá como fin último el dominio y gestión del poder —político, económico, social, sexual o en cualquiera que sea su clasificación—.

Para el presente trabajo, se toman en cuenta diferentes hechos o fenómenos en México y distintas regiones de África, particularizando crímenes como el genocidio, empleo de niños y niñas como combatientes en conflictos armados y uso de la agresión sexual como arma de guerra o instrumento para infundir terror. Cada uno de estos atroces crímenes por sí solo refleja una atmósfera de violencia y venganza que el derecho internacional clasifica dentro de los crímenes graves de guerra y/o lesa humanidad, y que contextual y jurídicamente parecería distinto cada uno en su espacio territorial o momento histórico de perpetración, pero que, bajo la visión de las víctimas directas e indirectas, poco importa la denominación o tipificación de su caso, pues las causas y derechos violentados tienen, en la mayoría de los casos, el mismo fin, y un dolor paralelo, no equidistante,

sino similar: una lágrima y un sentimiento de desesperanza no atiende a color de piel, idioma o cultura, sino que responde al grito de la dignidad humana pisoteada y degradada.

A lo largo de este trabajo se abordará el concepto de poder, no desde la concepción clásica de Maquiavelo, Hobbes, ni incluso, de manera más moderna Waltz, o Keohane, sino que a partir de las ideas del camerunés Achille Mbembe (2006), se explicará de manera más certera el uso del poder y la política como forma de dominación sobre el cuerpo humano, enfoque conocido como necropolítica.

Mbembe, en sus textos, sostenido en postulados del biopoder, de Foucault, genera distintas preguntas respecto del poder de los gobernantes africanos sobre la vida y muerte de sus gobernados, y luego de defender la tesis clásica de que la política es una extensión de la guerra, señala que del mismo modo que la guerra puede asegurar la soberanía de un pueblo, también puede ejercitarse como derecho a dar la muerte.

En ese sentido la ejecución, encarcelamiento, dominación y demás castigos o crímenes que ejemplifica con figuras históricas como el nazismo, el apartheid o el stalinismo son para Mbembe nuevas formas de terror que apuntalan o se adaptan perfectamente a las practicas neocoloniales en África, y como analizaremos, también son aplicables al contexto de la violencia en territorio mexicano.

Este nuevo enfoque es precisamente la visión de necropolítica, cuya fundamentación, como ya se ha comentado, es la capacidad del soberano para disponer de la vida y muerte de los gobernados como planificación política. En este caso la aplicación es principalmente a la generación de “terror”, que se origina y, en algunos casos, es apoyada a través de la crítica capitalista sobre la industrialización, recurriendo pues a formas cada vez más sofisticadas y violentas para imprimir la letalidad, sea el caso de las violaciones a derechos humanos, como arma de guerra, o como el propio Mbembe lo señala, aparatos burocráticos como el nazismo o prácticas como el Apartheid.

La idea de “soberanía”, en el marco teórico de la necropolítica, dista del concepto de la ciencia política y de las relaciones internacionales, a saber, el concepto clásico que implica poder, control y autodeterminación dentro de una porción de tierra delimitada por fronteras. La idea que

se retoma, en lo concerniente a la soberanía, entonces sería cercana a la capacidad personal y política del aparato burocrático para disponer sobre la vida de los ciudadanos, por lo tanto, nuevas formas de dominación se originan a partir de, como el autor señala, la relación entre la modernidad y el terror proveniente de fuentes múltiples; algunas identificables con el antiguo régimen. Desde esta perspectiva, resulta crucial la tensión entre la pasión del público por la sangre y las nociones de justicia y venganza (Mbembe, 2006).

Es así como este trabajo pretende ser una reflexión respecto de la violencia y vulneraciones graves a derechos humanos, cuyo análisis se realizará bajo la lente de la fenomenología social de Alfred Schutz, atendiendo a diferentes fenómenos sociales y figuras delictivas que resultan paralelas en regiones que parecían distantes y sin grandes coincidencias.

No obstante, como señala Valencia (2012) al preguntar, al igual que Mbembe, si el concepto de biopoder es en la actualidad suficiente para explicar algunas realidades basadas en el necropoder, la respuesta es que la biopolítica debe ser repensada contextualmente. En nuestro caso, decimos que existe un paralelismo entre la biopolítica gestionada por el Estado y la necropolítica detentada por los sujetos endriagos, en ambas resulta fundamental la conservación del poder mediante el ejercicio de la violencia.

Metodología

La teoría de la acción social, elaborada por Alfred Schütz durante los años treinta y cuarenta, provee de elementos metodológicos ideales para entender los fenómenos sociales a través de las relaciones intersubjetivas entre los sujetos. En el cuerpo teórico de sus escritos, Schütz, planteaba la importancia de centrar las investigaciones sociales en el sujeto, ya que este último es, a final de cuentas, quien forma la sociedad, y al reducir las acciones sociales a su forma mínima, que es la humana, invariablemente ingresaremos en el espectro de la subjetividad. Esta forma metodológica de análisis implica, entonces, otorgar un amplio valor a las interpretaciones que los sujetos realizan sobre los hechos sociales, así como a las acciones que realizan o dejan de realizar de acuerdo con sus pretensiones o motivos.

La profundidad teórica de Schütz explica que las acciones del hombre, de manera racional, se llevan a cabo en un “mundo vital” o “cotidiano”, repleto de símbolos y signos subjetivos, atados a sus motivaciones y necesidades, supeditadas a patrones más o menos contruidos que se conocen con el nombre de “tipos ideales”.

La complejidad del pensamiento de la fenomenología social se basa en desmenuzar lo macro y lo micro, a saber, el sujeto/hombre, con sus esquemas de referencia, historia biográfica, necesidades, motivos y racionalidades, como conjunto de la sociedad que, a su vez, produce estructuras más complejas como el Estado, la economía, el derecho o las instituciones, que pueden reducirse a una constelación de relaciones típicas entre sujetos.

Parafraseando a Schütz se podría asegurar, entonces, que: todas las ciencias sociales presuponen la intersubjetividad del pensamiento y de la acción. Los hombres actúan sobre los hombres, es posible la comunicación por medio de símbolos y signos entre los grupos y las instituciones sociales, los sistemas legales y económicos. Son elementos integrantes de nuestro mundo vital, que tienen su propia historia y relación especial con el tiempo y el espacio.

Estos son elementos fundamentales para la labor de todos los especialistas de las ciencias sociales, la elaboración de una teoría sociológica sólida radica en centrarse en la explicación de aquello que es presupuesto en el modo en que los actores crean o construye. De este entramado de redes y estructuras se puede inferir que el poder juega un papel de suma importancia, se encuentra bajo una estela de tipificaciones o recetas que serán las formas en que el sujeto se comportará para esperar un resultado o, desde la visión académica, la observación de los fenómenos ante los cuales se espera un resultado típico.

Ahora bien, ante el esquema científico, un resultado o acción atípica produce nuevos debates y formas de ver o analizar la subjetiva realidad, de ahí que los fenómenos estén en constante estudio y observación. En ese sentido, y teniendo en cuenta a los fenómenos sociales como conjunto de acciones de estructuras humanas que producen escenarios y paradigmas, resultaría conducente, desde lo científico, observarlos en distintas sociedades con la finalidad de identificar similitudes, diferencias, pautas o

paralelismo, como una primera aproximación metodológica para generar teorías o hipótesis que expliquen reproducciones fenomenológicas en distintos espacios o momentos.

Para este trabajo se considerarán distintos fenómenos que de manera contemporánea se presentan en México y algunos países de África, con la intención de evidenciar sus similitudes y las conductas de las estructuras sociales en ambas regiones, particularmente en lo relacionado con violaciones graves a derechos humanos contra la sociedad civil.

Esto representa un ejercicio de investigación cualitativo y reflexivo en el cual se propone eliminar el enfoque aislacionista regional de México, a saber, interpretar como únicos o privativos sus fenómenos sociales, abandonar la idea de estudiar a nuestro país como una isla, que se piensa únicamente en su tradicional relación y comparación con los países latinoamericanos o en función de su relación bilateral con los Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.).

Por otra parte, ampliar la perspectiva científica al estudio de algunas regiones de África, permitirá conocer un panorama actual de fenómenos preocupantes que se producen en sus fronteras, así como romper los tabúes y desinformación proveniente de los escasos estudios que sobre la región se realizan desde Latinoamérica. En ese orden de ideas, se propone atender, de manera descriptiva y bajo el lente de la fenomenología social, sucesos como el genocidio, la violación sexual como arma de guerra, el empleo de niños y niñas en conflictos armados, así como los desplazamientos forzados, perpetrados tanto en distintos países de África como en el interior de la República Mexicana. Así pues, es prudente advertir que, si bien podría variar el fenómeno que se describa en su génesis o tipificación penal, en lo referente a su resultado, la gravedad o daño social y humano, resultará evidente y palpable en la figura de las víctimas.

Genocidio: el exterminio racial y político en Ruanda y Chenalhó (Chiapas)

El crimen de genocidio ha transitado por la historia, haciéndose particularmente visible en la política de ataque y destrucción sistematizada contra los armenios entre 1915 y 1918, así como durante la Segunda

Guerra Mundial en contra de la Comunidad Judía. Como figura jurídica positiva del genocidio, tuvo con antecedente inmediato la instalación de los tribunales internacionales *ad hoc* para los casos de la antigua Yugoslavia (1993), Ruanda (1994) y Sierra Leona (1996), por mencionar algunos.

Estos casos, todos ellos resultado de conductas violentas y lesiones graves a la humanidad, necesitaban forzosamente de ser descrito y sancionado por un órgano jurisdiccional con carácter internacional, dada la gravedad y regularidad que presentaban, principalmente después de la caída del Muro de Berlín y la nueva porosidad a que se enfrentaba el sistema internacional.

Es por ello por lo que, en 1998, el crimen de genocidio se tipifica como crimen internacional en el artículo 6° del Estatuto de Roma, instrumento internacional que da origen a la Corte Penal Internacional (CPI). De forma histórica se puede asegurar que el término fue acuñado por Raphael Lemkin (1900-1959), abogado judío que logró escapar de la persecución Nazi en la Segunda Guerra Mundial y que dedicó gran parte de su vida a estudiar y publicar teoría acerca de dicho crimen.

En ese sentido, se dice que la palabra genocidio nace como neologismo latino integrado por 'gen' (dar a luz, estirpe, raza, pueblo) y *caedere* o *cid* (matar, cortar); por lo tanto, en sentido lato, el significado sería matar la raza o cortar la estirpe. Ahora bien, la conceptualización y materialización del crimen de genocidio resulta de lo dispuesto en el artículo 6° del Estatuto de Roma, mismo que señala:

Cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. (Corte Penal Internacional de las Naciones Unidas, 1998)

Como puede observarse, el crimen de genocidio no queda encuadrado únicamente en el tipo de asesinato, sino que la voluntad de los participantes en la redacción del Estatuto amplió la protección a otras figuras criminales y delictivas. Bajo ese supuesto podemos inferir que el bien jurídico tutelado no solo es la vida, sino la dignidad e integridad física, material, intelectual, mental y emocional de cualquier grupo humano.

En esa lógica, y dejando en claro tanto en lo etimológico como en lo jurídico el significado y elementos del genocidio, resulta conducente ejemplificar dos casos típicos de dicho fenómeno: el primero, suscitado en Ruanda en 1994, cuyo origen tribal y neocolonial resultó en uno de los conflictos más sangrientos y penosos de la historia del mundo; el segundo, perpetrado en Chenalhó, una comunidad de Chiapas en México, en 1996, con origen también étnico y político, aunque en mucha menor escala que el de Ruanda. En ambos fenómenos existieron similitudes, no solo en tiempo, sino en la participación del Estado y la influencia directa o indirecta de intereses extranjeros, así como en el uso de armas como el “machete”, que tristemente ha dejado de ser herramienta de trabajo para convertirse en instrumento de muerte y tortura.

La República de Ruanda, ubicada en la parte central de África, vivió en 1994 el que tal vez sea el fenómeno más oscuro de su historia. El enfrentamiento entre los clanes hutus y tutsis generó uno de los genocidios más graves de la historia moderna con casi un millón de tutsis asesinados y daños colaterales que hasta el día de hoy siguen ensombreciendo la vida pública de todo el centro de África.

Ruanda es un país con origen de clanes, cuya historia moderna se remonta a la repartición de África en la Conferencia de Berlín de 1857, donde es cedida como colonia a Alemania para, posteriormente, al finalizar la Primera Guerra Mundial, otorgar su “tutela” a Bélgica, a través de la Sociedad de Naciones. La composición social de Ruanda fue hasta mediados del siglo XX de coexistencia y división entre hutus (agricultores), tutsis (ganaderos), y twas (pueblo pigmeo con población minoritaria).

Durante la historia de Ruanda, la intromisión de Bélgica y Francia en asuntos locales ha sido ampliamente documentada, y ha implicado la manipulación de políticos y políticas a favor de intereses empresariales y privados de dichas naciones. Hasta la independencia de Ruanda, en 1962,

los conflictos entre hutus y tutsis eran constantes, aunque en magnitudes menores a las de 1994, el apoyo político y económico de Bélgica a un clan o al otro dependía del momento histórico, durante la etapa posterior a la Primera Guerra Mundial, el empleo de tutsis como casta dominante sirvió para gobernar de manera tranquila el país. No obstante, durante los años cincuenta, algunos brotes y críticas de los propios tutsis respecto de su colonizador y de la influencia europea en África empezaron a generar problemas internos, por lo que Bélgica utiliza a los hutus para desplazar política y administrativamente a los tutsis a través de violencia y ataques sistemáticos.

Desde 1952 hasta 1973 se suscitaron decenas de conflictos sangrientos entre ambos grupos, y aunque los hutus detentaban el poder político, iniciaron discusiones en el seno de su propio clan por motivos raciales, es decir, había hutus moderados quienes solo deseaban excluir o incluso dirimir diferencias con los tutsis, pero también estaban los hutus radicales que clamaban por el exterminio tutsi. En ese momento, en 1973, el General Juvénal Habyarimana, líder de los hutus radicales, lleva a cabo un Golpe de Estado, empoderando al radicalismo e iniciando una etapa dictatorial, de partido único, y sometida a los intereses europeos, propiamente dicho: casado con el neocolonialismo.

De la forma de gobierno dictatorial y excluyente de Habyarimana, así como de la aceptación de intromisiones extranjeras, surgen respuestas de la sociedad, particularmente del clan tutsi, que empieza a formar frentes patrióticos y guerrillas para combatir a los hutus, logrando en 1993 que la comunidad internacional, particularmente los grandes países “colonizadores de África”: Francia, Gran Bretaña y Bélgica, obligaran al dictador a firmar un acuerdo de paz que pusiera fin a la guerra civil que se vivía en Ruanda, mismo que Redondo (2013), describe de la siguiente manera:

A mediados de 1993, los países africanos obligaron a Habyarimana a firmar un acuerdo con el Frente Nacional de Ruanda para que los guerrilleros formaran parte del gobierno, entraran en el Parlamento y constituyan un 40% de las fuerzas armadas. Regresando del extranjero tras haber firmado el compromiso con el enemigo, Habyarimana murió a causa de un accidente de avión, provocado por unos “elementos no identificados”. En ese instante, empezó la matanza de hostigadores del régimen hutu; fue la señal que necesitaban para empezar el genocidio contra los tutsis.

El asesinato del líder de los hutus radicales y presidente de Ruanda les sirvió como pretexto y “justificación” para emprender una cacería en contra de los tutsis y hutus moderados, encabezada por las Fuerzas Armadas de Ruanda, y donde también participaron grupos paramilitares y sociedad civil, utilizando no solo armas de fuego sino palos, piedras, palas, y sobre todo machetes.

Durante noventa días estos grupos asesinaron, violaron, sometieron, humillaron y torturaron, a casi un millón de personas sin que la comunidad internacional interviniera para detener esa barbarie. Algunos fenómenos que surgen como “orlas” y de manera colateral al genocidio fueron el desplazamiento forzado, el empleo de niños soldados y la propagación del VIH por el centro de África, hechos que en años posteriores sirvieron como causa para el inicio de la “Primera Guerra Mundial Africana”.

Estos hechos fueron tan lamentables que ni la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) ni los países europeos intervinieron de manera pronta y eficiente, poniendo en duda el papel de las Misiones de paz de la ONU. Al final, distintos países y organizaciones internacionales lograron poner fin a la masacre a través del apoyo indirecto al Frente Patriótico Ruandés, Guerrilla conformada por tutsis, participando EE. UU en el apoyo para Paul Kagame como presidente de Ruanda (y quien casi 25 años después sigue gobernando).

Este fenómeno, además, dio pie a la instalación de un Tribunal *ad hoc*, donde la comunidad internacional a través de la ONU juzgó y sentenció a algunos de los culpables, sin realmente dictar medidas de no repetición o reparación integral del daño para las víctimas, pero sí sentando precedente para lo que después sería un Tribunal Penal Internacional con carácter permanente: la Corte Penal Internacional.

En el caso de México, desde una perspectiva jurídico-positivista, no existe sentencia o instrumento jurídico que haya condenado al Estado por acción u omisión respecto del crimen de Genocidio, sin embargo, ello no implica que no existan elementos para suponer que no se han llevado matanzas, sometimientos o lesiones graves a la memoria histórica de grupos humanos, particularmente a los pueblos originarios.

Tal vez el fenómeno que puede identificarse más con el tipo del genocidio en México es el denominado “crimen de Chenalhó” o “matanza de Acteal”. Este cruel y penoso momento en la vida pública mexicana se perpetró el 22 de diciembre de 1997 cuando un comando armado tipo militar irrumpió en la comunidad de Acteal, Chenalhó, Chiapas, asesinando a 21 mujeres, 15 niños y 9 hombres.

Sobre este hecho, asociaciones civiles como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (1998) y la Organización Civil “Las abejas”, asimismo periodistas y activistas como Paul (2007), Norrell (2007), Fazio (2009), Ceja (2013) y otros han coincidido en que los atacantes, de origen Tzotzil, tenían filiación política que correspondía con militancia en el Partido Revolucionario Institucional, partido político que se encontraba en ese momento gobernando México a través del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Así pues, dado el conflicto de 1994 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Estado Mexicano, se infiere una probable complicidad, ya sea por acción u omisión del gobierno de Ernesto Zedillo. Lo sucedido en Acteal fue a todas luces brutal, los testimonios dan cuenta de un plan sanguinario donde, además de ataque sistematizado con armas de fuego, la utilización de machetes para asesinar y mutilar a las víctimas; la vejación al desvestir a las mujeres, cercenarles pechos, abrir sus vientres embarazados para arrancar a sus bebés y lanzarlos sin piedad, así como otra serie de atrocidades, representan conductas típicas de un genocidio no solo en lo jurídico, sino en lo social/político.

Tanto en Ruanda como en México se revela una probable intromisión del Estado al operar guerras asimétricas con grupos paramilitares o, en su defecto, no acudir al pronto auxilio de las víctimas durante los sucesos. Asimismo, es notable el uso de armas que probablemente provocan un mayor dolor, estrés y humillación en las víctimas, como es el caso de los “machetes” o palos. Ahora bien, el mensaje de quienes perpetraron estos hechos es de terror hacia la sociedad, orquestándose una política o atmósfera donde, como señala Achille Mbembe (2006), se administra la vida y la muerte; la necropolítica como pináculo de las violaciones a derechos humanos.

De lo hasta aquí vertido, se advierte también un mensaje político de aniquilación de la oposición política, así como el uso de grupos paramilitares con asistencia directa o indirecta del Estado. En ambos casos coexiste el elemento “racial” o “étnico”, ante el cual los sujetos que realizan las acciones actúan en contra del grupo que consideran adversario o enemigo, ya sea por cuestiones políticas o sociales, estando presente el esquema biográfico del grupo, particularmente en el caso de Ruanda, los tutsis fueron el pueblo que los belgas desde la colonia emplearon como sus representantes, gobernaban a través de ellos, concediéndoles privilegios por sobre los hutus y, por lo tanto, fabricaron odios y rencores históricos que desembocaron en un conflicto de grandes proporciones, luego utilizaron esta fórmula *a contrario sensu* y fortalecieron al grupo antagónico.

No deja de ser importante la influencia externa antes, durante y después de los fenómenos señalados, en el caso de México y Latinoamérica, la figura hegemónica de EE. UU. desde los años cincuenta y sesenta, con la formación de grupos paramilitares como los “Contras” en Nicaragua o la instrucción en contrainteligencia a través de la “Escuela de las Américas”. Para el caso de Ruanda, el colonialismo tardío y la etapa neocolonial con intervenciones indirectas de Bélgica y Francia, así como la posterior influencia de EE. UU. luego del genocidio y el apoyo al actual presidente Paul Kagame.

Estos fenómenos revelan, entre otras cosas, un evidente paralelismo entre tipos penales que se suscitan en dos regiones alejadas, sin un aparente puente social o político, hechos sociales que, por sí mismos, manifiestan fallas sistémicas en ambas sociedades, objetivas en su exteriorización como fenómeno de muerte y subjetivas por los antivalores que en ellas se aprecian.

De República Centroafricana a Ciudad Juárez: la agresión sexual como fenómeno de la violencia

En este apartado se abordarán brevemente dos casos típicos de violencia sexual sistemática ante las cuales los gobiernos de República Centro Africana y México han mostrado omisión, incapacidad e incluso indiferencia, en ambos coexiste una atmósfera capitalista en el sentido de la división del trabajo a través de mano de obra barata, casi gratuita en el caso de Ciudad Juárez, en Chihuahua, México, y en un grado *cuasiesclavista* en centro de África, más precisamente en República Centroafricana.

En las dos regiones cohabitan fuertes y perversos intereses internacionales, para México la industria de la maquila; en República Centroafricana, además del control de los recursos naturales, el ingrediente político/militar de la inestabilidad social del centro de África es otro de los elementos que no puede pasar desapercibido en la subjetividad del fenómeno típico.

Si bien, el contexto pudiera ser distinto desde un espacio objetivo y en el estricto sentido de lo jurídico, no lo es así desde una perspectiva subjetiva, bajo la visión de las víctimas de violaciones graves a derechos humanos; pues bajo esa óptica la ausencia del Estado, la falta del monopolio de la fuerza para imponer un orden social, la violación pluriofensiva a las víctimas, la omisión de tutela a los derechos de las mujeres como grupo vulnerable y la planificación sistémica de imponer el terror a través de la dominación sexual han sido constantes en ambos fenómenos.

En el caso de República Centroafricana y las violaciones sexuales realizadas en contra de mujeres y hombres por las milicias congoleñas de Jean Pierre Bemba Gombo, en un momento de conflicto no convencional, es menester comprender el contexto de las denominadas “Guerras del Congo” o “Guerras Mundiales Africanas”. Para entender mejor este fenómeno, podemos resumir el contexto congoleño y centroafricano de los años posteriores a la caída del muro de Berlín con la expresión “Guerras continuas”.

Si bien, gran parte de los tratadistas afirman que son dos los conflictos principales del Congo o las Guerras del Congo, la evidencia permite asegurar que, aunque parezcan conflictos diversos, desde la óptica de la sociedad civil y los derechos humanos, la paz no se ha hecho presente en la región central de África desde la etapa de las independencias. No obstante, y siguiendo con el trabajo realizado por Blanco et al. (2009), los conflictos del Congo se dividen para su estudio, como se expresa a continuación.

La Primera Guerra del Congo: se desarrolló entre 1996 y 1997, coincidió con el desgaste del dictador congoleño Mobutu Sese Seko, considerado como un pivote o contención de las políticas imperialistas de EE. UU. en la zona del centro de África. Durante su mandato, de 1965 a 1997, no solo cambió el nombre del país por “República de Zaire”, sino

que se le acuñó el concepto cleptocracia para describir el exagerado saqueo de recursos estatales y las graves violaciones a derechos humanos que se vivieron durante su gestión.

Por la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, pues EE. UU. ya no vio necesaria la estabilidad del régimen de Mobutu e incluso la comunidad internacional empezó a juzgarlo como el dictador sanguinario que realmente era. En ese panorama surgieron enfrentamientos entre distintos bandos, dando como resultado que el líder rebelde, Laurent-Desiré Kabila, finalmente se autoproclamó presidente y cambió el nombre del país por el de República Democrática del Congo (RDC). Esta guerra sembró el germen para la segunda y más sangrienta guerra de la RDC (Blanco, et al., 2009).

Segunda Guerra del Congo: este conflicto tuvo lugar entre 1998 y 2003. Se considera una extensión de los que de manera periférica sucedían en la región Centro de África; después del genocidio de Ruanda, miles de refugiados y participantes del genocidio traspasaron la frontera y la intervención de actores internacionales y Estados fue determinante para considerarse uno de los conflictos más sangrientos en África. En este escenario Laurent-Desiré Kabila fue asesinado, en 2001, su hijo, Joseph Kabila, asumió el mando político y la Presidencia de la RDC, la que detentó hasta diciembre de 2018.

Durante este conflicto, y bajo la evidente inestabilidad en la zona, nacen distintas guerrillas y señores de la guerra, uno de ellos Jean Pierre Bemba Gombo, el cual durante su intervención en las hostilidades, a través de su ejército personal, denominado Movimiento de Liberación del Congo (MLC), realizó actos contemplados en el Estatuto de Roma como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, perpetrados en el PK12 o punto kilométrico 12, un distrito cercano a Bangui, en la República Centroafricana, donde las tropas del MLC masacraron a la población de ese territorio, argumentando que eran espías o combatientes disfrazados y violando lo dispuesto por instrumentos jurídicos como el Estatuto de Roma y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La brutalidad desplegada por el ejército personal de Bemba se concretó en ataques sexuales masivos, torturas generalizadas, asesinatos en serie, saqueos, tratos crueles y otros actos punibles por los cuales los magistrados

de la Corte Penal Internacional, Fatoumata Dembélé Diarra, Hans-Peter Kaul y Ekaterina Trendaflova le obsequiaron una orden de aprehensión mediante el oficio número ICC-01/05-01/08, fechado el 23 de mayo de 2008, lo anterior basado, entre otros actos y hechos en:

El contexto de dicho conflicto armado, las fuerzas del MLC compuestas principalmente por Banyamulengue y dirigidas por el Sr. Jean-Pierre Bemba, que respondiendo al llamamiento del Sr. Ange-Félix Patassé habían venido a reforzar a una parte del ejército nacional centroafricano y actuando con una finalidad común, cometieron, entre el 25 de octubre de 2002 y el 15 de marzo de 2003: i) violaciones, en particular en una localidad denominada PK12 y en la ciudad de Mongoumba; ii) actos de tortura, en particular en una localidad denominada PK12; iii) ultrajes contra la dignidad de la persona, en particular tratos humillantes y degradantes, incluso en una localidad denominada PK12; iv) saqueos, en particular en las ciudades de Bossangoa y Mongoumba y en una localidad denominada PK12. ... por haber cometido, conjuntamente con otra persona o por conducto de otras personas: i) violaciones que constituyen un crimen de lesa humanidad punible con arreglo al apartado g) del párrafo 1 del artículo 7° del Estatuto; ii) violaciones que constituyen un crimen de guerra punible con arreglo al inciso vi) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8° del Estatuto; iii) torturas que constituyen un crimen de lesa humanidad punible con arreglo al apartado f) del párrafo 1 del artículo 7° del Estatuto; iv) torturas que constituyen un crimen de guerra punible con arreglo al inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo 8° del Estatuto; 23 de mayo de 2008 v) ultrajes contra la dignidad de la persona, en particular tratos humillantes y degradantes, que constituyen un crimen de guerra punible con arreglo al inciso ii) del apartado c) del párrafo 2 del artículo 8° del Estatuto; vi) saqueos de una ciudad o de una localidad que constituyen un crimen de guerra punible con arreglo al inciso v) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8° *del Estatuto*. (Corte Penal Internacional de las Naciones Unidas, 1998)

Cabe destacar que fueron alrededor de 1500 soldados los que perpetraron el ataque a PK12, y sus acciones no solo causaron muerte, sino propagación del VIH, así como depresión y altos niveles de estrés en la población afectada. En palabras de Ospina y Canosa (2017):

El modus operandi de las tropas del MLC era el siguiente: en caso de ausencia de fuerza de oposición, enviaban exploradores para confirmar la huida de las fuerzas rebeldes del general Bozizé, buscaban casa por casa si quedaban rebeldes, saqueaban bienes, violaban, intimidaban y mataban a los civiles que oponían resistencia (ICC-01/05-01/08, párr. 564–571). El comportamiento de los soldados del MLC buscaba castigar a la población civil por sus propias bajas o por ser posibles enemigos o simpatizantes de sus enemigos. Los soldados del MLC consideraban a sus víctimas como un botín de guerra”. (ICC01/05-01/08, párrs. 565-567)

Estos hechos culminaron con la Sentencia ICC 01/05-01/08, del 21 de marzo de 2016, dictada por la Corte Penal Internacional, misma que contenía novedosas figuras como la responsabilidad para un mando efectivo que no estuviera en el campo de batalla, así como el uso de la violencia sexual como arma de guerra. Sin embargo, el 8 de junio de 2018, a través de una apelación ante la propia Corte Penal Internacional deja sin efecto los cargos en contra de Jean Pierre Bemba Gombo por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, dejando prácticamente en estado de indefensión a las miles de víctimas de su ejército.

Ahora bien, en el caso de México, el fenómeno paralelo o espejo no proviene precisamente de un conflicto internacional o regional, pero sí implica el uso de la violencia sexual como instrumento de castigo, sumisión y muerte. Paradójicamente, este fenómeno típico también ocupa el espacio en una ciudad fronteriza y, si bien, no aparenta ser una planificación o política de un grupo para someter o castigar a otro en un contexto de guerra, existen factores y elementos que hacen suponer una sistematicidad que progresivamente deteriora el ambiente social y fabrica una atmósfera de inseguridad y terror, especialmente para las mujeres.

Desde finales de los años ochenta y hasta la fecha la frontera norte de México, especialmente el área de Ciudad Juárez, parece haberse convertido en el peor escenario para nacer y vivir bajo el sexo femenino. El fenómeno de las denominadas “muertas de Juárez” como caso más extremo y brutal del feminicidio en México, ha sido ejemplo no solo de la incapacidad del Estado para proteger la dignidad y vida de las personas, sino que representa el pináculo del “machismo”, como dominación sexual y administración de la muerte. Desde la academia, la producción acerca de teorías, artículos y explicaciones respecto del fenómeno de las “muertas de Juárez” ha sido prolífico, tal vez por, como ya se ha mencionado, la inmensa complejidad del tema, adicionalmente, por la amplia difusión en medios de comunicación nacionales e internacionales que ha recibido.

Para entender mejor este fenómeno, se puede recurrir a la investigación *Las muertas de Juárez. Bioética, Género, poder e injusticia*, escrito por Álvarez (2003), a través de la cual se realizó un estudio político-sociológico del hecho social mencionado. En ella se recurrió principalmente a las concepciones de poder, género, bioética e injusticia para sostener la idea de una falta de capacidad en el Estado para brindar seguridad a las mujeres en Ciudad Juárez y, más allá de ello, la tipicidad y elementos subjetivos de la violencia contra las mujeres en México desde el lado de los valores, entendidos estos sobre la idea no normativa, pero sí racional de cuidado y apropiación de los derechos a la salud y al bienestar de las personas. En el citado trabajo, Álvarez Díaz asienta, sobre datos y objetivación de las “Muertas de Juárez” lo siguiente:

¿Cuáles son los hechos? Muy difíciles de evaluar en forma objetiva o “científica” debido a múltiples factores. Mientras que la versión oficial menciona, aproximadamente, 200 mujeres, en organizaciones no gubernamentales se habla hasta de 500. La cifra oficial habla de 198 asesinatos de 1993 a 1999 (2.3 asesinatos por mes); un estudio analiza a 162 víctimas, con los datos que tuvo disponibles la autora... Ella misma acota que “no se permite el acceso a los expedientes de las mujeres asesinadas para corroborar el número exacto de mujeres asesinadas, la violencia con que fueron asesinadas y si realmente los asesinos están convictos. (p. 220)

Se trata de un fenómeno único, favorecido por un entorno socioeconómico propicio conformado por impunidad y violencia de género en un mundo patriarcal misógino, con ineficiencia policiaca, indiferencia, desigualdad, prejuicio, ignorancia, narcotráfico e intereses políticos. Este entorno se da en Ciudad Juárez, en el estado de Chihuahua, al norte de México, ciudad fronteriza que colinda con El Paso, Texas, EE. UU., y es un importante punto estratégico de cruce internacional.

Con una población de 1,3 millones (según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2000), la tasa de crímenes en la última década es única en el mundo: 2,3 x 10 000 habitantes. Como puede apreciarse, en el área de Ciudad Juárez, con respecto a los crímenes aquí señalados, existe un entorno donde se conjugan distintos elementos que favorecen la conducta típica de la agresión y violencia contra mujeres, uno de las más alarmantes, lo que es motivo especial para este trabajo y que da cuenta nuevamente de la indiferencia, ausencia, complicidad o incapacidad del Estado durante este fenómeno.

A través de los canales convencionales e instituciones de impartición de justicia, los familiares de mujeres agredidas, así como organizaciones civiles han acudido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de manera subsidiaria, pues han agotado las vías que ofrece el Estado mexicano para impartir justicia respecto de las violaciones a derechos humanos que han sufrido las mujeres en Ciudad Juárez.

El resultado de este camino jurídico fue la Sentencia “González y otras (campo algodoner) vs México”, de fecha 16 de noviembre de 2009. En dicha sentencia se resaltan puntos importantes sobre el contexto de violencia contra la mujer en México, así como las deficiencias del Estado para atender estos casos, desde su forma objetiva en la integración de las averiguaciones previa (hoy carpetas de investigación), hasta en situaciones subjetivas y esquemas típicos como la cultura machista, la discriminación contra la mujer, y la idealización sexual y erotización del sexo femenino.

Sobre los antecedentes contextuales, la Corte concluyó que desde 1993 existe en Ciudad Juárez un aumento de homicidios de mujeres, habiendo por lo menos 264 víctimas hasta el año 2001 y 379 hasta el 2005. Sin embargo, más allá de las cifras, sobre las cuales no existe firmeza, afirmó que es preocupante el hecho de que algunos de estos crímenes parecen

presentar altos grados de violencia, incluyendo sexual, y que en general han sido influenciados, tal como lo aceptó el Estado, por una cultura de discriminación contra la mujer, la cual, según diversas fuentes probatorias, ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes, al igual que en la respuesta de las autoridades frente a estos.

La Corte destacó las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes por parte de las autoridades documentadas en cuanto a la investigación de dichos crímenes, mismas que parecen haber permitido que se haya perpetuado la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. La Corte constató que hasta el año 2005 la mayoría de los crímenes seguían sin ser esclarecidos, siendo los homicidios que presentan características de violencia sexual los que presentan mayores niveles de impunidad.

Consideró, además, que los comentarios efectuados por funcionarios en el sentido de que las víctimas “se habrían ido con su novio” o que “tendrían una vida reprochable” y la utilización de preguntas en torno a la preferencia sexual de las víctimas constituyen estereotipos. Así las cosas, tanto las actitudes como las declaraciones de los funcionarios demuestran que existía, por lo menos, indiferencia hacia los familiares de las víctimas y sus denuncias.

En ese sentido, de lo señalado por la CIDH se advierten violaciones graves a derechos humanos, no solo de las mujeres asesinadas y torturadas, sino de los familiares que no encuentran justicia, así también de la sociedad civil en general, que progresivamente empieza a habitar en un ambiente enrarecido por la violencia, donde va en aumento la desconfianza social e institucional y que pareciera que las medidas adoptadas son débiles, insuficientes e insignificantes para enfrentar una realidad fenomenológica que claramente ha rebasado a la idealización del aparato burocrático.

Por los hechos de las “muertas de Juárez”, la CIDH condenó al Estado Mexicano por sus deficiencias al atender diversos casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, principalmente en los temas de garantías de no repetición, aplicación de protocolos, medidas de protección y reparación integral del daño a las víctimas indirectas, el cumplimiento de la sentencia ha sido lento; no obstante, fue un antecedente directo para la reforma

constitucional de derechos humanos en México en junio de 2011, donde se adopta un nuevo paradigma jurídico y social de la visión de los derechos fundamentales del mencionado país.

¿Infantes de la muerte o infancia destruida? Las garras de Joseph Kony. en Uganda, y los tentáculos de los cárteles del narcotráfico en México

Hasta lo aquí expuesto, ha quedado al descubierto el paralelismo de fenómenos típicos en México y África, objetivados en violaciones graves a derechos humanos, haciendo principal énfasis en la dignidad de las personas y su derecho a vivir. Existen también otros fenómenos iguales o aún más graves que los ya mencionados, el que se abordará en este apartado es un grupo vulnerable al que se victimiza y revictimiza: el de los niños, quienes son privados de los derechos contenidos principalmente en la Convención de los Derechos del Niño de 1989, así como de otros tratados internacionales, declaraciones e instrumentos locales que protegen a los infantes de las atrocidades que a continuación se señalarán.

En esta parte del trabajo se describirá de manera general al Ejército de Resistencia del Señor (ERS), guerrilla extremista cristiana de Uganda cuya intención desde su fundación, en 1987, ha sido instaurar un Estado teocrático en Uganda. Fundado y comandado hasta hace unos años por Joseph Kony, el ERS ha sido acusado por el empleo sistemático de menores de edad en ejercicios y hostilidades militares, así como en labores domésticas y de cocina, de manera forzada y/o esclavizada. Este fenómeno, que desgraciadamente no es novedoso en África, se le conoce como “niños soldado”, lo que constituye un crimen de guerra y de lesa humanidad, pues es una violación grave al Estatuto Roma, al igual que a las Convenciones de Ginebra.

La forma de reclutamiento de estos niños es forzada, ya sea por secuestro, amenaza de hacer daño a familiares o seres queridos, por quedar huérfanos luego de alguna masacre o asesinato selectivo a sus padres, o simplemente por no conocer otra forma para “sobrevivir” en el ambiente hostil de algunas regiones africanas. Un niño o niña soldado puede participar en enfrentamientos, ser usado como escudo humano, espía, cocinero o cocinera, esclavo o esclava sexual, y, en algunos casos, se emplea con la

intención de procrear, es decir, se violenta con la intención de embarazarla, de manera forzosa, ya sea por venganza o para mantener algún vínculo o continuidad de sangre en alguna tribu o etnia.

Los menores utilizados de esta manera se deshumanizan, se cosifican, reviviendo el fenómeno colonial de la esclavitud y reproduciendo el esquema neocolonial de la biopolítica o la necropolítica. En el mayor número de casos se le predispone a la muerte, pues su vida depende precisamente de matar o morir: se le obliga a violar, mutilar, torturar, asesinar, satisfacer, y se le priva de su derecho a ser niño, a elegir su camino, a reír y jugar.

El ejemplo de Joseph Kony es particularmente importante por la atracción mediática que tuvo a través del documental *Kony 2012*, producido por la organización no gubernamental Invisible Children (2012), misma que denunciaba públicamente las atrocidades del empleo de niños para labores de combate entre guerrillas y señores de la guerra en el Centro de África.

Kony destruyó miles de memorias y cuerpos de niños al convertirlos en combatientes de manera forzada, en ocasiones aprovechándose de su estado de necesidad y, en otras, a través del rapto, chantaje, extorsión y amenaza. Por estos hechos la Corte Penal Internacional, entre 2003 y 2005, dictó órdenes de aprehensión contra los cinco comandantes del Ejército de Resistencia del Señor (LRA por sus siglas en inglés): Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Thomas Kwoyelo, y Dominic Ongwen, siendo capturado hasta la fecha, únicamente, Ongwen y Kwoyelo.

De este proceso criminal ante la CPI, resulta interesante el caso específico de Dominic Ongwen, pues, si bien no fue la primer sentencia de la Corte en la que se condena el uso de niños como soldados (previamente en agosto de 2012 se dicta Sentencia ICC-01/04-01/06, en contra de Thomas Lubanga Dyilo por reclutar y utilizar menores de edad como soldados para su guerrilla “Fuerza Patriótica para la Liberación del Congo [FPLC], durante la Primer y Segunda Guerra del Congo) sí resulta ser la primera en la que se debate acerca del estado de necesidad como defensa a los crímenes imputados, dado que Ongwen fue un niño soldado. En ese sentido, la opinión pública se divide respecto de la culpabilidad o grado de punibilidad de los hechos imputados a Ongwen.

En 2016 inicia el proceso en La Haya contra Ongwen, acusado de 70 cargos por crímenes de guerra y lesa humanidad, siendo entre otros los de agresiones sexuales, empleo de menores en conflictos armados, matrimonio forzado y torturas, asimismo, se contabilizan alrededor de 4000 víctimas que presentaron testimonios en contra LRA y Ongwen.

Respecto de lo anterior, Carcano et al. (2016), en su trabajo *Estado de necesidad: presupuestos y aplicación en el caso Ongwen* realizan una breve reconstrucción de la vida de Ongwen y la línea jurídica que siguió su defensa, siendo importante destacar que, según las autoras, la defensa promovía que no era responsable de sus actos, pues se encontraba bajo el Estado de necesidad, amenazado y alienado por Kony y otros comandantes.

Las ideas Carcano et al. (2016) fueron sustentadas bajo el argumento y evidencia de que Ongwen fue secuestrado por el LRA a los 10 años, en 1990, cuando se encaminaba a su escuela, y desde ese momento fue reclutado, torturado, vejado, humillado, amenazado y reclutado como niño soldado, obligado a matar para vivir, a cumplir órdenes para no ser castigado; tiempo después se convirtió en uno de los comandantes de la guerrilla. Aun así, se dictó sentencia en su contra, misma que se puede consultar en el documento ICC-02/04OA e ICC-02/04-01/05 OA2.

El fenómeno de los niños soldado en África, siguiendo la línea metodológica de Schütz, se particulariza y se puede interpretar a través del sujeto, a saber, Ongwen, este reproduce esquemas y tipos fenomenológicos que le son familiares, ya que durante más de veinte años fue adoctrinado, amedrentado, vejado; desde luego que se convierte entonces en una víctima, pero también en victimario.

Sentado lo anterior, se revela entonces el gravísimo daño que la violencia y la falta de atención del Estado genera en los menores, víctimas de reclutamiento militar forzado; quienes reproducen los mismos esquemas que reconocen y encajan perfectamente en el ya mencionado concepto de necropolítica, donde, a través de ideas y adoctrinamientos de capitalismo bárbarico, el cuerpo humano y la capacidad de matar adquieren dimensiones valiosas durante un conflicto armado desestructurado y, por ende, son sujetos de comercio o esclavitud; en otras palabras, se reduce la dignidad humana y se revaloriza la función biológica-artificial de la capacidad de matar o morir.

Ahora bien, el reclutamiento y empleo de niños en conflictos armados no es privativo del África Central o Subsahariana, también en Latinoamérica existe evidencia de la participación de menores de edad en guerrillas, como el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, por citar alguno. Sin embargo, el tema del reclutamiento de menores para combate y agresión trasciende a las guerras civiles y problemas meramente “políticos” para incrustarse en la figura delictiva del crimen organizado. Bajo esa premisa, los cárteles del narcotráfico, principalmente los mexicanos, han aumentado en los últimos diez años el reclutamiento de menores, a fin de ser empleados en agresiones contra otros grupos delictivos y contra las fuerzas civiles y militares del Estado mexicano.

México es un país con grandes contrastes sociales, donde las políticas neoliberales, plenamente desarrolladas en los años noventa, así como la corrupción de algunos funcionarios públicos y la debilidad de la cohesión de la sociedad civil, son algunas de las causas que fomentan una atmósfera de pobreza y erosión social, donde la acumulación de bienes lo es todo para algunos, así aprovechan la coyuntura social para enganchar o reclutar menores, ya sea por necesidad o por la fuerza.

La “Guerra contra el narcotráfico” iniciada en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), fue una estrategia de combate frontal contra los cárteles de la droga en México, donde se utilizaron recursos como las Fuerzas Armadas de México, atendiendo un tema de violencia con más violencia, provocando la respuesta agresiva y sin miramientos del crimen organizado. A partir del año 2006, la violencia en México empieza a recrudecerse, la muerte y agresión cada día cobra un mayor sentido dentro de la lógica delictiva, ya sea como elemento de contención o de terror social.

Esta “Guerra contra el narcotráfico” tuvo un efecto macabro en la forma de emplear la violencia: descabezados, mutilados, bombas, granadas, helicópteros, balas expansivas; de igual manera, el reclutamiento de personas con entrenamiento militar y táctico fueron algunas de las formas que se adoptaron ante los nuevos códigos de violencia y enfrentamiento en México. Además, la mitificación y engrandecimiento del fenómeno del narcotráfico a través de la cultura popular; mediante la música o las series televisivas, principalmente durante la primera y segunda década del siglo

XXI, han puesto a los miembros de los cárteles como ideales o tipos sociales de sujetos que salen de la pobreza a través del valor y la sagacidad, creando una peligrosa subjetividad entre la realidad y la fantasía.

Estas formas fenomenológicas impactan principalmente en los niños y adolescentes de escasos recursos, dado su alto grado de vulnerabilidad — sin ser totalmente privativo o segmentado de dicho estrato social—. Existen varios ejemplos que dan cuenta de esta realidad, uno de ellos el de Edgar Jiménez Lugo, alias “El Ponchis”, detenido en el año 2010 con apenas 14 años, acusado de tortura, homicidio, tráfico de drogas y crimen organizado.

“El Ponchis” formaba parte del Cártel del Pacífico, su función principal era ser sicario, lo cual, según él mismo relata, inició alrededor de sus 11 años de edad. Este fenómeno se ha agudizado en los últimos tres años, pues es cada día más frecuente la aparición en redes sociales de menores de edad portando armas largas y equipo táctico, entrando en combate o siendo asesinados; casos como el de “Juanito Pistolas”, niño de 14 años, miembro del Cártel del Noroeste, asesinado el agosto de 2019 en un enfrentamiento con grupos rivales, o “la bacteria”, miembro del mismo Cártel y quien presuntamente a sus 13 años es uno de los sicarios más jóvenes.

El método por el cual se captan o reclutan estos niños para participar en combates y tareas delictivas de alto impacto es prácticamente el mismo que en África Central, investigaciones periodísticas como la del Diario Vanguardia (2019) de nombre *El ejército de niños sicarios*, y otras similares, revelan no solo la vulnerabilidad física de los niños, sino la económica de sus propias familias; no siempre se les invita a trabajar a partir de lujos, sino que en ocasiones se les obliga, ya sea por rapto, amenaza de dañarlos o a sus seres queridos o por proporcionarles dinero, medicina o asistencia legal a sus familiares.

Todo ello evidencia la incapacidad del Estado para proveer a la sociedad de las condiciones mínimas para mantener a la niñez y juventud alejados de la delincuencia, es decir, el estado de necesidad, alegado en el Caso Ongwen, aparece de nuevo en México, representado en los niños que no tienen otra oportunidad que sobrevivir sobre la premisa de “matar o morir”.

Sobre este caso, la CIDH emitió el reporte *Violencia, niñez y crimen organizado* en el año 2018, documento que asegura que las tasas de homicidio en personas de 10 a 19 años se han duplicado en México, adicionalmente, desde la sociedad civil, la Red por los Derechos de la Infancia (RDI) asienta que en México se emplean aproximadamente 30 000 niños para actividades relacionadas con el crimen organizado, especialmente por los Cáteles de la droga.

Es así como este horizonte de violencia, denominado como el submundo o universo del crimen y la agresión, mezcla componentes de pobreza y debilidad institucional para forzar a niños de África y México a participar en hostilidades. La inocencia y vulnerabilidad de los menores, así como la edad penal para ser juzgado también es un elemento de gran valor para los cárteles del narcotráfico y los comandantes o señores de la guerra del centro de África, pues, en la lógica capitalista y de acumulación de capital, resultan menores los costos económicos para los grupos organizados, lo que implica, como ya se ha mencionado una “valorización” o “infravalorización” del cuerpo, de la vida humana; una mercantilización de la violencia y las personas.

Con independencia del tipo de conflicto o su intensidad, se han revelado paralelismos y tipos fenomenológicos entre ambas regiones: violencia, empleo de niños, violaciones graves a derechos humanos e implicaciones de organismos internacionales, en el caso de África la CPI, para México la CIDH, lo cual también deja de manifiesto la incapacidad total o parcial del Estado para salvaguardar el derecho de las víctimas. Para lo particular de Uganda, o República Democrática del Congo, fueron los propios Estados quienes a partir del principio de complementariedad de la CPI solicitaran que se activara su jurisdicción para juzgar los casos señalados, en cuanto a México, la CIDH realiza la investigación de manera general y no como una situación o petición de algún miembro.

Entonces, de lo mencionado en este apartado, no solo resultan evidentes los paralelismos, similitudes y simetrías en ambas regiones, sino que, más allá de ello, resulta sumamente preocupante el descenso en la edad de los niños empleados en agresiones y el alza de las tasas de violencia en cada una de las regiones.

A manera de reflexión

A lo largo de estas páginas se han patentizado diferentes figuras delictivas y agresiones a población civil que indudablemente resultan no solo similares, sino paralelas en regiones equidistantes. Es indudable que utilizar el término “africanada” o ideas alineadas al “afropesimismo”, de manera despectiva, revela un desconocimiento enorme de la simetría de la violencia y pobreza que existe entre México y algunas regiones africanas, particularmente el área central y subsahariana.

En este caso, como se mencionó en la introducción de este trabajo, la invitación a la reflexión radica en teorizar, interpretar y ampliar horizontes de estudios, así como de perspectivas. De lo aquí narrado y su interpretación, cabría la posibilidad de analizar la violencia, el poder, las obligaciones del Estado y las violaciones a derechos humanos desde “los iguales”, “los simétricos”. Con independencia de variables como el color de piel, idioma, formas de gobierno o edad de los estados; dado que la visión de las víctimas es siempre la misma: el dolor, la humillación, la dignidad humana denigrada, poco importa si el verdugo fue un soldado, un civil, un niño, un adulto, el daño generado y la atención no proporcionada es la evidencia más grande de la ausencia de un Estado que vele por quienes lo habitan.

Por lo tanto, podemos olvidarnos por un momento del Estado de bienestar europeo, los estándares democráticos de los países nórdicos o la fortaleza del dólar, y pensar desde lo epistémico sobre nuestros parecidos con África, que son muchos, que no son ficticios ni fantasiosos y que implican una enorme responsabilidad colectiva, por nuestros antepasados, por nuestro presente y por la memoria que algún día nos juzgará.

En ese sentido, entender la violencia y el poder en los ejemplos que aquí se han mostrado, equivale, desde la fenomenología, a internarnos en el análisis de los sujetos y objetos, así como de las estructuras que forman. En uno de sus textos, denominado *La vuelta al hogar* (1974), Alfred Schutz describe como una persona que está fuera de su hogar o patria, al regresar, podrá encontrar cambios en su entorno que al principio le resultarán disruptivos, pero con el tiempo se acostumbrará a ellos.

Para el tema que aquí nos ocupa, la necropolítica, empleada como herramienta habitual de dominación y terror, pareciera que se apropia de nuestra cultura y, como en el caso de quien regresa al hogar, volvemos consuetudinarios actos bárbaros y extraordinarios como las mutilaciones, asesinatos en masa, o empleo de niños y niñas en tareas delictivas o sexuales. Esta práctica de habituarnos a la violencia tanto en África Central como en México es resultado en muchos de los casos de la ausencia del Estado, de la negación u omisión de su deber de proteger u obligación de garantizar.

Se ha discutido también al sujeto agresor, en algunos casos el Estado a través de políticas de agresión y exterminio; en otras, a combatientes no convencionales como las guerrillas, y en algunos casos al crimen organizado, particularmente al narcotráfico. Cada uno de estos sujetos representa un tipo y un esquema de referencia, si bien, en lo estrictamente jurídico cada uno vulnera o violenta distintas leyes o tratados y es sujeto a diversas penas, por lo que ve a las víctimas, esa diferenciación pasa a un nivel de poca importancia, máxime cuando no se constituye una reparación del daño causado.

En ese sentido, tal como Schutz asienta en su escrito *El forastero. Ensayo sobre la psicología social*: la vida social seguirá siendo la misma hasta ahora. Por lo tanto, los problemas tenderán a repetirse y las formas de solucionarse también. Es así como la repetición y replicación de la violencia tenderá a reproducirse, mientras no se encuentre una solución, seguirá creciendo el modo y aumentando la capacidad de hacer daño.

Ni en México ni en Ruanda se ha llegado al fondo de los genocidios mencionados, en el caso de Ruanda, uno de los reclamos étnicos era la sumisión impuesta de un grupo sobre otro, en palabras modernas, una “dictadura étnica”; la solución, también impuesta, fue el apoyo internacional a Paul Kagame para que llegara a la presidencia del Ruanda luego de poner fin al genocidio de 1994, no obstante, hasta esta fecha, 26 años después, sigue gobernando. ¿Existió entonces un cambio profundo en Ruanda?, ¿sigue siendo la sumisión la práctica neocolonial habitual en el centro de África?, ¿de qué forma la continuidad de Kagame puede generar condiciones para un nuevo brote violento? En lo tocante a México, ¿Qué pasó en Chenalhó?, ¿a qué se debe la ausencia de una justicia transicional aplicada a este genocidio?, ¿por qué le sucedieron Acteal, Aguas Blancas o Ayotzinapa?

Conclusión

Las condiciones de pobreza en México y las regiones africanas aquí expuestas, junto con la profunda corrupción y fragilidad de sus instituciones favorecen el crecimiento de la violencia, empleada como herramienta para obtener poder y dominación, en algunos casos eminentemente político, en otros social y económico. Es aquí donde hacen presencia los submundos, concepto sociológico que hace referencia a segmentos especiales o específicos del mundo vital o mundo de la vida, cuya estructura es íntima, propia, revestida de códigos, claves, lenguajes, arreglos institucionales y canales de comunicación.

Por eso, dentro de los grupos delictivos en México o entre los señores de la guerra en África, el submundo de la guerra, especialmente de la no convencional, así como el submundo de la delincuencia, convergen en la imposición de terror, que rápidamente adopta formas más mortíferas, agresivas y denigrantes, como el empleo de niños y niñas para combates o el uso de la violencia sexual como forma de humillar al enemigo. En estos casos, los códigos y lenguajes, que giran alrededor del dominio territorial y el poder económico o político, exhiben cada vez una mayor crueldad y letalidad.

Entonces, luego de observar someramente la violencia en México y las violaciones graves a derechos humanos en África, podríamos concluir que no somos tan ajenos ni tan diferentes, nos parecemos más de lo que regularmente nos detenemos a pensar, por ello valdría la pena internarnos más en las causas endógenas y exógenas que inciden en cada fenómeno, así como en los retos regionales que pueden ser compartidos y estudiados entre ambos territorios.

Referencias

- Álvarez Díaz, J. A. (2003). Las muertas de Juárez: bioética, género, poder e injusticia. *Acta bioethica*, 9(2), 219-228.
- Blanco, J. A., Calderon, S. C., Córtes, J., Cotillas, E., Díaz, D., Gomes, D. (2009). El conflicto en el Congo. *Boletín de información*, (310), 19-42.

- Carcano L., Mahecha L., Martínez M., Pardo, E. y Pedraza, D. (2016). *Estado de necesidad: presupuestos y aplicación en el caso Ongwen*. España: Memorial de la Clínica Jurídica Internacional 2016.
- Ceja Martínez, J. (2013). Acteal, impunidad y memoria. A quince años de la masacre. *Contextualizaciones latinoamericanas*, vol 2, año 5, n 8, 1-6.
- Centro Fray Bartolomé de las Casas A.C. (1998). *Acteal: Between Mourning and Struggle*. 30 de septiembre de 2019, de Centro Fray Bartolomé de las Casas A.C. <https://frayba.org.mx/acteal-between-mourning-and-struggle/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Violencia, Niñez y Crimen organizado*. Washington, DC.: OAS.
- Diario Vanguardia. (18 de septiembre de 2019). El ejército de niños sicarios de 'El Mencho'... Cártel Jalisco Nueva Generación recluta a menores para hacerlos asesinos. *Vanguardia.mx*, <https://vanguardia.com.mx/articulo/el-ejercito-de-ninos-sicarios-de-el-mencho-cartel-jalisco-nueva-generacion-recluta-menores>.
- Documento de la Corte Penal Internacional ICC-02/04OA
- Documento de la Corte Penal Internacional ICC-02/04-01/05 OA2.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)
- Fazio, C. (24 de agosto de 2009). Los asesinos de Acteal". La Jornada, <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/24/opinion/018a1pol>
- Invisible Children. (2012). *Documental Kony 2012*. EE. UU.: Invisible Children.
- Mbembe, Achille. (2006). *Necropolítica*. Uruguay: Melusina.
- Norrell, Brenda. (2007). *In memory, Zapatistas massacred at Acteal, Chiapas*. 30 de septiembre de 2019, de Borrel.Blogspot Sitio web: <https://bsnorrell.blogspot.com/2007/11/in-memory-zapatistas-massacred-at.html>
- Ospina, M, y Canosa Cantor. "Situación en África Central, caso del fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo, Sentencia conforme al artículo 74 del ECPI, ICC-01/05- 01/08", de 21 de marzo de 2016. *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, [S.l.], v. 5, p. 157-168, mayo 2017. ISSN 2346-3120.

- Paul, C. (24 de octubre de 2007). A diez años de Acteal, todavía no se hace justicia: Juan Bañuelos". La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/24/index.php?section=cultura&article=a04n1cul>
- Recomendación 90/2018 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México)
- Redondo, Mó. (2013). *Ruanda: El genocidio olvidado. 30 de septiembre de 2019*. <https://monicaredondoblog.files.wordpress.com/2013/04/ruanda.pdf>
- Sentencia "*González y otras (campo algodnero) vs México*", de fecha 16 de noviembre de 2009.
- Sentencia de la Corte Penal Internacional ICC-01/05-01/08
- Valencia, S. (2012). *Capitalismo Gore*. Paidós.

Capítulo 3



La justicia *transicional* como modelo integral de aplicación territorial para la paz

Raúl Santacruz López¹

Resumen

El examen de las experiencias internacionales en materia de justicia para la paz conduce a concluir que el procedimiento a seguir en situaciones como las que hasta ahora ha debido enfrentar Colombia, con ocasión de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, debe superar el ámbito de la legalidad penal y sus valoraciones jurídico-punitivas, pues su aplicación exige de contextualizaciones sociales, políticas, económicas y éticas que obligan a otorgar un tratamiento diferenciado a quienes se han sometido y van a someterse a la jurisdicción especial, con soluciones rápidas y eficaces, en pro de alcanzar una paz estable y duradera. La promulgación de la normatividad requerida para este proceso de terminación del conflicto armado interno, por lo menos en lo que al mayor grupo armado rebelde se refiere, implica la participación activa de todos los territorios del país para su adecuada implementación y desarrollo, motivo por el cual aquí se presentará una síntesis de ese modelo de justicia transicional, como contribución a su difusión, discusión y aplicación práctica.

Palabras clave: justicia transicional, jurisdicción especial para la paz, acuerdos de paz, víctimas, conflicto armado y penas alternativas.

Abstract

¹ Abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Instituciones Jurídico-Penales de la misma universidad. Con estudios de maestría en Derecho Penal, Ciencias Criminológicas y Criminalísticas en la Universidad Externado de Colombia, Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Filosofía del Derecho y Doctor en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Universidad de Zaragoza, España. Juez Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá. Docente investigador de la Universidad Antonio Nariño y director del Grupo Interdisciplinario iustitia. Conferencista invitado en Congresos Nacionales e Internacionales y autor de diversos artículos científicos publicados. Correo electrónico: raul.santacruz@uan.edu.co, santacruzlr@gmail.com.

The examination of international experiences in the field of justice for peace leads to the conclusion that the procedure to be followed in situations such as those hitherto faced by Colombia, on the occasion of the Peace Accords signed between the National Government and the FARC-EP, must overcome the scope of criminal law and its legal-punitive assessments, since its application requires social, political, economic and ethical contextualizations, which oblige to grant different treatment to those who have submitted and are going to submit to the special jurisdiction, with quick and effective solutions, in order to achieve a stable and lasting peace. The enactment of the regulations required for this process of ending the internal armed conflict, at least as far as the largest rebel armed group is concerned, implies the active participation of all the country's territories for its proper implementation and development, which is why here will present a synthesis of this transitional justice model, as a contribution to its dissemination, discusión, and practical application.

Keywords: transitional justice, special jurisdiction for peace, peace agreements, victims, armed conflict and alternative penalties

La justicia *transicional* en el ámbito del actual proceso de paz

Es un hecho indiscutible que la guerra en Colombia ha dejado multiplicidad de víctimas no solo entre los militares, paramilitares y guerrilleros en contienda sino también entre la población civil. Una investigación realizada por el Grupo de Memoria Histórica (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] 2013, p. 32), indica que entre 1958 y 2012, del conjunto de muertes violentas ocurridas en el país, por lo menos 220 000 tuvieron su origen en el conflicto armado, y de ellas, el 81.5% fueron civiles.

De igual modo es lamentable el balance de la dimensión no letal que contiene el mismo informe, pues en materia de desplazamiento forzado estimó una población de aproximadamente 5 700 000 personas, cifra equivalente al 15% de la población colombiana (CNMH, 2013, p. 34). Los datos no pueden ser más reveladores de las terribles consecuencias del conflicto: entre 1985 y 2012, cada hora fueron desplazadas 26 personas y cada 12 horas fue secuestrada una persona; mientras que en el período 1996-2005, cada día, un civil o un militar fueron víctimas de las minas

antipersonal. De este modo, las cifras no paran: para el 30 de junio de 2020 el número de víctimas del conflicto armado se cuantifica en 9 031 048 en las estadísticas del Registro Único de Víctimas (RUV, 2020).

Si se analizan otros fenómenos no menos graves del conflicto, como el reclutamiento ilícito de menores de edad, las desapariciones forzadas, la violencia sexual y de género como instrumento de guerra, los despojos y extorsiones, los ataques a bienes civiles y sabotaje, así como las acciones de terrorismo, las cifras suministradas por la misma fuente últimamente citada contribuyen a revelar un panorama de horror que solo esas situaciones bélicas de demencial actividad pueden generar en el sentimiento humano, pues la entidad, además revela un total de 11 286 122 hechos victimizantes (RUV, 2020).

Entendiéndose por estos hechos, inicialmente, los 13 siguientes: abandono o despojo forzado de tierras, acto terrorista, amenaza, confinamiento, delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desaparición forzada, desplazamiento forzado, homicidio, lesiones personales física y psicológicas, minas antipersonales, pérdidas de bienes o inmuebles, secuestro y tortura (Ley 1448, art. 286.3 y Decreto 4800 de 2011).

Frente a esta lamentable perspectiva de pavor y de sangre surge la justicia *transicional*, no como un remedio eficaz y milagroso para el problema, sino como una alternativa viable y segura de alcanzar una paz estable y duradera mediante la reconciliación social. En palabras de Aureli y De Waal (2000, p. 6), desde el mundo natural: “*reconciliation*, that is, a friendly reunion between former opponents soon after an aggressive conflict” (“reconciliación, es decir, una reunión amistosa entre previos oponentes poco después de un conflicto agresivo”), noción que identifica la reconciliación como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Estos mismos autores también reiteran en otro aparte:

...reconciliation, that is, postconflict friendly interaction between former opponents. This process allows parties who recently engaged in hostilities to resume cooperation on which survival may depend. It is therefore assumed that reconciliation is most typical of cooperative, or valuable, relationships” (“reconciliación, es decir, interacción amistosa posterior al

conflicto entre antiguos oponentes. Este proceso permite a las partes que recientemente participaron en hostilidades reanudar la cooperación de la que puede depender la supervivencia. Por lo tanto, se supone que la reconciliación es más típica de las relaciones cooperativas o valiosas”). (p. 173)

La justicia *transicional*, en tal contexto y aceptando la definición dada por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (2009), es:

Una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas. (párr. 1)

En el caso colombiano, llevado a la práctica a través del proceso de reincorporación de alzados en armas de los últimos años, esta concepción condujo a establecer que con la promulgación de la Ley 975 de 2005, conocida como “Ley de justicia y paz”, se quiso facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, provocando la desmovilización de más de 36 000 paramilitares, integrantes de las Autodefensa Unidas de Colombia-UAC (CNMH, 2015, p. 221).

Se destaca, asimismo, que con esa ley se introdujo el concepto de “alternatividad” como un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa concedida por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización (Ley 975, art. 3), caso en el cual el *quantum* de la pena privativa de la libertad no sería inferior a 3 años ni superior a 8, “tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos.” (Ley 975, art. 29). Cumplida esta pena alternativa se adquiere el derecho a la libertad a

prueba, por un término igual a la mitad de la pena alternativa que le ha sido impuesta, para concluir con la extinción de esta luego del período de prueba y cumplidas las demás obligaciones asignadas.

Además, respecto de las víctimas, esa misma ley consideró como tales a las personas que “individual o colectivamente hubieran sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”, realizadas por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, incluyendo al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, así como a los miembros de la fuerza pública en iguales condiciones, o cuando a la víctima directa se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida (Ley 1592, art. 2).

De acuerdo con la Unidad Investigativa del diario El Tiempo (19 de octubre de 2016), las cifras con las que se ha querido medir la eficacia del proceso de justicia y paz, creada durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez para investigar y sancionar los delitos más graves cometidos por los paramilitares, indican que entre el 2003 y el 2006 se desmovilizaron 31 671 paramilitares y que entregaron 18 000 armas. De estos, menos de 3000 enfrentaron procesos ante esta jurisdicción, con el resultado, a 2014, de 18 sentencias condenatorias contra 50 de ellos.

El panorama actual en la jurisdicción de Justicia y Paz, a la que se le había dado una vigencia inicial de ocho años (2006-2014), es que aún se requiere de un plazo de unos años más para lograr su cometido. De los 312 611 delitos (170 000 homicidios) que, según las denuncias de las víctimas, fueron cometidos por los grupos paramilitares, solo hay condenas por 22 880, y rumbo a la misma decisión hay otros 42 000 casos en los que exparamilitares han reconocido su responsabilidad. En cuanto a las víctimas, han sido reconocidas como tales 166 276, cifra equivalente al 43% del total de 386 413 reportado.

En 2020, cuando la Ley de Justicia y Paz alcanza 15 años de vigencia, y ha investigado innumerables crímenes de sistema cometidos por integrantes de grupos armados ilegales como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), las

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) se afirma que “los tribunales de Bogotá, Medellín y Barranquilla han emitido 66 sentencias, condenado a 642 postulados y juzgado 13 036 hechos, y que se reportaron 71 339 víctimas y las indemnizaciones superaron \$812 000 millones” (El Colombiano, 04/01/2020).

La propuesta consiste en incluir, en la noción de “crimen”, también a esta clase de violaciones jurídicas, no menos —e, incluso, generalmente más— graves que aquellas violaciones que son perseguidas por el derecho penal:

Se trata de aquellas que propongo denominar crímenes de sistema y que consisten en agresiones y violaciones de los derechos de los pueblos cometidas a través del ejercicio descontrolado de los poderes globales —políticos, económicos y financieros— y del desarrollo anárquico del capitalismo. (Ferrajoli, 2019, p. 39)

El Marco jurídico para la paz

La gestión del presidente Juan Manuel Santos Calderón, dirigida desde su posesión, el 7 agosto de 2010, a procurar la paz en el país, dio lugar a una serie de cambios legislativos, debiéndose destacar entre ellos el acto legislativo 01 de 2012, con el cual se introdujo el artículo 66 transitorio a la Constitución Política, reforma conocida como “Marco jurídico para la paz”, con la cual fue autorizada la emisión de una ley estatutaria dirigida a establecer algunos instrumentos excepcionales de justicia transicional, de carácter judicial o extrajudicial, con la finalidad de facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de una paz estable y duradera “con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos” y con la intención adicional de garantizar “en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.

También se autorizó la creación de una Comisión de la Verdad y facultó al Fiscal General de la Nación para determinar “criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal”. Introdujo así los conceptos de *priorización* y *selección*, con los que, a decir de Gómez (2014), como un “umbral mínimo exigible tanto al Estado como a los miembros del Secretariado de

las FARC, definen en qué supuestos y con qué criterios es posible priorizar unos delitos respecto de otros y si es posible centrar la investigación penal exclusivamente en los máximos responsables de los crímenes (p. 35).

Así mismo, se agregó a la Carta Política el artículo 67 transitorio, en el que se dispuso que una ley estatutaria definiría cuáles delitos podrían ser considerados conexos al delito político, “crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática”, para efectos de impedir la participación en política de quienes fueran condenados por ellos, artículo transitorio que, atendiendo a los cuestionamientos hechos por los representantes de las FARC desde el inicio de las conversaciones y como consecuencia de lo finalmente acordado, fue derogado por el Acto Legislativo 01 de 2017, que también modificó el artículo transitorio 66 de la misma Carta.

El Código de Procedimiento Penal (Ley 906, 2004), establece que existe conexidad en los siguientes casos:

1. El delito haya sido cometido en coparticipación criminal; 2. Se impute a una persona la comisión de más de un delito con una acción u omisión o varias acciones u omisiones, realizadas con unidad de tiempo y lugar; 3. Se impute a una persona la comisión de varios delitos, cuando unos se han realizado con el fin de facilitar la ejecución o procurar la impunidad de otros; o con ocasión o como consecuencia de otro; y 4. Se impute a una o más personas la comisión de uno o varios delitos en las que exista homogeneidad en el modo de actuar de los autores o partícipes, relación razonable de lugar y tiempo, y, la evidencia aportada a una de las investigaciones pueda influir en la otra. (Art. 51)

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Finalizando el año 2016, en el marco de las conversaciones realizadas entre los negociadores del gobierno y las FARC en La Habana (Cuba), se convino la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, con funciones judiciales y como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR), acuerdo que se concretó en el Acto legislativo 01 de 2017, en este Acto Legislativo 01 de 2017, emitido por el Congreso

en ejercicio del Procedimiento legislativo especial para la paz, establecido a través del Acto Legislativo 01 de 2016, conocido como “Acto Legislativo para la Paz” o “*Fast-track*”, se determinó que el Sistema Integral estuviera compuesto por los siguientes mecanismos y medidas:

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición. (Art. transit. 1, parág. 1)

Se aclaró que este sistema tendría un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado.

Acatando las más caras aspiraciones de la justicia transicional, se señala expresamente en el Acto Legislativo de 2017 que el Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, que debe existir una verdad plena sobre lo ocurrido, y que la responsabilidad por parte de todos los que participaron en el conflicto y se vieron involucrados en graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, destacando que “en esta forma de administración de justicia se hará especial énfasis en las medidas restaurativas y reparadoras, sin limitarse de manera exclusiva a la retribución punitiva, atendiendo prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas” (art. transitorio 5).

El nuevo modelo de justicia, incluido en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, publicado el 24 de noviembre de 2016, incluye en el punto 5 el Acuerdo sobre las víctimas del conflicto y en el 5.1.2 el componente de Justicia, dentro del cual define los principios básicos del SIVJRN; los contenidos, alcances y límites de las amnistías, indultos y otros tratamientos especiales; y el procedimiento, órganos y sanciones del Sistema. A partir de esto surgió la inquietud práctica de cómo “judicializar” a los miles de desmovilizados

sometidos a sus trámites, de cómo satisfacer las pretensiones de los también millares de víctimas y de cómo lograr que esa situación de conflicto y violación de derechos humanos no vuelva a repetirse.

Es claro que la primera respuesta se concretó a través del Acto Legislativo 01 de 2017, emitido con el propósito de definir el SIVJRNR y de sentar las bases de la justicia transicional que habrían de establecer y aplicar los magistrados del Tribunal Especial para la Paz. Empero, alcanzar los objetivos señalados involucra tener en cuenta la cuestión del tratamiento diferenciado para los actores del conflicto armado interno que se sometan a este sistema de justicia, las medidas alternativas de ejecución penal, las amnistías e indultos y la intervención de los líderes guerrilleros en política, asuntos derivados de los temas del Acuerdo de Paz.

Respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz, precisa el Acuerdo (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, 144), que ejercerá sus funciones de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia y en especial respecto de aquellas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o graves violaciones a los Derechos Humanos (DD. HH); asimismo, prevé la forma como deberán ser dirimidos los conflictos de competencia que se susciten; y define los delitos de su competencia:

Son delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, aquellas conductas punibles donde la existencia del conflicto armado haya sido la causa de su comisión, o haya jugado un papel sustancial en la capacidad del perpetrador para cometer la conducta punible, en su decisión de cometerla, en la manera en que fue cometida o en el objetivo para el cual se cometió. (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, 144)

De igual forma, establece un plazo de 10 años para presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación a partir de su efectiva entrada en funcionamiento, el 15 de enero de 2018 (JEP, 2018, Res. 001), y un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, 144). El Acto Legislativo es más puntual en este aspecto, pues además de indicar que esta jurisdicción especial conocerá de forma exclusiva de las conductas señaladas en el

acuerdo de paz cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016 y que solo se aplicará a los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que suscriban un acuerdo de paz con el gobierno, precisa como sus objetivos:

- Satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia;
- Ofrecer verdad a la sociedad colombiana;
- Proteger los derechos de las víctimas;
- Contribuir al logro de una paz estable y duradera; y
- Adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas.

Agrega, además, que la JEP tendrá competencia respecto de las personas condenadas, procesadas o investigadas, por su pertenencia a las FARC-EP, en providencias dictadas antes del 1º de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado entregado por el grupo rebelde. Y, autoriza la emisión de una ley para:

- Definir las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas, pudiendo la JEP evaluar en cada caso ese vínculo.
- Determinar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponderá a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de *conservación y financiamiento de plantaciones* (Ley 599, art. 375), *tráfico, fabricación o porte de estupefacientes* (art. 376) y *destinación ilícita de muebles o inmuebles* (art. 377) cometidos por aquellos sobre los cuales la JEP tendría competencia.
- Regular los principios, organización, competencias, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones, según lo convenido en el Acuerdo Especial para la Paz.

El 18 de julio de 2018 se expidió la Ley 1922, por medio de la cual se adoptaron unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, y en junio de 2019 la Ley 1957, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, en la que en desarrollo

del precepto constitucional fueron definidos los criterios interpretativos (atendiendo además al A.L. 02 de 2017), la naturaleza, objeto y principios de la jurisdicción, los tratamientos especiales diferenciados para agentes del Estado, la competencia material y personal, la estructura general, gobierno y administración de la jurisdicción especial para la paz, régimen contractual, laboral y disciplinario, y presupuesto, sanciones, recursos y acciones, extradición y otros asuntos, dotando a este importante componente del SIVJNR, de una normatividad específica reguladora de su funcionamiento.

La implementación de una política pública en materia de justicia transicional en las entidades territoriales

La demanda de verdad, justicia, reparación y no repetición implicó la adopción de un procedimiento a seguir en las regiones para la recolección y análisis de la información derivada de la política pública establecida, con miras a procurar una paz sostenible y duradera en los territorios. Este procedimiento debe consistir en un protocolo diseñado a partir de las experiencias reportadas en la aplicación práctica de las disposiciones legales que reglamentaron el funcionamiento de las Comisiones y Subcomisiones para la Justicia Transicional y debe estar orientado a convocar a los actores institucionales y comunitarios para el diseño de iniciativas encaminadas a procurar la construcción de la paz.

El marco jurídico para la paz, centrado en el conjunto de normas jurídicas identificadas como referentes normativos de la justicia transicional, implica, en forma similar a la prevista en la Ley 975 de 2005, el cumplimiento de algunas funciones territoriales por parte de las **alcaldías y gobernaciones**, como expresamente se reseña por la Comisión Nacional Ministerio Público para la Justicia Transicional (2015), mediante el cumplimiento de las siguientes funciones determinadas por los lineamientos de la ley de víctimas, establecidos con la finalidad de cumplir los objetivos del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las mismas:

- Limitado inicialmente al año siguiente a la promulgación de dicha ley, generar estrategias de seguridad pública dirigidas a prevenir la vulneración de los derechos de las víctimas o los de

sus representantes, así como los de servidores públicos que los asesoren o apoyen en tales actividades, garantizando su protección y seguridad (art. 31 y 174).

- Se prevé, entonces, que, con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a los correspondientes planes de desarrollo y al Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, se les preste asistencia de urgencia, gastos funerarios y complementar las medidas de atención y reparación integral.
- Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a la Constitución y la ley, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
- Atendiendo las órdenes y directrices del presidente de la República y con el apoyo de la Policía Nacional, garantizar la seguridad y protección de las víctimas.
- Elaborar y ejecutar planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas por hechos victimizantes ocurridos antes del 01/01/1985, entre otros.
- Dirigir la realización, en su jurisdicción, de censos de las personas víctimas de desplazamientos forzados afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes (art. 48).
- Evaluar, en los plazos fijados en la ley, las condiciones de vulnerabilidad manifiesta en que puedan encontrarse (art. 68), en lo posible, con el apoyo de la UARIV y las personerías municipales.
- Con la coordinación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas y la materialización de las garantías de no repetición, en la implementación de planes de acción para la ejecución de los programas territoriales y su seguimiento (art. 173).

- Aplicar un protocolo de participación efectiva que permita la participación efectiva de las víctimas, garantizando que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas las decisiones proyectadas, otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones (art. 194).

La necesidad de satisfacer las pretensiones de justicia de las víctimas condujo a la expedición de la Ley 1448 (2011) o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, dirigida a implementar un programa de reparación integral y la restitución de tierras para los afectados con el conflicto armado, disposición a través de la cual fueron creados: la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Art. 153, 166 y ss), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Art. 76, 171 y ss) y el Centro de Memoria Histórica (Art. 144, 146 y ss), este último creado con la función de llevar los archivos sobre violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

A partir del mencionado “Protocolo para la aplicación de la herramienta de seguimiento a la implementación de la política pública en materia de justicia transicional para entidades territoriales”, como ejemplo práctico del desarrollo de la ley de víctimas y demás disposiciones legales pertinentes, se observa la importancia de la articulación entre la nación y el territorio en los ámbitos local, departamental o regional, respecto de la garantía de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) y de infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) en el cumplimiento de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

La política pública de víctimas incluye la prestación de servicios de educación; salud; cultura; agua potable y saneamiento; vivienda; servicios públicos domiciliarios; transporte; deporte; recreación; desarrollo económico y agropecuario; ambiente sano; prevención y atención de desastres; fomento del empleo, entre otros, que deben realizarse siguiendo la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales.

No puede ser de otra manera porque “el SIVJRNR debe contar con un enfoque territorial que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población. Esto implica que, necesariamente, las entidades territoriales y los mecanismos del sistema deberán articular sus competencias y capacidades” (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, p. 55).

Esa articulación implica seguir algunos pasos para un eficiente aprovechamiento de las oportunidades que genera, y que con serio fundamento son presentados en la obra de la Comisión Colombiana de Juristas: el primero, de definición de la presencia territorial de los mecanismos del SIVJRNR y la ubicación de los funcionarios y colaboradores necesarios en el territorio, con la activa participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales; el segundo, del conocimiento por los funcionarios públicos y los colaboradores de las entidades territoriales, del funcionamiento, el propósito y las características de los mecanismos del SIVJRNR y de los deberes del Estado respecto de los derechos de las víctimas, al igual que la divulgación y socialización del funcionamiento del sistema con las víctimas, quienes podrán acudir ante las autoridades locales para plantearles sus inquietudes; el tercero, referente a las contribuciones que pueden hacer las entidades territoriales para el funcionamiento de los mecanismos del sistema, en ese propósito asignado a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, de “promover la convivencia en los territorios para la garantizar la no repetición”; el cuarto, la vinculación de las entidades territoriales en la aplicación de las medidas necesarias para el enfoque psicosocial en la atención de las víctimas; el quinto, las diversas instancias de articulación y coordinación y coordinación interinstitucional y la aplicación de planes, programas y políticas, vinculados a las entidades territoriales; y el sexto, la aplicación del principio de armonización entre las competencias de las entidades territoriales y las normas de funcionamiento y desarrollo del SIVJRNR (Comisión Colombiana de Juristas, 2019, pp. 72-79).

En cuanto al desarrollo práctico de la justicia transicional en las entidades territoriales, muy plausible resulta el Modelo de gestión territorial para la paz, la reconciliación y la convivencia en el Valle del Cauca, propuesto

por la gobernación del departamento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018), que se propone en un esquema que consta de 7 componentes:

- i. Nueva arquitectura institucional y comunitaria para la paz y la implementación del acuerdo, con fortalecimiento de las capacidades institucionales y construcción y/o fortalecimiento de las capacidades sociales y comunitarias;
- ii. Restitución de derechos y reparación a las víctimas del conflicto, con fortalecimiento de los espacios de participación y autogestión e implementación efectiva de la política pública;
- iii. Reincorporación, reconciliación, seguridad y justicia, con Justicia Restaurativa y Convivencia, seguridad y reincorporación comunitaria de excombatientes en el campo y en la ciudad;
- iv. Territorios sostenibles y productivos para la paz, de Reforma Rural Integral en el territorio, con fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y productivas de las administraciones territoriales y de las comunidades afectadas por el conflicto, y fortalecimiento de las capacidades territoriales para la gestión ambiental y el ordenamiento territorial;
- v. Fortalecimiento de la democracia, con otorgamiento de los derechos y garantías para el ejercicio de la actividad política, fortalecimiento de los movimientos y organizaciones sociales para la participación directa y promoción de nuevos liderazgos políticos para la convivencia y la sostenibilidad de la paz territorial;
- vi. Comunicación, educación y cultura para la paz, con fortalecimiento de las capacidades de la Gobernación, de las entidades del orden departamental y de las entidades municipales para la formulación e implementación de una estrategia de Educación y Cultura para la Paz, fortalecimiento de las capacidades institucionales para difundir y arraigar en la población vallecaucana la memoria histórica, la identidad cultural y la cultura, y fortalecimiento del papel de los medios de comunicación institucionales y comunitarios en la promoción de la Paz, la Convivencia y la Reconciliación; y

- vii. Garantía de derechos humanos, con promoción y protección, y defensa y garantía, de los mismos.

La justicia transicional, tomada como modelo integral de aplicación territorial para la paz y de consolidación de la integración de mecanismos novedosos en los ámbitos nacional e internacional, y como resultado de la implementación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en las entidades territoriales, de conformidad con los contenidos en la Ley 1448, el decreto 4800 de 2011 y el documento Conpes 3726.

Al seguir los parámetros establecidos en los artículos 287 y 288 de la Constitución Nacional, constituye una excelente oportunidad de demostrar la importancia y trascendencia del trabajo armónico y coordinado entre las autoridades del nivel nacional y las de los niveles locales, departamentales y regionales, orientados por esos principios de interacción que orientan su actividad y que ahora están dirigidas a remediar el efecto más nocivo de esas décadas de violencia que, sin buscarlo, han tenido que padecer muchos habitantes del país, el de los hechos victimizantes que la han diezmado, desplazado y oprobado.

Conclusión

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creado a través de la Ley 1448 (arts. 159 y 161), quedó conformado por el conjunto de entidades públicas del nivel nacional y territorial, así como por las demás entidades públicas y privadas encargadas de desarrollar las acciones dirigidas a la atención integral de las víctimas y a garantizar la reparación efectiva y eficaz del daño sufrido.

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional, regulados en esa misma ley (2011, art. 173), fueron encargados de coordinar las acciones con las entidades del Sistema en el orden departamental, distrital y municipal para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y su inclusión con inversión social como población vulnerable, así como las medidas dirigidas a materializar las políticas, planes y estrategias relacionados con el desarme, la desmovilización y la reintegración.

También dispuso que dentro del año siguiente a su promulgación (art. 174), las entidades territoriales debían diseñar e implementar programas de inversión, protección, atención y reparación integral a las víctimas, con cargo a los recursos presupuestales y respetando los lineamientos de sus correspondientes planes de desarrollo, debiendo cumplir, primordialmente, entre otras, las obligaciones establecidas en favor de las víctimas del conflicto armado.

Construir espacios adecuados para la paz también implica diseñar colectivamente un proyecto de nación que potencie los elementos que nos unen y debilite aquellos que nos dividen; el discurso de la paz no es exclusivamente político, la paz no es propiedad, ni responsabilidad de un partido, o de una ideología, o de un grupo armado, o del gobierno. La paz es un derecho de los pueblos, un valor humano universal y fundamental; en este sentido, todos los asociados tenemos la responsabilidad de esforzarnos por contribuir al propósito de la paz (Bustos M, J. L, 2015, p. 13).

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá: Gacetas Asamblea Constituyente.
- Aureli, F y De Waal, F. B. M. (2000). Natural Conflict Resolution [Resolución natural de conflictos]. Berkeley. University of California Press.
- Bustos M, J. L. (2015). Justicia para tiempos de paz. En Justicia Transicional: paz y posconflicto. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional–ICTJ (2009). ¿Qué es la justicia transicional? <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Desmovilización y reintegración paramilitar: Panorama posacuerdos con las AUC. Bogotá: CNMH, Dirección de Acuerdos de Verdad.
- Comisión Nacional Ministerio Público para la justicia transicional (2015). Protocolo para la aplicación de la herramienta de seguimiento a la implementación de política pública en materia de justicia transicional para entidades territoriales. Bogotá (Colombia): Consultoría para el fortalecimiento de las comisiones nacional y regionales del Ministerio Público para la justicia transicional.

- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2012 (31 de julio). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. D.O. 48.508 de 31 de julio de 2012.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2016 (7 de julio). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. D.O. 49.927 de 7 de julio de 2016.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2017 (04 de abril). Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. D.O. 50.196 de 4 de abril de 2017.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 02 de 2017 (11 de mayo). Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera. D.O. 50.230 de 11 de mayo de 2017.
- Congreso de Colombia. Ley 599 de 2000 (24 de julio). Por la cual se expide el Código Penal. D.O. 44.097 de 24 de julio de 2000.
- Congreso de Colombia. Ley 906 de 2004 (31 de agosto). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. D.O. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.
- Congreso de Colombia. Ley 975 de 2005 (25 de julio). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. D.O. 45.980 de 25 de julio de 2005.
- Congreso de Colombia. Ley 1448 de 2011 (10 de junio). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. D.O. 48.096 de 10 de junio de 2011.

- Congreso de Colombia. Ley 1592 de 2012 (3 de diciembre). Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005. D.O. 48.633 de 3 de diciembre de 2012.
- Congreso de Colombia. Ley 1922 de 2018 (18 de julio). Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. D.O. 50.658 de 18 de julio de 2018.
- Congreso de Colombia. Ley 1957 de 2019 (6 de junio). Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. D.O. 50.976 de 6 de junio 2019.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). Documento Conpes 3726. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Diario El Colombiano (4 de enero de 2020). 15 años de Justicia y Paz: avances en reparación y deudas en justicia. Medellín. <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/justicia-y-paz-sus-resultados-en-20-anos-de-historia-DF12241626>
- Diario El Tiempo (19 de octubre de 2016). Justicia para los ‘paras’, a mitad de camino luego de once años. Bogotá. <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/avance-de-la-ley-de-justicia-y-paz-con-los-paramilitares-36010>
- Ferrajoli, L. (2019). Los crímenes de sistema y el futuro del orden internacional. Trad. Nicolás Guzmán (UBA). La Plata (Argentina): Revista Derechos en Acción Año4/No. 12, invierno 2019, 27-47. DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e299>.
- Gobernación del Valle del Cauca y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD (2018). Modelo de gestión territorial para la paz, la reconciliación y la convivencia en el Valle del Cauca, propuesto por la gobernación del departamento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cali: Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. WWW. La Habana, Cuba: Mesa de Conversaciones, 24 de noviembre.

- Gómez Isa, F. (2014). Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia. En Derecho del Estado No. 33, julio-diciembre de 2014, pp. 35-63. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH.
- Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. (2018). Resolución 001 de 15 de enero. Por la cual se fija la fecha de apertura al público de la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá. <https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Resoluci%C3%B3n%20001%20de%202018%20Apertura%20al%20P%C3%ABlico.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz – JEP. (2020). Acuerdo ASP 001 de 2 de marzo. Por el cual se adopta el Reglamento General de la JEP. Bogotá. <https://www.jep.gov.co/salaplenajep/Acuerdo%20ASP%20001%20de%202020.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2014). La Justicia Transicional vista desde las regiones: Reporte del ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de Justicia Transicional en Colombia. Bogotá (Colombia): FUPAD-Minjusticia. Catalina Díaz Gómez, directora de Justicia Transicional.
- Ospina, J. y Linares, C. (2019). El rol de las entidades territoriales en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Presidencia de la República. Decreto 4800 de 2011 (20 de diciembre). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. D.O. 48289 de diciembre 20 de 2011.
- Registro Único de Víctimas RUV (2020). Víctimas del conflicto armado. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Capítulo 4



Garantías del Estado colombiano frente a los derechos humanos. Caso los Montes de María años 2009-2011

Rafaela Sayas Contreras¹, Berónica Narváez Mercado²,
Jaime Rambao Hernández³

Resumen

La historia de los derechos humanos puede ser rastreada en el mundo desde manifestaciones individuales de defensa de derechos básicos necesarios para la subsistencia y desarrollo de hombres y mujeres al interior de los Estados nacionales. En Colombia el debate y análisis sobre los mismos ha sido creciente, por lo menos por dos razones: la primera de carácter político, que tiene que ver con las transformaciones planteadas por la Asamblea Nacional Constituyente que desembocó en la expedición de la Constitución Política de 1991, en virtud de la cual Colombia se transformó en Estado Social y democrático de Derecho, y como tal garantiza la dignidad humana de sus asociados; y por la otra, una razón de carácter histórico relacionada con el conflicto armado interno que ha padecido durante los últimos 50 años, circunstancia que permite reconfigurar las discusiones y análisis en torno a estos derechos. El estudio data sobre las garantías que debió fijar el Estado colombiano para la preservación de los derechos humanos a los habitantes de la zona de los Montes de María, dentro del contexto que vivieron por la violencia generada por los grupos armados al margen de la ley y las consecuencias que produjeron

1 Abogada, docente Investigadora de la Universidad de Cartagena, directora del Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena, Magister en Derecho Universidad Nacional de Colombia. Ph.D. en Sociología Universidad de Belgrano Argentina. docente en grado y posgrado. Correo electrónico: rsayasc@unicartagena.edu.co

2 Doctorante en Derecho de la Universidad Libre de Colombia. MBA de la Escuela Libre de Derecho de Costa Rica, Abogada, Conciliadora y Docente Investigadora, directora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe, Líder del Grupo de Investigación GISCER. Correo electrónico: beronica.narvaez@cecar.edu.co

3 Magíster en Derecho Procesal, Especialista en Derecho Procesal y Abogado de la Universidad Simón Bolívar de Colombia. Coordinador del Área Jurídica de la Escuela de Posgrados de CECAR. Correo electrónico: Jaime.rambao@cecar.edu.co

desde sus inicios, y que abordamos en la limitación de su desarrollo a los años 2009-2011. Se logró concluir que Colombia es un Estado garantista de los derechos humanos, pero que en la época en que se suscitan los hechos de barbarie no de suplieron a cabalidad por parte del Gobierno nacional.

Palabras clave: derechos humanos, garantías, violación, Montes de María, fuerza militar.

Abstract

The history of human rights can be traced around the world from individual manifestations of the defense of basic rights necessary for the subsistence and development of men and women within nation states. In Colombia, the debate and analysis of these rights has been growing, for at least two reasons. The first is political, which has to do with the transformations proposed by the National Constituent Assembly that led to the issuance of the Political Constitution of 1991, by virtue of which Colombia became a social and democratic state under the rule of law and as such guarantees the human dignity of its members, and the other is a historical reason related to the internal armed conflict that it has suffered over the last 50 years, a circumstance that allows the discussions and analysis to be reconfigured around these rights. The study dates back to the guarantees that the Colombian State should have established for the preservation of the human rights of the inhabitants of the Montes de Maria area, within the context that they lived through the violence generated by the illegal armed groups and the consequences that they produced from the beginning, which we will address in the limitation of their development to the years 2009-2011. It was concluded that Colombia is a state that guarantees human rights, but that at the time when the events of barbarism occurred, they were not fully supplied by the national government.

Keywords: human rights, guarantees, rape, Montes de Maria, Military Force

Introducción

Los derechos humanos hoy tienen una vinculación importante con las democracias constitucionales y con el constitucionalismo contemporáneo, pasando de ser derechos vacíos de contenido, a ser derechos que fungen como discurso de legitimación de órdenes políticos, en ese orden de ideas plantea Martínez (2009) que inclusive:

Esto hace que los derechos humanos tengan unas características especiales, y justifica que los ordenamientos jurídicos deparen un tratamiento cuantitativa y cualitativamente especial en orden a su defensa y garantía. Todo ello es resaltado por Alexy cuando señala que los derechos fundamentales exhiben cuatro rasgos en grado máximo: presentan máxima jerarquía; gozan de máxima fuerza jurídica; regulan objetos de máxima importancia; y adolecen de máxima indeterminación. (p. 116)

Así las cosas, los Estados nacionales gozan de autonomía para determinar si los incluyen expresamente o no en su derecho interno. En caso de que se inclinen por la recepción de dichas normativas, los mecanismos de inclusión pueden ser por la vía constitucional, legislativa o la combinación de los dos mecanismos, dependiendo del tipo de refuerzo que se quiera dar para algunos derechos.

En ese orden de ideas, para analizar el estado de los derechos humanos en Colombia, se efectuará un abordaje conceptual, tomando en consideración tres perspectivas: (a) el carácter vinculante de los mismos en el derecho colombiano; (b) los derechos fundamentales, y (c) la incidencia de la Corte Interamericana en la garantía de los derechos humanos.

El Estado colombiano es un Estado social de derecho, y así lo establece el preámbulo de nuestra Constitución, es su deber salvaguardar los derechos humanos (DD. HH.), por ello la constituyente enmarcó a la fuerza pública con una misión muy clara: proteger y garantizar los derechos al pueblo colombiano sin distinción de raza, sexo, religión, coligiendo así que todos somos iguales ante las leyes del Estado colombiano.

Esa protección que se divulga y que hace bastante resonancia en nuestro contexto nacional, no se vio reflejado en esa población devastada por la violencia, y es el caso que nos ocupa los Montes de María, una

población cubierta por varios municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre que vivieron, y aún permanece en sus recuerdos, los embates de la guerra plasmada por los grupos armados al margen de la ley.

Las Fuerzas Militares de Colombia han perdido toda credibilidad por parte de la sociedad, todo esto porque se empezaron a dar a conocer las masacres perpetuadas en esta región de nuestro país; aunque esta problemática se dice que es manejada desde un contexto político visible alrededor de la seguridad democrática, bajo el Gobierno del presidente de la república Álvaro Uribe Vélez, hay que dejar claro que sus inicios son de gobiernos anteriores, pues esta es una práctica de terrorismo de Estado en Colombia.

Entonces, haciendo alusión a la problemática vivida por los habitantes de los Montes de María entre los años 2005-2011, planteamos unos objetivos claros en el presente trabajo, en los cuales, al tocar cada uno de ellos, abordamos y desarrollamos su contexto. En un primer momento hablaremos de las garantías que el Estado colombiano debió brindar, más adelante cómo las Fuerzas Militares de Colombia violaron los derechos humanos de las personas residentes en la región y, finalmente, se presenta un contexto de lo vivido por los habitantes, de esta manera estaremos dando respuesta a la pregunta problema planteada.

El Estado social de derecho es sinónimo de Estado constitucional, esto se traduce al predominio de la constitución como arma garante de los derechos, libertades fundamentales y la legitimación de la democracia. La creación de la fuerza pública se hizo con el fin de generar la preeminencia constitucional, esta es una institución que se encuentra sometida a los principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional.

En este orden de ideas se puede afirmar que la fuerza pública es una institución de carácter instrumental que tiene el Estado para la consecución de sus fines, legitimados y justificados por la misma constitución, tornándose inherentes en cuanto a su función y misión de defender, mantener, proteger, asegurar y garantizar los derechos a todos sus ciudadanos.

No obstante, es oportuno mencionar que los actos terroristas no provenían únicamente de los grupos armados ilegales, los paramilitares o guerrillas azotaron la región —cometiendo masacres, desapariciones, desplazamiento forzado, minas antipersonales, bombas y secuestros—,

también el Estado se vio involucrado en los hechos de violencia vividos en los Montes de María. En primer lugar, con asesinatos selectivos ejecutados en complicidad con paramilitares, así lo muestra la línea de tiempo elaborada por el Colectivo de Comunicaciones Montes de María línea 21 (CCMMA21) para el Museo Itinerante de la Memoria y la Identidad de los Montes de María (MIM):

Incursión sistemática de policías disfrazados de paramilitares. Con las primeras células de policías que de día iban como el CTI y por la noche se ponían pasamontañas de limpieza y a matar gente y a todos los que contradecían los mataban y los desaparecían. (CCMMA21, 2014, s.p)

Las violaciones de derechos humanos ejecutadas en la región de Los Montes de María es una práctica de la política de terrorismo de Estado, donde claramente se muestran desaparecidos, desplazados, homicidios, destrucción de comunidades que fueron perpetrados por las fuerzas militares, por acción y omisión. Frente a lo anterior, nos hemos formulado la siguiente pregunta problema: ¿Cuáles son las garantías del Estado frente a los derechos humanos en el caso de los Montes de María?

Teniendo en cuenta la estructura, organización y fundamentos de creación de la fuerza pública y funciones específicas, se hace necesario investigar y realizar un análisis de las posibles violaciones de DD. HH, ocurridos en los Montes de María durante los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, pues en este gobierno se implementó la política de seguridad democrática violencia reflejada en los crímenes atroces que hasta la fecha han quedado en el anonimato y la impunidad. El Estado ha recurrido a la impunidad, a la mentira, a la distorsión de los acontecimientos con el fin de impedir el acceso a la verdad histórica, negando la existencia de las víctimas y la perpetración de millones de hechos.

Las víctimas de crímenes de las fuerzas militares en Colombia deben priorizarse por ser este el victimario, lo que agrava el delito y lo hace más vergonzoso ante los nacionales y la comunidad internacional. Las Fuerzas Militares de Colombia, por ser un agente del Estado, tienen la obligación de salvaguardar los derechos de los individuos, la posición de garante del Estado representado por las fuerzas militares tiene su asidero constitucional en el artículo 2 de nuestra carta magna. En este contexto, es oportuno

mencionar que bajo el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez se incrementó el gasto para la defensa y seguridad de nuestro país en un 5% del producto interno bruto.

La posición de garante se ve desvirtuada por las masacres, por las víctimas que dejaron los crímenes cometidos por las fuerzas militares, pues el fin primordial del Estado era el de arrebatar a los grupos al margen de la ley (como la guerrilla) ese control que tenían sobre la zona de los Montes de María. Además de todo lo plasmado, las investigaciones que se surten al interior de la fiscalía y de los juzgados penales, no hay resultados firmes que den un parte de esclarecimiento de lo sucedido, por eso analizamos la problemática y consideramos que a las víctimas de todos estos sucesos se les deben brindar las garantías de manera rápida, prioritaria con miras a que sean reparadas, se haga efectiva justicia por parte del Estado.

Metodología

El presente trabajo corresponde a una revisión teórica, pues lo que buscamos es hacer un estudio y análisis a la problemática social de los habitantes de los Montes de María. El tema central de esta revisión son las garantías que el Estado y las fuerzas militares debieron brindar a los habitantes de la zona de los Montes de María, se basó en una metodología bajo el paradigma interpretativo, dado que desde él realizamos un análisis a la situación que, desprendida del conflicto armado, nos ayudó a comprender todo el proceso seguido frente a las víctimas de la región de los Montes de María frente a la defensa de los derechos humanos.

El diseño utilizado para el desarrollo de esta investigación es de enfoque cualitativo, por cuanto en su desarrollo se relata lo concerniente al Estado como garante de los derechos humanos, la falta de protección a los habitantes de la zona, asimismo, se toman referentes y narran algunos casos vividos en medio de la violencia, basado en informes del Centro de Memoria Histórica, revistas y artículos.

Dentro de las fuentes primarias bajo el cual desarrollamos nuestro trabajo están los documentos del Centro de Memoria Histórica, igualmente de informes en los que se dan las narraciones de personas que vivieron la tragedia, como fuentes secundarias sentencias de la Corte Constitucional en las que se tocan casos de los Montes de María.

Carácter vinculante de los derechos humanos en Colombia

Los derechos humanos se encuentran declarados en normas supranacionales, considerando la tendencia evolutiva hacia su codificación, después de los horrores experimentados por la humanidad, a raíz de la Segunda Guerra Mundial; aspecto que determina su positivización a través de convenios, instrumentos, tratados o protocolos. Precisamente, por esa naturaleza, su adscripción corresponde al derecho internacional, o más específicamente al derecho internacional de los derechos humanos; por ello, su cumplimiento depende del compromiso expreso de la comunidad internacional en torno a su respeto, expresado en la aceptación del cuerpo normativo que contiene los derechos.

Colombia, desde esa perspectiva, ha ratificado convenios o protocolos internacionales que los contienen y ha reforzado su respeto y garantía. Cuando se hace el ejercicio de rastrearlos en el derecho interno, vemos que están contenidos en el texto de la Constitución Política, de manera literal, al contrastar los mismos derechos con el texto de la Constitución 1986, y también revisten forma de leyes expedidas por el Congreso de la República, procedimiento formal de ratificación luego de que Colombia aprueba un tratado o convenio internacional. Jurídicamente al amparo de la actual Constitución, frente al tema de los derechos humanos, el escenario es más garantista. Por ello compartimos el planteamiento de Uprimny et al. (2008):

Ese progreso jurídico en materia de derechos humanos puede ser sintetizado así: antes de 1991, las normas de derechos humanos prácticamente no tenían aplicación judicial en nuestro país. Con contadas y notables excepciones, los jueces colombianos no aplicaban ni conocían estas disposiciones. En cambio, al amparo de la Constitución de 1991, la justicia constitucional ha sido vigorosa entorno a los derechos de las personas y las minorías, así como en su intención por controlar los abusos de las autoridades y de los poderosos. (p. 73)

De hecho, es significativo el avance no solo en su positivización, sino en que muchos de ellos se connotaron como derechos constitucionales fundamentales. Quiere decir ello que, en el derecho interno, jurídicamente algunos fueron recibidos como derechos provistos de fundamentalidad, por ello exigibles de manera directa; y otros no, menos importantes, existen como derechos aprobados a través del trámite legislativo ordinario, como se comentó anteriormente.

La Carta de 1991, consagra varias cláusulas constitucionales que le dan preponderancia a los derechos humanos, de la cual derivan su fuerza vinculante, algunas referidas en general al respeto a la dignidad humana, a la prevalencia de estos en el orden normativo interno, al derecho laboral, al respeto de los derechos humanos aún en estados de excepción. Esta postura es consecuente con el establecimiento del Estado social de derecho que tiene razón de fundamentación el respeto de la dignidad humana. Veamos:

Tabla 1
Contenido Constitución Política 1991

Constitución Política	Contenido
Art. 5	“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (...)”.
Art. 53	“Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”. “La ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”
Art. 93	“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”
Art. 94	“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

Constitución Política	Contenido
Art. 214, N° 2	No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario (DIH). Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales (...).

Nota: Elaboración propia. Fuente: Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Como se puede apreciar, al efectuar un análisis de las normas antes citadas, el respaldo constitucional a los derechos humanos, entendidos como condiciones necesarias para la libertad y la dignidad e inalienables de la persona es amplio y coherente con los principios del Estado social de derecho.

Derechos constitucionales fundamentales

La Constitución colombiana (1991) consagra un aparte relacionado a los derechos fundamentales, derechos humanos positivizados, plasmados en Título II, Capítulo 1, provistos de acción constitucional de tutela para efectos de su garantía. El artículo 86 constitucional establece que:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección o amparo que se solicita busca que el juez constitucional profiera una orden para que aquel que, mediante un hecho o una abstención, esté vulnerando un derecho, justamente actúe o se abstenga de hacerlo. Este artículo fue reglamentado mediante el decreto 2591 de 1991. Al examinar los derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional, encontramos que coinciden con los derechos humanos plasmados en la

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en particular con el sistema regional de derechos humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

Este texto alude a lo siguiente: al derecho a la vida; a la integridad personal; igualdad ante la ley; a la personalidad jurídica; a la intimidad; al libre desarrollo de la personalidad; a la prohibición de toda forma de esclavitud; a la servidumbre y trata de seres humanos; a la libertad de conciencia; a la libertad de cultos; a la libertad de expresión e información; al derecho a la honra; a la paz como derecho y deber; al derecho de petición; a la libertad de circulación y residencia; al trabajo; a la libertad de escoger profesión u oficio; a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; a la libertad personal; al debido proceso; al *habeas corpus*; al derecho de reunión y manifestación, asociación, de sindicalización y participación.

Estos derechos humanos tienen la particularidad de que se connotaron en el texto constitucional como fundamentales, aspecto que implica que puede solicitarse su aplicación directa en caso de incumplimiento por vía de la acción constitucional de amparo o tutela. El artículo 85 constitucional, establece que son “de aplicación inmediata los derechos enunciados con anterioridad excepto los artículos 22 (derechos a la paz), 25 (derecho al trabajo), 32 (captura en flagrancia), 35 (extradición), 26 (derecho de asilo) y los relacionados con el derecho de asociación, 38 y 39”.

Respecto de estos últimos se han aceptado vía jurisprudencial. Así las cosas, la fuerza vinculante de los derechos humanos constituye la premisa que debe orientar la gestión de funcionarios públicos, de jueces y de particulares que desempeñen funciones públicas, más aún se predica el respeto de estos entre particulares, atendiendo la eficacia vertical de los derechos. Los derechos humanos:

En virtud de bloque de constitucionalidad, son entonces derecho positivo vinculante para todas las autoridades, y por ello deben ser tenidos en cuenta por los jueces en todas sus decisiones judiciales. Y esto es importante no solamente en los casos propiamente constitucionales- como las acciones de tutela o los procesos de control abstracto- sino en los juicios ordinarios, ya que los jueces tienen el deber de toma en cuenta

la constitución cuando resuelven también asuntos civiles, penales o laborales [...] por ello los jueces deben tener en cuenta la normatividad internacional de derechos humanos, por cuanto esta, por mandato propio de la Constitución, tiene fuerza jurídica constitucional. (Uprimny, et al., 2008, p. 73)

Colombia y la Convención Interamericana de Derechos Humanos

El reconocimiento de las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH ha hecho posible que en Colombia, políticamente, se propicien escenarios de justicia transicional, a través de un proceso de negociación política que inició en la Habana en el año 2012, entre el gobierno colombiano y el movimiento guerrillero FARC-EP, que tiene su mayor expresión en la firma del Acuerdo Final, 2017, que incluye un Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación para la víctimas del conflicto armado y el desarme, desmovilización, reincorporación de los excombatientes y el sometimiento de estos a una Jurisdicción Especial de Paz (JEP).

Sin embargo, muy a pesar de que hoy existe un escenario proclive a la dignificación de las víctimas, esas mismas violaciones sistemáticas de derechos humanos eran pasadas por alto, haciendo nugatorio el derecho a obtener justicia. El tema de derechos humanos como límites al poder y garantía de los derechos de la población civil tuvo momentos difíciles en Colombia, soslayada la violación de dichos derechos en el ámbito nacional, pero denunciada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas y por organizaciones de la sociedad civil.

La garantía de los derechos humanos que corresponde a los jueces se dispersaba en el marco de procesos judiciales, lo que desencadenó la apertura hacia instancias internacionales, en la búsqueda de justicia y reparación para las víctimas del conflicto armado por la violación de obligaciones Convencionales de respeto y garantía.

Los fallos proferidos por los tribunales internos antes del año 2000 no siempre eran consecuentes con la situación de las víctimas, de hecho, la negación de las pretensiones procesales basadas en aspectos de carácter procedimental o en desafortunadas tesis que valoraban los desplazamientos

forzados de personas y otros ilícitos internacionales como casos fortuitos. Quiere decir ello que un rol adecuado de los jueces permitiría una solución coherente con el respeto y garantía de los derechos humanos, en ese sentido compartimos el planteamiento de Nash:

También el Poder Judicial puede hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Este a veces es un tema que pareciera no quedar tan claro. En el Derecho Internacional Público es una práctica común –y en esto uno encuentra fallos arbitrales desde fines del siglo XIX en adelante–, donde los Estados han comprometido su responsabilidad por la acción de los jueces. Más de un siglo después, esto es todavía materia vigente; es decir, el juez puede, a través de su actuación, hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional. El Poder Judicial no está exento de esta posibilidad. (Nash, s.f, p. 6)

Así las cosas, en los casos de masacres y demás violaciones sistemáticas de derechos humanos, al amparo del derecho internacional de los derechos humanos y del DIH, los procesos temporalmente sumaban décadas, y cuando concluían no se hacía técnicamente justicia. En ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha jugado un papel fundamental en la interpretación de la Convención Americana, en lo referente a la situación de Colombia relativa al conflicto armado y a la comisión de ilícitos por parte de terceros. Este aspecto es corroborado por la Corte Interamericana (2006) cuando sostiene que:

Los procesos y procedimientos internos, no han constituido, ni individualmente ni en conjunto, recursos efectivos para garantizar el derecho a la justicia, la determinación del paradero de las personas desaparecidas y de toda la verdad de los hechos, la investigación y sanción de los responsables y la reparación de las consecuencias de las violaciones. (§ 212)

Es necesario rescatar el hecho que ha venido poniendo de manifiesto la Corte en sus pronunciamientos, referido al contexto de conflicto, la violación del DIH y, de manera particular, la irrupción de grupos paramilitares o paraestatales que también violaron normas de derechos

humanos, pero que en dicha intervención también hay responsabilidad internacional de Colombia. De hecho, una vez declarada la responsabilidad internacional del Estado, se desata la obligación secundaria de reparación.

En ese sentido, la Corte ha sido clara en afirmar que, si bien el daño a la población civil ha sido perpetrado por grupos “paramilitares”, no se puede dejar de lado la responsabilidad del Estado, en primer lugar, porque está documentado en algunos casos la colaboración con las fuerzas armadas colombianas y, en otros, la aquiescencia con el comportamiento de estos grupos.

Existe la obligación convencional de respeto y garantía, de tal suerte no se puede soslayar la participación de grupos paraestatales, y mucho menos negar la responsabilidad del Estado con argumentos basados en criterios de imputabilidad subjetivistas, que dejan de lado el deber de protección a la población civil en contextos de conflicto armado, aun cuando la victimización haya provenido de terceros.

Las violaciones de derechos humanos en el sistema interamericano siguen produciéndose con patrones sistemáticos. Si bien pueden no corresponder a violaciones masivas y sistemáticas, son violaciones estructurales de derechos humanos, donde la organización del Estado permite y facilita las violaciones de los derechos y libertades fundamentales de ciertos grupos de la población (piénsese en la situación de los niños, indígenas, migrantes y las mujeres), concurre además un elemento cultural relevante (visibilizando la violación e incluso justificándola) y donde la solución requiere de la actuación de diversos actores estatales. (Nash, 2009, p. 37)

Las múltiples condenas al Estado colombiano han incidido en la praxis judicial, hoy la variación de los discursos y los giros interpretativos fluyen a la luz de tesis más favorables a las víctimas, orientadas a la responsabilidad objetiva del Estado, relacionada con el deber de protección y garantía de derechos, respecto de los cuales el Estado asume una “posición de garante”.

De igual manera, son ricas las referencias a los pronunciamientos de la CIDH y la naturaleza progresista de las decisiones, de la mano de esquemas de reparación patrimonial y no patrimonial. La situación real de los derechos humanos aún sigue siendo compleja, pues, si bien, se está

ad portas de trascender la guerra, aún no paran los asesinatos de líderes sociales ni se desvertebran macroestructuras criminales reductos de grupos paramilitares. A continuación, se expresan lo convenios de derechos humanos ratificados por Colombia:

- Acuerdo sobre la Asistencia a la Niñez. Ley 468 de 1998, Carta de las Naciones Unidas.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972).
- Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Derechos Civiles de la Mujer.
- Convención Interamericana sobre Restitución de Menores.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (Ley 470 de 1998).
- Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad.
- Convención **sobre los** Derechos del Niño.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.
- Convenio de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra.
- Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (Ley 243 de 1995).
- Declaración de los Derechos del Niño.

- Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Estado como garante de los derechos humanos

Las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales se expresan de manera diferente según los tratados. Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dispone que los Estados han de “adoptar medidas” hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

La protección judicial de los derechos humanos es fundamental. La existencia de un derecho sin un mecanismo para exigirlo plantea la cuestión de si se trata realmente de un derecho. Eso no significa que la protección judicial sea el único o el mejor medio de proteger los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, la protección judicial tiene claramente la función de hacer que se comprendan mejor tales derechos, ya que ofrece recursos en casos de violaciones manifiestas, asimismo, permite adoptar decisiones en causas que sientan un precedente y que pueden dar lugar a cambios institucionales sistemáticos a fin de evitar futuras violaciones de los derechos. (Naciones, 2019)

La violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública colombiana como agentes garantes del Estado constitucional, ya sea por acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones es una problemática en relación con la teoría política de conflictos, específicamente con las interacciones estratégicas y las variaciones de la identidad política, como lo menciona Tilly en *Challenging Authority. The Historical Study of contentious Politics [Autoridad desafiante. El estudio histórico de la política contenciosa]* (Hanagan, et al., 1998), al igual que el profesor Romero en *Paramilitares y Autodefensas 1982 y 2003* (Cortés, 2011).

El aparato judicial en Colombia cuenta con órganos que de manera independiente son los encargados de administrar justicia, entre ellos tenemos la Corte Suprema, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura; de igual modo cuenta con órganos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, órgano que se encuentra adscrito a la Defensoría pública y también cuenta con una delegada de Derechos Humanos y en las fuerzas militares, así mismo extiende su función de control y de protección a los derechos humanos a cada uno de los municipios del país a través de los personeros.

El Congreso de la República cuenta con la Comisión de los Derechos Humanos. El Estado colombiano aparte de los órganos mencionados anteriormente, en nuestra Constitución Política de 1991 contiene muchos artículos que contemplan los derechos humanos y cómo protegerlos, ejemplo de ello es que reconoce la primacía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el derecho interno (arts. 93 y 94 de la Constitución).

Adicionalmente, ha firmado y ratificado casi la totalidad de declaraciones, convenciones y pactos referidos a los Derechos Humanos. Si revisamos cada uno de estos organismos que son los encargados de velar por el imperio de la ley, porque no han correspondido a las expectativas de un Estado de Derecho, las violaciones a los derechos humanos no cesan en nuestro país y es el Estado quien debe responder, sin embargo, las luchas que las víctimas han forjado han sido en vano, no hay una efectiva reparación tanto del daño físico, como moral y psicológico.

Las Fuerzas Militares de Colombia, agentes del Estado, garante de los derechos humanos

En el debate actual contemporáneo, en Colombia, han estado presentes esos dilemas. En verdad, en Colombia la Fuerza Pública cumple con los roles que debe cumplir, y sí tiene los fundamentos y sustento jurídico para que esos roles sean legítimos frente a las amenazas que tenemos (que son de diferente índole). Unas de ellas como resultado del mismo conflicto armado en Colombia, reconocido como tal en 2011, pero que ha estado presente en los últimos 52 años, desde 1964, que nace la primera insurgencia.

¿Cómo ha sido esa evolución y cuáles han sido los retos para poder emplear legítimamente (que ese es nuestro centro de gravedad hoy) la Fuerza Pública frente a estos escenarios? Entonces, sin más introducción yo voy a presentar estas preocupaciones a todos y a mi general, para que luego usted nos ayude a encontrar luces; luces que hemos encontrado ya desde las Fuerzas Militares para el empleo legítimo de nuestras fuerzas. En Colombia tenemos un abanico de amenazas diferentes. Y acudiendo al tema de hoy que son los Estados Contemporáneos, también mi presentación gira en torno a cuál es el empleo de las fuerzas de los Estados Contemporáneos, enfocándome en Colombia. ¿Cuál ha sido el aprendizaje de las Fuerzas Militares de Colombia? ¿Cuáles son los retos de hoy? (Rodríguez, 2017, p. 12)

En Colombia la Fuerza Pública es una institución sometida a los principios fundamentales del ordenamiento constitucional, la cual en el Capítulo 7 del Título VII, rama ejecutiva, la define como aquella “integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (art. 216), dejando claro que las Fuerzas Militares de Colombia están constituidas por el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional; y la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil.

La misión de la Fuerza Pública es de carácter instrumental, lo que significa que esta es uno de los medios del Estado para la consecución de sus fines (sentencia C-872/2003 Corte Constitucional) y, como tal, uno de los principios fundamentales de la norma la legitima, y justifican su existencia de manera permanente, tomando como inherente la misión de defender, mantener, proteger, asegurar y garantizar lo desglosado a continuación: (a) “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial” (art. 2 C.P); como fines esenciales del Estado que se corresponden con el designio de las fuerzas militares de: “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional” (Const.,1991, art. 217).

Para las fuerzas militares la misión de protección está delimitada por el art. 214 (C.P.), el cual prevé que “en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario” (Corte Constitucional, sentencias C-911/2000 y C-574/1992); según la Corte Constitucional la obligación de respeto es absoluta para las fuerzas militares en tanto:

Tienen la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del derecho internacional humanitario (restricción absoluta aun frente a los estados de excepción según lo dispone el artículo 214 de la Constitución) y los derechos que, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, no pueden ser suspendidos durante tales estados. (Sentencia SU1184, 2001)

Las fuerzas militares están constitucional y legítimamente autorizadas para cumplir su misión mediante el uso de la fuerza armada (Corte Constitucional, sentencia C-407/2003), siempre en estricto respeto y protección de los derechos humanos y cabal aplicación del DIH. Estas organizaciones armadas tienen como característica especial que son instruidas y disciplinadas según la técnica militar, en donde la relación de mando es rigurosamente jerarquizada; de ahí que, para el cumplimiento de la misión, el mando se sucede en el orden jerárquico de los superiores directos a los comandantes y subalternos, y se concreta en el vínculo mando-obediencia entre superiores y subordinados (Corte Constitucional, sentencia C-407/2003; ley 102/1944).

Casos en que el Estado colombiano falló por faltas de garantías a los habitantes de los Montes de María

El Gobierno nacional hace varios años fijó su mirada hacia una zona de los Montes de María, como lo es el municipio del Carmen de Bolívar, unos de los municipios literalmente más golpeado por la ola de violencia generada por los grupos al margen de la ley; fue un pueblo que quedó desolado después de dos masacres paramilitares en 1997 y 2000.

En El Salado fueron asesinadas 66 personas entre el 16 y el 21 de febrero del 2000. Para entender qué sucedió en el municipio del Salado, se precisa una narración de todos los hechos que desencadenaron en las peores masacres cometidas por los paramilitares contra hombres, mujeres y niños en la región de los Montes de María.

En 1997 un grupo armado, enviado al parecer por ganaderos de la zona, con lista en mano, asesinó a cinco personas, entre ellas a la maestra del pueblo. En cuestión de horas El Salado se había convertido en un pueblo fantasma. Absolutamente todas las familias salieron desplazadas, con sus trastos y sus animales, a la espera de garantías para regresar. A los tres meses, la Armada se instaló por unas semanas en el pueblo y poco a poco las familias retornaron. Para entonces, El Salado quedó reducido a la mitad de lo que era. La guerra había traído consigo la pobreza. Las tabacaleras se fueron y las incipientes exploraciones de petróleo y gas fueron suspendidas (Semana, 2008).

Alrededor de lo anterior, podemos decir que lo vivido en la zona fue bastante duro, atendiendo a los informes que hemos conocido. No debemos dejar de lado que el gobierno actuó en el momento preciso, pero que la lucha contra las bandas criminales y grupos al margen de la ley fueron tomando fuerza, y como se muestra en diferentes medios, desde muchos años atrás el tema es originario en la tenencia de tierras. Colombia ha luchado por la defensa de los derechos humanos en todos los contextos del territorio nacional, podríamos decir que en Latinoamérica somos el país que lidera esta defensa, con el acompañamiento de todos los organismos internacionales que apoyan y luchan por los derechos humanos.

Conclusiones

El carácter vinculante de los derechos humanos en el derecho interno colombiano viene configurado desde la Constitución Política de 1991, la cual incorpora cláusulas constitucionales proclive a su cumplimiento y garantía. Es relevante el artículo 93, que alude al llamado bloque de constitucionalidad, relacionado con la prevalencia e incorporación en el derecho interno de los tratados internacionales sobre la materia.

Muchos derechos humanos están literalmente positivizados, expresados como derechos fundamentales en el texto constitucional y gozan de acción de amparo o tutela para su defensa directa frente a hechos u omisiones de autoridades o particulares que los vulneren. Otros derechos humanos, revisten la forma de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso

de la República. Quiere decir ello que el marco normativo de los derechos humanos en Colombia es bastante amplio. Diferente es la práctica en torno a su respeto.

El conflicto armado ha sido escenario proclive para la violación sistemática de los derechos de la población civil por parte de actores armados, al igual que su garantía por parte de operadores judiciales, cuyos fallos propiciaron codenas contra Colombia por incumplimiento de obligaciones pactadas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Afortunadamente, estas decisiones han reconfigurado la práctica judicial en torno a los mismos, y más aún con el establecimiento de normas que posibilitan la apertura hacia escenarios de justicia transicional, así como el reconocimiento de la dignidad de las víctimas. Aún queda mucho camino por andar cuando se trata de asegurar la dignidad de las personas en el marco del Estado social de derecho.

Se ha logrado identificar que Colombia, como Estado social de derecho, se convierte en un país garantista de los derechos humanos, frente a la problemática de los hechos y acciones que vivieron los habitantes de los Montes de María, se vislumbra que el Gobierno nacional pretendió en su momento dar todas las garantías necesarias a través de las fuerza militares como representante garante de los derechos de toda esta población, sin embargo, al investigar y obtener información relacionada con los sucesos podemos notar que el Estado, de cierta manera, falló.

Las garantías constitucionales de todo ciudadano se vieron afectadas por la falta de cumplimiento en lo referente a la reparación a que debieron ser sometidas todos los afectados, por ello, si bien es cierto que el Gobierno nacional ha llegado hasta su territorio, tampoco es menos cierto que esta población aún sufre los embates de la guerra y sienten que no se les brindó la protección de los derechos humanos. El Estado colombiano ha brindado todas las garantías necesarias para afrontar los resultados que dejó el conflicto armado tanto en la zona de los Montes de María como en el resto del país, atendiendo a través de los organismos creados para la atención a las víctimas del conflicto armado.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia (2016). Editorial Leyer.
- CCMMaL21. (2014). Línea de Tiempo Montes de María. El Carmen de Bolívar: Inédito.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia SU1184 del 13 de noviembre de 2001.
- Corte Constitucional. Sentencia C-911/2000.
- Corte Constitucional. Sentencia C-574/1992
- Corte Constitucional. Sentencia C-407/2003. Ley 102/1944
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006.
- Cortés, O. (2011). El reto de la consolidación en Montes de María: la aplicación de la Seguridad Democrática a nivel regional.
- El Espectador. (21 de mayo de 2011). Montes de María.
- Jerez, D. (7 de julio de 2019). Aumentará presencia militar en Montes de María para proteger líderes sociales. RCN NOTICIAS. <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/aumentara-presencia-militar-en-montes-de-maria-para-proteger-lideres-sociales>
- Martínez, L. (2009). Los derechos sociales como derechos humanos y como derechos constitucionales. En: Los derechos sociales como una exigencia de justicia. Cuadernos de la democracia y derechos humanos (pp. 113-142). Servicio de Publicaciones.
- Hanagan, M. P., Moch, L. P., y Brake, W. P. (Eds.). (1998). Challenging authority: The historical study of contentious politics (Vol. 7). U of Minnesota Press.
- Naciones Unidas. Secretaria General. (28 de agosto de 2009). Informe sobre conflicto armado en Colombia. Obtenido de Naciones Unidas, Secretaria General. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7189.pdf>
- Nash, C. (2005). Charla. Trabajo con casos de reparaciones. https://www.u-cursos.cl/derecho/2011/1/D129B0539A/1/material_docente/bajar?id=342464&file=1

- Nash, C. (2009). Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:(1988-2007). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones, ONU (septiembre de 2019). Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org>
- Revista Semana, R. (2008). Masacres por revista semana. <https://www.semana.com/noticias/masacre>
- Rodríguez, D. T. (2017). II. “Las Fuerzas Militares de Colombia Frente al Cambio del Escenario Estratégico del País”. <https://esdeguelibros.edu.co>
- Uprimny, R., Uprimny, I., y Parra, O. (2008). Módulo de Formación Judicial. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Colombia: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Fundación Social. Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Capítulo 5



Experiencia de retorno en El Salado. Estado de la reparación integral y planes de desarrollo¹

Katleen Marún Uparela², Ramón Medina Arteta³

Resumen

Investigación realizada en torno a la reparación colectiva de comunidades asentadas en el departamento de Bolívar, de donde desprende el análisis de la situación actual de los procesos de retorno de sujetos colectivos, como el caso de El Salado, tomado como referente para analizar y evaluar los temas de retorno y reparación colectiva en la región Caribe, por haber sido el proyecto piloto implementado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en 2008, que posibilitó la inclusión preferente en la Ley de víctimas de los temas de reparación colectiva, como uno de los componentes de la reparación integral, y el reconocimiento de la participación de la comunidad en la elaboración de sus programas de reparación. El análisis partió de un examen de las políticas públicas orientadas a la población víctima del conflicto, incluidas en los planes de desarrollo del Carmen de Bolívar, para determinar si a partir de la formulación de los respectivos planes se propende a garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas del despojo y el desplazamiento y, en consecuencia, el logro de un retorno efectivo así como de una reparación integral y transformadora, o si, contrario a esto, dichas políticas presentan

1 Artículo resultado de investigación del proyecto denominado Observatorio de Jurisprudencia en Restitución de Tierras del departamento de Bolívar, de la Universidad del Sinú seccional Cartagena, con financiación interna.

2 Abogada, egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, magíster en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar, y en Cooperazione e Sviluppo de la Università degli Studi di Palermo, Italia., docente investigadora de la Universidad Tecnológica de Bolívar, adscrita al grupo de investigación Justicia Global de la misma Universidad.

3 Abogado de la Universidad de Cartagena, especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Maestrante en Conflicto Social y Construcción de Paz de la Universidad de Cartagena, Docente investigador de la Universidad del Sinú, seccional Cartagena, miembro del Grupo de Investigación Sociedad y Derecho de la misma Universidad. Correo electrónico: rmedinaa@unisinucartagena.edu.co

falencias. Se pudo constatar en el análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar que la administración municipal no estructuró el contenido de su plan de desarrollo de acuerdo con su realidad política, social y económica; tal situación no aporta a la garantía de derechos de su población víctima, a la reconciliación en sus regiones ni a la recomposición social para avanzar hacia el goce efectivo de derechos.

Palabras clave: conflicto armado, víctimas, restitución de tierras, reparación integral.

Abstract

Research carried out on collective reparation of communities settled in the department of Bolivar, from which the analysis of the current situation of the processes of return of collective subjects, such as the case of El Salado, is taken as a reference to analyze and evaluate the issues of return and collective reparation in the Caribbean region, for having been the pilot project implemented by the National Commission for Reparation and Reconciliation in 2008, which made possible the preferential inclusion in the Victims' Act of the issues of collective reparation, as one of the components of comprehensive reparation, and the recognition of community participation in the development of its reparation programs. The analysis was based on a review of the public policies aimed at the population that was a victim of the conflict, included in the Carmen de Bolívar Development Plans, to determine whether, based on the formulation of the respective development plans, they aimed to guarantee the restoration of the rights of the victims of dispossession and displacement, and consequently the achievement of an effective return and comprehensive and transformative reparation, or whether these policies were lacking. The analysis of the El Carmen de Bolívar Development Plan showed that the municipal administration did not structure the content of its Development Plan in accordance with its political, social and economic reality, and this situation does not contribute to guaranteeing the rights of its victim population, to reconciliation in its regions, and to social recomposition, in order to advance towards the effective enjoyment of rights

Keywords: armed conflict, victims, land restitution, integral reparation

Introducción

Desde hace más de cincuenta años, Colombia ha padecido un conflicto armado interno complejo, determinado por una serie de causas estructurales dentro de las cuales la cuestión sobre la tierra (en razón a la inadecuada configuración de la ocupación, distribución y uso del territorio) tiene relevancia. En las regiones más afectadas, este conflicto se presenta como el mayor justificante para que el despojo, el desplazamiento forzado y la fraudulenta venta masiva de tierras se conviertan en parte de la cotidianidad de quienes habitan esas zonas, fraccionando el tejido social; así también ha ocurrido en departamento de Bolívar (territorio ubicado en el norte de la región Caribe, con población vulnerable), específicamente en las subregiones de Montes de María.

En ese contexto generalizado de violencia en el que vivía el país (que afectó de manera muy particular y con consecuencias muy variadas cada territorio), y con el interés de mitigar los efectos del conflicto así como de restablecer los derechos de la población víctima, el Gobierno colombiano, por primera vez en mucho tiempo, apostó por la puesta en marcha de un modelo de justicia transicional que tuviera como piedra angular la reparación integral de las víctimas, asimismo, la implementación de una serie de medidas adicionales en procura de la garantía efectiva de todos aquellos derechos que por ocasión del conflicto les fueron vulnerados injustamente. Para tal propósito, promulga la Ley 1448 de 2011, conocida también como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Teniendo en cuenta que la presente investigación se enmarca en la ejecución del proyecto de Observatorio de Jurisprudencia en Restitución de Tierras del departamento de Bolívar, el objetivo principal de este avance de investigación se centra en hacer monitoreo al proceso de reparación colectiva y experiencia de retorno de El Salado, para determinar cuál ha sido la incidencia o inclusión de medidas orientadas a garantizar el cumplimiento del Plan Integral de Reparación Colectiva de esta comunidad, en el plan de desarrollo del cuatrienio pasado, en el Carmen de Bolívar, cabecera municipal del corregimiento El Salado.

Así las cosas, el problema que aborda la presente investigación gira en torno al siguiente interrogante: ¿Cuál es el nivel de inclusión de políticas de atención y reparación a víctimas del conflicto armado en el plan de desarrollo del Carmen de Bolívar del cuatrienio pasado, tomando como caso de referencia el proceso de reparación colectiva de El Salado?

Metodología

La presente investigación pretende mostrar desde el análisis de información primaria y secundaria, los resultados en torno al estudio de los planes de desarrollo, en armonía con los planes integrales de reparación colectiva, para determinar, por una parte, la presencia de políticas públicas que en concreto estén orientadas a atender temas identificados como prioritarios por los sujetos de reparación colectiva en sus planes, y por otra, la percepción que estos tienen acerca del proceso de reparación colectiva, la pertinencia de las políticas públicas y la presencia de las instituciones en el mismo, en especial el caso estudiado: El Salado.

Por ello, se parte del análisis de la importancia de la inclusión en los planes de desarrollo de políticas públicas coherentes en materia de atención y reparación integral a víctimas, tomando como punto de referencia las necesidades concretas de los sujetos de reparación colectiva, para aterrizar en el análisis del plan de desarrollo del Carmen de Bolívar, de cara a los requerimientos identificados por el sujeto de reparación de El Salado en la formulación de su Plan Integral de Reparación Colectiva.

Políticas públicas de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado y planes de desarrollo

Colombia intenta nuevamente buscar la reconciliación nacional mediante la implementación de un sistema de justicia transicional, con la promulgación de la Ley 1448 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras: “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Esta norma, “además de determinar quiénes son las personas que deben considerarse como consideran víctimas del conflicto armado, establece la

reparación integral de las mismas, y dentro de dicha reparación contiene una modalidad novedosa conocida como la restitución de tierras” (Vergara, et al., 2018, p. 80).

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 el Gobierno colombiano, por primera vez en mucho tiempo, apostó por la puesta en marcha de un modelo de justicia transicional que tuviera como piedra angular la reparación integral de las víctimas y la implementación de una serie de medidas adicionales en procura de la garantía efectiva de todos aquellos derechos que, por ocasión del conflicto, les fueron vulnerados injustamente.

El surgimiento de esta norma no puede entenderse como un proceso aislado, ni mucho menos como una iniciativa exclusiva del poder Ejecutivo, por el contrario, estuvo determinada en el seno mismo del activismo de la sociedad civil; en especial, la propia comunidad víctima del conflicto, quienes a través de la movilización social y la activación de mecanismos judiciales y no judiciales llevaron al reconocimiento “formal”, por parte de Estado y de la sociedad en general del flagelo y, además, a que empezaran a tomar las medidas necesarias para conjurarlo.

Al tenor de Marún y Medina (2017), se puede decir que, con esta norma:

Se pasó de un escenario en el que las víctimas estaban olvidadas de la intervención estatal e incluso concebidas como un problema marginal, a otro en el que los órganos Judicial, Ejecutivo y Legislativo aportaron las herramientas para que esas condiciones se superaran, como producto de las acciones jurídicas emprendidas constitucionalmente por la misma sociedad civil como impulsora determinante para la exigibilidad de derechos. (p. 18)

Lo anterior, principalmente, por la incorporación los Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad (que engloban: derecho a saber, derecho a la justicia, garantías de no repetición de las violaciones, derecho a obtener reparación) y los principios internacionales sobre el derecho a las víctimas a obtener reparaciones, de los cuales son destinatarios y titulares las víctimas, en reconocimiento al sufrimiento y necesidades a las que se vieron sometidas con ocasión del conflicto. En el

seno del derecho internacional son dos criterios importantes para entender el desarrollo normativo y judicial posterior, de protección de derechos de víctimas, sobre todo, de la teoría en torno a la reparación integral con vocación transformadora.

Hoy, después de haber transcurrido siete años de implementación de esta norma, se ha hecho evidente que los contenidos establecidos en ella, por sí solos, no generan las transformaciones necesarias para que las víctimas de la violencia puedan gozar de manera plena de todos sus derechos.

Es por ello que la normativa en estudio trae consigo una serie de mandatos dirigidos a los gobiernos territoriales, para que hagan efectivas las medidas en favor de las víctimas, siendo la implementación de políticas públicas de atención y reparación integral la herramienta más importante para la satisfacción de los derechos de las víctimas en las respectivas entidades territoriales, y que deben, en consecuencia, estar obligatoriamente contenidas en sus correspondientes planes de desarrollo.

De esta manera, siguiendo lo expuesto por la Unidad de víctimas (2014, p. 12), encontramos que:

La Ley de Víctimas señala como requisito obligatorio la inclusión de objetivos, líneas estratégicas y asignaciones presupuestales para la política de víctimas en el Plan de Desarrollo Municipal o Departamental. Ésta es la base para la ejecución de todas las políticas públicas durante el período de gobierno de la Entidad Territorial.

Es así como el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 establece:

Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de

desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A partir de ese lineamiento podemos determinar dos momentos muy definidos de la manera en que se debe implementar las políticas públicas en favor de las víctimas a partir de la Ley 1448 de 2011; por una parte, la estructura o confección de las políticas públicas deben atender a cierto tipos de criterios que le son transversales y que siempre deberán ser observados; por otro lado, el seguimiento y evaluación de esas políticas se hará teniendo en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población víctima.

Siguiendo con lo anterior, tenemos que a partir de los mandatos de la Ley 1448 de 2011, la política de víctimas y restitución de tierras se estructura a partir de cuatro componentes que reflejan los objetivos de la ley y los decretos complementarios para comunidades y grupos étnicos. Cada uno de estos componentes tiene una naturaleza propia que por sí sola no es suficiente para dar respuesta a las necesidades de la población víctima. En este contexto, para dar un correcto abordaje de la política de víctimas en el plan de desarrollo, de acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015), se presenta el detalle de cada componente, medida y eje transversal:

Prevención y protección: el Estado debe utilizar diferentes programas y estrategias para prevenir las violaciones a los derechos humanos (prevención temprana y urgente); del mismo modo, debe adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y funcionarios que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, especialmente de restitución de tierras.

Atención y asistencia: su objetivo es garantizar la recuperación de condiciones que le permita a las víctimas del conflicto armado interno llevar una vida digna y su incorporación a la vida social, política y económica, asimismo, el goce efectivo de los derechos que les han sido vulnerados.

Reparación integral: la población víctima debe ser reparada de manera efectiva, integral y diferenciada, para compensar los daños ocasionados por el conflicto armado. La reparación puede ser individual o colectiva,

según los afectados por el hecho victimizante. Este componente, hay que decirlo, está conformado por diferentes medidas, entre las que se destaca la restitución de las víctimas a sus territorios.

Verdad y justicia: la verdad busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias en que se cometieron los hechos victimizantes, mientras que la justicia consiste en el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción.

Los anteriores parámetros de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral, que deben ser tenidos en cuenta para la creación de políticas públicas en favor de las víctimas, se complementan, a su vez, con cuatro ejes transversales, estos son: participación de las víctimas, sistemas de información, articulación nación territorio y enfoque diferencial. Estos ejes transversales tienen por objeto apoyar de forma integral el cumplimiento de la política, pues: generan procesos de articulación territorial; facilitan la interlocución con la población víctima; incentivan el uso de tecnologías de información y comunicaciones para la prestación de servicios, y fortalecen las capacidades institucionales, territoriales y sociales.

Por otro lado, en cuanto al seguimiento y evaluación de esas políticas, el parágrafo del artículo 251 del Decreto 4800 de 2011, establece que los distritos y municipios, deberán diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluación a sus políticas, planes, programas y proyectos teniendo en cuenta los diferentes hechos victimizantes, la participación de las víctimas, el enfoque diferencial e, igualmente, el goce efectivo de los derechos de la población víctima.

Partiendo de esas estipulaciones, contenidas tanto en la ley como en sus decretos reglamentarios, encontramos que para el éxito de esas medidas la Ley 1448 de 2011 establece como fin mismo de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, el goce efectivo de sus derechos constitucionales, vulnerados con el hecho victimizante sufrido.

A partir de esta postura, la Ley de Víctimas retoma el concepto traído desde 2004 por la sentencia hito T-025, referido a los doce efectivos de derechos que de acuerdo con la definición de Guerrero (2010, p. 56) se trata

de un criterio efectivo para establecer la cobertura, calidad y sostenibilidad de la política pública frente al desplazamiento forzado por la violencia. Este concepto es muy importante porque, según la misma Sentencia T-025:

Las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

Así, la idea del goce efectivo de derechos, como medida de las políticas que se implementen en favor de las víctimas, se continúa desarrollando en las normas que reglamentan a la Ley 1448 de 2011, siendo una de las más importantes el Decreto 4800 de 2011, que en su artículo 260 establece lo siguiente:

Mecanismos de seguimiento y evaluación. La unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas, coordinará un sistema integral de seguimiento y evaluación, el cual estará conformado por las herramientas que se presentan a continuación y por las demás que considere convenientes.

(...) 5. indicadores de goce efectivo de derechos de la población víctima.

Parágrafo 3°. Las entidades territoriales deberán tener en cuenta los resultados de la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos de las víctimas, realizadas por ellas mismas o por el gobierno nacional, al momento de elaborar o actualizar sus planes de desarrollo territorial y sus planes de acción. (Subrayas fuera del texto original)

Una vez aclarado el concepto de goce efectivo de derechos, se presentan los indicadores principales que lo conforman, los cuales guían las acciones de la nación y los territorios frente al tema: vida, libertad, seguridad, integridad, subsistencia mínima, salud, educación, reunificación familiar, identificación, alimentación, vivienda digna, generación de ingresos, retornos y reubicaciones, reparación integral, verdad y justicia. En todo caso, las metas establecidas en dichos planes deben apuntar a un

resultado que contribuya al goce efectivo de los derechos de las víctimas; además, deben ser claras frente a los productos y servicios que la entidad entregará para contribuir con este objetivo mayor.

No es necesario, como lo apunta el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), que las metas relacionadas con víctimas se encuentren concentradas en un capítulo único, sino que pueden quedar establecidas, dependiendo de la naturaleza de la oferta, en otros objetivos del plan. Es importante establecer, en todo caso, un responsable claro (secretaría, dependencia del municipio o departamento, funcionario) del cumplimiento y reporte del indicador.

Por último, hay que advertir, según el criterio del DNP, que los indicadores que se adopten deben obedecer a los siguientes criterios: (a) contexto y diagnóstico de la entidad territorial específicamente; (b) características de las personas víctimas que habitan el territorio y que serán atendidas; (c) necesidades y particularidades de las mismas de acuerdo con el enfoque diferencial; (d) las metas se deben fijar teniendo en cuenta las capacidades y condiciones fiscales del municipio o departamento, y (e) los indicadores de producto deben procurar concentrar acciones de gestión estratégicas solamente (DNP, 2015, p. 13).

El caso de El Salado

El Salado es un corregimiento del municipio El Carmen de Bolívar, ubicado en la subregión de Montes de María, que fue escenario de una de las más grandes masacres y violaciones de derechos humanos que han ocurrido en el país. Dicha masacre, a manos de paramilitares, tuvo lugar entre el 16 y el 21 de febrero de 2000, dejando un saldo de 60 víctimas fatales.

En el contexto de la masacre se produjeron torturas, agresiones sexuales, violaciones, homicidios entre otros hechos victimizantes a los cuales fue sometida la población de El Salado, sin distinción de género ni edad. Los hechos ocurridos, además de generar el elevado número de muertes, obligaron a los sobrevivientes a desplazarse masivamente y abandonar sus tierras, en consecuencia, se acabó con la organización y el tejido social de la comunidad, generando la pérdida de redes de producción y comercialización, pérdida de la infraestructura de servicios públicos

(acueducto y energía eléctrica), daño a las redes de apoyo social, a las organizaciones sociales, al buen nombre, la dignidad de las víctimas y a la seguridad comunitaria y daño en los servicios y la infraestructura educativa y de salud (El Salado, 2008).

Ocho años después de la perpetración de la masacre, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación contando con el apoyo de la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrollaron junto con la comunidad de El Salado un proyecto piloto de reparación colectiva, en el cual con la participación de la comunidad pudieron identificarse los daños y afectaciones que habían sufrido, asimismo fue posible la determinación de ciertas medidas de reparación para esos daños identificados.

Este primer ejercicio con la comunidad de El Salado permitió que años más tarde, en 2011, se incluyera de manera explícita en el articulado de la Ley 1448 (o Ley de víctimas y Restitución de Tierras) el concepto de reparación de manera colectiva, teniendo en cuenta aquellas afectaciones causadas por los hechos victimizantes que superan el ámbito individual de la persona, llegando a afectar aspectos relacionados con la dinámica de un grupo, una comunidad u organización social.

Es por lo anterior que El Salado presenta una especial particularidad, debido a ello, ha sido una comunidad que ha tenido la atención y la intervención de múltiples actores, por tratarse de un caso “bandera” en reparaciones colectivas, siendo uno de los primeros colectivos en iniciar este proceso. En ese sentido, El Salado es uno de los casos que brinda una mayor riqueza analítica, pues ofrece la oportunidad de estudiar las diferentes etapas del proceso de reparación colectiva y la forma como se han desarrollado en la comunidad, puesto que se encuentra en la última fase del proceso.

Balance de la ruta de reparación colectiva de El Salado

Producto de sesiones de trabajo con sujetos de reparación colectiva que han tenido por objeto la interacción próxima con las comunidades, se ha logrado establecer un panorama general de diagnóstico sobre la percepción

que tienen del estado actual de los procesos de reparación colectiva y la forma como estos se están llevando a cabo en cada territorio, atendiendo a las particularidades de cada comunidad.

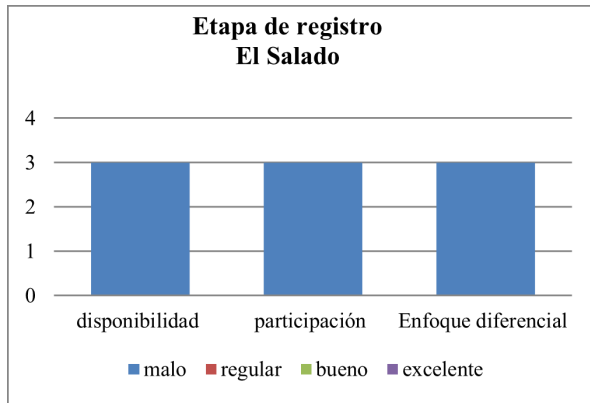
En ese sentido, se presentan inicialmente los resultados y la información primaria obtenida, para contrastarla con el estudio de las fuentes secundarias sobre el Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar, partiendo de la base de que el sujeto El Salado se encuentra ubicado en la quinta etapa de la ruta de reparación colectiva; es decir, en la implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva (en adelante PIRC).

Teniendo en cuenta lo avanzado que se encuentra este sujeto en la ruta de reparación, se hace un análisis con los participantes de las sesiones de trabajo de cada fase de la ruta, para observar aspectos como la disponibilidad, la participación de la comunidad y enfoque diferencial.

En este orden de ideas, se entiende esta primera como la puesta a disposición por parte de la Unidad y de las instituciones de todos los recursos logísticos, espacios y funcionarios necesarios para la realización de las actividades; la segunda como la comunicación oportuna a la comunidad sobre la realización de las actividades, de tal manera que se garantice su asistencia y participación en las consultas, discusiones y decisiones que les conciernen; finalmente, el tercero, como la consideración por parte de la unidad para las víctimas y las instituciones de las diferencias de género, edad, ciclo vital, discapacidad, entre otras en la realización de las actividades.

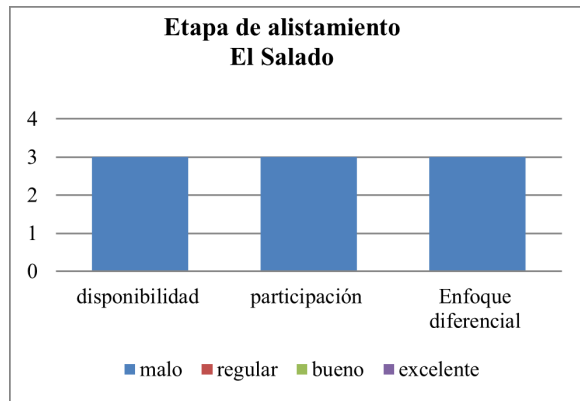
De esta manera, se presentan los resultados de la evaluación hecha por los participantes de las sesiones de trabajo frente a los criterios señalados en cada fase de la ruta:

Gráfica 1
Etapa de registro El Salado



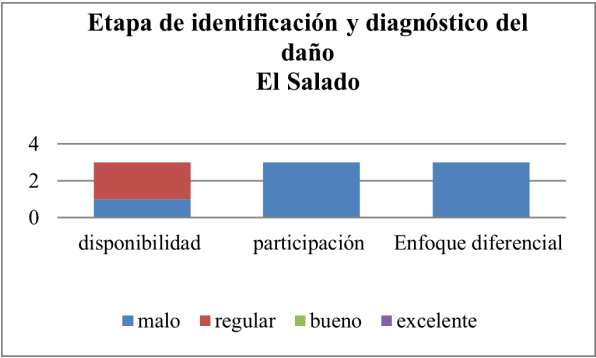
Nota. Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con sujetos de reparación colectiva (SRC).

Gráfica 2
Etapa de alistamiento El Salado



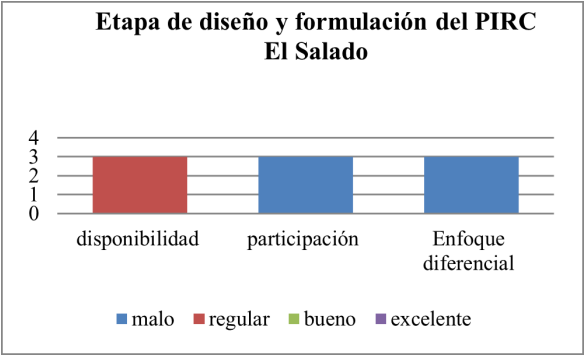
Nota. Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con sujetos de reparación colectiva (SRC).

Gráfica 3
Etapa de identificación y diagnóstico del daño El Salado



Nota. Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con SRC.

Gráfica 4
Etapa de diseño y formulación del PIRC El Salado



Nota. Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con SRC.

De lo anterior se puede inferir que la disponibilidad de la unidad de víctimas y demás instituciones del orden nacional y territorial que, por mandato legal, deben estar involucradas en el proceso de reparación colectiva no es la adecuada; pues, tal como lo afirman los miembros del SRC, estas instituciones no ponen a disposición de las comunidades, en este caso de la comunidad de El Salado, los recursos y funcionarios necesarios para el desarrollo de las actividades propias de cada fase de la ruta.

De esta manera, tenemos que en la mayoría de las fases la disponibilidad es calificada como mala o regular por parte de los miembros del SRC de El Salado, quienes señalan que el motivo de dicha calificación obedece a que

“no existe coordinación y voluntad política entre las instituciones”; de modo que se asegure la presencia de estas, y que en la mayoría de las ocasiones son los miembros del SRC quienes deben encargarse de la logística de los espacios y recursos para llevar a cabo las actividades en el marco de la ruta de reparación colectiva.

Adicionalmente, frente a la disponibilidad, los miembros del SRC afirman que las instituciones no cuentan con el tiempo suficiente, puesto que el tiempo destinado a las actividades con la comunidad es siempre corto, registrando en repetidas ocasiones su aplazamiento por parte de las instituciones. De igual forma, los participantes de las sesiones de trabajo afirman que las instituciones no se encuentran “disponibles” para atender sus llamadas telefónicas y peticiones; señalan serios obstáculos en la comunicación con las autoridades e instituciones.

En esta misma línea, los saladeros consideran en lo que respecta a la participación de la comunidad en todas las etapas de la ruta de reparación colectiva que esta fue “mala”, pues, a causa del incumplimiento repetitivo y los frecuentes aplazamientos por parte de las instituciones, algunos de los miembros de la comunidad fueron perdiendo la confianza en estas y en el proceso, disminuyendo su interés en la participación de las reuniones y actividades a realizar. Por esta razón, se puede inferir que el “incumplimiento” de las instituciones fue generando afectaciones a la participación de la comunidad, a pesar de que las actividades podían ser comunicadas con anterioridad.

Otro aspecto en relación con la participación, que es manifestado por los miembros del SRC, está ligado al desconocimiento de algunas propuestas o necesidades, para poder incluir dentro del PIRC “proyectos” no propuestos ni señalados como prioritarios por la comunidad, como la construcción de “una casa del pueblo”. Lo anterior demuestra que hay aspectos en los que el PIRC ha sido formulado de espaldas a ciertas necesidades y propuestas de la comunidad, identificadas como prioritarias por sus miembros.

En torno al enfoque diferencial, como aspecto importante para tener en cuenta en todas las etapas de la ruta de reparación colectiva, puede observarse que los miembros del SRC hacen énfasis en el “desconocimiento de medidas con enfoque diferencial”, pues “nunca han hablado ni hecho

charlas acerca del enfoque diferencial”, además, les preocupa de manera especial que no existan “tratos ni programas específicos para los niños y adultos mayores”.

En este punto se señala que no tener en cuenta el enfoque diferencial en el trabajo realizado en la ruta de reparación colectiva de una comunidad que ha sido víctima, puede generar, en ocasiones, acciones con daño para esa comunidad, dando lugar a rupturas mayores del tejido social y de las dinámicas comunitarias.

Entre otros aspectos señalados por los participantes como problemáticos en las distintas fases de la ruta de reparación colectiva, se resalta la importancia de ser “acompañados y atendidos por funcionarios que tengan conocimiento de lo que significa ser víctima”, ya que los funcionarios a cargo de las actividades a realizar en el marco de la ruta “no demuestran preocupación suficiente para que el proceso sea beneficioso y exitoso”.

En líneas generales, se puede inferir que el proceso de reparación colectiva en El Salado ha tenido marcados inconvenientes en relación con el desarrollo de las actividades propias de cada fase de la ruta de reparación colectiva, que pueden resumirse en aspectos como la falta de voluntad y compromiso institucional; la poca disponibilidad de recursos económicos y humanos para un buen acompañamiento técnico y psicosocial a la comunidad; la inexistencia de acciones con enfoque diferencial que tengan en cuenta el género, la edad y condiciones especiales de las víctimas, así como también, la limitada participación que ha tenido la comunidad en el proceso de formulación del PIRC.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a pesar de las dificultades señaladas, el SRC El Salado logra con el acompañamiento de USAID, CNRR y OIM, formular un Plan Integral de Reparación Colectiva para esta comunidad, del cual se presentan seguidamente los aspectos más importantes:

Figura 1
Diagnóstico de los daños



Nota. Fuente: elaboración propia con base en USAID y OIM (2012).

Tabla 1
Acciones concretas propuestas

Medidas de reparación colectiva	Acciones concretas propuestas
Restituir y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación.	<u>Recomposición del cuerpo docente:</u>
	a. planes de estudio para docentes e incorporación de docentes con nivel profesional.
	b. Mejoramiento del sistema eléctrico, mobiliario, linternas y abanicos de las escuelas.
	c. Dotación de elementos para el desarrollo de actividades culturales.
	d. Generación de condiciones para la permanencia de los estudiantes como útiles, uniformes y restaurante escolar.
	e. Programa de otorgamiento de becas para estudios superiores a los bachilleres.
Garantizar la recuperación y mejoramiento del acceso a los servicios de salud integral de la comunidad urbana y rural del corregimiento de El salado.	f. Implementación de un programa de educación para adultos.
	a. Implementación del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas de El salado: terapia individual, familiar y acciones comunitarias en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas.
	b. Garantizar a las víctimas el acceso gratuito a los servicios incluyendo el acceso a medicamentos y la financiación de gastos de desplazamiento cuando estos estén fuera del lugar de residencia de la víctima.
	c. La instalación y mantenimiento de módulos de salud en las veredas.

Restitución de la libertad religiosa y de cultos.

-
- a. Construcción y adecuación del templo cristiano y el católico, asimismo, acciones de recuperación de las fiestas religiosas y rituales.
 - b. Reconstrucción del cementerio: iluminación, amurallado, reparación de bóvedas deterioradas y ampliación.
-

Apoyo y fortalecimiento para la recuperación de las organizaciones del corregimiento (Junta del Acueducto, Asocampesinos por la Paz, ASODESBOL, la Comunidad Educativa, Madres Comunitarias y Mujeres Unidas).

-
- a. Programas de fortalecimiento a las organizaciones y proyectos para habilitar nuevas relaciones de solidaridad, intercambio y confianza, también para fortalecer emprendimientos colectivos de orden económico, educativo y sociocultural que tengan en cuenta las particularidades de edad y género: proyectos culturales y en derechos humanos para mujeres y jóvenes, que promuevan el encuentro intergeneracional y acciones de igualación de género.
 - b. La creación de un fondo económico especial destinado a apoyar las iniciativas, proyectos y emprendimientos de las organizaciones.
-

Construcción, mejoramiento y mantenimiento de las redes e infraestructura de los servicios públicos que fueron deterioradas por efectos del conflicto y garantía de prestación del servicio.

-
- a. Reparación, ampliación y mejoramiento de la calidad de acueducto comunitario, pozos, represas y similares en el corregimiento y sus veredas.
 - b. Legalización de los predios del acueducto comunitario, para que conserve su naturaleza de bien colectivo.
 - c. Implementar un programa de electrificación de las veredas y el resto de la zona rural circundante a El Salado.
 - d. Reparación, mantenimiento, instalación y mejoramiento de la calidad de las redes eléctricas.
 - e. Creación de mecanismos jurídicos para perdonar las deudas por energía eléctrica para el tiempo que duro el corregimiento en total abandono.
-

**Programa de
restitución
colectiva de las
redes productivas,
comerciales y
económicas de la
comunidad de El
salado.**

-
- a. Proyectos productivos con titulación colectiva de los predios, tecnificación, comercialización garantizada de los productos, ingresos mensuales de por lo menos un salario mínimo, condiciones dignas de trabajo, la posibilidad de acceder a seguros de vejez, invalidez y riesgo frente a la naturaleza para quienes no tienen propiedad rural y para quienes tienen tierras en abandono forzado.
 - b. Línea especial y prioritaria de créditos para proyectos colectivos comunitarios.
 - c. La terminación y mejoramiento de la carretera El Carmen-El Salado, para que permita transportar carga y pasajeros, al igual que las vías de acceso a las veredas y a las zonas rurales.
-

**Programa de
dignificación de las
víctimas, verdad
colectiva, y memoria.**

- a. Reconocimiento público de la condición de población civil de los saladeros por parte del Estado colombiano.
 - b. Reconocimiento por parte de los victimarios, así como que estos pidan perdón públicamente por lo sucedido, de manera especial, a las víctimas mujeres y a líderes sociales de El Salado. Este evento debe contar con la narración a viva voz de lo sucedido en El Salado y la zona rural cercana, lo que debe ser difundido por los medios de comunicación en El Carmen de Bolívar, Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Bogotá. Así como difusión nacional en horarios radiales y televisivos AAA.
 - c. Proceso de resignificación de la cancha del corregimiento.
-

Garantías para ejercicio de los derechos de verdad, justicia y garantías de no repetición.

-
- a. Generación e interconexión a la red pública de telecomunicaciones, conforme a las condiciones geográficas de El Salado, que permitan a sus habitantes hacer y recibir llamadas desde cualquier lugar del corregimiento, como una medida de seguridad comunitaria.
 - b. El Ministerio de Defensa se abstendrá de asignar miembros de la Fuerza Pública a Montes de María que hayan ejercido sus funciones en la región durante la masacre de 1997 y del 2000.
 - c. Visitas e informes periódicos del Defensor Regional del Pueblo y la personería Municipal de El Carmen de Bolívar a El Salado y sus veredas.
 - d. Alertas tempranas, coordinación de acciones de prevención y logística de protección.
 - e. Mecanismos especiales de protección a los líderes y miembros de las organizaciones saladeras y de desarrollo rural que se adelanten en la zona de Montes de María.
 - f. Instalación de un puesto de policía en el corregimiento de El Salado.
 - g. Creación de una veeduría para la ejecución del Plan de Reparación Colectiva de El Salado.
-

Nota. Elaboración propia con base en El Salado (2008).

Tomando en consideración que con la formulación e implementación del PIRC deben llevarse a cabo en el municipio y el corregimiento una serie de acciones orientadas al cumplimiento de las metas, medidas y objetivos trazados en el mismo, se hace importante estudiar el contenido del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar, estructurado en el primer período de vigencia de lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011.

Estos análisis permitirán observar de qué manera fueron incluidas políticas públicas o medidas concretas orientadas a la materialización de las acciones consagradas en el PIRC o que, en algún sentido, coincidan con lo planteado en este documento por las víctimas pertenecientes al SRC El Salado.

Análisis de la inclusión de políticas de atención y reparación a víctimas en el Plan de Desarrollo Municipal del Carmen de Bolívar 2012 – 2015

En este sentido, para el estudio del el Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar “El buen gobierno en marcha 2012-2015”, se analizó la coherencia de las acciones, programas, indicadores y metas para los componentes de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, participación, incidencia, verdad y justicia, con lo propuesto por las víctimas.

Para abordar un estudio que tenga como propósito el análisis de las políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades y el goce efectivo de derechos de un grupo poblacional tan vulnerable como lo son las víctima del conflicto armado, hay que partir de la premisa de que esta debe ser construida con base en una intervención integral, por parte del mismo Estado, dirigida a los individuos, las familias o las colectividades que se han visto afectados por los diferentes actores del conflicto; por ello, las principales acciones contempladas para alcanzar dichos objetivos están enmarcadas a partir de componentes que agrupan medidas diferenciadas.

Lo anterior, principalmente, porque las acciones del Estado en favor de las víctimas no pueden ser configuradas en una sola vía, dado que estarían destinadas a fracasar, de ahí se desprende una de las características principales de las políticas públicas enfocadas a las víctimas, la cual es la de su transversalidad.

Esto quiere decir que la política pública para las víctimas del conflicto armado no se debe limitar a la prestación de un único bien o servicio, sino que está compuesta por un amplio portafolio de bienes y servicios para este grupo poblacional. Por ello comprende una serie de competencias, instituciones, protocolos, rutas, procesos y procedimientos que deben planear y ejecutar de manera articulada las entidades de los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, para el análisis que a continuación realizaremos, respecto de las políticas contenidas en los distintos planes de desarrollo de los municipios y distritos de la región, que son objeto de estudio, partimos por identificar si en cada uno de ellos se encuentran trazados los denominados “Ejes transversales” de la política pública en favor de las víctimas.

Estos ejes son: Participación de las víctimas, Sistemas de información (para brindar una adecuada caracterización que permita la focalización y priorización de la política pública para las víctimas); Articulación Nación-Territorio; y Enfoque diferencial, que contienen, o deberían contener, el conjunto de medidas y componentes relacionados de manera específica con la satisfacción de los derechos de las víctimas, esto con el propósito de establecer su coherencia con el diagnóstico, metas e indicadores y la existencia de relación de las acciones proyectadas con los componentes de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, participación, incidencia, verdad y justicia de las víctimas, en el marco de la ley 1448 de 2011.

Una vez revisado el plan de desarrollo pudimos identificar una serie de políticas, o medidas, encaminadas a promover el restablecimiento de los derechos de las personas víctimas del conflicto. Tales medidas, se encuentran condensadas en lo que se denomina en el plan de desarrollo “Programa estratégico: Bienestar y protección social en marcha”; distribuidos dentro de los siguientes subprogramas:

- Verdad y justicia en marcha;
- Prevención y protección en marcha;
- Asistencia y atención en marcha;
- Reparación integral en marcha;
- Bienestar colectivo en marcha.

Con esto se busca cumplir con los cuatro componentes transversales a la construcción de políticas públicas, aunque al revisar de manera rigurosa los contenidos, las metas y objetivos de esos subprogramas y su asignación presupuestal, se constata que en realidad no se cumple con los requerimientos de la Ley 1448 de 2011.

El análisis de las medidas planteadas dentro del plan de desarrollo permite afirmar, en primer lugar, que a pesar de que la región, y en concreto el municipio del Carmen de Bolívar y sus corregimientos, tuvo una fuerte zona de influencia del conflicto, no se evidencia dentro del plan de desarrollo el enfoque territorial.

Es decir, se notó la inexistencia de políticas públicas con enfoque territorial, que atiendan las necesidades específicas de grupos poblacionales de víctimas del territorio, partiendo de la base de que el conflicto ha impactado de manera diferente ciertas zonas caracterizadas por condiciones sociales, económicas, culturales e incluso, geográficas, diferenciadas del resto de la población y, por tanto, que requieren de políticas que tengan en cuenta estas diferencias.

Si hacemos una comparación entre las aspiraciones de la población víctima, contenidas en su mayoría en el PICR, y los programas que fueron consignados en el Plan de Desarrollo Municipal, podemos observar como aquellas propuestas no fueron tenidas en cuenta de manera minuciosa por la administración, pues son incluidas medidas, de manera muy general, que no atienden mediante acciones concretas las necesidades identificadas por las víctimas.

Es importante que las medidas que se adopten y que se incluyan en los planes de desarrollo apunten al fortalecimiento del Estado Social de Derecho; en el sentido de reconocer y garantizar los derechos que en su condición de ciudadanos tienen las víctimas a una oferta social adecuada; y, adicionalmente, repararlas por las afectaciones sufridas; restituir sus predios así como territorios despojados o abandonados; impulsar el acceso a la verdad y la justicia e incorporar en el imaginario colectivo los instrumentos necesarios para la reconciliación y la puesta en marcha de las garantías de no repetición.

Adicionalmente, se evidencia que el plan de desarrollo pone el acento sobre el fortalecimiento institucional por medio de la inyección de recursos y la construcción de metas cuantificables en el tiempo, a pesar de que se ha demostrado que la sola creación de nuevas instituciones o el fortalecimiento de las existentes no garantiza la protección y la reparación de las víctimas, sino que ello depende de aspectos mucho más esenciales, como las dinámicas al interior de las instituciones que no son atacadas por estas políticas plateadas.

Por último, se evidencia cómo esas políticas enunciadas en el plan no tienen establecidas un responsable que procure su implementación, seguimiento y evaluación, es decir, su gestión y ejecución no se encuentra asignada a una secretaría, dependencia del municipio o funcionario

claramente identificado que pueda procurar por el efectivo cumplimiento de esas políticas; tal situación se traduce en un serio impedimento que llevaría al fracaso cualquier política, pues evidencia la ausencia de planeación y articulación interinstitucional para dar respuesta a esas necesidades de las víctimas.

Por otro lado, podemos observar que en el Plan de Desarrollo Municipal del Carmen de Bolívar se enuncian una cantidad abrumadora de programas por realizarse, pero que al revisar lo correspondiente con las asignaciones presupuestales, encontramos con que ninguno de esos programas cuenta con destinación específica; tal situación es realmente grave, dado que eso llevaría a que las medidas enunciadas en el plan nunca lleguen a realizarse.

Conclusiones

De los resultados de la investigación aquí presentados se desprende que, inicialmente, frente al proceso de reparación colectiva de El Salado, en la mayoría de las fases de la ruta no se desarrollaron las actividades requeridas con un enfoque diferencial, ni con la disponibilidad de las instituciones o autoridades encargadas, debilitando esto la participación activa de los miembros de la comunidad en el proceso.

Se concluye, además, que el inicio de nuevos períodos de gobierno en las entidades territoriales es la oportunidad propicia para realizar los ajustes requeridos y para definir compromisos pertinentes, viables e integrales a favor de las víctimas, bajo el lenguaje de las políticas públicas: de tal manera que, efectivamente, se genere un territorio favorable para la paz.

Queda demostrado que los mandatos de la Ley 1448 de 2011, en materia de políticas pública, que deben ser acatados por las entidades territoriales, implican pensar en el diseño e implementación desde el ámbito territorial, para que apunten a consolidar una perspectiva de desarrollo local integral alrededor de la paz, lo cual nos invita a pensar estratégicamente a corto, mediano y largo plazo para anticiparse al posconflicto.

Sin embargo, se pudo constatar en el análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar que la administración municipal no estructuró su contenido de acuerdo con su realidad política, social y económica; tal situación no aporta a la garantía de derechos de su población víctima, a la reconciliación en sus regiones y a la recomposición social, para avanzar hacia el goce efectivo de derechos.

Del análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar 2012-2015 se pudo determinar una evidente falta de conocimiento técnico, por parte de la administración municipal, para la formulación de políticas públicas de acuerdo a los parámetros de la Ley 1448, en la medida en la que no se evidencian los principios de planeación y articulación del accionar estatal, para responder de manera efectiva a las distintas necesidades que padece la población víctima de este municipio, en especial aquellos que habitan el corregimiento de El Salado.

Se evidencia que la acción pública contenida en el plan de desarrollo 2012-2105 de El Carmen de Bolívar prioriza la atención humanitaria de emergencia y profundiza el fortalecimiento de instituciones, siendo mínima la acción de las entidades gubernamentales para establecer herramientas, programas, y proyectos que procuren por el goce efectivo de derechos de las personas víctimas del conflicto armado.

Las políticas incluidas en el plan de desarrollo analizado no se conjugan de manera minuciosa con los componentes (Prevención y Protección, Atención y Asistencia, Reparación Integral, Verdad y justicia), con los ejes transversales (Participación de las víctimas, Sistemas de información, Articulación nación territorio y enfoque diferencial) que establece la Ley 1448 ni con las medidas propuestas por las víctimas en el PIRC, lo que demuestra que no hay priorización respecto de estos bienes y servicios que están dentro de sus competencias misionales, especialmente en el cumplimiento de las necesidades de la población víctima, agudizando la situación de desprotección de las mismas.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Corte Constitucional colombiana. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2015). Ruta Especializada De La Política Pública Para Las Víctimas En La Construcción De Planes De Desarrollo Territorial 2016-2019. <https://goo.gl/RRXGTc>
- Decreto 4800 de 2011. Colombia.
- El Salado. (2008). Plan de reparación colectiva: unidos reconstruiremos vidas. Corregimiento El Salado Municipio Carmen de Bolívar. http://www.fundacionsemana.com/upload/documentos/Documento_2965_20120808.pdf
- Guerrero, M. (2010) Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. Acción pública. Revista Studiositas, edición de abril de 2010, 5(1):39-59.
- Marún, K. y Medina, R. (2017) Una Mirada a Los Derechos De Las Víctimas Del Conflicto Armado Y La Ruta De Reparación Colectiva. en Arrieta, R. (Ed) Participación Y Reparación Colectiva En Bolívar, Magdalena Y Sucre. Una Aproximación Desde La Ley De Víctimas. (pp. 17-38) Cartagena, Colombia. Alpha editores.
- OIM y USAID. (2012) Proceso de Reparación Colectiva Comunidad El Salado, Carmen de Bolívar, Bolívar. <http://repository.oim.org.co/bitstream/20.500.11788/978/1/COL-OIM%200413.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). Guía práctica de reparación colectiva para los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). <https://goo.gl/AKbWVX>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015) Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 – 2019. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf>

- Vergara, R., Torres, Á. y González, G. (2018). Los desequilibrios procesales en la restitución de tierras en el modelo de justicia transicional colombiana. En B. Narváez, *Derecho y lógicas de la justicia: un análisis Socio jurídica desde la academia* (págs. 76-96). Ciudad de México: Anaya.

Capítulo 6



Del conflicto armado al posconflicto, y del posconflicto a los neoconflictos en los Montes de María, Colombia

Guillermo de León Vargas¹

Resumen

Las problemáticas estructurales, incluso después del conflicto armado, siguen siendo una coyuntura aún sin solucionar en los Montes de María: conflictos por la tierra (restitución de tierras, formalización de predios, catastro y delimitación geográfica de linderos, conflictos entre campesinos, etc.); usurpación de recursos naturales para la privatización y uso exclusivo de modelos corporativos; crimen organizado y asociatividad con bandas juveniles (narcomenudeo); amenazas e intimidación. Estas patologías sociales crecen de manera exponencial, el orden social es vulnerado y, en consecuencia, la incidencia política se fragmenta y la zozobra se apodera de los pobladores.

Palabras clave: conflicto armado, posconflicto, neoconflictos.

Abstract

The structural problems, even after the armed conflict, remain unresolved in the Montes de Maria are: conflicts over land (restitution of land, formalization of plots, cadastre and geographic delimitation of boundaries, conflicts between peasants, etc.); usurpation of natural resources for privatization and exclusive use of corporate models; organized crime and association with youth gangs (narcotics trafficking); threats and intimidation. These social pathologies grow

¹ Candidato a doctor en Política y Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba. Magister en Cooperación Internacional para el Desarrollo y Descentralización de la Universidad del país Vasco. Especialista en Gerencia Pública de CECAR. Especialista de Gerencia de Programas y Empresas Sociales de la Universidad Autónoma de Colombia. Contador Público de la Universidad Autónoma de Colombia. Director ejecutivo de la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María. Correo electrónico: gvargas@fmontesdemaria.org

exponentially, the social order is violated and consequently the political incidence is fragmented, and the anxiety takes over the inhabitants.

Keywords: armed conflict, post-conflict and neo-conflict

Introducción

Los movimientos sociales, particularmente las organizaciones de víctimas, buscan recuperar y reconstruir el tejido social integrado desde la acción colectiva y a través de las capacidades institucionales; sin embargo, las condiciones de orden parecen ser flexibles y descoordinadas, lo que reconfigura un nuevo panorama de circuitos de violencia y readaptación de nuevos estándares de desobediencia.

El objetivo del artículo consiste en contribuir al debate sobre los efectos de la intervención o intervencionismo del Estado frente al desarrollo territorial en el marco de un proceso de posconflicto que puede dar cuenta de la relación existente entre el orden social promovido, esperado por la sociedad civil, y las acciones conducidas por los gobiernos para salvaguardar el equilibrio social con garantías de seguridad ciudadana y visión compartida de progreso desde una planificación responsable. De esta manera, se comprenden los alcances de los movimientos sociales en paralelismo del posconflicto y los conflictos emergentes en los Montes de María.

Intervención, articulación y expectativas generadas en nombre del desarrollo

La subregión de los Montes de María está compuesta por 15 municipios que conforman la región Montes de María: María La Baja, San Juan Nepomuceno, El Guamo, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Zambrano, Córdoba, San Onofre, Los Palmitos, Morroa, Chalán, Coloso, Ovejas, San Antonio de Palmito, Tolviejo (de los departamentos de Bolívar y Sucre). Esta ha sido sujeto de grandes intervenciones para establecer el orden social y potenciar el desarrollo rural con base en la sostenibilidad multidimensional, desde lo económico, político, cultural y medio ambiental.

Por ello, dicha zona fue parte de acciones de cooperación, algunas emblemáticas, como la de la Unión Europea en el marco del laboratorio de paz III; y otras, que, en consecuencia, han marcado grandes hitos para empoderar y potenciar las organizaciones en aras de promover la movilización social y la incidencia sociopolítica desde actores comprometidos con el desarrollo, la paz y la reconciliación.

En medio de tanto intervencionismo y poca articulación Gobierno-sociedad civil- sector privado e, inclusive, la misma cooperación que, a lo sumo, ya consolida sus propias acciones en territorio, se visualiza un panorama desarticulado, con una creciente forma de asumir protagonismo que difumina el esfuerzo de quienes sostienen los pilares sociales, como lo son los pobladores.

La esencia social en las transformaciones, en cuanto a intervenciones, dentro del territorio, no se deliberan en función de acción con daño, sin embargo, muchas veces no se reconoce el avance de las organizaciones sociales de base (OSB) ni el de los actores, que de cierta forma permanecen promoviendo estrategias para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; por el contrario, se ha despertado ansiedad por manejar planes disfrazados de procesos para atender acciones concretas como una reacción fría tipificada en una matriz insensible del “marco lógico”.

Ahora bien, la institucionalidad compromete programas dirigidos a mantener el orden social, no obstante, la capacidad de respuesta por parte del Estado ha sido sectorizada bajo criterios un poco cuestionados, como es el caso de la “consolidación territorial” que, aunque no es objeto de estudio para el presente artículo, permite referenciar cómo se condiciona el progreso y se aísla el concepto de ideario de región, con lo que se desconcentra la visión compartida de desarrollo, el cual pretende potencializar y, en efecto, no solo priorizar.

Los gobiernos locales, algunos asociados con corrupción (detrimento patrimonial, malversación y mal utilización de recursos entre otros), ingobernabilidad y situaciones relacionadas con destitución y penalidades disciplinarias de mandatarios, recrudecen el panorama de esperanza en plena implementación de acciones e inversión para la construcción de paz como eje del posconflicto; es más, en la etapa de pre-gobernabilidad y gobernabilidad se utilizaron las insignias y símbolos de la paz para efectos

de estimar una relación directa con el presupuesto nacional, dirigiendo la atención a nuevos rubros que fuesen administrados por los entes territoriales.

Entonces, la paz y el desarrollo, en virtud del nuevo panorama del posconflicto, pasan por entender cuál es la apuesta política real que debe ser considerada para valorar el esfuerzo de resistencia y resiliencia en medio del conflicto armado, lo que lleva a preguntarnos: ¿Cuál debe ser el camino de la esperanza de centenares de víctimas para reconciliarse, inclusive, desde la misma política?

Lo mismo sucede con la intervención del sector privado, actor principal en un modelo reconstruido y direccionado bajo intereses desobedientes en función de la verdadera aptitud del territorio. La empresa privada tiene a su favor todo un espectro de concentración de capital humano y económico, lo que condiciona un poco su intervención, dado que la perspectiva de sus planes, programas o proyectos son exclusivamente ejecutadas en su área geográfica que, potencialmente, son impulsadas por fundaciones adscritas a su gremio y que constituyen un medio o puente para cumplir con la obligatoriedad de la responsabilidad social empresarial, a veces, sin mayor sentido de interlocución, sino más bien acomodación e imposición, figura por la cual se terminan reventando los procesos territoriales.

En lo referente a la articulación, se han dado pasos significativos por medio de las alianzas público-privadas (APP) que intentan generar esfuerzos compartidos de recursos (humanos-financieros-técnicos) para impactar con mayor vehemencia el bienestar social; sin embargo, este trabajo no integra a la sociedad civil, siendo que el beneficio es precisamente para los habitantes del territorio, por lo que lo que se debería lograr, también, con dichas alianzas es una apertura a un esquema que integre a los pobladores en la génesis de cada inversión (pre-intervención).

Para introducirnos a un modelo de intervención tripartita debemos tener en cuenta la gobernanza como modelo reestructurado, es decir, pensarnos una gobernanza moderna que estructure la lógica de la intervención. Partiendo de la apreciación de Mayntz (2001, p. 7):

A menudo se ha afirmado que la gobernanza moderna, la negociación entre actores políticos y sociales en redes de políticas mixtas o en estructuras neocorporativas, y la delegación de

funciones reguladoras a organizaciones privadas, indican una pérdida de la capacidad política de dirigir, un debilitamiento del Estado.

La gobernanza moderna debe conducir a fortalecer al Estado en la búsqueda de espacios donde los actores territoriales confluyan en una apuesta común como generador de desarrollo y paz, sobre todo en territorios violentamente afectados por condiciones de conflicto armado o social, como es el caso de los Montes María.

En efecto, el posconflicto en sí, más allá del concepto adecuado al que corresponda para muchos, posacuerdo o quizá posguerra, trae consigo esperanzas en los pobladores, que esperan respuestas: de acceso a intervenciones sociales para garantizar estabilidad y seguridad pública; intervenciones de desarrollo en infraestructura vial y conectividad; proyectos productivos y sostenibilidad económica; garantías de derechos y acceso a la justicia, todo esto conjugado en la denominación de paz territorial.

En sí, las intervenciones deben ser consecuentes con las necesidades públicas y no proyectos cortoplacistas con intención o intereses particulares. La coordinación debe ser parte de la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales con relación a la apuesta macro de la nación, con base en ello, la articulación con otros actores para concentrar esfuerzos y prever un mejor impacto.

Nuevos circuitos de violencia-neoconflictos territoriales en Montes María

La transición del conflicto al posconflicto ha abierto las posibilidades para generar esperanza en los Montes de María. En primera instancia, la capacidad del Estado en respuesta de programas en el marco de políticas públicas de paz con enfoque territorial. El diseño promueve la estabilidad requerida y esperada para fortalecer el tejido social y proyectar los territorios hacia la paz querida con garantías y sobre todo con seguridad.

Ahora bien, la seguridad en una etapa de transición al posconflicto es absolutamente necesaria, más cuando la respuesta del Estado depende de tiempos administrativos y presupuestales y de voluntad política, cualquiera

que sea el caso, si la seguridad no es constante y la presencia del Estado no se hace visible, los riesgos de desestabilidad y desequilibrio social se hacen latentes.

Comenzamos por analizar las tensiones territoriales, es decir, factores determinantes de vulneración del orden social y generadores de alertas. Unas de las consignas más frecuentes es autorreflexionar sobre el siguiente interrogante: ¿Quién conoce más del territorio y sus dinámicas que quienes habitan en él? Esto marca la primera premisa de análisis para entrar a la discusión sobre cuáles son los canales o conductos regulares para conocer los contextos y promover desde la sociedad civil alertas tempranas. Por consiguiente, el orden social tiene gran responsabilidad en los soportes de la sociedad civil, en identificar, analizar situaciones que pudiesen convertirse en riesgos de generación de violencias o focos de metaconflictos.

La lógica para mantener el equilibrio social pasa por entender el cumplimiento de las políticas, la noción del interés y la capacidad de los gobiernos en establecer esquemas socio-gubernamentales, a fin de direccionar el desarrollo con las garantías suficientes para su intervención, incluyendo el acompañamiento y la presencia de fuerza pública como parte del Estado, de modo que se avance en el diálogo y en los espacios de reconciliación traducidos en seguridad ciudadana.

Ahora, el deber ser contrasta con las realidades territoriales, las tensiones cada vez se convierten en conflictos emergentes con connotaciones violentas en muchos casos, y en otras, aparecen como tensiones progresivas, semicultas, pero operativa, condicionante y crecientes. Para ser más concretos, nos aproximamos de manera tal que se puedan establecer algunos conflictos territoriales para determinar si hay o no círculos de violencia inmersos y emergentes.

En los Montes de María las problemáticas estructurales mayormente asociadas al tema tierra, asumen una paz relativa, o como comúnmente puede denominarse, territorios en relativa calma, debido a conflictos emergentes o neoconflictos que aparecieron toda vez que el conflicto armado iba cesando. La tierra como elemento fundamental para el desarrollo rural fue tomando un matiz diferente de acuerdo con los conflictos del uso y vocación del suelo.

Una locomotora legalmente adherida a protocolos estatales promovió la industria del agro en escalas corporativas, con beneficios tributarios, acceso a créditos y una tendencia al monopolio de cultivos que extendían el panorama que una vez hizo parte de la gran riqueza alimentaria de la región. Las políticas públicas asociadas con la restitución de tierras y las víctimas marcaron una ruta legítima para recuperar lo perdido, o más bien, lo despojado; en tal sentido, en medio de tales luchas se iban gestando nuevos conflictos.

Por un lado, problemas entre campesinos por condicionantes sujetos al mercado de tierras en época del conflicto armado, tipificados según la norma como segundos ocupantes de buena fe, estatus de reconocimiento a aquellos que según investigaciones sustentadas no tuvieron nada que ver en asuntos de aprovechamiento, despojos o quizás asociatividad delictiva con grupos armados. De aquí se desprenden conflictos por reclamaciones que incluso han terminado en amenazas, agresiones y atentados. Un conflicto emergente con condiciones propias de violencia y violencia progresiva.

Por otro lado, incremento de amenazas a líderes sociales defensores de derechos humanos y, por supuesto, a aquellos reclamantes de tierras. Una tendencia maquiavélica de terror, generador de nuevos desplazamientos y promotor de desestabilidad del orden social. En este caso, el cual ya es de conocimiento de autoridades, aún en términos de seguridad, que los asuntos de protección son insuficientes y son determinantes para que la zozobra juegue un rol de tensiones progresivas hacia los conflictos sociales y políticos.

Otro panorama adyacente al conflicto armado que aparece como neoconflicto es la concentración de los recursos tierra-agua. Una problemática sujeta, en efecto, a los temas de monocultivos mayormente en territorios como el de María la Baja, San Onofre, Zambrano, el Carmen de Bolívar, Córdoba (con réplicas en menor escala en Toluvié y San Antonio de Palmito).

Para referenciar e identificar neoconflictos en una escala más precisa se encuentra el municipio de María la Baja, el cual presenta, más allá del panorama visual de la palma africana, conflictos por el agua. Pobladores sin acceso por la censura del permiso de las aperturas de compuertas, que de hecho están privatizadas en medio de un modelo de lo que representa un

bien público. Este tipo de problemáticas, no resueltas aún, han promovido movilizaciones sociales y en evidencia la Corporación Desarrollo Solidario, (2017) concluye que:

Estos monocultivos ocasionan graves consecuencias para el ecosistema de la zona debido a las grandes cantidades de químicos que utilizan y al mal manejo de los residuos, que ocasionan contaminación en las fuentes de agua y en las diferentes represas. Los habitantes de San José del Playón denuncian que, siendo el distrito de riego un bien público, su uso es un beneficio exclusivo para los grandes propietarios, causándoles a ellos el perjuicio de un agua contaminada y que no está en condiciones para el consumo humano. (párr. 4)

De manera similar, pero con otras connotaciones, se presenta en el municipio de San Onofre la extensión de monocultivos de especies forestales al igual que la desmedida y creciente concentración de tierras para uso de ganadería extensiva. Este fenómeno que de cierta forma aumenta la desigualdad social y desvirtúa la relación de los medios de producción agrícola, es un tema que se puede analizar con mayor profundidad a través del análisis del ordenamiento del territorio.

Para efectos de visualizar la problemática del neoconflicto, este se asocia con conflictos entre empresarios y víctimas (campesinos), quienes se ven afectados por la presunción de despojo de sus predios. Sumado a lo anterior, en el municipio de San Onofre en el año 2017 hubo 18 homicidios, para el primer semestre del 2018 llegaba a 10, lo más grave es que la tendencia delictiva aumenta, hasta el 14 enero de 2019 se registraron 4 muertes violentas, y de allí todo un circuito criminal que asocia un panorama hostil con actores reconfigurados, con una operación con modos menos visibles, pero igual o más agresivo que en periodos pasado, dado la influencia de los jóvenes en la cadena del microtráfico en doble vía, consumidores y expendedores, penetrando incluso las esferas rurales (El Herald, 2017).

Estos fenómenos, crecientes y desestabilizadores del orden social son promovidos por alianzas delictivas o circuitos criminales que interconectan el golfo de Urabá (Clan del Golfo) y el Golfo de Morrosquillo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), que pasa por entender también la intermediación

delictiva en Santiago de Tolú y las zonas rurales, los cuales han presentado toda una actividad en dicho cordón territorial, aumentando acciones como el fleteo, extorsión e incluso atracos a campesinos que con esfuerzos bajan sus productos para comercializar.

Adherentes a las problemáticas nacionales se encuentran las migraciones de venezolanos que demandan atención. Gran parte de los municipios de los Montes de María, en la década de los 70 y 80 emigraron al vecino país para establecer un mejor futuro, dada la estabilidad económica y el valor del Bolívar con respecto al peso colombiano, en ese entonces las divisas, es decir, el efecto cambiario fueron determinantes para el sustento de muchas familias colombianas.

En la actualidad, el retorno es inminente y se gestan conflictos sociales de orden institucional, es decir, de respuesta gubernamental para ampliar cobertura y la atención a nuevos subsidiarios. Dadas las problemáticas ya existentes, los municipios colapsan, el presupuesto es deficiente para implementar políticas públicas, la capacidad y desempeño institucional es débil y el panorama, entonces, recrudece. La economía informal, el mototaxismo, particularmente, aumenta desmedidamente, esto genera conductas sociales impropias, disputas de espacios o sectores autoapropiados.

Ampliando el panorama, los circuitos de nuevas violencias reconfiguran nuevos polígonos de acciones delictivas asociadas a cultivos ilícitos, de la cuales, se estima, según información brindadas por pobladores del municipio de Ovejas en el Departamento de Sucre, sectores microfocalizados de cultivos de marihuana con extensiones de hasta 20 a 30 hectáreas. Esto es realmente preocupante, más si se habla de posconflicto y se desatiende el territorio, es decir, la seguridad pública parece divagar frente a un fenómeno que puede conducir a una nueva amenaza para el orden social.

La simple referencia ya marca una pauta para entender que tanto el enfoque territorial y los programas allí enmarcados han generado posibilidades de desarrollo y proyección del territorio cuando se transita en lo que el gobierno llamó en su momento un posconflicto temprano en los Montes de María. Me pregunto: ¿Se refirió a la desmovilización del Bloque Héroes de Montes de María en el 2007 y la recuperación del

espacio territorial en términos de seguridad? o ¿más bien se sujetaba sobre los pilares del acuerdo de paz y la apuesta territorial de estabilizar la paz con garantías?

Lo cierto es que, independiente de las causas que hayan motivado a contemplar el posconflicto como primer territorio en el país, los habitantes, líderes sociales, víctimas entendían al posconflicto como una medida y no como un concepto; es decir, la reconciliación como primera medida, la restauración y reparación del daño causado, el acceso a bienes y servicios públicos que garantizara el retorno con seguridad, la transformación del campo y la apuesta productiva entre otros.

Al final, el riesgo es la multiplicación de los fenómenos y la proliferación en red de lo que intenta la aparición de neoconflictos, que, en sí, no deben confundirse con los conflictos de primer orden o tensiones primarias, sino con el efecto desestabilizador del orden asociado con la transición de la tensión al constreñimiento y al miedo generalizado que puede volver a posicionar al terror como medio de persuasión.

El pasado reciente del conflicto armado, inclusive, dejó problemáticas sin resolver, y que justo hoy son materia de análisis en medio de programas que intentan resurgir como alternativas de desarrollo. Si bien, la esperanza aún está puesta en mejorar condiciones de vida, en mitigar la pobreza y permitir un equilibrio más humano en medio de tanta desigualdad social, la esperanza radica en conducir la paz territorial a esquemas más profundos donde la seguridad pública sea el centro de las intervenciones, de ningún modo es una opción pensar aisladamente por más beneficio que pudiese ser la intervención sin seguridad.

Para corroborar lo anteriormente descrito, en el mes de octubre de 2018 la Armada Nacional, la Policía Nacional y la Fiscalía incautaron material de intendencia pertenecientes a fuerzas militares, entre ellos fusiles AK 47, Galil, Granadas de mano y municiones en el municipio de Ovejas, que al parecer hace parte de las caletas de los actores del conflicto, y que vienen siendo custodiadas por agentes externos con información privilegiada.

Esto es una señal de zozobra más allá de la inminente colaboración de la ciudadanía. Esto, realmente, parte en dos la acción territorial y la génesis de nuevos conflictos que interconectan municipios, como es el

caso de San Pedro, en la Sabana Sucreña y el Municipio de Ovejas; Chalán como epicentro y cuesta abajo; Toluviejo con tránsito al Municipio de San Onofre, con más de una opción de inteligencia y conexión del Municipio de Sincelejo, todo esto asociados al narcomenudeo.

La situación está tan delicada que hasta la academia se ha visto amenazada por asumir la investigación como fundamento social frente al análisis de los contextos de violencia, tal como aconteció con el Dr. Luis Trejo quien tuvo que salir del país como consecuencia de sus investigaciones académicas relacionadas con el narcotráfico y los circuitos criminales emergentes, tal como lo manifiesta el diario (El Tiempo, 2019):

Trejos es un prestigioso docente-investigador, PhD en Estudios Americanos, de la Universidad del Norte y director del Observatorio sobre Dinámicas de la Confrontación Armada e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), del Centro de Pensamiento UNCaribe desde donde ha revelado investigaciones relacionadas con las ilegalidades y nuevas violencias que han surgido dentro el marco del pos acuerdo en el Caribe Colombiano. (párr. 2)

Este resumen referenciado presenta algunas de las patologías sociales a las cuales se enfrenta la subregión de los Montes de María. Evidentemente, la preocupación surge en las posibilidades de nuevos circuitos de violencia asociados con el desequilibrio del orden social y la sujeción de recursos delictivos que permean la población, en particular la juvenil.

Estabilidad social y desarrollo frente a la violencia: un compromiso no solo social sino estatal

El 15 de marzo de 2016 se realizó la firma simbólica de la paz por parte de las comunidades campesinas; un acto de resiliencia y de apoyo al gobierno como forma de respaldar los acuerdos de paz con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC). Desde ese mismo momento las esperanzas generadas por el acuerdo de paz en su fase de construcción y la proyección en su implementación mantenían la fe en la estabilidad del orden social, el desarrollo socio-productivo y la promoción de un liderazgo social para la construcción de la paz territorial.

El 6 de diciembre de 2016 por primera vez en la historia se realizó el Festival Cultural de la Reconciliación en los Montes de María, un evento emblemático desde una cultura de paz, promovido y dirigido por el Espacio Regional de Construcción de Paz, donde convergen organizaciones territoriales, los cuales reflexionan y aportan a través de iniciativas de paz los pilares del relacionamiento para la reconciliación.

El 4 y 5 de diciembre de 2018 en el municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar, se realizó el II Festival de la Reconciliación de los Montes de María, festival creado como un espacio reconciliatorio en donde se realizaron diálogos improbables entre actores que hicieron parte del conflicto armado, entre ellos excombatientes de grupos armados y políticos que confluyeron en las lógicas del conflicto o empresarios, con víctimas de la región (Dejusticia, 2018).

Tomamos como referencias estos dos grandes y emblemáticos eventos —de los muchos que se han realizado—, teniendo en cuenta el momento histórico por el cual se realizaban: el primero y como lo expresamos, fue un espacio de respaldo a los acuerdos de paz y a la vez un llamado a la integración social; el segundo, con una connotación más profunda, el diálogo como herramienta de paz, los diálogos de improbables, tal como lo conceptualiza Lederach (2016), espacios que requieren de un proceso especial que empieza con dos ejes principales.

Por una parte, el comienzo de un proceso constructivo necesita un trabajo por separado con actores estratégicos, personas allegadas y de confianza de ambos lados. Estas personas claves son los primeros interlocutores con quienes hay que plantear los primeros contactos, con el objetivo de abrir una conversación diferente. El segundo eje se desarrolla con visión de contexto, este se enmarca en los temas o desafíos que son de posible interés común. Dichos temas pueden posibilitar el interés en dialogar.

Diferentes movimientos sociales, espacios regionales, mesas de interlocución, programa de desarrollo y paz, programas internacionales e instituciones tanto públicas como privadas aunaron esfuerzos para fortalecer capacidades, promover alianzas productivas, desarrollar mecanismo de incidencia y trabajo social en el equilibrio generador de diálogos entre

improbables o probables en desacuerdo, en donde actores que convergen en zonas geográficas con intereses heterogéneos puedan generar espacios donde cada contexto debe ser analizado y promovido desde las diferencias.

Ahora bien, el contexto actual, con ciertos matices asociados con amenazas, mayormente atenta con la promoción de la reconciliación que con mucho esfuerzo comunidades y organizaciones han venido construyendo. Uno de los últimos acontecimientos sucedió en el Salado, corregimiento del Carmen de Bolívar en el Departamento de Bolívar, los habitantes denuncian amenazas de muerte que han circulado por vía WhatsApp que hoy alteran la tranquilidad de esta comunidad marcada por la violencia.

Como otra amenaza relacionada, solo a manera de contexto, referenciamos la acontecida ante el secretario de Interior del departamento de Bolívar, Pedro Castillo. Varios líderes de la zona alta de Montes de María expusieron lo que al parecer sería el resurgimiento de grupos al margen de la ley que estarían intimidando a los campesinos del sector. Estos tipos de acontecimientos cada vez son más frecuentes; las denuncias no se han hecho esperar, los consejos de seguridad se han activado, los niveles de riesgo aumentan y, evidentemente, se crean nuevos círculos de terror y zozobra.

Las políticas públicas de paz, pese a todas las circunstancias, crearon en el marco de posconflicto la triangulación necesaria para apoyar a los territorios a surgir. Las herramientas de planificación, la gestión del contrato paz (contrato plan) para los Montes de María y toda una suma de proyectos han puesto en función el aparato institucional en pro del desarrollo territorial, sin embargo, las tensiones aumentan paralelamente, la seguridad ciudadana se ve fisurada, las organizaciones sociales de base se desconcentran e impiden su normal funcionamiento, los líderes y lideresas intentan no ser tan visible (bajo perfil), además, a esto se suman los desplazamientos temporales a ciudades cercanas para activar medidas de autoprotección.

En tal sentido, y apelando a las premisas del apoyo solidario territorial, en primera instancia se requiere pensarse en la región, identificando potencialmente las conectividades sociales que le den soporte a la fuerza pública a evaluar el estado situacional, geoestratégico y de inteligencia para tener la posibilidad de prevenir y prever situaciones asociadas a

la desviación social. En segunda instancia, las garantías de seguridad ciudadana deben tener en cuenta la construcción de anillos de confianza, diálogos con la sociedad civil y la promoción de medidas que conlleven a la sana convivencia como pilar de la reconciliación.

Los procesos de desarrollo deben ser acompañados efectivamente por componentes que integren acciones de construcción de paz, medidas por las cuales el enfoque territorial, diferencial y de género promuevan esquemas socio-gubernamentales para proyectar acciones conjuntas, desestimando cualquier tipo estigmatización social o política que pongan en riesgo la implementación de acciones y conlleven a generar conflictos.

La realidad aún es desigual en términos de seguridad Bulla y Guarín (2015) manifiestan que el servicio de seguridad ciudadana que brinda el Estado colombiano es desigual, pues, se concentra principalmente en las grandes ciudades y en las cabeceras municipales, pero está ausente en vastas extensiones de la geografía nacional. En estas regiones resulta doloroso evidenciar la incapacidad estatal para hacer cumplir la ley, para tramitar los conflictos de la ciudadanía y para proteger y promover un orden social basado en pautas de convivencia pacífica.

Sostener la seguridad no solo depende de aquellos que conviven y comparten las problemáticas y realidades diarias, sino del acompañamiento efectivo de los órganos del Estado que permitan el acceso a bienes y servicios, además, de un equilibrio social basado en justicia e igualdad. El restablecimiento de los derechos y la presencia en todos los niveles del Estado debe ser coherente con las necesidades efectivas de la población, así como proyectar desde el contexto las acciones pertinentes, los modelos replica no pueden ser implementados sin antes conocer las dinámicas poblacionales, incluyendo, claro está, la cultura en toda la expresión manifiesta de la identidad territorial.

El compromiso real en coordinar las acciones del Estado desde las políticas públicas requiere trabajar holísticamente en la comprensión de visiones compartidas de desarrollo que estabilicen los territorios y que promuevan crecimiento endógeno, mitigando la pobreza y ampliando las oportunidades desde el acceso, desde la oferta institucional que fortalezca el conocimiento y genere transformaciones positivas desde el ser, desde

su formación individual para engranarse en lo colectivo; de esta manera permitir fortalecer lazos de confianza que conduzcan al desarrollo social comunitario y a un mayor respaldo institucional.

En esta simbiosis es importante resaltar la vocación del territorio, su caracterización productiva, pero también los niveles de innovación que podrían ser parte de una exploración positiva en términos de desarrollo productivo e innovación tecnológica y social. Mantener el equilibrio social con asistencialismo no debe ser la consigna para promover confianza y seguridad. El proceso del orden social amerita trabajar en modelos de reciprocidad y coordinación de apoyo mutuo, esto quiere decir, diálogos permanentes, convergencia de actores, programación de acciones y compromisos en atención a la generación de alertas locales.

Los compromisos deben estar sujetos a niveles de gestión nacional que complementen la inversión social y el bienestar de las comunidades. La violencia se contrarresta con educación, el orden social es protegido cuando el conocimiento está al servicio de los territorios, donde los habitantes emprendan desde el conocimiento las oportunidades requeridas para innovar, transformar y coordinar solidariamente el desarrollo deseado, la apuesta de la vida querida y la manifestación de garantías de seguridad sostenida.

Conclusiones

La realidad de los Montes de María muestra un panorama de tensión globalizada y redefinida desde el contexto nacional, con respecto a la manera sistemática por la cual los liderazgos sociales se han visto amenazados y violentados. La perspectiva del posconflicto no solo indicaba la implementación de programa, planes y proyectos para reparar y restaurar, sino que generaba una esperanza para transitar con libertad en medio de los territorios con garantías de seguridad, o por lo menos con la percepción suficiente para movilizarse sin temor y actuar en los espacios requeridos socialmente.

La incidencia política desde las organizaciones está en una situación crítica, el efecto “posconflicto” creó una serie de trabajos focalizados en la subregión (Programas de desarrollo con Enfoque Territorial-Contrato Paz),

con un fuerte impulso desde los comités locales; sin embargo, el ejercicio de planeación frente a la transición del nuevo gobierno desesperanzó totalmente el trabajo realizado, dado que no se ha avanzado en gran medida en la ruta concertada en las diferentes asambleas definidas en el marco de estos planes.

Solo el Contrato Plan para los Montes de María ha tenido un efecto esperado para algunas comunidades, como, por ejemplo: el alcantarillado del Carmen de Bolívar; con sus proyectos productivos sectorizados, pero aún faltan muchos componentes y más municipios para que el desarrollo proponga un reto mucho más integral.

La seguridad ciudadana y el orden social han sido unos de los efectos condicionantes de la estabilidad para la paz. Las amenazas son cada vez más frecuentes y, en definitiva, la capacidad de respuesta por parte de la fuerza pública, pese a las oportunas denuncias son tardías, lo que hace, de cierta manera, que el fenómeno crezca; no obstante, cabe anotar que ya empezaron, por lo menos, a cubrir gran parte de dichas denuncias con resultados óptimos, como es el caso de la erradicación manual de hectáreas de cultivos ilícitos en polígonos precisos del área rural del municipio de Ovejas.

El Estado colombiano debe garantizar a los ciudadanos el bienestar requerido, previniendo particularmente la repetición de acciones violentas que puedan escalar a posibles conflictos sociales y armados de hecho. El resurgimiento de células delictivas y de asociaciones criminales puede conducir a una desestabilidad ahondada en neo-reclutamientos, neo-desplazamientos y métodos de persuasión criminal que engruesen las tasas de muertes violentas en una subregión que se cree que fue la primera en estar en posconflicto.

Referencias

- Bulla, P. y Guarín, S. (28 de 08 de 2015). Seguridad rural en Colombia: una oportunidad para la consolidación del Estado. Bogotá, Colombia.
- Corporación Desarrollo Solidario. (26 de 12 de 2017). El agua: fortuna y desgracia para los habitantes de Marialabaja. Corporación Desarrollo Solidario: <https://www.cds.org.co/el-agua-fortuna-y-desgracia-para-los-habitantes-de-marialabaja/>

- Dejusticia. (03 de 12 de 2018). II Festival de la Reconciliación de los Montes de María: “En la Hamaca Grande nos reconciliamos”. Dejusticia <https://www.dejusticia.org/los-invitamos-al-ii-festival-de-la-reconciliacion-de-los-montes-de-maria-en-la-hamaca-grande-nos-reconciliamos/>
- El Herald. (Enero 04 de 2018). En sucre, homicidios aumentaron en el 2017. El Herald. <https://www.elheraldo.co/sucre/en-sucre-homicidios-aumentaron-en-el-2017-443480>
- El Tiempo. (Enero 29 de 2019). Luis Trejos, el profesor que debió salir al exilio. Al investigador sobre conflicto armado y corrupción en el Caribe, lo amenazaron de muerte. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/luis-trejos-el-profesor-que-debio-salir-al-exilio-320424>
- Lederach, J. (02 de 2016). “Con un Acuerdo de paz, Colombia abre una nueva era de posibilidades. Se requerirán nuevas capacidades”. Recuperado el 29 de 02 de 2019, de Oficina del Alto Comisionado para a Paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2016/noviembre/Pioneros-en-la-construccion-de-paz-des-de-la-regiones.aspx>
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. CLAD Reforma y Democracia No. 21.

Capítulo 7



Enfoque territorial en los acuerdos de paz: Vía para la efectividad de la reparación integral a las víctimas del conflicto

Sandra Milena Márquez Cárdenas¹, José Luis Rodríguez Mogollón²

Resumen

En este capítulo se analizaron los intentos de paz en Colombia en clave a la reparación integral a las víctimas del conflicto y la importancia del enfoque territorial, los avances en materia de verdad, reconciliación y garantías de no repetición. Igualmente se aborda, desde el análisis histórico el rol del estado en la reparación a las víctimas y la inclusión de estas en los acuerdos finales, por los que ha transitado la historia de Colombia. Esta revisión documental, permitirá observar, como en los acuerdos de paz, analizados desde 1982 durante el Gobierno de Belisario Betancur, hasta el acuerdo final de 2016 con las FARC E.P en el gobierno de Juan Manuel Santos, el rol de las víctimas del conflicto armado se desdibuja, presentando así ineficacia en la reparación integral, sumados a la persistencia del conflicto armado y políticas públicas de reparación normativamente aplicadas sin reconocimiento efectivo a las víctimas del conflicto y sin aplicación del enfoque diferencial lo que ha traído como consecuencia poca efectividad en la reparación integral a las víctimas. Finalmente presentamos insumos para la Academia desde la experiencia del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria del Caribe.–CECAR – a través de Centros y consultorios de proyección social que tributan al programa y fortalecen la construcción de paz.

1 Magíster en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín. Especialista en DDHH y DIH de la Universidad Externado de Colombia. Abogada De la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR-. Conciliadora. Docente Investigadora del Centro de Investigaciones Socio jurídicas Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Corporación Universitaria del Caribe –CECAR-. Investigadora Junior ante Colciencias. Correo electrónico: Sandra.marquez@cecar.edu.co

2 Maestrante en Derechos Humanos, Especialista, Abogado. Docente de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR. Correo electrónico: jose.rodriguezmog@cecar.edu.co

Palabras clave: Acuerdos de paz; Enfoque Territorial; Conflicto; Víctimas del Conflicto; Reparación Integral; Agenda de Paz.

Abstract

This chapter analyzes the peace attempts in Colombia in terms of comprehensive reparation for the victims of the conflict and the importance of a territorial approach, progress in matters of truth, reconciliation and guarantees of non-repetition. Likewise, from the historical analysis, the role of the state in reparation to the victims and the inclusion of these in the final agreements, through which the history of Colombia has traveled, is addressed. This documentary review will allow observing, as in the peace agreements, analyzed since 1982 during the Government of Belisario Betancur, until the final agreement of 2016 with the FARC EP in the government of Juan Manuel Santos, the role of the victims of the armed conflict. It is blurred, thus presenting ineffectiveness in comprehensive reparation, added to the persistence of the armed conflict and public policies of reparation normatively applied without effective recognition of the victims of the conflict and without application of the differential approach, which has resulted in little effectiveness in reparation comprehensive to victims. Finally, we present inputs for the Academy from the experience of the Law Program of the University Corporation of the Caribbean.—CECAR—through Centers and social outreach clinics that contribute to the program and strengthen peacebuilding.

Keywords: Peace Agreements; Territorial approach; Conflict; Victims of the Conflict; Comprehensive Repair; Peace Agenda.

Introducción

Colombia a través de su historia socio política ha transitado por varios procesos de paz, algunos con muestras exitosas hasta llegar a acuerdos, como el de 1990 con el Movimiento 19 de Abril –M-19- otros completamente olvidados e incumplidos como el que se dio en 1994 con la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en Flor del Monte, municipio de Ovejas (Sucre–Colombia); este trasegar de acuerdos ha dejado el legado en el último proceso de paz, desarrollado en la Habana Cuba entre el gobierno de Colombia y la

guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC EP), que si nos remitimos a sus orígenes este grupo armado al margen de la ley data de 54 años atrás, pasando por 13 gobiernos sin avances significativos para lograr espacios de paz.

Según la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011 (art.3), son víctimas del conflicto, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencias de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Para la Ley 975 de 2005 o ley de justicia y paz, (artículo 5), víctimas son las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales, los daños deberán ser consecuencia de delitos cometidos por miembros de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley – GAOML-.

Si bien ambos conceptos esbozan actores y factores del conflicto armado, no es menos cierto que ambos instrumentos, propios de la justicia transicional, tienen sus vacíos en el reconocimiento de la reparación integral de las víctimas, entendiendo como reparación integral, el deber del Estado y derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que han sufrido daños severos en sus vidas, su integridad, su patrimonio, sus proyectos de vida personales, familiares y profesionales. Propende por reconocer el daño causado, contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida, devolver a la víctima su estatus y la garantía de sus derechos, dependiendo del sufrimiento particular, de la visión del entorno y del sentido de justicia que cada una de ellas pueda tener, pero mejorando su nivel de Goce Efectivo de Derechos -GED-. La reparación integral comprende 5 medidas, cada una de estas medidas es implementada por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas–SNARIV. Sin embargo, no todas las víctimas acceden

a todas las medidas de reparación, el acceso depende del tipo de hecho, del daño sufrido y de la voluntad de las víctimas para acceder a las mismas. (Unidad para las Víctimas, s.f.).

En los conceptos esbozados de víctimas y reparación integral, el enfoque territorial parecer no ser un componente, dentro del universo de la reparación, sin embargo, este camino ha sido necesario explorarlo, para la efectividad de las medidas de reparación integral. Los territorios han sido los escenarios en donde han ocurrido los fatídicos hechos victimizantes, para poder analizar los conflictos socio-políticos debemos entender las dinámicas subyacentes con el concepto de “territorialidad”.

Para Raffestin (Stamm & Aliste, 2014) la territorialidad es un sistema de relaciones que mantiene una colectividad, y entonces un individuo de esta colectividad, con la exterioridad y/o la alteridad. Estos factores son los que entrarían a tenerse en cuenta, para desarrollar lo que más tarde comprenderíamos como enfoque territorial, en tal sentido y en el caso de Colombia, estamos frente a los territorios en donde se encuentran las víctimas del conflicto. Así, el enfoque territorial presenta relaciones entre el grupo humano y lo ocurrido en su territorio, los múltiples actores, factores detonantes sean culturales, sociales y/o económicos, todo fundamentado en lo vivido, “el punto de inicio de la territorialidad no es el espacio, sino los instrumentos y los códigos de los actores que dejan huellas en el territorio” (Stamm & Aliste, 2014). Al relacionar los conceptos de víctimas, en los instrumentos transicionales de Colombia y la comprensión del enfoque territorial, encontramos lo importante que es esta prerrogativa frente a socializar aquellos consensos que entrarían a reparar a las víctimas; si desde los primeros acercamientos en diálogos de paz, se tuviera en cuenta este enfoque, quizá las medidas estarían más acordes a las necesidades del colectivo y estuviéramos frente a garantías de reparación integral.

Con el objetivo de presentar la importancia del enfoque territorial en la pedagogía de los acuerdos de paz, frente a las medidas adoptadas para la reparación a las víctimas. Presentamos este aporte que a su vez tienen un enfoque histórico-político, ya que, mediante la investigación social, basada en documentos, se seleccionaron los acuerdos de paz, y se analizan los datos desde los postulados de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Es importante tener en cuenta que la técnica de revisión documental es complementaria, la cual permite realizar el análisis desde

la historia de Colombia, para entrar a comprender el desarrollo humano desde el enfoque territorial, ha sido instrumento de análisis que permite una efectividad al momento de contextualizar, en instrumentos jurídicos la garantía y protección de los derechos de las víctimas, desde el quehacer misional de los Centros y Practicas de proyección Social que tributan a la calidad del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR.

Metodología

Enfoque territorial: de la comisión de paz en 1982 a el acuerdo final para la terminación del conflicto en 2016.

Entre los años 1982 y 1984, el gobierno de *Belisario Betancourt Cuartas* inicia diálogos con las FARC E.P, en la Uribe (Meta), en los que acuerdan principalmente el cese bilateral del fuego, la suspensión del secuestro y la apertura de espacios políticos para la guerrilla. Emergiendo entonces la unión patriótica (UP) como partido político en Colombia. El 24 de agosto de 1984, paralelamente la Comisión de paz y diálogo del gobierno suscribe el acuerdo de paz de Corinto (Cauca) con el movimiento 19 de abril M-19, el Partido Comunista De Colombia (M-L) y su organización guerrillera y Ejército Popular de Liberación (EPL). Al igual que en el de la Uribe (Meta), se establece el cese bilateral al fuego y la apertura a la participación política.

Cabe recordar que los grupos al margen de la ley, son consecuencia de las restricciones hechas en el periodo conocido como frente nacional. El proceso con las –FARC- fracasó y se rompió en 1986. Si analizamos estos primeros diálogos, encontramos que las medidas adoptadas, directamente ninguna va direccionada para las víctimas del conflicto, es importante resaltar que para la época, la Constitución Política vigente era la de 1886 y ya se había firmado el pacto de Benidorm, acuerdo firmado en esta ciudad española, el 24 de julio de 1956, entre el liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador Laureano Gómez, en representación de sus partidos, con el fin de poner término a la crisis política, bipartidista que se vivía en Colombia. En la ciudad española de su mismo nombre el cual cimentó las bases del frente nacional. Data la historia de Colombia, que en este

periodo del “frente nacional” (1958-1974) nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo -FARC E.P- (1964), el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, el Movimiento 19 de abril -M.19-, el Partido Revolucionario de los Trabajadores -PRT-, la Corriente de Renovación Socialista -CRS -, el Movimiento Quintín Lame -MQL- y el Ejército Popular de Liberación -EPL-. Presentando este panorama, la necesidad de socializar los acuerdos establecidos, los motivos de fracaso y su injerencia en los territorios para madurar diálogos venideros.

En noviembre de 1985, la historia de Colombia, según Colprensa, vive otro de los episodios con huellas imborrables, la toma del Palacio de Justicia, por parte de un frente armado del M.19, se trataba de un objetivo militar tan audaz como peligroso, muy propio de la única guerrilla de estirpe urbana, que para ese momento ya le había mostrado al país su capacidad de planeación estratégica y ejecución milimétrica de otros grandes golpes mediáticos. Tras la toma del Palacio, el propio presidente de la Corte Suprema *Alfonso Reyes Echandía* imploró al Presidente Betancur a través de los medios de comunicación “cesar el fuego” y buscar una salida negociada con el M-19. Sin embargo, la orden Presidencial nunca llegó. Por el contrario, las investigaciones dieron cuenta de un golpe de Estado durante 18 horas, en las cuales los militares se tomaron el poder y recuperaron el Palacio a sangre y fuego, con el fatídico resultado ya conocido: 65 personas muertas, incluidos los 11 magistrados y 18 guerrilleros, que si bien resulta difícil encuadrarlos como víctimas, no es menos cierto que estos hechos son en marco del conflicto armado que vivía el país, la tragedia natural de armero distrajo entonces la posibilidad de acuerdos de paz. En 1988, durante el gobierno de *Virgilio Barco*, comienzan nuevamente acercamientos con las FARC E.P, sin embargo, ya estamos frente a otro actor del conflicto armado, grupos paramilitares, con distintos nombres y matices, han surgido en todo el país, y en dos ocasiones se expandieron a diversos territorios, igualmente las fuerzas de seguridad del Estado también han sido responsables por graves violaciones a los derechos humanos. (Ronderos, 2014, p. 23).

Analizando la reparación integral a las víctimas del conflicto, desde el enfoque territorial, sigue la desazón de su reconocimiento, en el entendido que las medidas adoptadas atendiendo a la actualidad que vivía el país no estaban enfocadas a repararlas, ahora estábamos frente a matanza entre guerrillas y paramilitares que no permitieron reconocer a las víctimas del

conflicto. Algunas cifras ilustran la tragedia entre 1985 y 2013, según lo determino el Centro de Memoria Histórica, en su informe ¡Basta Ya! 220 000 personas perdieron sus vidas en el conflicto armado colombiano, este horror forzó a 5 millones de personas a dejar sus hogares entre 1985 y 2011. (Centro de Memoria Histórica, 2013).

Si realizamos la mirada desde la ley de víctimas y de restitución de tierras, promulgada en 2011, las víctimas se empiezan a reconocer a nivel de datos en el Registro Único de Víctimas –RUV- solo desde el primero de enero 1985, sin embargo, el acceso a las medidas de reparación integral, se verían menoscabadas por la declaración y el reconocimiento de este status, súmese a esto que, en los acuerdos de paz mencionados, el eje central no son las víctimas mucho menos se tenía en cuenta el enfoque territorial. En el mismo gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), los guerrilleros deciden unirse en lo que se denominó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar –CNGSB- (M – 19, EPL, FARC E.P, ELN, PRT) y a estos se les plantea una reforma constitucional; se inicia dialogo con el M.19, expidiendo una ley de amnistía, el Movimiento 19 de abril, entrega las armas, se reintegra a la vida civil y se convierte en una fuerza política. Otras de las medidas adoptadas son la creación del fondo nacional para la paz, reforma a la justicia, circunscripción especial de paz, plan de seguridad, reforma electoral. (Morales, 2017, p. 122); denotando que los pilares de reparación a las víctimas aún no se reflejan, en los avances de intentos de consolidación de la paz.

En 1991, después de los acuerdos de paz con diversos grupos guerrilleros, se aprueba la Constitución Nacional de 1991, consolidando formalmente el estado Social de Derecho. Entre 1991 y 1992, se llevaron a cabo encuentros en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México) entre el gobierno de *Cesar Gaviria* y la CNGSB, estas conversaciones fracasan atendiendo a la violación del Derecho Internacional Humanitario por parte de la guerrilla de las FARC E.P. Cuando asumió la presidencia *César Gaviria* la prioridad era frenar la oleada narcoterrorista de los carteles de la droga, un actor más que se suma. Sobre todo, porque días después de su posesión, el cartel de Medellín inició una serie de secuestros para presionar sus pretensiones. Por eso, en medio del cautiverio de Diana Turbay, Francisco Santos y Maruja Pachón, el Ejecutivo puso en marcha la política de sometimiento a la justicia. A través de decretos de Estado de Sitio con dadivas judiciales a sus

beneficiarios, el gobierno Gaviria aplacó el terrorismo del narcotráfico. Casi de manera simultánea, la nueva administración desplegó dos instancias: el Estatuto para la Defensa de la Justicia, con justicia sin rostro a bordo, para enfrentar los grupos armados ilegales, y respaldó el proceso constituyente que había germinado en la era Barco Vargas.

Sin embargo, el mismo día que los colombianos escogieron a los 70 delegatarios de la Asamblea Constituyente (9 de diciembre de 1990), el Ejército puso en marcha la Operación Centauro contra Casa Verde, santuario del secretariado de las FARC EP y sede del Estado Mayor del Bloque Oriental, en Uribe (Meta). Una acción militar apoyada por la Fuerza Aérea que mostró acciones contrarias a cualquier intento de paz al cuarto mes del gobierno Gaviria. Paradójicamente, por esos mismos días también se afianzaron procesos de paz con otros grupos armados, que permitieron el 28 de diciembre de 1990 un acuerdo de paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), suscrito en Don Gabriel, Ovejas (Sucre); en este acuerdo se establece la legalización del Partido Político, atención de familias víctimas de violencia en zonas de conflicto con presencia del PRT, convirtiéndose esta medida en la primera donde se tendría en cuenta a las víctimas del conflicto y el enfoque territorial, sin embargo, el compromiso no ha sido cumplido por parte del gobierno, solo hasta 2011, con la medida de Plan Integral de Reparación Colectiva, entrarían a ser reparadas por el Estado Colombiano.

La desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL), formalizada en marzo de 1991. Y la entrega de armas del Quintín Lame en mayo, contempla el plan de reinserción y derechos humanos, dejación de las armas y representación en la Asamblea Nacional Constituyente. Denotando entonces, el desconocimiento de las víctimas del conflicto y la ausencia del enfoque territorial en la necesidad de comprender el alcance de lo pactado.

El gobierno Gaviria aceptó la propuesta de dialogo con tres guerrillas FARC EP, ELN y EPL, es así como el 15 de mayo de 1991 en Cravo Norte (Arauca) se reunieron voceros del Ejecutivo y de los tres grupos guerrilleros, para acordar la apertura de una mesa de negociación en Caracas (Venezuela) a partir del 1º de junio. En la sede del Instituto Internacional de Estudios Avanzados en la Universidad Simón Bolívar se realizó el primer encuentro entre gobierno y Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Con la vocería

del ministro del Interior *Humberto de La Calle*, el viceministro Andrés González y el Consejero de Paz Jesús Antonio Bejarano, el gobierno propuso de entrada un cese de hostilidades con veeduría internacional, acatamiento a los convenios de Ginebra, y un camino claro hacia la desmovilización de combatientes, entrega de armas y reinserción en la vida civil.

A su vez, la guerrilla de las FARC EP representada por Alfonso Cano e Iván Márquez; Lucía González y Francisco Galán por el ELN y Asdrúbal Jiménez por el EPL, proponen un cese al fuego bilateral, delegados en la Asamblea Constituyente, atención prioritaria al dilema de los presos políticos e investigación de varios casos de desaparición forzada atribuidos a fuerzas oscuras del Estado. La dinámica de la negociación de paz en Caracas se vio opacada por los acontecimientos en Colombia. La entrega de Pablo Escobar a la justicia para continuar delinquiendo en la cárcel de La Catedral, en Envigado; y la proclamación de la nueva Carta Política en julio de 1991, con la eliminación del Estado de Sitio y el nacimiento de nuevas instituciones como la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y el mecanismo de protección de derechos fundamentales (acción de tutela).

En el contexto de la nueva Constitución, el gobierno Gaviria designó como Ministro de Defensa a su consejero Rafael Pardo, rompiendo una tradición de militares en ejercicio para ese cargo; y aceptó la renuncia del director del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS–, General Miguel Maza, el 3 de octubre de 1991, cuando regresaba de una gira política por Cajibío (Cauca), el presidente del Congreso, *Aurelio Iragorri Hormaza*, fue blanco de un atentado por parte de las FARC EP en el que perdieron la vida siete personas. El gobierno suspendió los diálogos en Caracas. El 26 de noviembre, a 23 kilómetros de Bogotá, la misma guerrilla emboscó una comisión judicial y causó la muerte a siete funcionarios. Cada episodio de violencia fue pretexto para que los diálogos de paz se mantuvieran en cuidados intensivos. El 27 de enero de 1992, fue secuestrado en Ocaña (Norte de Santander) el exministro de Obras, Argelino Durán Quintero. El suceso desajustó la mesa de negociación y en medio del clamor por la liberación del cautivo, la guerrilla reclamó la desmilitarización de una zona del Catatumbo. Cuando se discutía el procedimiento del caso Durán Quintero, sobrevino el acontecimiento en Caracas que obligó a buscar nueva sede para los diálogos. El 4 de febrero de 1992, un grupo de militares, encabezado por el teniente coronel Hugo Chávez, intentó derrocar al

presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez. El propio mandatario le planteó a Colombia la dificultad para continuar como anfitrión del proceso de paz.

El 28 de febrero de 1992 se anunció la nueva sede de los diálogos: Tlaxcala (México). En la iglesia de La Trinidad, el 9 de marzo volvieron a encontrarse los delegados de gobierno y guerrilla con una novedad: el exministro *Horacio Serpa* llegó para reemplazar al comisionado Jesús Antonio Bejarano. De entrada, se anunció que se iban a extremar los esfuerzos por alcanzar cuanto antes un cese al fuego. No obstante, el 21 de marzo se supo que el exministro Argelino Durán había muerto en cautiverio. El Gobierno ordenó el regreso de sus negociadores al país. Únicamente quedaron en Tlaxcala los delegados José Noé Ríos y Tomás Concha. En Colombia el asunto fue escándalo porque a pesar de la muerte de Durán, la guerrilla siguió reclamando despeje militar en Norte de Santander. El consejero de paz Horacio Serpa y sus asesores solo regresaron a Tlaxcala hasta el 21 de abril. Pero ya no había ambiente propicio para alentar los diálogos de paz. No solo porque el Gobierno afrontaba la crisis del apagón eléctrico, el paro en Telecom y trataba de recobrar el rumbo a través de la emergencia económica, sino porque a la hora de la verdad, ni gobierno ni guerrillas cedieron en sus inamovibles propuestas, es decir sin nada que consensuar. La primera semana de mayo de 1992, el gobierno Gaviria y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar rompieron la mesa de negociación. Una vez más se reanudó la confrontación, en julio fue decretado el estado de excepción de la Conmoción Interior, y pronto surgió el desafío de seguridad que endureció aún más la postura del Ejecutivo: la fuga de Pablo Escobar de la cárcel de La Catedral en julio de 1992. En adelante, el gobierno Gaviria priorizó su guerra contra Pablo Escobar y su segunda oleada narcoterrorista, hasta el 2 de diciembre de 1993 en que fue dado de baja en Medellín.

En cuanto a los grupos guerrilleros, en medio de la confrontación abierta se promovieron diálogos de paz con la Corriente de Renovación Socialista (CRS), línea disidente del ELN, que aceptó las condiciones del Ejecutivo. En septiembre de 1993, el camino de los diálogos entre el gobierno y la CRS estuvo a punto de irse a pique por el asesinato de los negociadores de esta organización Carlos Prada o “Enrique Buendía” y

Evelio Bolaños o “Ricardo González”, cuando movilizaban combatientes hacia la zona de concentración. El 9 de abril de 1994, el Gobierno y la CRS firmaron la paz en Flor del Monte (Ovejas–Sucre).

El resto de la era Gaviria se saldó en confrontación armada, con igual réplica de la insurgencia. En especial, en Urabá, la guerra se elevó a niveles dramáticos. El 23 de enero de 1994, las FARC EP protagonizaron uno de los episodios más agresivos: la masacre de 35 personas en el barrio La Chinita, en Apartadó, la mayoría de las víctimas, desmovilizados del EPL señalados de apoyar a las autodefensas. En la madrugada del 19 de julio de 1994, en la vía entre Villavicencio y Puerto López (Meta), fue blanco de un atentado el General del Ejército Carlos Julio Gil Colorado. La acción fue perpetrada por la guerrilla y la muerte del oficial incentivó la ofensiva de las Fuerzas Armadas, con el apoyo del gobierno Gaviria que en sus últimas semanas promovió normas excepcionales para fortalecer sus acciones como expedir el decreto ley 356 de 1994 para reorientar las políticas de seguridad nacional, sentando a las bases de las que meses después se conocieron como las Cooperativas de Seguridad Rural (Convivir), refugio del paramilitarismo para actuar bajo una fachada legal, incluso a través de algunos narcotraficantes que también se colaron para tener un disfraz de apoyo al Estado (Sureda, 2017).

Aunque ya se advertía que el escándalo de la financiación de la campaña presidencial de *Ernesto Samper* en 1994 se iba a convertir en el eje de discusión nacional, en la transición entre el gobierno Gaviria y los tiempos de Samper, la Unión Patriótica siguió viendo caer a sus líderes. José Miller Chacón fue asesinado en noviembre de 1993 y el senador Manuel Cepeda el 9 de agosto de 1994, con este transitar, las víctimas del conflicto siguen en desconocimiento de sus derechos, que más tarde la Corte Constitucional, declararía como Derechos Humanos Fundamentales, en la providencia C- 370 de 2006.

Durante el Gobierno Samper (1994 – 1998) se aprueban los protocolos I y II de los Convenios de Ginebra, racionados con las víctimas y el respeto a los derechos humanos en marco del conflicto armado, sin embargo, este gobierno se vería permeado por el escándalo de la “narco-política” también conocido como “proceso 8.000”. En 1995 la Conferencia Episcopal Colombiana creó la Comisión de Conciliación Nacional (CNN) y en 1997, se propone al gobierno Samper, crear el Consejo Nacional de

Paz, formado por diversas instituciones y miembros de la sociedad civil, que para 2017 serían amoldados a la nueva coyuntura del Estado en la implementación de los acuerdos de Paz que se firmaron en 2016 con la guerrilla de las FARC EP.

El gobierno del presidente Ernesto Samper concede el estatus político al ELN en un esfuerzo por lograr un acuerdo de paz. También hubo encuentros con ese grupo rebelde en Madrid (España) y en Maguncia (Alemania) se firma un acuerdo con miembros de la sociedad civil “acuerdo puerta del cielo”, centrado en aspectos humanitarios, que no reconocen explícitamente a las víctimas del conflicto y sigue la ausencia del enfoque territorial. Entre 1998 y 2002, en el Gobierno de *Andrés Pastrana Arango* se vinculan a las universidades en el proceso de dialogo, sin embargo, no hay ningún acuerdo y las FARC EP aprovechan la negociación para fortalecerse.

Entre 2002 y 2006, se produce una reunificación de la mayoría de los grupos paramilitares, para afrontar una negociación con el gobierno, en Julio de 2003 el gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- firmaron el acuerdo de Santa Fe de Ralito, por el que las Autodefensas se comprometerían a iniciar una desmovilización total; si bien hasta ahora los acuerdos giraban en torno a las Guerrillas, en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez se inicia el acercamiento con estos grupos paramilitares, sin embargo el gobierno de los Estados Unidos de América pidió oficialmente a Carlos Castaño (Jefe máximo de las autodefensas unidas de Colombia) en extradición, de esta manera rápidamente se envía mensaje al gobierno y en el año 2005 se sanciona la ley de justicia y paz la cual regalaba el proceso de desmovilización y reinserción, facilitando el proceso de paz y la reincorporación individual de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, en este instrumento se inicia la garantía de los derechos de las víctimas, a la verdad, a la justicia, y a la reparación integral, la cual pretende resarcir todos los daños y perjuicios sufridos por la víctimas, esta puede ser individual o colectiva y contempla las siguientes medidas:

Restitución: Busca devolver a la víctima a la situación anterior en la que se encontraba antes de la violación de sus derechos (Sentencia C – 821 de 2007, 2007).

Indemnización: Compensación económica de los daños o perjuicios causados por las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, que pueden ser valoradas en dinero. Como medida de indemnización, la víctima tiene derecho a que la compensen por los daños materiales y/o morales sufridos.

Rehabilitación: Las víctimas tienen derecho a que el Estado asuma acciones que contribuyan a su recuperación física y/o moral.

Satisfacción: Las víctimas y la sociedad en general tienen derecho a que el Estado adopte medidas de carácter no monetario destinadas a remediar el daño moral generado por la comisión de infracciones al derecho internacional humanitario o violaciones a los derechos humanos. En caso de desaparición forzada o de secuestro, la familia de la víctima tiene derecho a ser informada de la suerte y/o del paradero de la persona desaparecida o secuestrada.

Garantías de No repetición: El Estado debe desarrollar acciones tendientes a impedir la repetición de los hechos delictivos que causaron daños en ella y en la sociedad (Congreso de la República, 2005).

Estos pilares descritos se convertirían años después en los principios que orientaran la ley de víctimas y de restitución de tierras e igualmente su cumplimiento por parte del Estado, esto llevo a ser retomados de manera inminente en el último acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP.

Al hacer la revisión documental, en los acuerdos finales suscritos, hasta 2002, no se reflejan estas categorías de reparación integral a las víctimas, un vestigio solo en el acuerdo suscrito con el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) en el Departamento de Sucre, se da en la inclusión de la reparación a las familias víctimas, sin embargo no hay cumplimiento por parte del Estado Colombiano, a esta medida, según los informes obtenidos, la aplicación de las medidas de reparación se desdibujan a medida que, con el paso del tiempo el incumplimiento del acuerdo por una de las partes que lo suscriben genera para las víctimas, victimización y la apertura de otros escenarios de violencia.

Es importante detenernos y examinar la Sentencia C -370 de 2006, en la cual la honorable Corte Constitucional estableció:

El contenido mínimo del derecho de las víctimas a la verdad protege, en primer lugar, el derecho a que los delitos más graves sean investigados. Esto implica que tales delitos deben ser investigados y que el Estado es responsable por acción o por omisión si no hay una investigación seria acorde con la normatividad nacional e internacional. Una de las formas de violación de este derecho es la inexistencia de medidas que sancionen el fraude a la justicia o sistemas de incentivos que no tomen seriamente en cuenta estos factores ni promuevan seria y decididamente la consecución de la verdad (Corte Constitucional, 2016)

En este sentido, se empiezan a reconocer los derechos de las víctimas del conflicto, sin embargo, si se analiza este pronunciamiento y sus antecedentes judiciales, tenemos que son producto de la entrada en vigencia de la ley 975 de 2005 o ley de justicia y paz, así las cosas, la producción de leyes que entrarían a establecer la reparación integral a las víctimas, solo se daría hasta 2011. En este mismo pronunciamiento, se reconocen los derechos de las víctimas como derechos humanos fundamentales, desarrollando ampliamente el contenido de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a las garantías de no repetición.

El derecho de acceso a la justicia, tiene como uno de sus componentes naturales el derecho a que se haga justicia. Este derecho involucra un verdadero derecho constitucional al proceso penal, y el derecho a participar en el proceso penal, por cuanto el derecho al proceso en el Estado democrático debe ser eminentemente participativo. Esta participación se expresa, por ejemplo, en ‘que los familiares de la persona fallecida y sus representantes legales serán informados de las audiencias que se celebren, a las que tendrán acceso, así como a toda información pertinente a la investigación y tendrán derecho a presentar otras pruebas. (Congreso de la República, 2005)

Teniendo en cuenta que la ley 975 de 2005 se aplicó en un contexto de conflicto armado y de fuertes cuestionamientos a la desmovilización de los grupos paramilitares, el deber del Estado de garantizar la seguridad a las víctimas cobra una mayor importancia. Las víctimas debían tener todas las garantías en materia de seguridad para la participación en esos procesos. Así

mismo, la gran cantidad de víctimas que podrían tener interés en participar en los procesos exige del Estado un mayor compromiso para garantizar que todas y cada una de las personas interesadas tengan la posibilidad de contar con abogados cualificados que representen sus intereses. (Comision Colombiana de Juristas, 2007, p. 39). Si abordamos la aplicación de esta ley, en el contexto de conflicto armado que persistía en la época y que la ley 975 de 2005, en si no es producto de un acuerdo de paz, sino un instrumento de justicia transicional, se afirma entonces, que este mecanismo judicial, muy a pesar que la Corte Constitucional haya dado pronunciamientos en el año 2006, garantistas a las víctimas del conflicto, no es menos cierto que este instrumento no definía a plenitud en su aplicación los derechos de las víctimas y mucho menos contemplo lo que en los territorios sucedía con la dinámica del conflicto.

En Junio de 2011, nace la ley de víctimas y de restitución de tierras, la cual contempla las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto, con la ley 1448 de 2011, el Estado da respuesta a las necesidades fehacientes de las víctimas del conflicto, desde varias ópticas: la prevención, la protección, la justicia, la verdad, las garantías de no repetición, medidas asistenciales, medidas de atención y medidas de reparación integral, es así como se crea la Unidad para las Víctimas, en ese cambio institucional propio de la justicia transicional. La aplicación de la ley de victimas ha sido difícil en cuanto el enfoque territorial, dado entre otros temas a la crisis financiera para los programas a implementar. El concepto de víctima, contemplado en la ley 1448 de 2011, se retoma en el Art. 3 de esta ley:

Se consideran víctimas, para efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Congreso de la República, 2011)

Si bien propiamente no es un acuerdo de paz, es la respuesta fehaciente del Estado a las víctimas y el reconocimiento de sus derechos.

La importancia del enfoque territorial en el acuerdo final de paz

En 2012, inicia un nuevo el ciclo de conversaciones con la guerrilla de las FARC E.P en la Habana Cuba, el gobierno de *Juan Manuel Santos Calderón* con una agenda definida en la que se contempla a las víctimas del conflicto como eje fundamental durante todo el proceso; este acuerdo sobre las víctimas del conflicto contempla: el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, incluyendo la jurisdicción especial para la paz, además del compromiso sobre la garantía del ejercicio de los derechos humanos.

En junio de 2014, la mesa de negociación declara los principios que serían ejes en el ciclo de diálogos, los cuales fueron tenidos en cuenta a lo largo de todo el proceso de paz y que serían eje fundante en su implementación.

El reconocimiento de las víctimas, el cual abarca el reconocimiento de estas como sujetos de derechos.

El reconocimiento de responsabilidad, para la garantía del derecho fundamental a la verdad.

Satisfacción de los derechos de las víctimas, atendiendo a que estos derechos no son negociables, por su característica de derechos humanos.

La participación de las víctimas, en todos los momentos y por diferentes medios, lo que contribuye a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

El esclarecimiento de la verdad, incluye este principio esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, registrando sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, en la individualidad y colectividad.

La reparación de las víctimas, son los derechos que tienen las víctimas a ser resarcidas por los daños sufridos a causa del conflicto, transformado sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto, para la construcción de paz estable y duradera.

Las garantías de protección y seguridad, como primer escaño para la garantía de los demás derechos.

La garantía de no repetición, el fin del conflicto y la implementación de las reformas que surjan del acuerdo final, constituyen la principal garantía de no repetición, para asegurar que no surjan nuevas generaciones de víctimas.

Principio de reconciliación, con la finalidad de transitar a la convivencia y civilidad.

Enfoque de derechos, todo el acuerdo gira en la protección y la garantía del goce efectivo de derechos, los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual.

Con base a estos principios se establece igualmente la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, la Jurisdicción Especial para la paz y las medidas específicas de reparación, todos estos componentes se han articulado dentro de un sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Durante este proceso, se logra poner en marcha la Comisión Histórica del Conflicto, se firman protocolos para adelantar los programas de limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE), o restos explosivos de guerra (REG), a la vez se generan medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación, identificación y entrega dignas de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y con ocasión al conflicto.

De manera paralela al avance en la mesa de negociación, se ampliaron los mecanismos de participación de las víctimas, 60 víctimas viajaron a la Habana a dar sus testimonios directos a la mesa de conversación e igualmente emitieron recomendaciones producto de los talleres en el país que cobijaron a más de 3.000 víctimas del conflicto, escenario que por primer vez se implementaron en un acuerdo de paz para poder desarrollar el enfoque territorial y visibilizar de esta manera una verdadera reparación integral a las víctimas del conflicto.

La agenda concertada en la Habana entre el equipo negociador del gobierno colombiano y los delegados por parte de la guerrilla de las FARC desde 2012 parten de una pedagogía esperanzadora como una de las acciones a desplegar en la implementación de los acuerdos de paz y la construcción constante de esta con enfoque territorial.

Seis (6) puntos integraron la agenda:

1. Reforma Rural Integral (RRI).
2. Participación Política.
3. Fin del Conflicto.
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.
5. Acuerdo sobre las víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación.

Toda la agenda estaría permeada por el enfoque territorial que a la vez se traduce en una transformación pacífica del conflicto, reconociendo el valor del campo hasta los derechos constitucionales de todos los colombianos, dando importancia a esa pedagogía que tiene entre otros objetivos el aprehender y reconocer que podemos convivir en las diferencias ideológicas, políticas y sociales. La política de desarrollo agrario integral, fue el primer acuerdo logrado en la Habana, este sienta las bases para la innovación del campo, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, aquí cobra importancia ese llamado que se hace a la pedagogía ya que lo que se busca es la erradicación de la pobreza rural extrema, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad proponiendo un desarrollo social que contempla entre otras medidas la Educación (Dado a conocer en la Habana, Cuba, el 26 de Mayo de 2013).

El aprendizaje mutuo entre las personas que se encuentran en proceso de reintegración y quienes nos preparamos desde varias ópticas para recibirlos, requiere desde el enfoque territorial el desaprender todo lo que en clave violenta nos fue enseñando el transitar histórico de desarrollo territorial. Educar para la paz desde los territorios es una vivencia que se realiza desde varios lugares, espacios, exponiendo motivos, escuchando inquietudes, comprendiendo que la diferencia nos hace iguales y que es un proceso constante de transformación de realidades para el logro del

“buen vivir”. En las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza, con problemas sociales alternos como el micro tráfico, economías ilegales, altos índices de educación en cero, delincuencia común y mayor debilidad institucional, es de imperativo cumplimiento la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con enfoque Territorial, precisamente para no repetir lo que la historia nos presentó y así poder afirmar que la reparación a las víctimas es integral.

Conclusiones

Del análisis documental elaborado, es necesario resaltar la voluntad de los gobiernos en poner fin al conflicto, sin embargo, los errores a lo largo de la historia han generado la cantidad de víctimas del conflicto que a la actualidad existen en el país, lo que torna más difícil tanto para el gobierno de turno como para las víctimas el cumplimiento de los derechos que traen consigo la reparación integral con enfoque territorial. Solo dos (2) acuerdos de paz, han presentado en su suscripción final la reparación a las víctimas: Equipo negociador del Gobierno con el Partido Revolucionario de los Trabajadores – PRT – en 1990 y con las FARC EP en 2016, ambas guerrillas, sin embargo, el escenario pos acuerdo, para ambos sigue siendo violento, aunque ya se plantea el enfoque territorial.

Se resalta en el acuerdo final colocar a las víctimas del conflicto como eje fundamental de todo el proceso, lo cual permite hacer de este acuerdo más enfocado a la reparación integral, sin dejar por fuera ninguno de los derechos humanos de las víctimas. Persisten los retos en la justicia transicional, pues si bien se han dado avances, no es menos cierto, que la población objetivo, es decir las víctimas del conflicto, a la fecha, muchas desconocen la verdad acerca de lo sucedido con ocasión al mismo. La financiación para la implementación de los acuerdos de paz, ha sido una constante a lo largo de la historia, lo que ha generado, en doble vía victimización e incumplimiento por parte de alguno de los negociantes y generación de nuevos escenarios de conflicto.

Se debe avanzar en la implementación de todo el acuerdo suscrito con las FARC EP, indistintamente de los cambios de gobierno e igualmente generar espacios con los grupos que aún siguen armados, para poder lograr

las garantías de no repetición. El enfoque territorial, para la reparación integral, se debe convertir en la hoja de ruta dentro de la implementación, con la finalidad de dar seguridad en el cumplimiento de lo acordado, más allá de los obstáculos que puedan presentarse en las regiones donde se requiere más presencia institucional. Con la ley 1922 de 2018, se adoptan reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz, lo que debe ser aprehendido en el territorio para la garantía del goce efectivo de derechos y el sometimiento a la justicia, lo que contribuye a la reparación integral y da bases sólidas al sistema acordado en la Habana. La población civil, debe ser empoderada para abrir los escenarios de reconciliación nacional y generar la convivencia y civilidad.

En teoría de una paz imperfecta y el poder del empoderamiento pacifista colectivo, la academia representa desde su misión pedagógica esa posibilidad de educar para la paz y contribuir al cierre de la brecha social campo – ciudad, con el propósito de brindar atención integral a la población rural, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación promoviendo en niños, niñas, jóvenes, personas mayores el emprendimiento que desde el campo se refleja en la contribución a los programas de desarrollo con enfoque territorial. Se propone que la academia abandere, en los territorios la pedagogía para la paz, desde el enfoque histórico, dado que su desconocimiento ha generado episodios violentos, con este objetivo se logra capitalizar en las víctimas su derecho a la verdad y acceso a la justicia.

Por último, el Estado debe garantizar la no reaparición de nuevos grupos armados al margen de la ley e igualmente dismantelar las bandas y organizaciones criminales, asociadas a hechos alternos al conflicto armado, que históricamente han puesto en entre dicho el alcance de los acuerdos de paz. Es importante mencionar que los acuerdos de paz venideros, más allá de amnistías, desmovilización, reinserción, reparación integral, debe cobijar los derechos de las víctimas en su integralidad, es decir, verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, porque la paz no se firma, se construye día a día. La Corporación Universitaria del Caribe – CECAR–contribuye desde el Consultorio Jurídico, el Centro de Orientación Socio-jurídica a las Víctimas del Conflicto y el Centro de Conciliación, en cumplimiento de la responsabilidad social y la misión académica a la construcción de escenarios permanentes de paz en la Región Caribe, por

ello, se toman como ejes los propuestos desde el enfoque territorial, lo cual permite el desarrollo de agendas que favorezcan a través del debate y la gestión del conocimiento la transformación de las relaciones de nuestro entorno para la convivencia y la paz.

Referencias

- Centro de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Anotaciones sobre la ley de justicia y paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas*. Bogotá. Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- Ley 1448 de 2011. (2011). Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.
- Ley 975 de 2005. (2005). Ley de Justicia y Paz. Derechos de las víctimas. Conceptos básicos.
- Morales, J. J. (2017). Antecedentes y concepciones de la justicia transicional en Colombia. En *Ciudadanías emergentes y transiciones en América Latina*. Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Medellín.
- Ronderos, M. T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia* (Vol. 1). Bogotá: Penguin Random House SAS.
- Sentencia C – 821 de 2007. (2007).
- Sentencia C -370 de 2006. (2006).
- Stamm, C., & Aliste, E. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales. *Revista F@RO*, 66-78.
- Sureda, E. G. (2017). *Colombia: el largo camino hacia la paz. Perspectiva histórica (1978-2017)*. .iecah.
- Unidad para las Víctimas. (s.f.). *Reparación integral individual*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-integral-individual/286>

Capítulo 8



Garantías para el ejercicio de los derechos de los usuarios y estudiantes con discapacidad, enfocado en la inclusión del Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR, Sincelejo, Sucre

Katia Marcela Palencia Sánchez¹, Jesús Alberto Gómez Reales²

Resumen

Este trabajo estuvo enfocado en la inclusión social de estudiantes y personas con discapacidad dentro del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR, ya que ellos también son parte importante no solo de la institución, sino también de la sociedad, lo que se busca con esta investigación es que se garanticen sus derechos, y esto se logra a través de políticas, prácticas, comportamientos inclusivos, que más que individualizar a quienes conviven con estas condiciones permanentes o transitorias, lo que se busca es hacerlos sentir cómodos, garantizándoles sus derechos. Para ello se tuvo como base fundamental la ley estatutaria 1618 de 2013 que regula y garantiza los derechos de las personas con discapacidad, los decretos nacionales tratados y convenios internacionales que Colombia haya firmado y ratificado a lo largo de estos años, buscando la implementación y garantía de estos derechos, evitando que se violen.

Palabras claves: Garantías, Derechos, Discapacidad, Inclusión Social.

1 Doctorante en Ciencias Políticas, de la Administración y relaciones internacionales, Magíster en Gobierno y administración pública, Especialista en Derecho público, Directora del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR. Docente Investigadora. Correo electrónico: Katia.palencias@cecar.edu.co.

2 Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR de Sincelejo en proceso de graduación para abogado, actual monitor de Consultorio Jurídico I y Extramuros del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la misma universidad. Correo electrónico: jesus.gomezr@cecar.edu.co

Abstract

This work was focused on the social inclusion of students and people with disabilities within the Legal Clinic and Conciliation Center of the Corporación Universitaria del Caribe CECAR, since they are also an important part not only of the institution, but also of society. The aim of this research is to guarantee their rights, and this is achieved through policies, practices, and inclusive behavior, which rather than individualizing those who live with these permanent or transitory conditions, what is sought is to make them feel comfortable, guaranteeing their rights. This is based on the statutory law 1618 of 2013, which regulates and guarantees the rights of persons with disabilities, national decrees and international treaties and conventions that Colombia has signed and ratified over the years, and seeks to implement and guarantee these rights, avoiding their violation.

Keywords: Guarantees, Rights, Disability, Social Inclusion

Introducción

Colombia es, en resumen, según el artículo primero constitucional un “Estado social de derecho, democrático, participativo, pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, solidaridad de las personas que la integran” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Con esta nueva constitución del año 1991, Colombia pasó de un Estado de Derecho, donde primaba el Estado como ente Superior, a ser un estado Social de Derecho, donde prima los derechos de las personas, del conglomerado social, y es el Estado quien está en la obligación de garantizar los derechos de todas y cada una de las personas que integran la nación. Esta misma Constitución (1991) en su artículo 13 dice:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Al ser iguales, recibir la misma protección y gozar de los mismos derechos sin discriminación, se pensaría entonces que las personas con discapacidad, tienen plenas garantías para ejercer y gozar de sus derechos, como sucede con las demás personas que están en una situación un poco más privilegiada. Es desde aquí donde se debe comprender que, existen diferentes tipos de discapacidades, hay discapacidad física o motora, psicosocial, cognitiva y sensorial. Además, que cada una de ellas necesita un enfoque diferencial, que le permita desarrollar sus derechos de forma integral a la persona que la sufren, a reclamar sus derechos, valerse por sí misma, desarrollarse como individuo. Tomando en cuenta que, “Personas con discapacidad: son aquellas personas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que, al interactuar con diversas barreras, ven impedida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás” (Protocolo de Consultorios Jurídicos y Centros de Conciliación, y/o Arbitrajes Inclusivos para personas con discapacidad, 2019, p 5).

El Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe-CECAR de Sincelejo, en este momento está teniendo un aumento significativo de personas que se encuentran con discapacidad, donde se incluyen a estudiantes activos de la facultad de derecho y usuarios que se atienden en las instalaciones del Consultorio Jurídico, no se puede olvidar que se presta servicio a personas de escasos recursos, personas en estado de vulnerabilidad económica, y al padecer algún tipo de discapacidad, se estaría entonces frente a una persona que necesita de protección especial reforzada, y que mejor que hacer valer sus derechos a través del Consultorio Jurídico de CECAR, cuando estos están siendo vulnerados. Es por ello que desde hace un tiempo el Consultorio Jurídico ha venido gestionando y se ha reestructurado, no solo de manera arquitectónica, sino también social.

La ley 1618 de 2013 tiene por objetivo asegurar y garantizar el efectivo goce de los derechos de todas las personas con discapacidad, señalando que se deben tomar medidas de inclusión social, teniendo en cuenta que se está ante una población vulnerable, se deben entonces tomar acciones, políticas y prácticas que permitan el pleno ejercicio de derechos para ellos, el Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR de Sincelejo, es un ente adscrito a la facultad de Derecho de esta misma universidad y cumple una función social, misma que es el alma mater de

miles de personas, donde se debe dar principalmente el ejemplo de respeto por el otro, y sus derechos, atendiendo a todo lo anterior se ha formulado la siguiente pregunta problema: ¿Cómo se puede garantizar plenamente los derechos de los usuarios y estudiantes con discapacidad, enfocado en la inclusión del consultorio jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR de Sincelejo Sucre en el periodo 2016 – 2019?, problema que será resuelto en el transcurso de la investigación, ya que el objetivo principal de la investigación se basa justamente en, examinar las garantías para el ejercicio de los derechos de los usuarios y estudiantes con discapacidad, enfocado en la inclusión del consultorio jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR de Sincelejo Sucre en el periodo 2016 – 2019.

Es decir, esta investigación tendrá con finalidad analizar el estado actual de inclusión social de esta población vulnerable, es por ello que no solo se habla de derechos normativos, sino también de inclusión, ya que este aspecto es esencial y no se puede dejar de lado, frente a una población que tiene y sufre limitaciones, no solo propias, sino también sociales generada por el resto hacia ellos, conocidas como barreras. “Barreras: cualquier tipo de obstáculo que impide el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Las barreras pueden ser: actitudinales, comunicativas, físicas” (Congreso de la República de Colombia, 2013). Es deber de Consultorio Jurídico volver realidad las normas establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que es la práctica y materialización del derecho que se ve en las aulas de clases cuando se es estudiante de Derecho.

Es importante aclarar que, se realiza esta investigación principalmente para garantizar no solo los derechos de los usuarios, sino también de los estudiantes, y cualquier otra persona con discapacidad que llegue al Consultorio Jurídico de CECAR. Todo lo anteriormente dicho, se llevará acabo con el estudio principalmente de la Constitución Política de 1991 y de lo que de ella emana, además de la ley 1618 de 2013 quien protege y garantiza los derechos de las personas con discapacidad. Se crea un equipo de investigación formado por un joven investigador, apoyado por el equipo de asesores jurídicos que se encuentran en Consultorio Jurídico, esto permitirá adquirir los conocimientos necesarios para realizar propuestas claras y realizables, para que internamente el Consultorio Jurídico pueda tomar medidas realmente inclusivas respecto al tema en cuestión, apoyado por la Facultad de Derecho y la Corporación.

Metodología

El presente capítulo corresponde a un artículo de revisión bibliográfica, el cual se caracterizó como una investigación socio-jurídica, la cual tiene un enfoque cualitativo y del paradigma interpretativo, para la búsqueda y análisis de la información. En este capítulo se tuvo por objetivo general la conceptualización de los derechos de los usuarios y estudiantes con discapacidad, enfocado en la inclusión del consultorio jurídico de la Corporación universitaria en el caribe CECAR de Sincelejo, Sucre.

Para entender de manera clara el contenido de la investigación, las fuentes utilizadas son primarias porque se utiliza el análisis de la ley, doctrina, jurisprudencia, convenios internacionales, entre otros. Es necesario señalar las definiciones pertinentes al tema, mismas que enriquecerán el saber dentro del texto, ya que se podrá comprender el contexto social, académico, jurídico y psicológico en el que se desarrolla la investigación, para ello el siguiente texto se apoya en las definiciones que señala la cartilla del ministerio de justicia llamada “protocolo de consultorios jurídicos y centro de conciliación y/o arbitraje inclusivos para personas con discapacidad actualizada al año 2019”, conceptos que se asemejan también la ley estatutaria 1618 de 2013 la cual se establece para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en el estado colombiano, que aborda definiciones importantes respecto al tema de discapacidad y la inclusión.

Derechos de las personas con discapacidad según la ley 1618 de 2013, enfocados al contexto de Inclusión en el Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe- CECAR de Sincelejo.

Para poder entrar en materia, señalar y conocer los derechos de las personas con discapacidad se hace necesario y pertinente definir algunos conceptos claves dentro de la investigación, conceptos que ayudarán a entender el contexto social, psicológico y jurídico en el que se encuentran las personas con discapacidad, para ello se utilizará las definiciones gramaticales que señala directamente la Ley 1618 de 2013 en el acápite de principios en el artículo 2:

- **Personas con y/o en situación de discapacidad:** Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con

diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

- **Inclusión social:** Es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.
- **Acciones afirmativas:** Políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.
- **Acceso y accesibilidad:** Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona.
- **Rehabilitación integral:** Mejoramiento de la calidad de vida y la plena integración de la persona con discapacidad al medio familiar, social y ocupacional, a través de procesos terapéuticos, educativos y formativos que se brindan acorde al tipo de discapacidad.
- **Enfoque diferencial:** Es la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas. (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Conceptos y principios que el legislador eligió de manera precisa, estratégica y que definió además de una forma sencilla, entendible para todos los niveles académicos, que no solo se hace comprensible para expertos en el tema, además tan amplia de señalar y decirle a la comunidad nacional que la norma que se emite tiene una naturaleza social, de sensibilidad, de responsabilidad, solidaridad, pero sobre todo de conciencia, donde se abraza la realidad de una forma tal, que busca crear empatía, además que no es solo del Estado la responsabilidad con las personas con discapacidad, sino del individuo que en conjunto conforma la sociedad y es responsable también de sus prácticas en actividades constantes, que a veces de forma indiscreta y sin intención podría estar afectando los intereses y derechos de las personas con discapacidad.

A los juristas se le hace fácil hablar y reconocer, que Colombia no solo está regida por leyes nacionales que crea el Congreso de la Republica de Colombia y que además está obligado a cumplir y respetar, sino que además está sujeto a cumplir a cabalidad, los Convenios y Tratados Internacionales que ha firmado a lo largo de su historia, como se lee en la Constitución Política de Colombia del año 1991 en su artículo 93, conocido como el “Bloque de Constitucionalidad”, que no es más que la aceptación constitucional del Estado colombiano, del derecho internacional y sus lineamientos, para la protección y garantía de instituciones y derechos de carácter universal:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas

en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él. (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Colombia firmó y posteriormente ratificó a través de la Ley 1346 de 2009 “La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, en este momento Colombia comenzó a ser un Estado parte de la presente convención, donde se obliga a cumplir con lo pactado a cabalidad, ya que esta convención protege los derechos de las personas en estado de discapacidad, y es de cada Estado parte velar por el cumplimiento de los Derechos de las personas en esta situación (Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006). Es por ello que, posteriormente el legislador colombiano con sus facultades constitucionales, crea la Ley Estatutaria 1618 de 2013 “Por medio del cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Entendiendo y conociendo los conceptos que distingue la ley, y el origen de los Convenios y Tratados Internacionales, se puede continuar señalando los derechos que principalmente interesan en esta investigación, no sin antes mencionar que, no significa que le reste importancia a los demás derechos que menciona la ley, la convención y la jurisprudencia, sino que, por motivos investigativos, es pertinente enfocarlo en la dirección que el mismo proyecto de investigación requiere. En dicha Convención se establecen ciertos parámetros, enfoques, áreas, momentos, instituciones, y demás, en donde cada Estado parte debe comenzar y garantizar la efectiva protección de los derechos de las personas con discapacidad. Es por ello que la Convención, transformada en ley en Colombia, comienza señalando las obligaciones de cada estado parte en su preámbulo, luego continua con los artículos de la convención, en el artículo 24 numeral 5, aprobación de la convención expresamente señala lo siguiente en cuanto a la Educación

Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones

con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad. (ONU, 2006)

Además de lo que señala la ley que ratifica la Convención, expresamente en el ámbito educativo, también la ley Estatutaria 1618 de 2013 hace propiamente lo mismo, sino que esta vez lo realiza de una forma un tanto más específica, señalando las entidades, obligaciones, e incluso hablando de términos en su aplicación.

Artículo 11. *Derecho a la educación.* El Ministerio de Educación Nacional definirá la política y reglamentará el esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional definirá los acuerdos interinstitucionales que se requieren con los distintos sectores sociales, de manera que sea posible garantizar atención educativa integral a la población con discapacidad. (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Sin embargo, la investigación no solo se enfoca en la parte educativa, sino que también lo hace en la parte de justicia, en su artículo 13, donde la ley 1346 de 2009 manifiesta en cuanto al Acceso a la justicia:

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares
2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

Al realizar una investigación dentro del Consultorio Jurídico enfocado en la inclusión de personas con discapacidad, es importante señalar que en este lugar se fusiona la academia jurídica con la sociedad, y no cualquiera sociedad, sino una sociedad vulnerable a quienes se les vienen violando muchos de sus derechos. Por eso se toma de referente el Derecho a la Educación y el Derecho al Acceso a la Justicia, como hilos conductores, este segundo no se toma de forma exacta, como tal vez lo haría un abogado apegado a la literalidad de la norma, sino que se le da una interpretación amplia, analizar y encontrar el espíritu esencial de la norma. En este aspecto se sabe que, aunque los consultorios jurídicos no son administradores de justicia en el sentido estricto de la palabra, sino que son entidades importantes dentro de la sociedad misma, que prestan servicios sociales jurídicos gratuitos, entendiendo que no tienen dinero para pagar los honorarios de un abogado.

Entonces la forma de servir dentro de la justicia misma es, la creación de documentos jurídicos tales como Acciones de Tutela, Derechos de Petición, Impugnaciones a Fallos de Tutela, Incidentes de Desacato, siendo apoderados dentro de los procesos donde se tiene competencia, además de brindar asesoría a quienes la soliciten.

Políticas y prácticas del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR para la inclusión de personas con discapacidad.

El Consultorio Jurídico de CECAR ha entendido que para que existan plenas garantías en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, es necesario hablar siempre de Inclusión Social y de Adaptación de Espacios, ya que estas dos características constituyen la esencia de una verdadera y real inclusión dentro de la entidad, ninguna excluye a la otra y entre las dos se complementan haciendo un todo, haciendo viable un enfoque diferencial. Es por ello que, en el aspecto de Inclusión Social, el Consultorio Jurídico de CECAR, desde el año 2018 viene desarrollando capacitaciones dirigidas hacia sus funcionarios administrativos y estudiantes matriculados en la asignatura de Consultorio Jurídico I, II, III y IV, capacitaciones enfocadas en la Discapacidad, donde lo importante sea servir con calidad y responsabilidad.

Para el área administrativa, donde se encuentran Director, Coordinador, Asesores, Monitores, se les capacita a través de cursos virtuales, apoyados por la Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad RUNDIS, permitiendo tomar conciencia y responsabilidad por los derechos de las personas con discapacidad. Cursos virtuales didácticos, que ofrecen un compromiso por parte del área administrativa, ya que exige de tiempo y dedicación para realizarlo, algunas veces en un horario de descanso desde la comodidad de los hogares de cada funcionario.

En el Consultorio Jurídico de CECAR la atención al usuario es la carta de presentación, la forma en como cada usuario percibe a un asesor desde el inicio, la primera impresión que se tiene, sin embargo cuando se está frente a un usuario con discapacidad, se debe regir por el Enfoque Diferencial que es el “Conjunto de medidas y acciones que se ajusten a las necesidades y características diferenciales de los grupos poblacionales, y que garantizan la igualdad en el acceso a las oportunidades sociales” (Protocolo de servicios jurídicos inclusivos, Ministerio de Justicia. 2019. P. 5). Es por ello que las personas con discapacidad tienen una atención preferencial, debido a sus necesidades, ya que una persona que no tenga ninguna discapacidad puede realizar una diligencia de forma un poco más ágil, mientras que una persona con discapacidad encontrará obstáculos que muchas veces detendrá sus diligencias por muchas razones y cuando logran estar en las instalaciones del Consultorio Jurídico, el deber es ofrecer servicios dirigidos especialmente a ellos, para que así logren su cometido.

La atención a los usuarios puede variar de acuerdo a la discapacidad que este tenga, Es decir, no es lo mismo la forma de comunicación con un usuario que tenga discapacidad motriz permanente o transitoria, a la que tal vez puede tener otro usuario con discapacidad visual. Mientras que el primero puede leer y verificar la información que se encuentre en un documento que se realiza dentro de Consultorio Jurídico, el segundo no tiene esa posibilidad de observar dicho documento y verificar que la información que se le manifiesta es verídica, y es aquí donde las capacidades actitudinales deben salir a flote, y comenzar aplicar un enfoque diferencial de acuerdo a las necesidades y discapacidad que puedan presentar los usuarios, recordando que la comunicación entre usuario y asesor crea

vínculos, donde está la clave que facilita una correcta asesoría jurídica, logrando que esta sea exitosa, generando un impacto positivo, permitiendo además que se tenga confianza en el Consultorio Jurídico.

Sin embargo, lo anterior es un ejemplo de las personas con discapacidad que logran darse a entender con facilidad o por los medios que normalmente las personas del común manejan, pero, ¿qué sucede cuando se está frente a usuarios con discapacidad que no se dan a entender? Por otro lado, los estudiantes que cursan la asignatura Consultorio Jurídico I, II, III y IV se les realizan charlas, seminarios taller y clínicas jurídicas, con la intención de que también conozcan los derechos de las personas con discapacidad, además de crear conciencia en el trato y en el lenguaje correcto que se debe utilizar al momento de dirigirse a una persona que se encuentre dentro de esta población que goza de especial protección constitucional.

Se ha hecho énfasis dentro de Consultorio Jurídico tanto para estudiantes, como administrativos en la actitud y comportamiento durante la atención a los usuarios con discapacidad, sobre todo buscando la protección de la dignidad humana, brindándoles un trato digno y de respeto hacia ellos. Es por ello que además del comportamiento, es importante e imprescindible el correcto lenguaje que se debe utilizar. La inclusión social no solo tiene que ver con el comportamiento, sino también con el acceso a los servicios que se prestan, es por eso que el Consultorio Jurídico de CECAR cuenta con las condiciones mínimas de accesibilidad a sus instalaciones, es decir existen adaptaciones de espacios que facilitan la inclusión de personas con discapacidad, y deja de lado las barreras arquitectónicas en el acceso que se puedan presentar. Cuenta con rampas de acceso, puerta amplia al ingresar a las instalaciones y en el interior en su mayoría todo es de un solo nivel, excepto por un escalón en un desnivel que se encuentra en el pasillo que lleva a las salas de conciliación.

Además de todo lo anterior es necesario mencionar que dentro de Consultorio Jurídico de CECAR, existen estudiantes con discapacidad, mismos que han desarrollado y alcanzado con éxito al igual que otros estudiantes la etapa académica, y han entrado a esta asignatura a realizar sus prácticas dentro de la academia, sirviendo así, con su conocimiento a la sociedad, a los estudiantes con discapacidad también se les asignan turnos que deben cumplir y documentos a realizar como cualquier otro estudiante, además que son apoderados en procesos de gran importancia y

relevancia jurídica, evidenciando que se trata con alumnos con las mismas capacidades intelectuales y preparación académica, ya que cuenta con el talento jurídico y responsabilidad social. Sin olvidar que también lideran las audiencias de conciliación, y son parte esencial para la solución de conflictos, con propuestas alternativas, permitiendo que las partes lleguen a un acuerdo conciliatorio.

En Consultorio Jurídico de CECAR se les hace sentir como parte fundamental de la academia y parte fundamental de la sociedad como futuros profesionales del derecho, quienes tendrán que lidiar con los mismos casos, y las mismas situaciones en el mundo del litigio, que al final es la naturaleza del Abogado, es por eso que desde Consultorio Jurídico se impulsa, se apoya, se guía constantemente su trabajo, para que el día de mañana tengan las herramientas suficientes para defenderse dentro del mundo profesional, sean valorados y reconocidos como abogados exitosos.

Plan para la inclusión de personas con discapacidad con un enfoque diferencial participativo.

Si bien es cierto, desde la Constitución Política, las leyes, los tratados internacionales, se vienen protegiendo los derechos de las personas con discapacidad, sin embargo se legisla mucho en base de letras y propuestas necesarias, pero que muchas veces no suplen directamente las necesidades de las personas afectadas, porque no son escuchadas y no están dentro del proyecto mismo de conformación de dichas leyes, es decir se legisla por ellas, pero sin ellas, emitiendo grandes conceptos y artículos que dentro de la misma ley son poesía, pero al llevarlo a la práctica lastimosamente su aplicación se ve comprometida porque existen limitaciones, principalmente económicas, porque lo que tiene que ver con temas de inclusión, necesita presupuesto, que se ve evidenciado en dinero y que muchas veces no se tiene, no se cuenta con eso, y cuando se llega a tener, puede que no se haga efectivo su aplicación de la forma correcta. “La inclusión implica recibir comentarios de las personas con discapacidades, generalmente mediante organizaciones enfocadas en la discapacidad y la vida independiente, sobre el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de programas y de estructuras.” (Centro Nacional de Defectos Congénitos y Discapacidades del Desarrollo de los CDC, 2018)

Es necesario capacitar también a las personas con discapacidad sobre sus derechos y sus deberes dentro de la sociedad, de nada sirve que existan leyes que los protejan y amparen, si ellos al final no la conocen, y no saben reclamar sus derechos de forma efectiva cuando estos están siendo vulnerados, muchas veces se desconoce que dentro de Consultorio Jurídico se prestan servicios jurídicos gratuitos, a pesar de que se realizan jornadas donde se muestra y se hace visible el portafolio de servicios, pero no se está llegando a toda la comunidad, y en especial a personas con discapacidad, ya que muchas de ellas se están quedando por fuera al momento de recibir los servicios que se ofrecen en las instalaciones de Consultorio Jurídico de CECAR.

Se debe entonces también saber llegar y localizar a más usuarios en situación de discapacidad, para que estos se vean beneficiados de los servicios y se hagan parte importante dentro de la inclusión social, haciéndoles valer sus derechos si es que estos están siendo vulnerados. Y si es así ofrecer los servicios con la mayor responsabilidad y sensibilidad social que se pueda tener, abarcando mucha más población en estado de vulnerabilidad.

Aporte de la experiencia

Colombia tiene cientos de leyes, y ha firmado tratados internacionales que protegen los derechos humanos. Se tiene un Estado que en teoría es garantista, pero en la práctica real no se manifiesta y no sucede de esta manera., por lo que estos se vuelve una experiencia enriquecedora a nivel personal y a nivel intelectual, ya que permite conocer más sobre los derechos de las personas con discapacidad, conocer la forma en que se deben tratar, dirigirse hacia ellos, y sobre todo de materializar derechos, que inicialmente son solo letras escritas en papeles reconocidas por los Estados, pero que al final de cuenta no garantizan su efectivo cumplimiento, y a través de estos espacios, de investigación, de participación, de ponencias, de diálogos, se puede conocer mucho más de ellos y su verdadera aplicación, puede que no se apliquen de forma tan directa, pero si se aprende a buscar los medios y los caminos para que estos se vuelva una realidad y dejen de ser una ficción jurídica, porque al final de cuentas lo que interesa es qué tanto se

aplica la norma y su esencia fundamental, el espíritu, la finalidad que esta lleva y el impacto positivo que crea en una sociedad y en las personas que se verán beneficiadas por ellas.

Conclusiones

A pesar de que han existido avances y se han hecho muchos esfuerzos, también es cierto que falta más por recorrer y hacer por la inclusión social, que tiene que ver con la actitud de las personas que no tienen discapacidad, frente a aquellas que si tienen estas características. Desde Consultorio Jurídico de CECAR es fácil de alguna manera abarcar este tema desde el ámbito jurídico y académico, ya que se tiene la oportunidad de estar en contacto directo con los estudiantes y usuarios que llegan a Consultorio Jurídico de CECAR, con los que se puede generar conciencia y trabajar en la inclusión, sin embargo, el espacio es limitado, solo es posible moverse en la esfera en la que se circula, y solo se accede a crear conciencia con los estudiantes de Derecho y los usuarios que llegan a la entidad.

El Consultorio Jurídico de CECAR viene realizando avances respecto al tema de inclusión, y se viene trabajando con usuarios con discapacidad que pueden darse a entender, sin embargo, aún no se cuenta con un asesor que interprete el lenguaje de señas para las personas sordomudas. Si lo que se desea es la realización efectiva y el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, es importante y necesario que las personas con discapacidad puedan participar activamente en la creación de cartillas y planillas, de una forma más real y realizable, que sea el primer avance en materia de inclusión, ser tenidos en cuenta con participación directa.

La inclusión cuesta dinero, tiempo, esfuerzo y dedicación constante. Se puede tener una excelente iniciativa respecto a ser inclusivo y realizar un enfoque diferencial, no obstante, cuando no hay apoyo financiero, puede que en parte estos proyectos se vean truncados y/o abandonados.

Referencias

Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, (s. f) Recuperado de: <https://www.cdc.gov/ncbddd/spanish/disabilityandhealth/disability-strategies.html>)

Centro Nacional de Defectos Congénitos y Discapacidades del Desarrollo de los CDC. Estrategias de Inclusión. Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades: <https://www.cdc.gov/ncbddd/spanish/disabilityandhealth/disability-strategies.html>

Constitución Política de Colombia, 1991

Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, Asamblea General de la Naciones Unidas, 2006

Congreso de la República (2009) Ley 1346 de 2009

Congreso de la República (2013) Ley 1618 de 2013

Organización Mundial de la Salud, (s.f.) Recuperado de: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

Protocolo de Consultorios Jurídicos y Centros de Conciliación, y/o Arbitrajes Inclusivos para personas con discapacidad (2019)

Capítulo 9



Efectividad en la defensa jurídica respecto a los derechos laborales de los servidores domésticos. Estudio de caso consultorio jurídico de CECAR, años 2018 y 2019

Sandra Elena Anaya Sierra¹, Robiel de Jesús Pacheco Suárez²

Resumen

La presente investigación desarrollo los fundamentos legales de los derechos laborales basados en su carácter inalienable, indivisibles y de orden enmarcados en el Estado social de Derecho, fortalecido por un análisis jurídico estadístico presentado por consultorio jurídico en el área laboral, con esta investigación se logra identificar la defensa de los derechos laborales de los servidores domésticos, año 2018 y 2019 I. Logrando contribuir de esta manera con la protección de los derechos laborales de personas vulnerables, que en calidad de usuarias acuden a consultorio jurídico de CECAR en busca de una orientación jurídica laboral, logrando el respectivo acompañamiento legal. Identificando la efectividad en la defensa jurídica de los derechos laborales de los usuarios que se desempeñaban como servidores domésticos toda vez que se activan por Consultorio Jurídico de CECAR los instrumentos jurídicos necesarios para poder proteger desde el punto de vista legal estos derechos y logrando concluir que enfocado a la efectividad es necesario destacar el ahorro económico al usuario y su de su núcleo familiar, por no causarse pago de honorarios laborales dada la naturaleza jurídica de los consultorios jurídicos, aporta de manera efectiva consultorio Jurídico mediante su proyección social

1 Candidata a Magíster, Especialista en Derecho Laboral y en Derecho Administrativo, Abogada. Docente de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria del Caribe. Adscrita al Centro de investigación Socio jurídicas de la Corporación Universitaria del Caribe GISCER. Correo electrónico: sandra.anaya@cecar.edu.co

2 Monitor de trámite procesal del consultorio jurídico de la Corporación Universitaria del Caribe. Correo electrónico: Robiel.pacheco@cecar.edu.co

no solo al amparo legal de los derechos de estos trabajadores, sino que contribuye en la generación de tranquilidad emocional de estos trabajadores.

Palabras clave: defensa jurídica, trabajo, servidores domésticos, efectividad, Derechos laborales.

Abstract

This research developed the legal foundations of labor rights based on their inalienable, indivisible and orderly nature within the social rule of law, strengthened by a statistical legal analysis presented by a legal office in the labor area, with this research is able to identify the defense of labor rights of domestic servants, year 2018 and 2019 I. In this way, we have managed to contribute to the protection of the labour rights of vulnerable people, who, as users, come to CECAR's legal office in search of legal labour guidance, and have been able to obtain the corresponding legal support. Identifying the effectiveness of the legal defence of the labour rights of users who work as domestic servants, since CECAR's legal office activates the necessary legal instruments to protect these rights from a legal point of view, and concluding that, in order to be effective, it is necessary to highlight the economic savings made by users and their families, because it does not cause payment of labor fees given the legal nature of legal offices, provides effective legal advice through its social projection not only to the legal protection of the rights of these workers, but contributes to the generation of emotional peace of these workers.

Key words: Legal Defense, Labor, Domestic Servants, Effectiveness, Labor Rights

Introducción

El Derecho al trabajo en condiciones dignas y justa además de ser reconocido como un Derecho Fundamental constituye una garantía enmarcada en el Estado Social de Derecho, garantía que se convierte en una preocupación para un buen gobernante quien siempre buscara mediante la aplicación de la Ley laboral creación y/o mediante fortalecimiento de políticas públicas y otros mecanismos para amparar el trabajo, en esta medida los consultorios jurídico área laboral presta asesoría jurídica gratuita a usuarios que requieren el servicio por ellos es importante saber ¿Cuál fue la efectividad de la defensa jurídica de los derechos laborales de los servidores domésticos, desde Consultorio Jurídico de CECAR durante el 2018 y primer semestre de 2019?. Ante este interrogante y en aras de darle respuesta se conceptualiza que debe entenderse por servidores domésticas, asesoría jurídica, la competencia y la naturaleza de los consultorios jurídicos, caracterizar el marco legal y jurisprudencial de los derechos laborales de los servidores domésticas y se determinara la defensa de los derechos laborales de los servidores domésticos desde Consultorio Jurídico de CECAR.

Metodología

Para el desarrollo de la investigación se planteó un diseño metodológico estructurado en el paradigma de la investigación cualitativo, apoyado en el enfoque hermenéutico, e implementando en momentos justificados los tipos de investigación exploratorio, descriptivo y correlacional, de acuerdo a la estrategia trazada. Como indica Palencia (Palencia, 2009) el enfoque es cualitativo, puesto que la investigación se orienta a abordar el objeto de estudio a partir de las cualidades que lo definen y caracterizan, desde los hechos, procesos y estructuras. Todo a partir de una revisión literaria constante y un proceso de hermenéutico de las instituciones y seres vivos relacionados con el tema de estudio. Las técnicas de información son la lectura del material bibliográfico y análisis de la información.

La investigación es de tipo cualitativa porque se pretende describir cuales han sido la efectividad de la defensa jurídica de los derechos laborales de los servidores domésticos, desde Consultorio Jurídico de CECAR durante el 2018 y primer semestre de 2019. La investigación cualitativa es un multimétodo focalizado, incluyendo interpretación y aproximaciones

naturalistas a su objeto de estudio (Denzin, 2012) , es por esta razón que basados en la experiencia diaria en la atención de trabajadores de escasos recursos , se documenta el efectivo aporte del consultorio jurídico en la protección de derechos laborales.

Por otro parte, esta investigación es de naturaleza jurídica con un enfoque epistemológico. Es jurídica por cuanto las fuentes principales objeto de análisis son normatividades que rigen los derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores y de la competencia establecida por mandato legal que tiene el consultorio jurídico como centro de prácticas jurídicas y de proyección social para garantizar la protección de dichos derechos, además, tiene un enfoque epistemológico porque se realizará un análisis estadístico que se interpretará y describirá a lo largo del desarrollo de la presente investigación, a partir de datos existentes en el archivo de las monitorias de consultas y trámites procesales del consultorio jurídico. De igual forma se destaca el cumplimiento por fases de los objetivos como los son la identificación de los fundamentos teóricos de los Derechos adquiridos ciertos e indiscutibles de los trabajadores en Sincelejo, identificación de los instrumentos jurídicos que los respaldan y el análisis estadístico de Consultorio Jurídico CECAR en materia laboral 2017 contribuyendo con la respuesta de la pregunta problema que nos ocupa.

Servidores domésticos, defensa jurídica, actuación de los Consultorios Jurídicos en el contexto laboral.

Servidores domésticos

Se entiende por servidores domésticos, las personas naturales subordinada que a cambio recibe el pago de un salario, laboran prestando su fuerza de trabajo a los miembros de una familia en la realización de actividades propias del hogar como Lavar, planchas, cocinar, atención de niños, aseo, conducción y demás labores inherentes al hogar constituye unas labores que se ejercen de manera habitual, residiendo o no en el lugar de trabajo. (Decreto 0824 1988). (Jaime Rodríguez Garreta, 2012, pág. 445). Vinculamos históricamente el trabajo de estos servidores a la época de la esclavitud, la colonia y a otras formas de servidumbre, hoy en día podemos decir que pasamos de una visión esclavista a una alternativa de empleo digna de gran incidencia social para el trabajador por cuanto existen normas

que lo respaldan. Los trabajos realizados por estos trabajadores constituyen en el mundo un fenómeno mundial, tiende a su incremento por las difíciles condiciones económicas en las que generalmente se encuentra gran parte de la población en nuestro país, obligando al Estado a asumir su papel de estado proteccionista ante esta situación mediante políticas públicas y demás actuaciones importantes en respaldo a estos derechos laborales.

La ley colombiana es bastante amplia en cuanto al reconocimiento y protección legal de los Derechos de estos trabajadores desde la misma constitución política, el código laboral colombiano, la jurisprudencia, leyes, los convenios y tratados dela Organización Internacional del trabajo (O.I.T) ratificados por el congreso colombiano , no obstante en muchas ocasiones estos derechos son vulnerados por el empleador quien los enfrenta a escenarios como el despido injustificado, el no pago de acreencias laborales, acoso laboral, no afiliación a seguridad social, despido en estado de embarazo, no pago de salario, no pago de trabajo en tiempo suplementario, no pago de domingos y festivos laborados etc . Ante la situación planteada estos trabajadores de servicio doméstico generalmente son personas de escasos recursos económicos e incluso en muchas ocasiones de bajo o ningún nivel de escolaridad acuden en busca de una asesoría jurídica al consultorio jurídico más cercano donde se les brinda una asesoría jurídica mediante la cual basado en las normas, leyes y reglamentos jurídicas aplicables tratamos de dar una orientación que contribuya con la resolución del asunto.

Asesoría Jurídica

Una asesoría jurídica en el ámbito del Derecho laboral en Consultorio Jurídico de CECAR, consiste en identificar la vulneración de los derechos laborales y propender a su reparación mediante los diferentes instrumentos jurídicos que confiere la Ley constituyendo así una verdadera defensa jurídica de sus derechos laborales.

De conformidad con el Acuerdo N° 30 del 03 de diciembre de 2014, la Corporación Universitaria del Caribe – CECAR, modificó el Reglamento Interno de Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR, y en sus consideraciones estableció que:

Los Consultorios Jurídicos deben garantizar a la sociedad la prestación del servicio social jurídico en condiciones éticas, eficaces y eficientes, dentro de los más elevados parámetros de calidad y excelencia académica, lo cual requiere establecer los lineamientos generales para la prestación del servicio de asistencia jurídica en forma gratuita a las personas de escasos recursos económicos. (Corporación Universitaria del Caribe , 2014).

Lo anterior nos indica que desde Consultorio Jurídico siendo este un centro de proyección social se prestan asesorías y acompañamiento judicial y extrajudicial a esta población menos favorecida, para quienes es difícil contratar los servicios de un profesional del derecho. Los estudiantes, mientras pertenezcan a dichos consultorios, podrán litigar en causa ajena en los siguientes asuntos, actuando como abogados de pobres en los siguientes asuntos:

1. En los procesos penales de que conocen los jueces municipales y los fiscales delegados ante éstos, así como las autoridades de policía, en condición de apoderados de los implicados.
2. En los procesos penales de competencia de la jurisdicción ordinaria, como representantes de la parte civil.
3. De oficio, en los procesos penales como voceros o defensores en audiencia.
4. En los procesos laborales, en que la cuantía de la pretensión no exceda de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes y en las diligencias administrativas de conciliación en materia laboral.
5. En los procesos civiles de que conocen los jueces municipales en única instancia.
6. En los procesos de alimentos que se adelanten ante los jueces de familia.
7. De oficio, en los procesos disciplinarios de competencia de las personerías municipales y la Procuraduría General de la Nación.

8. De oficio, en los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías municipales, distritales, departamentales y General de la República.
9. De oficio, en los procesos administrativos de carácter sancionatorio que adelanten las autoridades administrativas, los organismos de control y las entidades constitucionales autónomas.

De acuerdo a lo reglamentado en el artículo 30: fundamento institucional: Acuerdo 028 del 19 de mayo de 2004. Artículo 50 y artículo 30 de la Ley 186, artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 583 de 2000. (Congreso de la República, 2000). De acuerdo con lo anterior la competencia de Consultorio Jurídico en los casos que atañen al Derecho laboral en las controversias cuya pretensión no supere los 20 salarios mínimos legales vigentes, los casos llevados por Consultorio Jurídico ante los despachos judiciales en defensa de los derechos laborales de servidores domésticos mediante demanda ordinaria laboral de única instancia propendemos a la defensa integral de estos derechos.

Marco legal y jurisprudencial de los derechos laborales de los servidores domésticos en Colombia

Los principios fundamentales del derecho al trabajo, son los que inspiran el derecho positivo, establecen un soporte de la normatividad del trabajo, aun existiendo reformas sustantivas y procesales, constituyen razonamientos que inspiran y definen el sentido de sus normas con un juicio distinto a otras ramas jurídicas, igualmente sirven de guía en la interpretación de sus normas constituyéndose en su base primordial. (Jairo Alfonso Lopez Cardenas , 2015, pág. 25) .

Los principios son una puntada fuerte que ahonda en lo filosófico, actuando como soporte en el ordenamiento jurídico en aspectos laborales. Según el profesor Américo Pla Rodríguez, son instrumentos que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones, orientan su interpretación y en algunas circunstancias resuelven casos no previstos en ellas. Por tanto, sirven para inspirar la creación de las normas, para comprenderlas y en algunas ocasiones para remplazarlas. (Jaime Rodriguez Garreta, 2016, pág. 69).

El Artículo 2 de nuestra Carta Magna colombiana, establece como uno de los fines esenciales del Estado 2 “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”. Los mencionados principios corren por todo el cuerpo de la Ley, de manera interpretativa, integrando e incluso muchas veces criticando aun el mismo ordenamiento constitucional, por cuanto sus disposiciones deben ser leídas de acuerdo con estos principios.

El artículo 25 de nuestra Constitución Política contempla el trabajo como un derecho y una obligación social, afín a esto como complemento el artículo 53 de la misma carta magna establece los mínimos de derechos y garantías consagrado a favor de los trabajadores, siendo estos de carácter vinculante, es decir, son obligatorios para el intérprete aun cuando no se haya dictado la Ley que los desarrolla. Sentencia SU 995 de 1999. Estos mínimos son:

Tabla 1

Cuadro mínimo de derechos y garantías Constitución Política de Colombia

Igualdad de oportunidades para los trabajadores	Remuneración mínima, vital y móvil
Estabilidad en el empleo	Irrenunciabilidad a los beneficios laborales .
Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles	Principio de favorabilidad
Primacía de la realidad sobre formalidades	Garantía a la seguridad social,
Capacitación, adiestramiento	Descanso necesario
Protección especial a la mujer	Protección especial a la maternidad
Protección especial al menor trabajador	Pago oportuno de pensiones y reajustes
Los convenios internacionales ratificados por Colombia forman parte de la legislación interna.	

Elaboración propia. Fuente Constitución Política (1991)

De otro lado, el artículo 13 del Código Laboral Colombiano dispone que todo el código contiene mínimo de derechos y garantías consagrados a favor de los trabajadores, además que no produce efecto alguno las disposiciones que afecte o los desconozca. (Asamblea Nacional

Constituyente, 1991). El principio de mínimo de derechos y garantías, es otro de los principios, valga la redundancia, que privilegia el carácter tuitivo de la legislación del trabajo es decir el carácter protector enfocado a proteger la parte más vulnerable el trabajador, defenderlo del trato desigual, enfocando las relaciones laborales a la no discriminación desde la misma Constitución Política, el código laboral colombiano, los convenios y tratados de la Organización Internacional del trabajo adoptados por el congreso colombiano, las demás leyes relativas al trabajo, la doctrina y la jurisprudencia de las altas cortes.

En este orden de ideas destacamos el trabajo realizado por los servidores domésticos quienes están protegidos por el principio de mínimo de derechos y garantías consagrados a favor de los trabajadores y demás disposiciones legales afines en materia laboral. La legislación laboral colombiana establece el contrato de trabajo con servidores domésticos como un contrato de trabajo especial, dimensionado a la protección legal desde el punto de vista laboral de los derechos adquirido, ciertos e indiscutibles de estos trabajadores.

Partiendo de lo anotado anteriormente, la legislación laboral colombiana contempla para los servidores domésticos una protección especial amparando a estos trabajadores, regulando aspectos relevantes en materia de Derechos laborales así:

- Los servidores domésticos tienen derecho a un contrato de trabajo verbal o escrito, la prestación personal del servicio será de manera interna o trabajadora por días. Fundamento Jurídico; artículo 22, 23 45, 47 del Código laboral colombiano. (Congreso de la República, 2018)
- El periodo de prueba de un servidor domestico es de dos meses y debe darse por escrito de lo contrario no existe, así lo dispuso la corte constitucional al declarar inexecutable el numeral 2 del artículo 77 C.L. Fundamento jurídico: Corte Constitucional C-028 2019
- Auxilio de Cesantías: Todo empleador debe cancelar a su trabajador un mes de salario por cada año laborado y/o proporcional por fracción de año. Fundamento Legal: Artículo 249. código laboral colombiano, Ley 50 de 1990. (Congreso de la República, 2018)

- Prima de servicios: les Corresponde a 15 días de salario en junio 30 y 15 días de salario el 20 de diciembre. Fundamento Legal: Ley 1788 de 2016, con la que se buscó la reivindicación sobre la protección laboral de ese grupo de trabajadores domésticos.
- Intereses de cesantías: les Corresponde a estos trabajadores el 12% anual o proporcional, de lo pagado por el empleador por concepto de auxilio de cesantía. Fundamento Legal: Ley 52 de 1975.
- Dotación: tienen derecho a 3 dotaciones por cada año laborado proporcional, una cada 4 meses, consistente en vestido y calzado de labor para los trabajadores que devenguen hasta 2 salarios mínimos mensuales, legales vigente. Cuando el empleador no entregue dotación durante el vínculo laboral entonces deberá cancelar en dinero esta prestación social al trabajador al precio en el que se encuentre al momento del retiro. Fundamento Legal: Artículo 230 *suministro de calzado y vestido de labor. Modificado por el art 9 Decreto 617 de 1954.* Modificado por el art. 7o. de la Ley 11 de 1984, art 232, 233 código laboral colombiano. (Congreso de la República, 2018)
- Vacaciones: tienen derecho estos trabajadores a 15 días hábiles, consecutivos y remunerado de vacaciones con el fin de que descansen y repongan sus fuerzas de trabajo. Fundamento Legal: Artículo 186, 187 y 189 Código Laboral. (Congreso de la República, 2018)
- De igual forma los servidores domésticos deben ser afiliados por el empleador a: Seguridad Social Integral: afiliación en salud, pensión y riesgos laborales Fundamento Legal: Ley 100 1993 y sus decretos reglamentarios, constitución política art 48.
- Los trabajadores domésticos son beneficiarios de subsidio familiar por parte de la caja de compensación familiar correspondiente, puede darse en dinero, especie o servicios para el trabajador y las persona y/o personas a cargo debidamente acreditadas. Lo anterior partiendo del pago de aportes parafiscales que debe realizar el

empleador, constituyéndose de esta forma una prestación social a cargo de la caja de compensación familiar. Fundamento Legal: Ley 23 de 1982 Artículo 5 – Decreto 721 de 2013.

- Estos servidores domésticos tienen derecho a las indemnizaciones por despido injustificado, generalmente el vínculo laboral se da en vigencia de un contrato de trabajo a término indefinido, por cuanto la modalidad de contrato que más se presenta según su forma es verbal, no obstante, existen empleadores que contratan a término fijo inferior o superior a un año lo que necesariamente debe ser por escrito, de una u otra forma se hacen merecedores estos trabajadores de la indemnización de Ley. Fundamento Legal estipulada en el artículo 64 del código laboral colombiano así.

En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales: Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año y por los años subsiguiente 20 días de salario o proporcional. Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10), salarios mínimos legales mensuales: Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año y por los años subsiguiente 20 días de salario o proporcional. Fundamento Legal: Artículo 64 Código Laboral Colombiano. (Congreso de la República, 2018)

Estos trabajadores mujeres tiene derecho a licencia de maternidad 18 semanas, en caso de embarazo múltiples 20 semanas, el fin de esta licencia es darle amor, protección, amamantar al bebe etc. En el caso del trabajador padre tendrá derecho a 8 días hábiles por concepto de licencia de paternidad. Estas licencias deben ser asumidas por la EPS a la que se encuentre afiliado el trabajador, no obstante, si el empleador no afilio a sus trabajadores a seguridad social integral entonces le corresponde a este

asumir el pago de las licencias causadas. Fundamento Legal Ley 1822 de 2017, que modifico el Art.236 del Código Laboral. Ley 755 2002. (Congreso de la República, 2018)

Estas trabajadoras gozan de fuero de maternidad, estabilidad laboral reforzada, no pueden ser despedida, ni desmejorada laboralmente en ocasión o por motivo del embarazo al estado de embarazo y en caso de darse una justa causa de despido podrá despedirse con autorización del Ministerio de trabajo donde juega un papel importante la prueba que tenga el empleador, respecto a la justa causa de despido invocada. Fundamento Legal: Artículo 236–239 Código Laboral, modificado por la Ley 1468 de 2011 – Ley 1822 de 2017. (Congreso de la República, 2018). La Corte Constitucional en la Sentencia T–326 del 18 de agosto de 1998.

Los trabajadores domésticos gozan de fuero de paternidad, estabilidad laboral reforzada a pareja de mujer embarazada o lactante no trabajadora – protección de interés superior del menor recién nacido y del que está por nacer /Extensión al cónyuge. Fundamento Legal: Sentencia C-005/17

En caso de despedir a una trabajadora embarazada sin levantamiento de fuero de maternidad ante Ministerio de trabajo está podrá solicitar por vía judicial Reintegro a un cargo igual o de mejores condiciones laborales y/o las indemnizaciones que por ley le corresponde tales como Indemnización por despido injustificado de acuerdo con el tipo de contrato de trabajo o 60 días de salario por despido injustificado no levantamiento de fuero violación al debido proceso, derecho de defensa y contradicción fuera **de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con su contrato de trabajo** y Pago de licencia de maternidad completa o proporcional por parte del empleador en caso de haberlo desafiliado del sistema de seguridad social, esto sin perjuicio del pago de salario, prestaciones sociales y cotizaciones al sistema de seguridad social, causadas a partir del despido injustificado. Fundamento Legal: Artículo 236–239 Código Laboral, modificado por la Ley 1468 de 2011 – Ley 1822 de 2017. (Congreso de la República, 2018)

Tienen derecho a salario mínimo mensual legal vigente por la jornada de trabajo 8 horas diarias si es trabajadora por días y de 10 horas diarias si es trabajadora interna y /o proporcional admite pago en especie hasta el 30 % generalmente es alimentación, habitación u otro acuerdo entre las partes sin superar este porcentaje. En el caso en que el trabajador devengue más de salario mínimo mensual legal vigente solo podrá pactarse como pago en especie hasta el 50% del salario pactado. Fundamento legal Artículo 127, 129, 145 y 148. (Congreso de la República, 2018)

La Corte Constitucional en Sentencia C-372 de 1998 fijó un límite a la jornada considerando que no puede exceder de 10 horas diarias y tiene derecho estos trabajadores domésticos a licencia por luto de 5 días hábiles por muerte de cónyuge, compañero permanente, un familiar en segundo grado de consanguinidad, es decir, los padres, hijos, hermanos, abuelos y nietos, un familiar en primer grado de afinidad: los suegros o padres del compañero permanente, los padres o hijos adoptivos a cargo de la EPS. Fundamento legal: Art 57 Código Laboral. (Congreso de la República, 2018)

Tienen derecho estos trabajadores domestico a licencia por aborto de 2 a 4 semanas a cargo de la EPS, e incluso por disposiciones médicas atendiendo al estado de salud de la trabajadora puede ser aumentada. Fundamento legal: Art 237 del Código Laboral (Congreso de la República, 2018)

Tiene derecho al pago de incapacidades médica por parte de la EPS O ARL a la que se encuentra afiliada la trabajadora, no obstante, en el caso de que el empleador no la haya afiliado a la trabajadora entonces le corresponde el pago de estos emolumentos a este. Fundamento legal: Ley 100 1993 y decretos reglamentarios, Art 48 C.P.

Tiene derecho al pago de horas extras, recargos nocturnos, trabajo en domingo y festivos en el evento de que se causaran. Fundamento legal: Artículos 159,160,162,168, 179 modificado por la Ley 789 2002. (Congreso de la República, 2018)

Tiene derecho estos trabajadores a auxilio de transporte cuando no sean internos, este se fija anualmente por el gobierno mediante decreto. Fundamento legal: Ley 15 de 1959 reglamentada por el decreto 1258 de 1989, artículo 7 de la Ley 1 de 1963, Decreto 2452 de 2018.

Además de lo planteado anteriormente se destaca la protección legal que otorga el Estado a estos trabajadores mediante convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T), ratificados por Colombia, entre estos la Ley 1525 del 21 de diciembre de 2012 con la cual el Gobierno ratificó el convenio adoptado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que amplía la protección a los hombres y mujeres que trabajan en servicios domésticos, evita los abusos laborales, define la edad mínima para trabajar y establece las condiciones que deben tener los contratos y la información a los empleados cuando trabajan internos, externos o por días.

Efectividad de la defensa jurídica de los derechos laborales de los servidores domésticos desde consultorio jurídico de CECAR

El Consultorio jurídico de CECAR brinda a la comunidad de Sincelejo, Sucre y sus alrededores la posibilidad de acceder a un servicio de asesoría jurídica gratuita en este caso asesoría jurídica laboral en condiciones éticas, eficaces y eficientes a personas de escasos recursos económicos, de acuerdo con el contexto legal. En la gráfica siguiente, se muestran las estadísticas manejadas por este centro de prácticas de procesos judiciales iniciados durante la vigencia académica 2018 y 2019 I:

Gráfica 1
Procesos ordinarios laborales, años 2018 y 2019



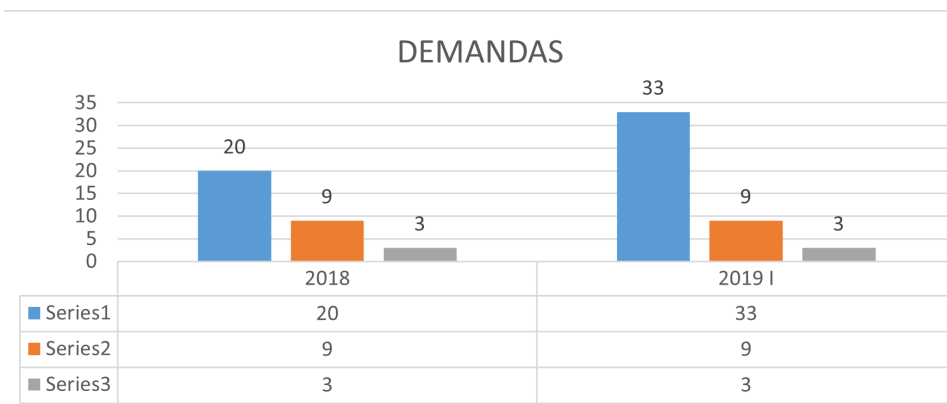
Fuente: Elaborado por los investigadores en mención de la información obtenida del informe de monitoria de trámite y de asesor de Consultorio Jurídico año 2018 y 2019.

De acuerdo con el grafico anterior vemos la iniciación de 18 procesos ordinarios laborales 2018 y 2019 II, obedecen principalmente a la necesidad de declarar la existencia de un contrato de trabajo y los extremos de la relación laboral, debido a la poca utilización de contrato laboral escrito al momento de emplear a personas en Sincelejo, lo que requiere, por supuesto de un análisis mucho más profundo por parte de los observatorios laborales, de estos procesos 6 corresponden a demandas de usuarios que se desempeñaron como servicio doméstico 4 de procesos ordinario laboral y 2 de proceso ejecutivo laboral.

Los procesos en mención año 2018 dos se encuentran esperando fecha para realización de audiencia y una demanda obtuvo sentencia favorable a las pretensiones de la actora – usuaria, quien por haber laborado como servicio doméstico durante el periodo laborado 6 meses 4 días obtuvo sentencia favorable en cuanto a las pretensiones de la demanda condenando a la empleadora a pagar la suma de \$ 4.151.841 Cuatro Millones ciento cincuenta y un mil, ochocientos cuarenta y un pesos M/cte. Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal de fecha 22 de julio de 2019, involucrando en este reconociendo el pago de: Auxilio de Cesantías, Intereses de Cesantías, prima de servicios, vacaciones, aporte a pensión, indemnización por despido injustificado, subsidio de transporte y sanción moratoria.

De otro lado en los procesos en mención año 2019 se encuentran en proceso de las respectivas notificaciones que corresponde de acuerdo con la Ley.

Gráfica 2
Demandas laborales asignadas a estudiantes, demandas presentadas ante autoridad judicial y demandas de servidores domésticos.



Fuente: *Elaborado por los investigadores en mención de la información obtenida del informe de monitoria de trámite año 2018 y 2019 I.*

De acuerdo con lo anterior, observamos la asignación de demandas ordinarias laborales que se le asigna a estudiantes, las demandas presentadas ante despacho judiciales y cuáles de este número son de demandas de usuarios que se desempeñaron como servidores domésticos.

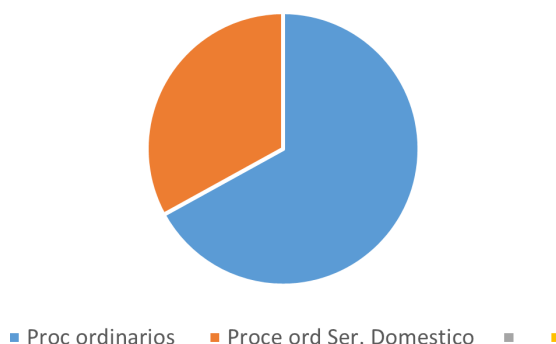
En cuanto demandas asignadas a estudiantes notamos un flujo de 20 para el año 2018 y 33 para el año 2019, todas no pudieron ser presentadas ante despacho judiciales por diferentes motivos entre estos.

Al momento de efectuar la liquidación de emolumentos laborales correspondientes según el caso, notamos que supero cuantía de competencia de consultorio jurídico, es decir las pretensiones en litigio superan 20 SMMLV, por lo tanto, se asesora al usuario explicándole la liquidación laboral a la que tiene derecho y se remite a la Defensoría del pueblo para lo competente.

- Se logró conciliar ante Ministerio de trabajo, con acompañamiento y asesoría del monitor de trámite de Consultorio Jurídico CECAR.
- El usuario o usuaria manifiesta que llegó a un acuerdo de pago extrajudicial.
- El usuario decide la no presentación de demanda ordinaria laboral.

No obstante, lo anterior el cumulo de demandas presentadas en el periodo que nos ocupa es de 18 demandas debidamente radicadas ante despachos judiciales de las cuales 6 son de servidores domésticos lo que indica que hay un cubrimiento aproximado del 33% en el total de presentación de demandas laborales de servidores domésticos.

Grafica 3
Procesos ordinarios laborales en general y procesos ordinarios laborales promovidos por servidores domésticos.

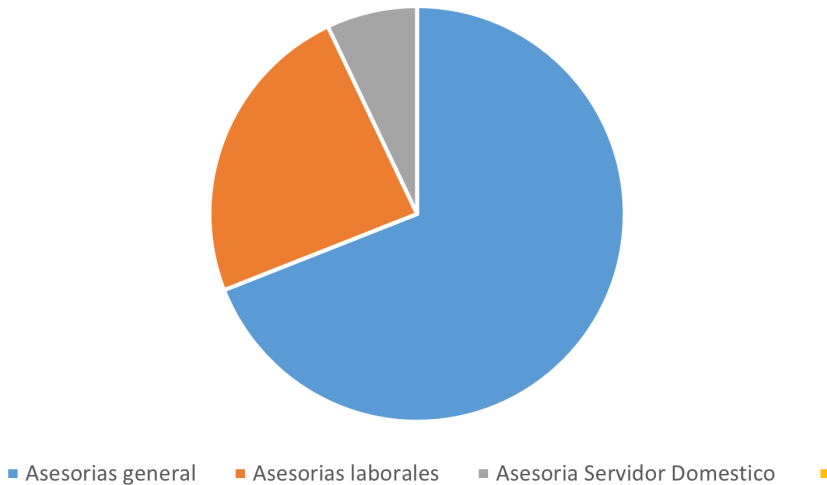


Fuente: *Elaborado por los investigadores en mención de la información obtenida del informe de monitoria de trámite y 2019.*

En el área laboral de consultorio jurídico de CECAR se identifican asesorías jurídicas otorgadas a usuarios cuyo fin no es demandar, estas personas acuden en busca de una asesoría Jurídico laboral, en el caso de los servidores domésticos se da más en los siguientes temas: pensión de vejez, indemnización por despido injustificado, pago de salario, acoso laboral etc. No obstante, se les explica, si fuese el caso, la utilización de instrumentos jurídicos necesarios para hacer valer sus derechos laborales. De igual manera queremos precisar que Consultorio Jurídico de CECAR, área laboral, mediante la respectiva monitoria asesora en cuanto a la elaboración de documentos jurídicos como derechos de petición, recursos, acción de tutela etc., documentos estos que son de ninguna ocurrencia, por el momento, en casos de servidores domésticos.

El monitor de trámites procesales de Consultorio Jurídico de CECAR también brinda asesoría jurídica laboral con acompañamiento de la asesora del área, evidenciando que existe un gran cumulo de estas asesorías y que gran parte de estas son dirigidas a servidores domésticos como se evidencia en la siguiente gráfica:

Grafica 4
Asesoría monitoria de tramite 2019 I



Fuente: *Elaborado por los investigadores en mención de la información obtenida del informe de monitoria de trámite y 2019*

Todas estas graficas muestran la labor realizada por estudiantes de la facultad de Derecho de CECAR, Consultorio jurídico, en aras de lograr la protección legal de los derechos adquiridos de estos servidores domésticos, derechos ciertos e indiscutibles , bajo la asesoría de un profesional del derecho especialista en Derecho laboral y seguridad social, vinculada a CECAR mediante contrato de trabajo como docente asesor, adscrito a al Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación, acompañan el camino formativo y profesional de estudiantes contribuyendo excelencia en la académica y la formación con alto grado de responsabilidad social.

Conclusión

Podemos resaltar que el aporte de consultorio jurídico de CECAR en la defensa de los derechos laborales de los usuarios que laboran como servicio doméstico es efectiva, se ha trabajado y se continuará trabajando desde Consultorio Jurídico de CECAR de manera efectiva en la protección de estos derechos, basados en el contexto legal, jurisprudencial, los convenios y tratados de la Organización Internacional del trabajo O.I.T ratificados por el congreso colombiano y demás aspectos relevantes

La efectividad se evidencia en la aplicación de los instrumentos jurídicos necesarios para lograr el reconocimiento de estos derechos, la presentación, continuidad, seguimiento y finalización de los procesos ordinarios laborales de única instancia y procesos ejecutivos de mínima cuantía, donde se han dado sentencias favorables a las pretensiones de la demanda, de igual forma consideramos son aspectos determinante de la efectividad las asesorías jurídicas que se le brindan a estos trabajadores que por alguna circunstancia no desean iniciar su reclamación por vía judicial.

El aporte de consultorio jurídico de CECAR a la protección de los Derechos laborales de los servidores domésticos durante el periodo comprendido en los años 2018 y 2019 I es de relevada importancia apuntando a la efectividad en el logro de reconocimientos laborales de estos servidores, destacando siempre la presentación de instrumentos jurídicos necesarios para hacer el efectivo el derecho como lo son presentación, seguimiento y finalización de Demandas Ordinaria Laborales de Única Instancia ante Juez de Pequeñas causas laborales de la ciudad de Sincelejo y/ o juzgados promiscuos del circuito si fuese el caso , en cuantía que no supera los 20 Salarios Mínimos Legales vigentes, de otro lado se resalta la presentación, seguimiento y finalización de Demandas Ejecutivas laborales, antes el juzgado mencionado, aunque en menor proporción, además se destaca las asesorías jurídicas brindadas a estos servidores.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis.
- Barona Betancourt Ricardo. (2010). Criterio Jurídico Gratantista. En B. B. Ricardo, *Criterio Jurídico Gratantista* (pág. 262). Bogotá.

- Carlos Ernesto Molina. (1 de septiembre de 2005). Analisis de Sentencia C 401/2005. *Articulo*. Bogota, Bogota, cOLOMBIA .
- Congreso de la República. (2000). Ley 583 del 2000.
- Congreso de la República. (2018). *Codigo Laboral Colombiano*. Bogota: Legis.
- Constitución Política Colombiana. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Corporación Universitaria del Caribe . (3 de Diciembre de 2014). *Reglamento Consultorio Jurídico*. Obtenido de <https://cecar.edu.co/normas-internas>
- Corte Constitucional Colombiana. (s.f.). *Corte Constitucional*. Bogotá.
- Denzin, N. K. (2012). *Manual de Investigacion Cualitativa*. Bogota Colombia .
- Derecho Laboral Colombiano relaciones individuales. (2014). *Irrenunciabilidad del derecho*. Bogota: Legis.
- Fabian Vallejo Cabrera. (2016). *Derecho Procesal del trabajo y de la seguridad social*. Medellin: Libreria juridica Sanchez R Ltda.
- Figuerola, G. G. (2016). *Principios fundamentales del derecho al trabajo*. bogota: Leyer.
- Garreta, J. R. (s.f.).
- Gerencie.com. (2010). *Gerencie. com*.
- Gonzalez Charry Guillerom . (2016). *Derecho Laboral Individual* . Bogota : leyer.
- Jaime Rodriguez Garreta. (2017). *Guia Relaciones Laborales y Prestacionales*. Bogota: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Jesus Cruz Villalon. (2017). *Compendio De Derecho Del Trabajo*. Bogota: Tecno(Grupo Anaya, S.A).
- Lopez Cardena Jairo Alfonso. (2015). *Derecho Laboral Individual*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Palencia, M. (2009). *Metodologia de la Investigación*. Bogotá: UNAD.

Capítulo 10



Ámbito de protección respecto a la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores en Colombia

Kelin Yisel Mena Meza¹, Elida Rosa Parra Castro²,
Kevin Eduardo Mena Meza³, Jorge Valdelamar Montes⁴

Resumen

En la actualidad gozamos de una economía de mercado muy dinámica y acelerada, guiada por una cultura de consumo que permea todas nuestras esferas como ser humano, especialmente en cada una de las fases del desarrollo, es así como este estudio se dedicó a una etapa y sector de la población que es especial y sensible, como lo son los niños, niñas y adolescentes de Colombia, en su calidad de pequeños consumidores, que en esta relación, resultan ser los protagonistas, en el entendido que sus decisiones de consumo al interior del núcleo familiar se encuentran influenciada por la información y publicidad suministrada por los anunciantes. De este modo, esta investigación identificó el ámbito de protección normativo que regula esta actividad comercial; se logró identificar el catálogo de derecho que se dispone

1 Abogada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR y miembro del Semillero de Derecho Privado “Derechos de Consumo” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR. Correo electrónico: Kelin.mena@cecar.edu.co

2 Especialista en Derechos Humanos y Justicia Transicional y Abogada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR y miembro del Semillero de Derecho privado “Derechos de Consumo” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR. Correo electrónico: Elida.parra@cecar.edu.co

3 Abogado la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR y miembro del Semillero de Derecho privado “Derechos de Consumo” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR Correo electrónico: kevin.mena@cecar.edu.co

4 Especialista en Derecho Procesal Civil, Conciliador Extrajudicial en Derecho y Abogado. Docente Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de CECAR. Miembro del Grupo de Investigación GISCER. Correo electrónico: jorge.valdelamar@cecar.edu.co

a favor ellos, como los deberes que deben cumplir los anunciantes dedicados a este tipo de publicidad y las prohibiciones a las cuales están sometidos, prevaleciendo el interés superior del niño.

Palabras clave: anunciante, publicidad, información, niño, niña y adolescente, consumidor.

Abstract

In our present day we enjoy a very dynamic market economy, driven by a culture of consumption, permeating all our spheres as a human being, and more than anything in each of the stages of development, this is how this study was dedicated, To a stage and sector of the population that is special and sensitive, as are the children and adolescents of Colombia, as small consumers, who in this relationship, turns out to be the protagonist, on the understanding that their decisions of consumption within the family nucleus are influenced by the information and advertising provided by the advertisers. This is how this research identifies the scope of regulatory protection that regulates this commercial activity, in which it was possible to identify the catalog of right that is available in favor of them, such as the duties that must be fulfilled by advertisers who are engaged in this type of advertising, And the prohibitions to which they are subjected, prevailing the best interest of the child.

Keywords: advertiser, advertising, information, boy, girl and teenager, consumer

Introducción

Con la entrada en vigor del estatuto del consumidor se establecieron múltiples derechos en beneficio de los consumidores, como parte débil de la relación de consumo, así mismo, se indica la protección especial a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores; no obstante, en la actualidad, no existe un precedente que logre desarrollar de manera clara el ámbito de protección en caso de una posible vulneración, a la publicidad e información dirigida a este sector vulnerable.

El decreto 975 del 2014, enuncia las características que debe cumplir la publicidad e información cuando un producto tiene como consumidor final a un niño, sin embargo, en la realidad los niños están expuestos a una sociedad de consumo que se vende a través de los medios de comunicación, que en diferentes ocasiones generan engaño e induce a la toma de decisiones al momento de realizar diferentes compras, lo que afecta distintos campos que influyen en el desarrollo integral del menor como lo son la salud, seguridad, salud mental entre otros.

Muchas de las vulneraciones que se presenta en el mercado colombiano, en la adquisición de bienes y servicios a nivel general, se producen por la desinformación de las partes intervinientes en la relación de consumo, esto ocurre desde dos puntos de vista: la información como derecho e información como deber, especialmente en bienes y servicios dirigido a satisfacer necesidades infantiles.

La Superintendencia de Industria y Comercio ha sido enfática en el tema al establecer la obligatoriedad, por parte de quien ofrece un bien o servicio, de que al suministrar una información que tenga relación directa con el producto que se está ofreciendo, a luz de la norma, debe cumplir con unos requisitos que nunca deben omitirse, a fin de evitar que se ocasionen vulneraciones que afecten de manera directa al consumidor final.

Si bien es cierto que dentro de la definición de consumidores se establece que todas las personas que adquieren un bien o servicio con el objetivo de satisfacer una necesidad familiar, personal, empresarial — siempre y cuando no haga parte de su objeto social— es consumidor, no es menos cierto que dentro de esa amplia concepción, se manejan calidades de consumidores especiales, dentro de los cuales encontramos a la comunidad infantil.

Esto implica una mayor responsabilidad para quien ofrece el producto, como para quien lo adquiere en representación del menor. El derecho de la información y publicidad dirigido al mercado infantil debe ser especial, toda vez que los niños, niñas y adolescentes son un sector especial y vulnerable, al cual se le deben proporcionar productos que no afecten su crecimiento físico, emocional y mental.

De acuerdo con lo anterior, esta investigación, resulta ser relevante, porque genera en nuestro contexto un ejercicio educativo e ilustrativo al protagonista de la cadena de consumo, como resulta ser el anunciante que, en este escenario, difunde información y publicidad a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores; de igual manera, es pertinente y genera un gran impacto en la sociedad colombiana.

En este contexto, se entiende que, al interior del núcleo familiar, quienes adquieren bienes y servicio en primera medida son los padres; pero es así como muchos de esos bienes van dirigidos a satisfacer necesidades propias de los niños, niñas y adolescentes; toda vez, que son ellos quienes determinan la escogencia de los bienes y servicios a consumir como destinatario final. Por tanto, resulta necesario porque se podrá establecer la responsabilidad en materia de información y publicidad que la ley confiere a favor de los menores, como deber constitucionalmente reconocido (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Así mismo, a nivel personal, esta investigación se justifica, porque sus resultados van a permitir tener claridad frente a los derechos, deberes de los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, como también a los anunciantes, a los padres que compran en representación de sus hijos, a los proveedores y productores y, en general, a toda la comunidad, lo que permitirá tener a los actores de la cadena de consumo más educados frente a las responsabilidades que la legislación especial les asigna.

En consecuencia, a tan novedoso tema, que nos permitirá adquirir un nuevo conocimiento y que, a su vez, permitirá difundirlo en la comunidad colombiana, por las herramientas que la misma norma nos ofrece y, finalmente, sentar un precedente. Nos hemos planteado la siguiente pregunta problema: ¿Cuál es el ámbito de protección del estatuto del consumidor (Ley 1480 del 2011), respecto a la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores en Colombia?

Para dar cumplimiento a la pregunta problema anteriormente descrita, nos hemos trazado como objetivo general: identificar, el ámbito de protección del estatuto del consumidor (Ley 1480 del 2011), respecto a la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores en Colombia.

Para alcanzar el objetivo general, nos planteamos tres objetivos específicos, que consisten en:

1. Analizar, los referentes normativos existentes en Colombia con relación a la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes.
2. Categorizar cuáles son los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la publicidad e información en las relaciones de consumo.
3. 2.1 Determinar los deberes de los anunciantes respecto de la información y publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes.
4. Socializar ante la comunidad académica los resultados de la presente investigación.

Seguidamente, se presenta la metodología que se llevará a cabo para alcanzar los objetivos previamente mencionados.

Metodología

Investigación de tipo jurídico que busca analizar e interpretar la normatividad existente en Colombia, con relación a la garantía de protección que establece el estatuto del consumidor en la información y publicidad de bienes y servicios dirigidos a la comunidad infantil, con un enfoque de carácter cualitativo. Se pretende describir cuáles son los derechos de los niños, niñas adolescentes en temas de información y publicidad cuando medie una relación de consumo, y cuáles son los diferentes mecanismos de protección que establece el estatuto, el código de infancia y adolescencia y el decreto 975 del 2014, entre otras disposiciones normativas de carácter internacional.

Seguidamente, la fuente de análisis es de índole secundaria, porque el objeto de análisis fue la Ley 1480 de 2011, correspondiente al estatuto del consumidor de Colombia, el cual consagra derechos, deberes, mecanismos administrativos y judiciales de protección, autoridades competentes; la Ley 1098 del 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, que consagra los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes, el decreto 975 del 2014, por el cual se reglamentan

los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores.

El diseño metodológico de la investigación, en consecución de los objetivos específicos ya enunciados, se desarrollará bajo las etapas: (a) para cumplimiento del objetivo número uno, se realizará una matriz de información que contemplará todas las normas constitucionales y legales que protegen el derecho a la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes, en adelante NNA, en Colombia; (b) en segunda medida, para darle cumplimiento al objetivo número dos, se plantearán de manera cronológica los derechos y deberes de los NNA en su calidad de consumidores, y (c) finalmente, para cumplimiento del objetivo 2.1 se indicará cuáles son los deberes que tienen los anunciantes de información y publicidad dirigido a NNA en Colombia, según el decreto 975 del 2014.

Normas constitucionales y legales que protegen el derecho a la información y la publicidad dirigida a los NNA en Colombia

La Constitución Política de 1991, en su artículo 44, desarrolla los derechos fundamentales de los niños, estableciendo prioridad en la protección de derechos a la vida, la integridad física, la salud, etc. A su vez, prohíbe cualquier forma de violencia física o moral efectuada sobre los menores, este artículo cobra relevancia en materia de consumo, toda vez que cualquier información o publicidad que cause de manera directa o indirecta un daño al menor, será prohibida y deberá tener su respectiva sanción (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En este contexto, el artículo 45 enfatiza en la protección y la formación integral del adolescente y su participación activa en aquellos eventos que correspondan al desarrollo de su educación y progreso como jóvenes; mientras que el artículo 78 indica cuál es el control que el Estado realiza sobre los bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, como también toda la información que se le suministra al público en su comercialización (artículos 44, 45 y 78, Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, aprobada en Colombia a través de la Ley 12 de 1991, en su artículo 17, reconoce la importancia de la función que desempeñan los medios de comunicación, y les impone a los Estados Parte, entre otros, los deberes de:

(a) velar por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales; (b) propender a que la información y el material al que accedan los niños tengan por finalidad contribuir con su bienestar social, espiritual, moral y su salud física y mental; y (c) promover la elaboración de directrices apropiadas para la protección de los niños contra la información y materiales que puedan ser perjudiciales para su adecuado desarrollo.

La Ley 1480 del 2011 estatuto del consumidor colombiano, en el artículo 1, numeral 5 indica que: “La protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el código de la infancia y la adolescencia”, y en el artículo 3, numeral 1.4, Derecho a recibir protección contra la publicidad engañosa.

Artículo 28: Derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes. El gobierno nacional reglamentará, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la ley 1098 de 2006.

A su vez, el Decreto 975 del 2014 los artículos 1 y 2:

Objeto. El objeto del presente decreto es reglamentar los casos, la forma y el contenido en que se deberá presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores por cualquier medio, sea impreso, electrónico, audiovisual, auditivo, entre otros.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente decreto es aplicable en general a las relaciones de consumo, a la responsabilidad de los productores, proveedores y en particular a quienes intervengan en el suministro de información a niños, niñas y adolescentes en calidad de consumidores,

Y la Ley 1098 del 2006 Ley de Infancia y Adolescencia:

Artículo 34: Derecho a la información. Sujeto a las restricciones necesarias para asegurar el respeto de sus derechos y el de los demás y para proteger la seguridad, la salud y la moral, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas a través de los distintos medios de comunicación de que dispongan. (Ley 1098 del 2006 Ley de Infancia y Adolescencia, 2006)

Cuando se habla del anunciante, es el emisor, inversor, ordenante y responsable de la publicidad. Como tal, tiene unos derechos y unos deberes. Desde el punto de vista legal *es la persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad*. Entonces, resulta ser la publicidad en materia de consumo, el conjunto de estrategias con las que una empresa da a conocer sus productos a la sociedad.

La publicidad utiliza como principal herramienta los medios de comunicación, estos son tan diversos y tienen tanta expansión e impacto en el público en general que son fundamentales para el comercio en general. Si un producto no es publicitado, difícilmente las personas lo conocerán y se referirán a él como algo de buena calidad respecto al nombre que posee. La publicidad es una estrategia de marketing para posicionar los productos en el mercado global, su participación en la expansión de las empresas es precisa y necesaria.

El correspondiente factor que se emplea para la diversificación de bienes y servicios es referencial, pero lo que se busca es que el impacto en la sociedad sea aceptable, para darle paso al consumismo activo. Como también lo define el estatuto del consumidor colombiano, indicando que la publicidad es toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo (Congreso de la República, 2011).

Por otro lado, se entiende por información todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, el peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización (Congreso de la República, 2011)

Seguidamente, El Código de la Infancia y la Adolescencia incorporó lo siguiente en el artículo 3 la definición que diferencia al niño o niña y adolescente así:

Ante lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que en Colombia la expresión “niño” solamente se refiere a las personas entre los 0 y los 12 años de edad, sin perjuicio de los derechos que tienen los adolescentes por ser menores de 18 años. (Congreso de la República de Colombia, 2010)

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

Los adolescentes son los jóvenes que no son mayores de edad, pero tienen la madurez y la capacidad para participar en los organismos privados o públicos que tengan como fin la protección de la juventud en virtud al artículo 45 de la Constitución. A pesar que la Constitución no define las edades específicas para identificar qué grupo de personas son adolescentes, la Corte manifestó que la Constitución realizó dicha distinción con el objetivo de darle prevalencia a la participación que pueden tener los adolescentes dentro de la Sociedad, quienes por su mayor grado desarrollo y madurez deben ser integrados a la sociedad para tomar decisiones. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

De la misma manera, será consumidor, toda persona natural o jurídica, que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el usuario (Congreso de la República, 2011).

La perspectiva global del pequeño consumidor

Respecto a la protección de las garantías de los NNA en lo concerniente a la salvaguarda de los derechos de los consumidores así como a la información y publicidad dentro del Derecho de Consumo, ha sido favorable y protectora, toda vez, que la comunidad internacional en sus respectivas legislaciones consideran a la niñez y adolescencia como

verdaderos consumidores, que jugando un papel relevante tanto en la sociedad como en el mercado, muy a pesar de no ser generalmente sujetos activos de la relación de consumo.

Sin embargo, el derecho internacional ha referido que, si bien, los niños y adolescentes no son sujetos activos en las relaciones jurídicas entre productores, proveedores y consumidores o usuarios, es fundamental una protección apropiada de los niños frente a la información y publicidad de productos, así como servicios no adecuados a su edad y desarrollo mental, mediante el respeto, promoción y protección por parte de las empresas y el estado de los derechos de los NNA.

Así mismo, la Convención sobre los Derechos del Niño ha indicado que “todos los niños, niñas y adolescentes tienen: derecho a expresar su opinión y a que ésta sea tenida en cuenta”. Por lo anterior, en países suramericanos, como Argentina, y europeos, como el Reino Unido, las empresas le dan un valor fundamental a la opinión y voz de los menores en distintas etapas de sus proyectos para el lanzamiento al mercado de algún producto, bien o servicio.

Es decir, las empresas interactúan todo el tiempo con los niños por medio de sus empleados, como parte de la comunidad en la que operan, como consumidores directa o indirectamente dejan entrever la importancia y trascendencia de la protección de los menores respectó a esta temática. Bajo el anterior razonamiento, es pertinente resaltar la gran importancia de la aplicación y desarrollo de políticas garantistas a los derechos de los NNA, puesto que, son el futuro y base fundamental de la sociedad, tanto que, en nuestro derecho interno, como en el externo la niñez y adolescencia son sujetos de especial protección.

Principales aspectos del decreto 975 del 2014, que regula la publicidad e información dirigida a niños, niñas y adolescentes

El Estado colombiano, como garante de derechos y libertades consagradas como fines constitucionales, da aval al ejercicio de salvaguardar todas las garantías que se encuentran en cabeza de los NNA, tanto así, que se inmiscuye en su calidad como pequeños consumidores; este caso no fue la excepción, es decir, que con posterioridad a la promulgación del estatuto del consumidor, que establecía como directriz la protección especial para este sector, se crea el Decreto 975 del 2014, “por el cual se reglamentan

los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores” (Congreso de la República, 2011).

El decreto previamente citado surge como mecanismo de defensa frente a posibles abusos o descontrol de los anunciantes en las publicidades que, de manera desconsiderada e infame, emitan al público infantil; en donde, no se puede olvidar el rol fundamental y determinante que cumple el niño y adolescente en el hogar, tanto así, que son quienes deciden qué bienes y servicios deben comparar.

Artículo 28. Derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes. El gobierno nacional reglamentará, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la ley 1098 de 2006.

Una vez contemplada esta disposición legal, la importancia de lo anterior, se radica en la entrada en vigor del mencionado decreto, que entra a regular este tipo de relaciones de consumo, que de carácter especial se dirigen directamente a los NNA, que son los receptores de la información y publicidad emitida por el anunciante, por ende, se plantea un catálogo de derechos a favor de ellos, contemplados en el artículo 3 del decreto 975 del 2014.

Artículo 3. Del presente decreto, plantea cuales son los derechos de este sector, en cuanto a la información y publicidad. La información dirigida a los niños, niñas y adolescentes deberá ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea. Toda forma y contenido de comunicación que tenga por finalidad influir en las decisiones de consumo de los niños, niñas y adolescentes no podrá inducir a error, engaño o confusión.

Los anuncios publicitarios dirigidos a niños, niñas y adolescentes no contendrán ninguna forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de una persona.

De acuerdo con lo anterior, se plasma el derecho a la información dirigida a los NNA como prioridad en cuanto a su circulación, en el entendido que, su contenido debe ser de la manera más clara, veraz, suficiente, oportuna, precisa e idónea, que les permita a los niños comprenderlo desde su etapa, como también desde el nivel de madurez mental que su mismo ciclo de vida le brinda, siendo esta un recurso por excelencia, que otorga significado o sentido a la realidad.

En este contexto, es claro que esa publicidad no debe, en ninguno de los casos, inducir a error, engaño, desconcierto o confusión de esta población, que si bien es cierto, en primera mediada se guían por una atracción meramente visual del producto, ya sea bien o servicio, correspondiéndole a los padres la labor de interpretación e instrucción del mismo, olvidando así el anunciante proporcionarle como principal objetivo estrategia de publicidad al destinatario final, que para este caso resuelta son los NNA.

Finalmente, no se podrá desconocer los fines esenciales del Estado al constituirse como una sociedad pluralista e incluyente que, de igual manera, pretenda el bienestar de la familia, como núcleo esencial de la sociedad, y es así como en el escenario del pequeño consumidor (como son nuestros niños), que todas aquellas publicidades referidas a su condición deben estar exentas de todo signo de violencia, acoso o discriminación alguna, por raza, ideología, religión o género.

Riesgos y garantías de los NNA en las relaciones de consumo

Existen múltiples teorías psicológicas para abordar el fenómeno del consumo en los niños, en particular desde la psicología del desarrollo, la cual aborda, como su nombre lo indica, el proceso de desarrollo del ser humano en todas sus etapas, desde la niñez hasta la vejez. Esta área de investigación de la psicología apoya el estudio de los niños y el consumo,

en tanto que identifica los cambios cognitivos en los infantes y permite determinar los efectos de los comerciales en distintas etapas del desarrollo del niño (Congreso de la República de Colombia, 2010).

Se ha establecido que el principal riesgo al que están expuestos nuestros menores es al sometimiento al engaño o desilusión, influenciada por la mala publicidad o desinformación, que incide en sus decisiones de consumo, y más cuando su concepto al interior del hogar es fundamental, porque todas las intenciones van enmarcadas a complacer al protagonista de la familia: el niño, niña o adolescente.

De igual manera, una de las pretensiones que nos plantea el decreto es a realizar, por medio del anunciante, un ejercicio pedagógico, de carácter lúdico visual, que permite que sea del alcance del consumidor infantil, es decir, educarlo, en cuanto a sus derechos, deberes y riesgos, guiado por el interés superior del niño, que es lo que nos atañe. Por otro lado, encontramos un aparte que contempla amplias garantías a favor de ellos, como es la Ley de Infancia y Adolescencia que regula lo atinente al goce de plenos derechos, a gozar de un ambiente sano y su derecho a la vida e integridad, todo en función de ellos. El anunciante deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Evitar el uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que no correspondan a la realidad del producto en lo relacionado con su funcionamiento o características.
2. En toda información o publicidad en la que se exponga el funcionamiento o uso de un producto, se encuentra prohibido:
 - a. Indicar o representar una edad diferente de la requerida para que el niño, niña o adolescente ensamble las piezas u opere el producto.
 - b. Exagerar el verdadero tamaño, naturaleza, durabilidad y usos del producto.
 - c. No informar que las baterías o accesorios que se muestran en el anuncio no están incluidos en el empaque del producto o que se venden por separado.
 - d. No informar que para el funcionamiento de un producto se requiere de baterías o algún elemento complementario.

- e. En todos los eventos en los que se informe o anuncie un bien o servicio para cuya adquisición se deban realizar llamadas o enviar mensajes de texto o multimedia que supongan un costo para el consumidor, deberá informarse expresamente su valor y advertir al niño, niña o adolescente, que previo a realizar la llamada o enviar el mensaje, debe solicitar autorización de sus padres.
- f. No deberá contener imágenes o información de contenido sexual, violento, discriminatorio o que promueva conductas contrarias a la moral y a las buenas costumbres.
- g. No deberá contener imágenes o información relacionadas con el consumo de estupefacientes o bebidas alcohólicas, salvo que se trate de campañas de prevención.
- h. No deberá usar Imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran al niño, niña o adolescente, que no adquirir o usar un producto, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo.
- i. No deberá afirmar ni insinuar que el consumo de un alimento o bebida sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo y cena).
- j. No podrá utilizar expresiones cualitativas, diminutivos o adjetivos respecto del precio del producto.

Importancia del cumplimiento de los deberes de los anunciantes, respecto de información y publicidad frente a NNA

Si bien es cierto que la Ley 1480 del 2011 regula la forma y contenido en cómo debe presentarse por parte de los anunciantes, entendidos estos como (persona o empresa que anuncia un producto o servicio), la información y publicidad suministrada a los NNA, en su condición de consumidores, dentro de las relaciones jurídicas entre productores, proveedores y consumidores o usuarios, estas brillan por su no aplicación y materialización, por parte de los anunciantes. Muchas veces, no se cumple con lo tipificado en nuestra normatividad. Cabe resaltar, que el Estatuto del

Consumidor colombiano elevó la información a la categoría de uno de sus principios generales; así dispone el artículo 1 numeral 2 de la Ley 1480 del 2011.

El acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundamentadas. Ahora bien, la norma califica la información con el adjetivo de adecuada, y debe, entonces, concluirse que no solo debe ser la suficiente para que el consumidor pueda hacer elecciones “bien fundadas”, según el texto literal de la disposición, sino que debe ser completa, comprensible y no engañosa (Morgestein, 2015).

Ahora, como bien se mencionó, además de ser la información un derecho y deber, es un principio rector de la Ley 1480 del 2011, principio que debe ser aplicado a la niñez y adolescencia, por carecer de herramientas que exigen su realización en los casos de vulneración.

El Decreto 975 del 2014 establece que los anuncios publicitarios no podrán contener ninguna forma de violencia, discriminación, acoso ni, en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de la persona. De igual forma, El artículo 3 del decreto reitera que la información dirigida los NNA debe ser suficiente, “veraz, clara, oportuna, precisa e idónea, y proscribire la publicidad engañosa”.

Posteriormente, el artículo 4 parte de que la información y publicidad deberá ser respetuosa de sus condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propias de su edad, para establecer deberes formales y materiales de información en cabeza de los anunciantes respecto de contenidos comunicativos de índole comercial que van dirigidos a menores de edad (Cristancho, 2014).

Bajo el anterior razonamiento, es evidente que el cumplimiento de este deber por parte de los anunciantes no solo acarrea el cumplimiento de una obligación normativa, sino también, la protección a la integridad y desarrollo y respeto de la dignidad humana que armoniza con nuestra carta política, normatividad que es realmente protectora de los derechos de la niñez y adolescencia.

Es evidente que, en virtud de la Ley 1480 de 2011 y el decreto 975 de 2014, los anunciantes tienen el deber (por medio de la información y publicidad de sus productos, bienes y servicios) de garantizar mediante el

cumplimiento de esta obligación la protección de los menores en el mundo del consumo; toda vez, que dentro de la relación de consumo se encuentran en situación de indefensión y vulnerabilidad, por tanto, el cumplimiento de sus deberes conlleva a un gran aporte social y un respeto a sus derechos. Debido a lo anterior, los principales deberes de los anunciantes son:

- Que los anuncios correspondan con la realidad respecto de las características y funcionamiento del producto; de esta norma deriva la obligación de que en la pieza informativa se indique o represente la edad del niño a la que va dirigida, y se informe la existencia de elementos complementarios para el funcionamiento del producto (Gonzalez, 2014).
- En especial, que las baterías no se incluyen dentro del empaque o que se venden por separado, si es el caso. Deber fundamental, puesto, que los menores muchas veces, al no tener claro dichas características y al no tener la capacidad de identificación y cuestionamiento sobre el producto, caen en la ficción de lo publicitado en el mercado, y muchas veces dicho producto no es el que esperaban, sin cumplir con las calidades deseadas, por tanto, es importante la aplicación y cumplimiento de este deber para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el consumo.
- Que los anuncios salvaguarden la moral y las buenas costumbres, no ilustren el consumo de estupefacientes ni bebidas alcohólicas, salvo que se trate de campañas de prevención, no promuevan tratos discriminatorios ni afirmen o insinúen que, por el consumo de un alimento, se sustituye alguna de las tres comidas diarias. Este deber no solo acarrea una obligación al cumplimiento de informaciones y publicaciones sanas para los menores, sino que también busca promover el desarrollo idóneo y positivo de la niñez y la adolescencia.
- Que los anuncios promuevan el consumo responsable; para ello se excluye la utilización de expresiones cualitativas y adjetivas referidas al precio, tales como “baratico” “pesitos”, entre otros, y se obliga la inclusión de advertencias sobre la validez de los negocios cuando puedan ser ejecutados por menores en

plataformas digitales (Numeral 8 del artículo 4 del Decreto 975 del 2014). Con este deber se busca que expresiones publicitadas no conduzcan en error a los menores, asimismo, que no conlleven a una alteración de su comprensión.

- Que se diferencie el contenido editorial del publicitario en programas de radio y televisión nacionales difundidos en horario infantil o familiar, cuyo contenido sea dirigido a este tipo de consumidores. Es necesario que se precise por parte de los medios de comunicación y publicitarios de forma expresa que el anuncio no hace parte de dicho programa, por ende, es de gran importancia la leyenda “el presente es un anuncio” para efectos de aclaración al menor.

Bajo la anterior reflexión, es esencial el cumplimiento de estos deberes, para la creación de una cultura de consumo respetuosa de los derechos de los NNA y de toda la sociedad en general.

Conclusión

Se ha logrado identificar el ámbito de protección del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 del 2011) respecto a la publicidad e información dirigida a los NNA, en su calidad de consumidores, esta reconoce formalmente la calidad de consumidores de los NNA en Colombia.

Esta población se encuentra respaldada por una amplia legislación legal, que protege y, de forma clara, le indica al enunciante de la información y publicidad, que vaya enmarcada a la población infantil, los requisitos y deberes que deben cumplir, a efecto de evitar posibles vulneraciones de derechos a nuestros menores, que como quedó claro en el desarrollo de esta investigación, se encuentran investidos de muchas garantías constitucionales a su favor y se protege tal calidad de igual manera a nivel internacional, mediante la convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño aprobada en Colombia a través de La ley 12 de 1991.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Congreso de la República. (octubre de 12 de 2011). Ley 1480 del 2011. *Estatuto del consumidor colombiano*. Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (2010). Instituto colombiano de bienestar familiar: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0027891_2010.htm
- Cristancho, E. (01 de agosto de 2014). *Asuntos Legales*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/publicidad-e-informacion-dirigida-a-ninas-ninos-y-adolescentes-2152111>
- Decreto 975 del 2014. Colombia.
- Gonzalez, O. (18 de junio de 2014). *La República*. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de http://www.larepublica.co/deberes-del-anunciante-respecto-de-informacion-y-publicidad-dirigida-los-menores-de-edad_135221
- Ley 1098 del 2006. Colombia.
- Morgestein Sánchez, W. (2015). El concepto de información en el Estatuto del Consumidor colombiano. Un estudio jurídico de la institución en la Ley 1480 de 2011. *Revista de Estudios Sociojurídicos*, 17(1), 120. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73333009006/html/index.html>
- Numeral 8 del artículo 4 del Decreto 975 del 2014. (s.f.).

Capítulo 11



Condición de asilado y refugiado en Colombia

Nadin Madera Arias¹, Camilo Hernández Scaldaferro²,
Carlos Payares Tapias³

Resumen

Condición de asilado y refugiado en Colombia es una investigación que trató sobre las circunstancias en que una persona dispone del derecho, sea del asilo o del refugio, cuando haya inmerso la violación de derechos humanos en vista del reconocimiento internacional que ha adoptado el Estado colombiano en esta materia, de tal modo que el estudio, a través de sus resultados, se centró en establecer los postulados doctrinales y jurídicos de ambas figuras, entre ellas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Americana de Derechos Humanos, así como una normativa nacional.

Palabras clave: asilado, refugiado, reconocimiento internacional.

Abstract

Asylum and refugee status in Colombia is a partial investigation that deals with the circumstances in which a person disposes of the law of the sea of asylum or refuge when there are dives, the violation of human rights in view of the international recognition that the Colombian State has adopted in this matter, in such a way that the study through its partial results focused on establishing the doctrinal

1 Magister en Derecho de Estado con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Abogado Egresado de la Universidad Simón Bolívar, Docente del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–CORPOSUCRE, director del Grupo de Investigación GINCIS de la Facultad de Ciencias Sociales de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre–CORPOSUCRE. Correo electrónico: Nadin_madera@corposucre.edu.co. ORCID: 0000-0002-1998-3284.

2 Camilo Andrés Hernández Scaldaferro. Estudiante de VI semestre de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre CORPOSUCRE. Código ORCID: 0000-0002-6421-3692. Correo electrónico: Hernandezscaldaferro@gmail.com

3 Especialista en Derecho Administrativo. Abogado. Profesor universitario de la Universidad de Sucre. Correo electrónico carlos_payares@corposucre.edu.co

and legal postulates of both figures, among them, the Convention on the Status of Refugees, the American Convention on Human Rights as well as a national regulation Therefore.

Keywords: asylum, refugee, international recognition

Introducción

El tema de la condición de asilado y refugiado se ha tornado en una apariencia inconexa entre lo que se estipula a partir de un compromiso internacional de Estados y lo que radicalmente implica el acceso a tales mecanismos y la tutela de derechos. Esta circunstancia, se difunde no solo a nivel nacional, sino también en el marco internacional, y concurre una disputa de igualdad para ser concedido el asilo y refugio y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos que, de alguna forma, han sido vulnerados o relegados a ciertas causas internas de un país en concreto.

Este estudio es parte de una propuesta de investigación en alianza con un grupo de México para analizar la condición de asilado y refugiado desde un contexto comparado, bajo los parámetros internacionales contemplados en el Convenio de Ginebra de 1951 y demás pactos, así como de normas jurídicas respectivas. Si bien, se atiende un resultado parcial en base al primer objetivo específico de investigación, la temática se enfoca en la comprensión del derecho de asilo y refugio partiendo de los Estados que han asumido los compromisos internacionales e inmersos en sus ordenamientos internos, incluyendo la interpretación constitucional que se dé a los conceptos objeto de estudio.

Metodología

La investigación parte desde la aplicación del paradigma constructivista, de manera que implica la existencia de una interacción entre el docente y el estudiante en el transcurso del estudio, puesto que origina una labor recíproca y constante de conocimiento, de tal modo que sea posible arribar a una sinopsis productiva, y que los contenidos aportados garanticen un mutuo aprendizaje significativo para ambos.

Asimismo, sustenta una práctica pedagógica que proyecta la inevitable y necesaria relación entre la concepción y la metodología que se debe tener respecto de la enseñanza y el aprendizaje, como también ciertos aspectos vinculados entre sí, entre ellos: los objetivos, los contenidos, la metodología misma y, de por sí, las técnicas y recursos, para luego culminar con el proceso de evaluación. Por lo tanto, en el contexto educativo, es esencial hacer referencia al constructivismo, puesto sus prácticas educativas cotidianas requieren clarificarse a fin de alcanzar el objetivo común de la educación, que es el aprendizaje (Ortiz, 2015).

El enfoque metodológico del presente estudio es de carácter cualitativo, ya que desde ahí se establecen ciertas hipótesis, variables, así como la extensión del objeto de estudio. Además, dicho enfoque tiene como interés por un lado la formulación de teorías, como punto de llegada, y de igual forma es el resultado de su proceso investigativo (Tamayo, citado en Madera, et al., 2019). Además, como puntualiza Monje (2011):

La investigación cualitativa por su parte, se nutre epistemológicamente de la hermenéutica, la fenomenología y el interaccionismo simbólico. El pensamiento hermenéutico parte del supuesto que los actores sociales no son meros objetos de estudio como si fueran cosas, sino que también significan, hablan, son reflexivos. También pueden ser observados como subjetividades que toman decisiones y tienen capacidad de reflexionar sobre su situación, lo que los configura como seres libres y autónomos ante la simple voluntad de manipulación y de dominación. El pensamiento hermenéutico interpreta, se mueve en significados no en datos, está abierto en forma permanente frente al cerrado positivo. Se interesa por la necesidad de comprender el significado de los fenómenos y no solamente de explicarlos en términos de causalidad. Da prioridad a la comprensión y al sentido, en un procedimiento que tiene en cuenta las intenciones, las motivaciones, las expectativas, las razones, las creencias de los individuos. Se refiere menos a los hechos que a las prácticas. (p. 12)

En el marco del tipo de investigación, este es llevado a cabo desde el alcance descriptivo, toda vez que tiene como propósito determinar distintas características o rasgos importantes de cualquier fenómeno que esté dentro de los márgenes del estudio que se analice (Hernández, Fernández y Baptista, citado en Hernández, Hernández, Ríos, et al., 2017).

Al mismo tiempo, Dankhe, citado en Hernández, Fernández y Baptista (1991) manifiesta que “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (p. 60). De este modo, a partir de este tipo de investigación se sustenta todos los pormenores que desencadena la condición de asilado y refugiado en Colombia.

Por otra parte, la adopción de un análisis documental es producto de ciertos atributos que implica necesidades informativas, de aquí que el conocimiento sea de un campo exclusivo, de algún documento en particular o la información destacada respecto de un tema específico, esto hace viable la escogencia del análisis documental para el presente estudio (Vickery, citado en Madera et al., 2019).

Más aún, como resultado de que el estudio estará, así mismo, centrado en un asunto bibliográfico sobre diversas posturas jurídicas de autores, como de preceptos jurisprudenciales relativos a la condición de asilado y refugiado en Colombia, esto conlleva a que ese complejo de operaciones que aquejan el contenido y a la forma de los documentos facilite su identificación, difusión y recuperación, para así configurar otros escritos útiles respecto de un tema en concreto (Pinto, citado en Madera, et al., 2019).

Resultados y discusión

En este apartado se presentan los resultados y discusiones de la investigación tomando en consideración la conceptualización del derecho de asilo y refugio, así como el derecho de asilo en la jurisprudencia constitucional colombiana.

Conceptualización del derecho de asilo y refugio

El asilo desde el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha establecido a partir de una institución jurídica que se destina a proteger individuos cuya vida o libertad se enfrentan a una cierta amenaza o peligro, por causas de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2000).

Paralelamente, el Instituto de Derecho Internacional, Reunión de Bath, citado en Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018) definió el término asilo como “la protección otorgada por un Estado en su territorio o en otro lugar bajo el control de alguno de sus órganos a una persona que ha venido a solicitarla” (p. 34). Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2004) consideró que “el asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento, por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección” (pp. 99-100).

De igual modo, el asilo se refiere a una práctica mediante la cual un Estado garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con la violación de uno o varios de sus derechos fundamentales. Aunque suele asociarse al plano netamente político, en realidad se trata de un recurso más amplio, que también engloba a quienes sufren persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenecer a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas (ACNUR, 2016).

Pues así, puntualizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018) en torno al concepto de la figura del asilo:

En sentido amplio descansa sobre un núcleo duro que se relaciona, por un lado, con la protección que un Estado ofrece a una persona que no es de su nacionalidad o que no reside habitualmente en el territorio del mismo y, por el otro, con no entregar a esa persona a un Estado donde su vida, seguridad, libertad y/o integridad se encuentran o podrían encontrarse en peligro. Ello toda vez que el fin primordial de la institución es preservar la vida, la seguridad, la libertad o la integridad de la persona. (p. 34)

Antes bien, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018) instituyó que “el asilo es la figura rectora que recoge la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de las personas forzadas a huir de su país de nacionalidad o residencia habitual” (p. 23). Aunado a lo anterior, agregó que:

El asilo en sentido estricto o asilo político, es la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales cuando su vida, integridad personal, seguridad y/o libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro, con motivo de persecución por delitos políticos o comunes conexos con estos, o por motivos políticos. El asilo en sentido estricto coincide con la llamada “tradición latinoamericana del asilo”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, pp. 23-24)

Tal es así lo precedente que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), precisó la conveniencia jurídica de la expresión asilo político, como sigue:

La terminología de “asilo político” fue utilizada en distintas convenciones latinoamericanas para referirse al asilo diplomático, mientras que el “refugio político” fue adoptado como un término sinónimo del asilo territorial, a pesar de que todos estos institutos se otorgaban en beneficio de personas perseguidas por delitos políticos o conexos o por motivos políticos. De este modo, el asilo diplomático se ha denominado también asilo político y el asilo territorial se ha llamado en algunas ocasiones refugio o refugio político. (p. 23)

En vista de la concepción del asilo en sentido estricto, este admite una clasificación respectiva, como lo atribuyó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018):

- i. Asilo territorial: consiste en la protección que un Estado brinda en su territorio a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos. El asilo territorial se

encuentra intrínsecamente relacionado con la prohibición de extradición por delitos políticos o comunes cometidos con fines políticos.

- ii. Asilo diplomático: consiste en la protección que un Estado brinda en sus legaciones, navíos de guerra, aeronaves de guerra y campamentos, a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos o comunes conexos. (p. 24)

Al margen de la Declaración de Cartagena de 1984, citada en Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018), la definición del asilo se torna ampliada conforme a dicho estatuto, de modo que sostuvo acerca de la institución del asilo que:

Comprende la protección de aquella persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. (p. 24)

Por otro lado, el concepto de refugiado, más allá de lo estatuido por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, cabe anotar que la Declaración de Cartagena de 1984 adoptó otros componentes de acuerdo con los desafíos de protección humanitaria que se suscitan actualmente, pues bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018) remarcó que:

Dicha Declaración amplió la definición de refugiado para abarcar, además de los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos

internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (p. 32)

Análogamente, desde un criterio conceptual, los refugiados son personas que no pueden regresar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución, conflicto, violencia u otras circunstancias que hayan perturbado seriamente el orden público y que, como resultado, requieren protección internacional (ACNUR, s.f.). En cuanto a una pauta diferenciadora de la noción tanto del asilo como del refugio, el ACNUR (2004) contempló destinar la respectiva oposición en el rango de origen de las figuras, puesto que:

El vocablo asilo se reserva para designar al sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial, reconocido a través de las convenciones latinoamericanas, y es menos utilizado en el contexto del Derecho Internacional de los Refugiados. En cambio, se utiliza el vocablo refugio para designar, por una parte, al sistema universal de protección de los refugiados basado en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y a su Protocolo de 1967. (p. 38)

Igualmente se configuran otras distinciones entre ambas instituciones, en efecto, como quiera que el asilo es exclusivo en el ámbito latinoamericano y el refugio es parte integrante del sistema universal de protección de los refugiados; más aún, siendo este último una creación convencional universal destinada a proteger grupos de personas, entonces el primero representa una figura convencional regional estipulada en el mundo latinoamericano determinada para amparar a individuos (ACNUR, 2004). Desde luego, bajo el sustento sea doctrinario o legal de los institutos del asilo y el refugio para contextualizarlos en el presente estudio, por una parte, Palomera y Norambuena (2018) contemplaron la definición de los asuntos mencionados desde un criterio divergente así:

Es necesario establecer las diferencias entre asilo y refugio. En el primer caso, quienes solicitan esa condición son personas que buscan protección en legaciones diplomáticas de un país o lugares que se consideren como parte de la extensión del territorio nacional: consulados y residencias diplomáticas.

Medios de transporte como buques o aviones de un determinado país, son también considerados parte de la soberanía territorial. Es ese el asilo diplomático. Por su parte, nuestro tema central, el refugio, se acepta como tal lo dispuesto por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 en que se expresa que un refugiado es una persona que busca amparo en un país distinto al propio debido a temores de ser perseguido por condición de raza, religión u origen natal. (p. 134)

De modo similar a lo anterior, conveniente es destacar lo puntualizado por O'Donnell et al., citados en Arlettaz (2016) que:

Se ha indicado que la diferencia entre uno y otro es que el asilo se otorga para proteger a una persona que es perseguida por delitos políticos, mientras que el refugio tiene una finalidad protectora más amplia que comprende a cualquier persona perseguida. (p. 195)

Concretamente, es propio asimilar que el asilo sea de tradición latinoamericana y con ello que es otorgado a los perseguidos por delitos políticos o conexos, aunque también por otras razones en determinados casos. Incluso, la institución del asilo implica una protección genérica que incluye tanto el régimen de los refugiados de la Convención de 1951 como el del asilo que es propio de los tratados latinoamericanos, de modo que esta distinción es próxima al uso léxico de los documentos internacionales, aunque tampoco es siempre estricta (Arlettaz, 2016). Al mismo tiempo, en términos precisos expresa Arlettaz (2016), respecto del dualismo asilo-refugio:

Cuando la palabra asilo es usada en el sistema universal aplica a diversos casos de persecución; y en la Declaración Americana a cualquier caso de persecución que no sea motivada en delito común. Por otra parte, es verdad que el refugio de la Convención de 1951 ofrece una protección más amplia que el asilo de la tradición latinoamericana, pero no parece que sea más amplia que el asilo de la Declaración Universal, de la Declaración sobre Asilo Territorial o de los instrumentos interamericanos de Derechos Humanos. (p. 196)

Aun así, el mismo Arlettaz (2016) detalló de forma estricta en relación con el asilo y refugio que:

No es posible distinguir el asilo y el refugio como si fueran dos instituciones distintas y bien delimitadas. Más bien parece que existen múltiples instrumentos de protección internacional de personas perseguidas que tienen grados de obligatoriedad diferente y que guardan complejas relaciones entre sí. El alcance concreto de la protección internacional que un Estado pueda o esté obligada a dar y, en su caso, las características de los derechos y deberes en cabeza de las personas protegidas dependerán en cada caso de los compromisos internacionales que haya asumido ese Estado. Si para esa protección se utiliza el término asilo o el término refugio también dependerá del contexto convencional en el que esa protección se enmarque, aunque no parece que sea tan importante que se use uno u otro término mientras que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales. Igualmente, si el Estado decide, de modo interno, organizar un sistema unitario de protección internacional o, por el contrario, establecer causas diferentes (por ejemplo, uno para quienes solicitan protección bajo determinada convención de la tradición latinoamericana y otros para quienes solicitan protección bajo la Convención de 1951) es una cuestión que, aunque por supuesto tiene gran relevancia práctica desde el punto de vista del solicitante de protección, es irrelevante desde la perspectiva internacional mientras el Estado cumpla con sus obligaciones en la extensión debida. (pp. 196-197)

Por su parte, Rendón (2011), contempla acerca del asilo desde una aproximación conceptual que:

En la actualidad el asilo presenta un carácter esencialmente estatal y humanitario y constituye una manifestación de la soberanía del Estado que acoge en su territorio a los extranjeros que, por persecución o temor a ser perseguidos, solicitan su amparo; éste puede llevarse a efecto bien en el territorio

del Estado –el llamado asilo territorial-, bien las misiones diplomáticas o en las Oficinas Consulares –asilo diplomático–. (pp. 15-16)

En su turno, Moreno, citado en Rendón (2011) destacó en cuanto al asilo que “éste es una institución profundamente arraigada en la conciencia jurídica de hispanoamérica. Tiene el derecho de asilo origen en tiempos remotos, siendo practicado desde las primeras épocas de la historia” (p. 16). Tal es así que surge el denominado derecho de asilo, pues bien, afirma Gómez (2003):

En general, se ha entendido tradicionalmente como una facultad jurídica soberana de conceder refugio a individuos perseguidos, condicionándose su ejercicio a una casi absoluta discrecionalidad por parte de los Estados, últimamente, sin embargo, se ha venido hablando de un derecho de asilo para el individuo, el cual ha sido de hecho consagrado en buen número de países a través de dispositivos e instrumentos constitucionales, pero sin poderse predicar hasta ahora un principio general de derecho en sentido internacional. (p. 617)

De igual forma, la fijación del término asilo como derecho no es ajeno a las enciclopedias jurídicas, por lo menos, la AAVV, citada en Villanueva (2017) sostuvo que se conoce como:

Aquella institución en virtud de la cual un Estado ofrece protección a determinados individuos que no poseen su nacionalidad y cuya vida, libertad o derechos fundamentales se encuentran gravemente amenazados o en peligro por actos de persecución o violencia derivados del comportamiento activo u omisivo de terceros Estados. (p. 120)

Gómez (2003), a partir de una noción del asilo bajo el sistema jurídico internacional sostuvo que:

Vamos a entender por el término de “asilo”, la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se enfrentan ante la prohibición de su persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad de otro Estado, sin que éste tenga la obligación

de facilitar su continuación entregando al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer tal persecución. (p. 616)

Respecto del vocablo *refugio* y su definición dentro de un contexto histórico, Rubio (s.f.) expuso que consiste:

En la existencia de un temor fundado a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, así como el encontrarse fuera del país de nacionalidad y el no poder o no querer regresar por dicho temor o razón, o no querer acogerse a la protección de dicho país. (p. 140)

La Convención de la Organización de la Unidad Africana, citada en Rubio (s.f.) sostuvo en el marco del refugio a partir de su aplicación que:

El término refugiado se aplicará también a toda persona que a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad. (p. 145)

Por otro lado, en el contexto de la concepción jurídica del asilo y el refugio, desde un marco internacional la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, las Naciones Unidas (1951) fijó el término refugio como aquella persona que:

Debido a fundadores temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (p. 2)

Por su parte, el artículo 1° del Decreto 2840 de 2013, compilado en el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, contempló, por un lado, en el literal b, la noción de refugio en el sentido de aquella persona que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, por otro lado, el literal c, puntualizó además respecto del refugio que es:

Cuando una persona por razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso de que carezca de nacionalidad, al país de su residencia. (Presidencia de la República de Colombia, 2015)

Ahora bien, la noción del asilo, a partir de una norma jurídica, se estipula en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 22 numeral 7°, de tal forma que el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero se configura cuando una persona sea objeto de persecución por delitos políticos o conexos con los políticos. De manera que, en base al primer objetivo de investigación, en relación a la conceptualización tanto del asilo como del refugio respecto de autores y normas jurídicas, dichas concepciones reflejan un criterio diferenciador y producto de ello, ambas figuras legales plantean un marco de aplicación de acuerdo a las circunstancias fácticas en las que se encuentre una determinada persona que solicita el amparo de sus derechos humanos, y más aún que son aspectos que se han reconocido a nivel internacional y no es indiferente para el Estado colombiano. Por otro lado, como lo anota Caicedo (1991):

El asilo en América latina ha tenido dos objetivos: a) proteger la vida, la libertad o la seguridad de personas perseguidas por delitos políticos, y b) se relaciona con la aspiración que siempre ha existido de asegurar el respeto de los derechos fundamentales del hombre. El asilo no viola el principio americano de la no intervención. (p. 300)

Podemos verificar aquí que el asilo otorgado con las condiciones requeridas, y de acuerdo a la normatividad, no debe ser considerado como una violación a la majestad de la soberanía de un Estado, y mucho menos entenderse como la intromisión a los asuntos internos de la política del país. Siguiendo la posición de Caicedo, la facultada de calificar la naturaleza del delito político debe corresponder al Estado asilante, porque sin ella la institución del asilo difícilmente podría subsistir, el asilo es acodado cabalmente para proteger a personas perseguidas por el gobierno local, en momentos difíciles para la vida del país.

El derecho de asilo en la jurisprudencia constitucional colombiana

Por otro lado, el derecho de asilo en la jurisprudencia constitucional colombiana ha sido de poco desarrollo. Hasta la fecha solo 3 sentencias se han referido al asunto, la primera de ellas en 1996, al analizar la constitucionalidad de la Declaración de Panamá. En la sentencia de 1996 el Tribunal constitucional afirmó que:

El derecho de asilo, es una garantía que tiene toda persona ante el ordenamiento jurídico internacional, y significa la expresión humanitaria debida a la racionalidad. El asilo surge como una medida que remedia el estado de indefensión de una persona frente a un sistema del cual es disidente, por motivos de opinión política o religiosa. Negar el derecho de asilo a una persona, no sólo equivale a dejarlo en la indefensión grave e inminente, sino que implica la negación de la solidaridad internacional. Pero se advierte que este derecho no procede en el caso de delitos comunes; el asilo, se repite, trata de evitar el estado de indefensión individual ante una amenaza estatal contra la persona, por motivos de índole política, filosófica, religiosa o doctrinaria. (Corte Constitucional. Sentencia C 186, 1996)

De la definición esgrimida por la Corte Constitucional se colige la existencia de tres elementos esenciales, a saber: (a) una garantía de las personas; (b) medida de indefensión, y (c) solidaridad internacional. Refiere el tribunal el derecho de asilo como una garantía de las personas, afirmando que el ordenamiento jurídico internacional debe amparar a un individuo porque le atañe como derecho, cuando este observe que un Estado vulnera sus derechos fundamentales. Esta apreciación es acorde con las premisas

propias de las garantías propias de los Estados liberales contemporáneos, en donde la defensa de los derechos humanos es su base, y sin ello, el individuo queda a merced de un poder a derecho, es por ello que, otro Estado o Estados deben amparar a dicho ciudadano.

Como medida de indefensión, y siguiendo lo definido anteriormente, refiere a que el Estado, cuando elimina las garantías formal o materialmente a un ciudadano, este no tendrá igualdad de armas para defenderse ante las instituciones Estatales, motivo por el cual queda a merced de las decisiones del administrador, sin respeto a sus derechos fundamentales, es por ello que el derecho de asilo surge como una herramienta contra la situación de indefensión del individuo.

La solidaridad internacional refiere a la forma en la que se materializa la garantía frente a la indefensión, y es que solo un Estado o Estados son los que pueden amparar efectivamente los derechos de un ciudadano que reúna las condiciones para ser asilado. Esta concatenación que establece la corte constitucional a través de las tres premisas mencionadas es la definición desde el punto de vista jurisprudencial del derecho de asilo.

Ahora bien, la Corte Constitucional en línea con la evaluación internacional ha definido que existen dos tipos de asilo, un asilo político y un asilo territorial. Sobre la primera institución referida, afirma la Corte en Sentencia T-704 que:

La institución internacional del *asilo político* fue recogida, por primera vez, en el Tratado de Montevideo de 1899 sobre derecho penal internacional, el cual, en su artículo 17° reconoce el derecho de conceder asilo en legaciones o buques de guerra, surtos en aguas territoriales de otros Estados contratantes, a los perseguidos por delitos políticos. Posteriormente fue recogida en un instrumento internacional de extradición de 1911 suscrito entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Actualmente se encuentra consagrada en los Convenios de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954). Su finalidad, en esencia, es la de proteger a un activista político de las resultas de un proceso judicial parcializado en su contra que se adelante en su país de origen. La calificación de los hechos corresponderá al Estado asilante. (Corte Constitucional, 2003)

Esta primera definición de asilo apunta a la categoría de persecución política a un individuo que en su contra se utiliza el poder mismo del Estado, el Estado inclusive podrá utilizar todo su territorio diplomático con tales fines, “de conformidad con la Convención de Caracas de 1954, el asilo diplomático se autoriza en la sede de la misión diplomática, en la residencia de los jefes de la misión y en los lugares habilitados”. (Corte Constitucional, 2003). Ahora bien, en lo que respecta al asilo territorial indica el tribunal constitucional:

Se trata de una protección que brinda un Estado dentro de su propio territorio. De conformidad con el art. 1 de la Convención de Caracas de 1954, todo Estado Parte tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de ese derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno. (Corte Constitucional, 2003)

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (s.f.) define el asilo territorial en los siguientes términos:

Protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; es basada en el principio de la no devolución y se caracteriza por el cumplimiento de los derechos internacionales a los refugiados.

Ahora bien, el derecho de refugio posee un desarrollo similar, pero marca sus diferencias en la protección otorgada al individuo.

El concepto de refugiado es una categoría autónoma que ha de diferenciarse del asilo territorial y que se consolida en el derecho internacional tras la Segunda Guerra Mundial. Nacido originariamente como una institución de proyección europea, cuyo objetivo fue resolver la crisis humanitaria acaecida con ocasión de las hostilidades y en los años posteriores a las mismas, la noción de refugiado y su régimen jurídico han sido objeto de regulación convencional mediante la Convención sobre el Estatuto del Refugiado, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y que fue modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Nueva York el 31

de enero de 1967, que vino a ampliar el ámbito espacial y temporal de aplicación de la Convención de Ginebra. (Corte Constitucional, 2003)

En otras palabras, “esta figura, que se asemeja bastante a la del solicitante de asilo, resulta, sin embargo, ser más restrictiva que aquélla, puesto que limita taxativamente las causas que justificarían la concesión del estatuto de refugiado”. (Corte Constitucional, 2003). Por otro lado, el concepto de refugiado se diferencia del asilo en cuanto al régimen aplicable, así con el asilo:

Se recibe una efectiva protección territorial por parte del Estado asilante, un individuo puede obtener el reconocimiento del estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de 1951 sin que tal reconocimiento se deduzca para el Estado que lo otorga obligación alguna de conceder al particular un permiso de residencia y de trabajo en su propio territorio. (Corte Constitucional, sentencia T-704. 2003)

Mientras que, por el derecho de refugio, la misma Corte Constitucional en Sentencia T-704 señala que: Mangas (1997) sostiene:

El reconocimiento del estatuto de refugiado tan sólo confiere al particular el derecho de garantía básico que se identifica con el principio de no devolución (*non-refoulement*), de acuerdo con el cual el solicitante de refugio y el refugiado no pueden ser devueltos en ningún caso al territorio del Estado en que sufren o temen sufrir persecución. Lo que no impide, sin embargo, su expulsión o devolución hacia otro Estado considerado como seguro.

A pesar de las definiciones y conceptualizaciones esgrimidas desde el escenario jurisprudencial y de los aspectos diferenciadores, el punto de confluencia resulta en la defensa del individuo que padece por las actuaciones de un Estado. En palabras de la Corte Constitucional:

En cualquier caso, ambas categorías, de refugiado y asilado, presentan como elemento común que se trata de instituciones jurídicas que se justifican exclusivamente por la existencia de unas condiciones de persecución previa basadas en razones

de conciencia, ideológicas o políticas, excluyéndose pues toda forma de refugio o asilo derivado de situaciones económicas adversas en el país de origen. (Corte Constitucional, 2003)

Conclusiones

El desarrollo del asilo y el refugio no es ajeno en el marco internacional, toda vez que se han adoptado instrumentos de reconocimiento de derechos humanos respecto de las personas a las cuales va destinada dicha protección, y es precisamente en el escenario internacional en donde tiene surgimiento. La doctrina ha contemplado el concepto tanto del asilo como del refugio de tal forma que la configuración de nociones es indudable, y todo ello se enmarca en establecer las circunstancias fácticas bajo el estricto parámetro de aplicación de una figura u otra.

En cuanto a la fijación de las nociones del asilo y el refugio a partir de normas jurídicas se evidencia que la precisión legal de ambos términos va enfocada en estipular de forma necesaria y conveniente el ámbito de manejo de dichos criterios, de allí que la adopción de los preceptos jurídicos en esta materia se orienta, en todo momento, al amparo de los derechos humanos que de alguna forma han sido vulnerados a raíz de las condiciones en que se manifiesta la problemática de las variables de estudio. Pese a las particularidades de cada mecanismo, lo cierto es que ambos confluyen en la protección del individuo frente a la persecución de un Estado.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. (2016). *Asilo: definición y características básicas*. Recuperado de <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. (s.f.). *Asilo y Migración*. Recuperado de <https://www.acnur.org/asi-lo-y-migracion.html>
- Arlettaz, F. (2016). Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos. *Revista Ius et Praxis*, (1), 187-226
- Caicedo, J. (1991). *El panamericanismo*. Buenos Aires, Argentina: Depalma
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *El asilo y su relación con crímenes internacionales*. CIDH, <http://www.cidh.org/asilo.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf
- Corte Constitucional (2003). Sentencia T-704
- Gómez, A. (2003) *El derecho de asilo en el sistema jurídico internacional*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/831/27.pdf>
- Hernández, L., Hernández, C., Ríos, C., Tous, Y., y Zabala, S. (2017). *Consecuencias jurídicas cuando halla acoso laboral en el marco de las relaciones de trabajo en CORPOSUCRE* (proyecto de aula). Corporación Universitaria Antonio José de Sucre CORPOSUCRE, Sincelejo, Colombia
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México D.F., México: Mc Graw-Hill
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (s.f). *Tesaurus Internacional de Terminología sobre Refugiados*, citado por Leonardo Franco en “Investigación: el asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica asilo-refugio. Informe de progreso”]
- Madera, N., Guerra, D., y Hernández, C. (2019). Regulación jurídica ambiental de las ciudades en Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (26 de mayo). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*. (Decreto 1067 de 2015). DO: 49.523

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (6 de diciembre). *Por la cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones*. (Decreto 2840 de 2013). DO: 48.996
- Monje, A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Ortiz, D. (2015). El constructivismo como teoría y método de enseñanza. *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, (19), 93-110
- Palomera, A., y Norambuena, C. (2018). Refugio y asilo de bolivianos durante la dictadura chilena entre 1973 y 1975. *Diálogo Andino*, (57), 133-146
- Rendón, E. (2011). *El asilo como derecho constitucional y las implicaciones jurídico-políticas en Colombia tras la Constitución de 1991* (monografía de pregrado). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia
- Rubio, P. (s.f.). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. *Instituto de Estudios Internacionales*, 137-148
- Villanueva, A. (2017). Aproximándonos al derecho al asilo en España. *Revista Lusófana de Educação*, (37), 117-130

Capítulo 12



Cultura de paz y Principios rectores del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular en Colombia y Perú, en la solución de los conflictos de migrantes venezolanos

Mónica Marcela Mendoza Humánez¹

Resumen

Este artículo de investigación se centró en escudriñar cómo la cultura de paz, pese a no considerarse un mecanismo alternativo de solución de conflictos (MASC), resulta fundamental en su aplicación efectiva cuando se trate de resolver apremios creados por las diversas situaciones a las que se encuentren expuestos los migrantes venezolanos internacionalmente, esto, teniendo como referencia el cumplimiento de algunos principios del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular (PMM); verificando su estado de materialización por parte de los países latinoamericanos que han tenido la mayor recepción poblacional, como son Colombia y Perú, comparando el alcance de las medidas jurídicas tomadas para apoyarlos e identificando indicios de la cultura de paz que se extraen como tomados en cuenta. Se concluye que existe necesidad de ampliar el margen de protección de derechos humanos de migrantes venezolanos, tarea a la cual se debe sumar, de manera inexorable, la cultura de paz como acompañamiento continuo en las decisiones que involucren a este sector.

Palabras clave: conflictos, MASC, migrantes venezolanos, PMM, cultura de paz.

¹ Magíster en Derecho con Énfasis en Derecho del Trabajo. Abogada. Docente de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria del Caribe CECAR. Adscrita al Grupo de Investigación GISCER. Correo electrónico: monica.mendoza@cecar.com.

Abstract

This research article focused on how the culture of peace, although not considered an alternative mechanism for conflict resolution (ADR), is fundamental in its effective application when it comes to resolving the urgent needs created by the various situations to which Venezuelan migrants are exposed internationally; taking as a reference the fulfillment of some principles of the Global Pact for a Safe, Orderly and Regular Migration -PMM-; verifying its state of materialization by the Latin American countries that have had the greatest population reception such as Colombia and Peru, comparing the scope of the legal measures taken to support them and identifying signs of the culture of peace that are extracted as taken into account. We concluded that it is necessary to widen the margin of protection of the human rights of Venezuelan migrants, a task to which the culture of peace must be added in an inexorable way as a continuous accompaniment in the decisions that involve this sector.

Keywords: conflicts, MASC, Venezuelan migrants, PMM, culture of peace.

Introducción

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue creado en el año 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, previa discusión entre los Gobiernos pertenecientes a la Organización Internacional de Naciones Unidas (ONU), organizaciones internacionales y representantes de migrantes después de haber analizado las necesidades de este grupo poblacional a nivel mundial, según los compromisos adquiridos en la Declaración de New York de 2016 (Naciones Unidas, 2016).

Este se convirtió en el primer pacto mundial en buscar que las problemáticas de la migración fuesen tratadas de manera integral, intentando mejorar las políticas enfocadas a sobrellevar de mejor manera los desafíos que enfrenten los países receptores y la pesquisa de la contribución positiva que pueden aportar los migrantes; dejando en claro que dicho documento respeta la soberanía de cada nación; es decir, que no posee efectos vinculantes para los distintos Gobiernos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018).

Frente a ello, es claro que Latinoamérica no es ajena al fenómeno migratorio, en donde principalmente países como Colombia y Perú, que no contaban con este tipo de políticas públicas y normatividades que los involucraran, desde el año 2015, al convertirse en gran foco de ingreso de venezolanos, se han obligado a incorporar de urgencias medidas para la prestación de un servicio humanitario, el cual merece indagarse de cara al cumplimiento de los objetivos del Pacto Internacional para una Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2019).

Así las cosas, se analizarán en este artículo cuatro de los diez principios rectores del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, tales como: (a) centrarse en las personas; (b) soberanía nacional; (c) derechos humanos, y (d) perspectiva infantil. Esto de cara a las normatividades, jurisprudencia y doctrina encontradas en Colombia y Perú, comparando las medidas tomadas hasta esta fecha para garantizar los derechos humanos de los migrantes venezolanos que se encuentren en su territorio, extractando indicios que den lugar a la identificación de factores que irradian cultura de paz en la toma de las políticas implementadas.

Conceptualización y elementos identificadores de la cultura de paz

La cultura de paz es entendida como el estado sólido de valores que pertenecen a la persona en sí misma dentro de la sociedad en la que permanece o no, haciendo inadmisibles comportamientos violentos de cualquier naturaleza, teniendo como fundamento para resolver las diferencias con otras personas el diálogo razonable a través de la escucha (Fisas, 1998).

Según autores como Hernández et al. (2017) la cultura de paz resultará de la responsabilidad en cuanto a la transformación de la educación en el país, en razón a las inseguridades que actualmente vivenciamos en las relaciones con las demás personas, posibilitando crear vínculos más sanos para futuras generaciones, incorporando a los pénsums académicos la importancia de velar por los derechos humanos no solo nuestros, sino también de las demás personas.

También, José Tuvilla Rayo; en su libro *Cultura de paz y educación* señala que la escuela tiene varios objetivos fundamentales para la inclusión de la cultura de paz, tales son: pensar en la educación como la forma de

dignificación humana, reflejada en actitudes de respeto durante todas las etapas de la vida; que el diálogo entre las partes sea fundamental para generar un aprendizaje concienciado y justo, que se refleje en los demás ámbitos del individuo, enseñar como la comunidad que somos y que debemos compartir el entorno que tenemos (Rayo, 2013).

De igual manera, de acuerdo con la unidad de aprendizaje fundamental sobre cultura de paz, se plasman sus objetivos primordiales, como son: el aprender a convivir con respeto y tolerancia; primacía del amor en todas las relaciones humanas; enfocar el sistema económico en combatir los precarios niveles de pobreza; arreglar las diferencias a través de los métodos alternos de solución de conflictos; el respeto a las diversidades culturales de las distintas regiones; prevenir la violencia a través de valores capaces de llevarnos a no responder a ella de la misma manera, y brindar una educación sin discriminación (Cabello et al., 2016).

Seguidamente, en el libro *Cultura y educación para la paz. Una perspectiva transversal* nos afronta ante los aportes individuales que debemos hacer a la cultura de paz, insistiendo en que la construcción depende del pensamiento, aceptación y entendimiento para cambiar nuestros comportamientos, tomando propios e irrefutables valores que deberían ser intrínsecos en todas las vidas, entre ellos la justicia social, la tolerancia, la imparcialidad, a lo cual podría sumarse una larga lista que pretenden cambiar el chip de la cultura ancestral en la cual iniciamos, para entregar mejores valores a nuestros hijos en el futuro (Cabello y Gutiérrez 2018).

Es claro, después de estas líneas, que vamos camino a una cultura de paz, que se da a través de cambios de perspectivas, que se deben incorporar a quienes administran las instituciones, y que en verdad activen los derechos humanos como obligación generalizada de la sociedad, lo cual puede reflejarse en cualquiera de las áreas habituales del ser.

Dentro de las características con las que cuenta la cultura de paz, se tienen: (a) la inmersión en la educación; (b) la promoción del desarrollo social y sostenible, (c) respeto de los derechos humanos; (d) igualdad entre hombres y mujeres; (e) participación democrática constante; (f)

comprensión, tolerancia y solidaridad; (g) apoyar la información y comunicación; (h) promover la paz y seguridad internacional (Roizman, 2009).

En este mismo sentido, se cuentan con unos principios como son: el respetar la vida, retirar la violencia, ser generoso, preservar el planeta, solidaridad, comprensión, aceptación, reconocimiento de las víctimas, satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación, la reparación, garantías de protección y seguridad, garantía de no repetición, reconciliación y enfoque de derechos (Paz, 2014).

Además, frente a la cultura de paz, los organismos internacionales han aportado en gran manera a través de diferentes declaraciones, por lo tanto, nos ubica en un compromiso en el cual se está trabajando; eso exige que se vean resultados que nos van convirtiendo en mejor sociedad (Labrador, 2003). Como se ha dicho, la cultura de paz es un pilar en la erradicación de la violencia en la sociedad aportando a la mejora de las situaciones difíciles, invocando los valores de las personas que se encuentran en cargos que acarrear la toma de decisiones fundamentales para la vida de otras personas que se encuentran en vulnerabilidad.

Principios rectores del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en Colombia y Perú, en la solución de los conflictos de migrantes venezolanos, y su reflejo de la cultura de paz

En esta parte se identificará el estado actual de cumplimiento que tienen cuatro de los diez principios rectores que regulan el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, en los países de Perú y Colombia, como son: (a) centrarse en las personas; (b) cooperación internacional; (c) soberanía nacional, (d) Estado de derecho y garantías procesales; (e) desarrollo sostenible; (f) derechos humanos; (g) perspectiva de género; (h) perspectiva infantil; (i) enfoque pangubernamental, y (j) enfoque pansocial.

Principio rector consistente en *centrarse en las personas*

En cuanto a este principio, debe ser el primer paso para que los migrantes puedan contar, en el país de recepción, con colaboración de las instituciones, pues para ellos es fundamental contar con la atención en

todas las esferas de su vida, dentro de las mismas se encuentra la regulación atinente al ingreso al país de esta población venezolana, según el presente comparativo.

En primer lugar, en Colombia, para el ingreso de personas al país, se tienen unos requisitos generales que fueron expuestos en el artículo 2.2.1.4.2.6., párrafo segundo, del Decreto 1067 de 2015, en donde se estipulan los documentos exigidos para acceder al país, como son la cédula de extranjería, pasaporte, o cualquier documento de identidad, autorizaciones emitidas por parte de Migración Colombia o, en su defecto, declaraciones de no constancia de ellos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015). Así mismo, con la Resolución número 5797 de 2017, del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta estipuló el Permiso Especial de Permanencia PEP, para los venezolanos, el cual posee unos términos de vigencia que se van renovando en el tiempo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

De igual manera, mediante la Resolución Número 1845 de 2017, fue expedida la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TIF), para aquellas personas venezolanas que viven en ciudades cerca a zonas fronterizas, ahora, si bien, dicha resolución perdió vigencia (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2017), posteriormente, con la Resolución número 3034 de 2018, proferida por la misma entidad, se continuó extendiendo esta posibilidad con la finalidad de permitir entradas de venezolanos, de manera temporal, a territorio colombiano cercano sin inconvenientes (Colombia, Unidad Administrativa Especial Migración, 2018).

En ese mismo sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la Resolución Número 5797 de 2017, creó el Permiso Especial de Permanencia PEP, con la finalidad de contrarrestar la vulneración de sus derechos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017); no obstante, fue modificado por medio del Decreto 1288 de 2018, en cuanto a los requisitos y plazos que tendrá una persona previamente inscrita en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos que trajo el Decreto 0542 de 2018 (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2018), extendiendo las posibilidades de acceso a obtener beneficios que brinda el Estado Colombiano, por la contingencia que enfrenta el vecino país (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2018).

Por otra parte, en Perú; se empezó con el Decreto de 1236 de 2015, que establece en su Capítulo II del artículo 22, los tipos de documentos necesarios para el acceso al país, como son el pasaporte, el salvoconducto para nacionales y extranjeros, el documento de viaje o *laissez-passer* por razones humanitarias. Asimismo, el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, u otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que sea parte (Presidencia de la República, 2015).

Así mismo, con el Decreto legislativo 1350 de 2017, denominado Ley de Migraciones, en su artículo primero estableció su objeto consistente en la regulación y los procedimientos que se deben llevar a cabo para el ingreso y salida del territorio nacional, la permanencia e, igualmente, determina las formas de emisión de los documentos de viajes e identificación que se hacen necesarios para los nacionales y extranjeros, incluidos los migrantes venezolanos (Presidencia de la República, 2017).

Luego, en el Decreto Supremo **número 002 de 2017**, se vislumbran algunas de las flexibilidades establecidas por el país peruano para el acceso a los venezolanos, tal como el otorgamiento de un permiso temporal, así lo expresa el Capítulo II en su artículo 6 del mencionado decreto, plasmando lo siguiente:

El Permiso Temporal de Permanencia – PTP, es un documento emitido por MIGRACIONES que puede ser verificado en línea, a través del cual se acredita la situación migratoria regular en el país y que habilita a la persona beneficiaria a desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana”. (Presidencia de la República, 2017, Decreto Supremo número 002)

De igual forma, teniendo como pilar fundamental el artículo 1 y 19 de la Constitución Política de 1993 para la promulgación del decreto antes expuesto, el Consulado General de Perú en Caracas ha establecido varios requisitos para regular el ingreso de venezolanos que tengan dificultades atinentes a pasaporte vencido, vigente o por vencer, y apoyo a los ancianos y mujeres embarazadas, permitiendo que estas personas, que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a la visa humanitaria.

Se tiene, entonces, que el principio correspondiente en centrarse en las personas resulta observable desde los permisos que permiten el ingreso a los países receptores, si bien en Perú se denomina visa humanitaria, en Colombia no se quedan detrás en la creación de medidas en la materia, reflejando que ambos Estados se han preocupado por la situación humanitaria que padece Venezuela, y han permitido que estas personas accedan a derechos de movilización dentro de sus territorios.

Principio rector de soberanía nacional

El Principio rector de soberanía nacional manifiesta que todos los Estados tienen independencia para establecer sus regulaciones migratorias, sujetos a la defensa de sus derechos a la luz del derecho internacional; es aquí donde se identifican las normas o políticas públicas destinadas a la atención de esta población, este principio tiene como objeto sumergirse en la posibilidad de creación de acceso a beneficios en diferentes esferas de la vida de estas personas, entre ellos, el acceso al trabajo, observado en ambos países de la siguiente manera:

En Colombia, como presupuesto constitucional de protección al Derecho al Trabajo se tiene el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, que despliega unos mínimos de protección en el sector trabajador, lo cual irradia a todas las personas que presten sus servicios de manera formal, para lo cual el Ministerio del Trabajo, a través del Decreto 1072 de 2015, expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en el mismo incluye por primera vez la situación de la migración en el sector trabajo y en el Capítulo 8, sección 2, vislumbra lo correspondiente al instrumento Andino de migración laboral, en cuanto a la expedición de documentos para su ingreso y garantías laborales, resumiéndolos en trabajadores con desplazamiento individual, de empresa, a temporada y fronterizo. (Ministerio del Trabajo, 2015)

Por lo cual, en Colombia, se ha trabajado en facilitar el acceso al trabajo de la población migrante, para ello se necesita una visa de trabajo y/o permiso especial de permanencia PEP, las cuales se deberán incorporar al contrato de trabajo dependiendo de su modalidad contractual (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Así también, por medio del Decreto 117

de 2020, recientemente, el Ministerio del Trabajo creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF), que ayuda a los migrantes venezolanos que se encuentren en el país, que por no haber solucionado su situación migratoria no accedían a una oferta laboral de tipo formal, la cual debe ser solicitada ante el Ministerio del Trabajo, por parte del empleador que desee contratarlos (Ministerio del Trabajo, 2020).

Mientras que en Perú se empieza por un referente constitucional, como lo es el artículo 22 de la Constitución de la República de Perú de 1993, como proteccionistas del acceso al trabajo, lo cual fue Reglamentado por el Decreto Supremo 014 de 1992, expedido para la Contratación de Trabajadores Extranjeros, que plasma en su artículo 1 la forma del inicio del servicio, estableciendo que los contratos de trabajo para estas personas extranjeras tendrán vigencia en el momento en que se aprueben. En consecuencia, dicho personal solo podrá iniciar la prestación de servicios una vez aprobado el respectivo contrato de trabajo y obtenida la calidad migratoria habilitante (Presidencia de la República, 1992).

Así mismo, también se cuenta con la Ley General de Inspección del Trabajo, que consagra en el literal C1 del artículo 3 del Capítulo I, del Título II, las normas relativas a migraciones laborales y al empleo de extranjeros (Congreso de la República, 2006) Con fundamento en dicha norma, los trabajadores extranjeros, incluyendo a los venezolanos, contando o no con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), no deben superar en una empresa más del 20% de sus integrantes, debido a que los nacionales también deben tener sus oportunidades de acceso a la productividad económica.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha manifestado ante esta crisis de migrantes venezolanos, puesto que, según encuestas realizadas por esta entidad, en las tres principales ciudades de Perú, más del 80% del número de venezolanos se encuentra trabajando de manera informal, siendo el momento de tomar medidas según exhorta la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2019).

Tratándose de este principio, resulta claro que la mayoría de la población migrante es irregular, lo que indica que está en el sector informal, bajo desprotección de los mínimos básicos económicos esenciales, sin embargo, existe una mayor amplitud de oportunidades en Colombia, esto

en razón a contar con anticipación con normas que regularan el trabajo realizado por migrantes, que en Perú, en donde de emergencia tuvieron que implementar una ley de tipo laboral; no obstante; contando Colombia con unas bases para este tipo de trabajadores, trabajo en ampliar las posibilidades de capacitación y acceso formal, creando permisos especiales para el efecto.

En este orden, también se cuenta con el principio rector de perspectiva infantil, aquí se deben apreciar las obligaciones que se desprenden de los derechos del niño ante cualquier situación que pueda afectarles como migrantes, como son el acceso al registro del niño que llega a territorio receptor. En Perú, el acceso a registro de niños y niñas cuenta con el referente constitucional del artículo 52 de la Constitución de la República de 1993, apoyando a que los migrantes que se encuentren en su territorio y, sus hijos, que nazcan en el mismo, podrán obtener para estos, la nacionalidad peruana (Congreso Constituyente Democrático 1992, 1993).

Así mismo, el artículo 91 establece las directrices para poder acceder a una calidad migratoria humana, para aquellos niños que son considerados apátridas por causa de las migraciones irregulares, y así poder brindarles la nacionalidad (Presidencia de la República, 2017).

Luego, a través de la ley 26574 de 1996 se estableció la Ley de Nacionalidad, y dentro del capítulo 1, se expresa que son peruanos por nacimiento todos los que nazcan en el territorio nacional, lo que encuadra a los hijos de los migrantes venezolanos (Congreso de la República, 1996) y, con ello, apareció la Ley 30506 de 2016, a través de la cual se manifiesta en el Estado la necesidad de crear normas tendientes a mejorar los derechos de los migrantes, respetando a los menores de edad, que se encontraran en estas situaciones, sin importar el vínculo familiar que tengan frente a la persona que es afecta en sus derechos, a través de cualquier tipo de violencia (Congreso de la República, 2016).

Colombia, por su parte, en el caso de los niños y niñas de padres venezolanos regulares o irregulares que nacieron en su territorio, tomó medidas como son la Ley 1997 de 2019, a través del cual creó un régimen especial para que ellos obtengan la nacionalidad colombiana; es decir, todos

los que hayan nacido a partir del 19 de agosto de 2015, podrán obtener la nacionalidad colombiana, una vez se dirijan a la registraduría o notaria más cercana.

Sin embargo, como la norma fue creada desde el 2019, y los migrantes venezolanos empezaron a ingresar con fuerza al país desde el 2015, se le aplicó efectos retroactivos a dicha regulación, y se previeron dos eventualidades: la primera, si el niño o niña no contaba con registro civil al momento de la expedición de la normatividad, alguno de los padres o ambos, deben acercarse a entidad para el registro, y entregar la copia de nacido vivo en Colombia de su hijo, e identificarse como nacional venezolano, en segundo lugar, si se encontraba registrado, de manera unilateral la entidad encargada deberá agregar en el registro civil que el niño es nacional colombiano (Congreso de la República de Colombia, 2019).

Se observa, entonces, que en estos dos países se tienen los derechos del menor como un principio que encara un deber superior, por tanto, es permitido el reconocimiento de la nacionalidad a los hijos de los migrantes, con protección a sus derechos fundamentales en las etapas básicas de la vida, existiendo mayor similitud en el cumplimiento de este principio rector.

Principio rector de los derechos humanos

Se tiene que los derechos humanos hacen énfasis en la no discriminación de las personas, respetando y, por ende, protegiendo derechos de la población migrante durante todo el proceso al que están sometidos; en este se encuentran incorporadas todas las posibilidades de atención para la persona, familia, educación, acceso a servicios básicos, entre ellos, con mayor fuerza, el de la seguridad social en salud.

En Perú, en materia de acceso a la salud, se tiene el referente constitucional normado 7 de la Constitución de la República de 1993 y el Decreto legislativo 1236 de 2015, quien en su artículo 8 da a conocer los derechos fundamentales a los extranjeros, garantizando de esta manera el acceso a la salud conforme a las demás disposiciones que regulan el tópico (Presidencia de la República, 2015).

No obstante, también se cuenta con el artículo 9 del Decreto Legislativo Número 1350 de 2017, el cual establece el derecho a los extranjeros evocando que estos tienen al goce y pleno ejercicio de todos los derechos fundamentales que se encuentran consagrados en la Constitución Política del Perú (Presidencia de la República, 2017).

Por su parte en Colombia, para salvaguardar la vida y, por ende, la salud de la población migrante venezolana se partió del artículo 49 de la Constitución Política (Constituyente de 1991), que irradia en el sistema de seguridad social integral, contemplando principios generales, entre ellos el de universalidad y solidaridad, entendidos estos, como aquellos necesarios para que se proteja el derecho a la salud de todas las personas que habiten en el territorio nacional.

Esto también se apoyó en los principios y objetivos que trajo la Ley 100 de 1993 (República de Colombia Congreso, 1993), el normado 32 de la Ley 1438 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011) y la Ley 1751 de 2015, quienes incluyen la obligación territorial de cubrir la demanda de servicios en atención en salud, la atención médica de urgencia a cualquier persona, lo cual fue reiterado en la Ley 715 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015) y el Decreto 780 de 2016, siendo el último enfático en que la situación económica de la persona no puede convertirse en óbice para su desatención (Ministerio de Salud, 2016).

En ese mismo sentido, se creó la Resolución 5246 de 2016, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016) para que los venezolanos fueran censados, y así poder acceder al servicio de salud, a través de la implementación del servicio Especial de Permanencia PEP, mediante la Resolución 3015 expedida por la misma entidad (Ministerio de salud y protección social, 2017) fortaleciéndose la atención de urgencias por lo dispuesto en el Decreto 866 de 2017, disponiendo de recursos e implementando las medidas suficientes para cubrir la demanda de asistencia (República de Colombia Presidencia, 2017).

El tema llegó a instancias de la Corte Constitucional, en donde a través de la sentencia SU- 677 de 2017, con ponencia de la Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, se dejó en claro que los migrantes venezolanos que se encuentren de manera irregular en el país pueden acceder a la atención

básica como respeto a sus derechos humanos, entre ellos, la salud, y para obtener esta asistencia están legitimados para presentar las acciones tutelares correspondientes (Sentencia, 2017).

Luego, a través de las circulares 012, 029 y 025 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social, se exige la identificación de las personas atendidas por las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud IPS a nivel nacional, para llevar un banco de datos de personas extranjeras, fortalecimiento del plan en atención de salud de los departamentos a los cuales se acerque este grupo poblacional, implementando medidas adecuadas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

Así mismo, en Sentencia T-210 de 2018, la Corte Constitucional, con ponencia de la Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, indica:

Los migrantes tienen derecho a la atención médica a través del régimen subsidiado en salud, incluida como medida de salud pública de manera integral, respetando el pacto de derechos económicos, sociales y culturales, para la no discriminación a una población vulnerable. (Sentencia T-210, 2018)

Posteriormente, mediante las circulares 006 y 020 de 2018, del Ministerio de Salud y Protección Social, se contribuyó a la atención en la prevención y promoción de enfermedades que llegaron provenientes del vecino país, y la distribución de los recursos para sufragar Unidades de Pago por Capitación–UPC.

En cuanto a la defensa de Derechos humanos, si bien ambos países lo hacen partiendo del fundamento constitucional, en Colombia, a diferencia de Perú, fue necesario un gran desglose normativo que permitiera que cada departamento contara con los recursos. Claro está que en ambos terrenos se tuvo que primero identificar a la población en número y enfermedades padecidas.

Sumado al derecho fundamental a la salud, se encuentra el derecho a la educación, el cual se entiende incorporado a la defensa de este principio, aquí el acceso en Perú, tiene su referente constitucional en el artículo 13 de la Constitución de la República de 1993, luego, en pro de garantizar los derechos fundamentales a los que tienen todas las personas nacionales, decidió mediante Decreto Legislativo Número 1236 de 2015, en el artículo 8, conocer los derechos fundamentales a los extranjeros, garantizando así

el acceso a la educación, a la salud y al trabajo, teniendo en cuenta las condiciones para ello, y las demás disposiciones que lo regulan (Presidencia de la República, 2015).

Pese a que el mencionado decreto estipula unas garantías fundamentales, esto no se desarrolla, toda vez que son los niños, niñas y adolescentes quienes presentan problemas para el acceso a la educación inicial, primaria y secundaria, siendo que el 74% de estos no van a la escuela (Chinchay, 2019).

Por su parte, en Colombia, para apoyar en la educación en principio expidió la circular conjunta número 45 de 16 de septiembre 2015, generando instrucciones para garantizar el acceso a los diferentes establecimientos educativos, tomando medidas en cuanto a la matriculación de niños y niñas procedentes de las fronteras venezolanas, y la implementación de modelos de educación flexibles (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

Posteriormente, se expidió el Decreto número 1288 de 2018, en esta oportunidad el presidente de la República de Colombia tomó medidas tendientes a ofrecer garantías en beneficio de la población venezolana identificada, para brindar una debida oferta institucional, quienes con el Permiso Especial de Permanencia PEP, podrían resultar beneficiados de programas institucionales, y en su artículo 11, de la parte resolutive, se enfoca en la ayuda de mujeres gestantes y niños a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que puedan obtener atención en cuanto a servicios básicos (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2018).

Frente a los derechos humanos involucrados, se puede afirmar que en verdad se están evidenciando efectos en materia de su defensa, no obstante; les demanda a los gobiernos gran parte de los recursos del Estado, toda vez que no es fácil sostener estrategias legales y políticas públicas enfocadas a defensa de personas extranjeras, que suman problemáticas a una sociedad subyugada a la pobreza y a la necesidad de avanzar; empero, países que jamás imaginaron enfrentar estos obstáculos, hoy en día están avanzando, en esto intervienen actores como las entidades públicas, privadas y hasta la misma población receptora.

De esta manera, se enlazan las medidas tomadas en los diferentes Gobiernos con factores que contribuyen a una necesidad fehaciente de cultura de paz en la solución de estos conflictos, que, si bien siguen unos parámetros de atención internacionales, no es menos cierto que las características de esta cultura están inmersas en los derechos de las personas, y con cada acto desarrollado por los Gobiernos, que evidencien inclusión y atención integral a personas extranjeras en condición de vulnerabilidad, se reflejan las características de una cultura de paz, pues cimenta bases para la educación inclusiva, el respeto de los derechos humanos, de manera generalizada, bajo parámetros de igualdad entre las distintas culturas que están resultando transformadas por este fenómeno, el desarrollo paulatino y desde el hogar la comprensión, la tolerancia y la solidaridad (Roizman, 2009).

A ello, se le suma que se requiere integración permanente entre las comunidades conformadas por las personas del país receptor y también quienes ingresan, pues, al conocerse incrementan las posibilidades de educarse para el compartir su espacio en la sociedad y hacer menos traumática la experiencia de no encontrarse en la tierra que los vio nacer, pero que al contar con el disfrute de otro estadio de ciudadanía que le genere bienestar y, por ende, tranquilidad. Estas relaciones se vislumbran en la población migrante venezolana en el compartir de niños y jóvenes, en la atención en seguridad social en salud en las diversas etapas de la vida, desde el nacimiento hasta la tercera edad, aunque requiere refuerzos constantes (Kárpava, 2015).

Siendo claro, que, si bien se observan destellos pacíficos de paz al apoyar los procesos migratorios, buscando el despliegue razonable de los derechos humanos, en los países analizados aún brilla por su ausencia el involucrar a más actores de la sociedad, desde el hogar, la empresa, la cotidianidad, entendiendo la necesidad de interacción de todas las personas en igualdad de condiciones, tratándoles con respeto y tolerancia, entendiendo que la responsabilidad es de todos.

Conclusiones

Los principios del Pacto Mundial para las Migraciones, consistentes en centrarse en las personas, la soberanía nacional, los derechos humanos y la perspectiva infantil, en su análisis de desglose se entiende que en países como Colombia y Perú, los tomó por sorpresa, no obstante, han desarrollado políticas migratorias que actualmente se materializan a través de diferentes normas; empero, por mayor cercanía con la primera, le ha correspondido reforzar los esfuerzos a los colombianos, siendo visible en el comparativo legal, sin embargo, también puede deberse a que no considera la aplicación de derechos sin la expedición de normatividad, a lo cual es más reacio Perú, quien se apoya para tomar medidas en bases constitucionales por sí mismas.

En cuanto al resto de principios del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, no analizados como son la Cooperación internacional, el Estado de derecho y garantías procesales, el desarrollo sostenible, la perspectiva de género, el enfoque pangubernamental y enfoque pansocial, indirectamente se miran destellos de su existencia a través de la suscripción de pactos y convenios internacionales, no obstante, en menor medida que los analizados de manera concentrada en este artículo.

Por último, en cuanto a visibilizar factores de cultura de paz, es clara su permanencia, con solo tratar derechos de las personas se requiere un contacto con ellas y su mejoramiento de calidad de vida generado por la violencia estructural del país del cual migraron al cual hoy les recepciona, aportándose a través de instituciones, la escuela, la salud; y permitiendo que sus hijos tomen como propio este nuevo hogar, contando con los atributos de la personalidad como derecho fundamental.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018). *Pacto Internacional para una Migración segura, ordenada y regular*. Marruecos: Naciones Unidas.
- Cabello-Tijerina, P. A., Carmona Valdés, S. E., Gorjón Gómez, F. J., Iglesias Ortuño, E. D. L. Á., Sáenz López, K. A. C., & Vázquez-Gutiérrez, R. L. (2016). *Cultura de paz*. Grupo Editorial Patria.

- Cabello-Tijerina y Gutiérrez, R. (2018). Cultura y Educación para la paz. Una perspectiva transversal. *Ciudad de México: Tirant Lo Blanch*.
- Chinchay, M. (20 de diciembre de 2019). Venezolanos en Perú: 74% de niños no van a la escuela. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2019/12/20/venezolanos-en-peru-74-de-ninos-no-van-a-la-escuela-migracion-educacion/>
- Congreso Constituyente Democrático 1992. (23 de diciembre de 1993). Constitución Política de Perú. Lima, Perú. https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf
- Congreso de la República. (1996). *Ley 26574*. Lima. Congreso de la República.
- Congreso de la República. (22 de Julio de 2006). Ley General de Inspección del Trabajo. *Ley N° 28806*. Lima, Perú. <https://www.drtpepuno.gob.pe/legislacion/ley-general-de-inspeccion-del-trabajo-ley-no-28806/>
- Congreso de la República de Colombia (1993). *Ley 100*. Bogotá D.C: Leyer.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1438*. Bogotá D.C.: Leyer.
- Congreso de la República. (2016). *Ley 30506*. Lima. Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 715*. Bogotá D.C: Leyer.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1997*. Bogotá D.C. Legis.
- Constituyente de 1991. (s.f.). *Constitución Política de Colombia*. Bogota D.C: Legis.
- Corte Constitucional (2017), Sentencia SU- 677 del 15 de noviembre de 2017).
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia, T-210 del 01 de 06 de 2018.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2018). *Decreto 1288*. Bogotá D.C: Legis.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2018). *Decreto 0542*. Bogotá D.C: Legis.

- Fisas, V. (4 de julio de 1998). *ESCOLAPAU*. Cultura de paz y gestión de conflictos”, Icaria/NESCO. http://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/una_cpaz.pdf
- Hernández, I., Luna, J. y Cadena, M. (2017). Cultura de paz: una construcción desde la educación. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 19(28), 149-172.
- Kárpava, A. (2015). Educación para la cultura de paz intercultural e inmigración bielorrusa. *Profesorado*, 410-427.
- Labrador, C. (2003). La cultura de la paz, marco para la ciudadanía. *Revista de educación*, 155-168.
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Circular 45*. Bogotá D.C : MinEducación .
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). *Decreto 1067*. Bogotá D.C. Legis.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). *Decreto 5797*. Bogotá D.C : Legis.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). *Resolución Número 5797*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Decreto 1288*. Bogotá D.C: Legis.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Resolución 5246*. Bogotá D.C. Legis.
- Ministerio de salud y Protección Social. (2017). *Resolución 3015*. Bogotá D.C: Leyer.
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Decreto 1072*. Bogotá. Legis.
- Ministerio del Trabajo. (2020). *Decreto 117*. Bogotá: Legis.
- Naciones Unidas. (2016). *Declaración de New York para los migrantes y refugiados*. Nueva York: Asamblea General de Naciones Unidas.
- ONU. (22 de 02 de 2019). *La cifra de venezolanos que han salido del país alcanza los 3,4 millones*, págs. 1-2.
- Organización Internacional del Trabajo. (9 de agosto de 2019). OIT: para los migrantes venezolanos, un día sin respuesta es un día sin derechos. https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_714910/lang—es/index.htm

- Paz, A. C. (07 de junio de 2014). *10 principios para la discusión del punto 5, de la agenda víctimas*. Alto comisionado para la paz. http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Documents/Principios_discusion_victimas.pdf
- Presidencia de la República. (21 de diciembre de 1992). Reglamento de la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros. *Decreto Supremo 014*. Lima, Perú. <https://www.oas.org/dil/Migrants/Peru/Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20014-92-TR.pdf>
- Presidencia de la República. (26 de septiembre de 2015). Ley de Migraciones. *Decreto Legislativo 1236*. Lima, Perú. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10203.pdf>
- Presidencia de la República. (2017 de enero de 2017). Decreto Legislativo de Migraciones. *Decreto Legislativo N° 1350*. Lima, Perú. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11502.pdf>
- Presidencia de la República. (3 de enero de 2017). Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. *Decreto Supremo N° 002 de 2017*. Lima, Perú. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11018.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11018>
- Presidencia de la República. (27 de marzo de 2017). Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. *Decreto Supremo N.° 007*. Lima, Perú. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-del-decreto-legislativo-n-1350-decreto-legislat-anexo-ds-n-007-2017-in-1502810-4/>
- Rayo, J. T. (2004). Cultura de paz y educación. In *Manual de paz y conflictos* (pp. 387-426). Universidad de Granada.
- Roizman, L. D. (21 de julio de 2009). *La paz, ¿cómo se hace? sembrando cultura de paz en las escuelas*. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001919/191908s.pdf>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2017). *Resolución N°. 1845*. Bogotá D.C: Legis.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018). Resolución Número 3034 de 2018. Bogotá.

Capítulo 13



Gestión humana en situaciones de crisis. Resultados desde el paradigma antropológico, como herramienta de construcción de paz¹

Linda Palacio Vásquez², José María Mendoza Guerra³,
Enrique Melamed Varela⁴

Resumen

Una alternativa de la gestión gerencial para las organizaciones de salud en escenarios de crisis es el paradigma antropológico, que ubica como referente a las personas y foco de acción las motivaciones que permitan el compromiso del personal para el mejoramiento continuo para tratar una situación de crisis. Es objetivo de la investigación identificar, a partir de las experiencias con una organización del sector salud de tipo pública, dicha situación durante el periodo 2003-2008, contribuyendo con la consideración y relevancia de la gestión humana desde el paradigma antropológico, constituyéndose como principio gerencial para situaciones de crisis, como herramienta de construcción de paz.

Palabras claves: paradigma antropológico, gestión humana, situaciones de crisis.

1 Artículo de investigación científica y tecnológica resultado del proyecto de grado “Gestión gerencial del talento humano en situación de crisis” desarrollado en la Maestría en Desarrollo y Gestión de Empresas Sociales.

2 Mg. en Desarrollo y Gestión de Empresas Sociales, Trabajadora social. Profesora investigadora, Universidad Simón Bolívar, Facultad de Administración y Negocios, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: lpalacio5@unisimonbolivar.edu.co

3 PhD en Administración. Director del Doctorado en Administración, Universidad Simón Bolívar, Facultad de Administración y Negocios, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: jmendoza@unisimonbolivar.edu.co ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3116-5372>

4 MSc en Administración de Empresas e Innovación, Trabajador social. Profesor investigador, Universidad Simón Bolívar, Facultad de Administración y Negocios, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: emelamed@unisimonbolivar.edu.co ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7519-4450>

Abstract

As an alternative of human resource management for health organizations in crisis scenarios is the anthropological paradigm which locates people as a reference and the approach of motivations that allow commitment of staff for continuous improvement to deal with crisis situations. This research is aimed to identify experiences with an organization of health sector, contributing with consideration and relevance of human resource management from the anthropological paradigm, constituting itself as a management principle for crisis situations as a peacebuilding tool.

Keywords: anthropological paradigm, human resource management, crisis situations

Introducción

El diario vivir en organizaciones de salud del sector público en nuestro Colombia, se orienta en la dificultad para su viabilidad, pues a lo largo de los años se han visto enfrentadas a los continuos cambios del sistema de organización de recursos y capacidades para su funcionamiento, los cuales amenazan su estabilidad. Por lo anterior, se habla de una crisis que a través de los años se ha visto cesar labores en muchas instituciones de salud, y su caso contrario, cómo con muchos sacrificios han logrado mantenerse. Ante este escenario el talento humano se ubica como un recurso que se ha visto impactado negativamente, lo cual afecta, en últimas, al servicio recibido por el usuario.

Teniendo en cuenta esta problemática se hace necesaria una gerencia con una gestión que contribuya a lograr la motivación del talento humano, que permita el compromiso para llevar a cabo planes de mejoramiento, encaminados a evitar o tratar la crisis al interior de las organizaciones hospitalaria; por ello, esta investigación tiene como finalidad identificar, a partir de las experiencias con una organización del sector salud en situación de crisis durante el periodo 2003-2008, exponiendo la representatividad del paradigma antropológico como parte de la gestión humana y gerencial de las organizaciones en el sector de la salud en Colombia.

En el estudio se ha determinado la percepción de los individuos sobre el fenómeno (perspectiva *emic*) y de allí se determinaron relaciones entre los distintos puntos de vista que permitieran captar esa esencia universal presente en el objeto de estudio, tratando de captar ese patrón estructural subyacente y que determina las relaciones en este sistema social (perspectiva *etic*) (Pike, 1967; Donnelly, 2016).

Por lo anterior, el estudio presenta una mirada retrospectiva de la situación de una organización del sector salud durante el periodo comprendido entre los años 2003-2008 (periodo de crisis y recuperación de la institución); la investigación se ha apoyado en información documental para la reconstrucción del contexto en el cual se desarrolló el caso en el periodo señalado, además, se tienen en cuenta la experiencia de los individuos para lograr esa comprensión de verdad propia de cada individuo (Denzin, 2008; Talavera, 2009).

Metodología

Metodológicamente el estudio se enmarca en el paradigma de investigación cualitativa, caracterizado por ser dialéctico y sistémico (Martínez, 2006), pues el investigador en su proceso de análisis se encuentra en un constante enfrentamiento de posiciones diferentes para confrontarlas con el objetivo de descubrir la verdad de la realidad objeto de estudio. Se ha considerado un enfoque sociocrítico para el análisis de la información recuperada en el proceso, el cual recurre a herramientas y procedimientos cualitativos, que se complementan dialécticamente con datos cuantitativos (Cisterna, 2005; Cisterna, 2007).

El método utilizado fue el fenomenológico, el cual se enfoca principalmente en la comprensión de la realidad vivencial, para lo cual es pertinente aclarar que para comprender algo “de verdad” se deben conocer no solo los hechos, sino también la experiencia humana relativa a dichos hechos (Waldenfels, 2017). Complementándose con el estudio de caso, que analiza las particularidades y características de la realidad objeto de investigación e identificando rasgos sobresalientes para las decisiones y premisas de esta (Hancock & Algozzine, 2016), lo que para la investigación

cualitativa se relaciona en gran medida con los significados, la forma en que las personas usan esas experiencias para guiarse en la forma de vivir (Denzin, 2008).

Para la fase de recopilación de información, se han realizado dos participaciones de actores claves de la organización de salud objeto de estudio: el primero, de sujetos voluntarios, donde cinco miembros del personal han brindado información preliminar para la identificación de informantes claves; en segundo lugar, se han realizado entrevistas semiestructuradas a un segmento participativo de cinco individuos fundamentales en el proceso de crisis y recuperación de la organización del sector salud que ha sido vinculada a la investigación.

Paradigma antropológico

La gerencia de las instituciones de salud está llamada a dejar los enfoques de gestión mecanicista que desvinculan el aspecto humano de las organizaciones; en este marco de oportunidades de mejoramiento del esquema gerencial, se perfila como alternativa el paradigma antropológico en la dirección de empresas, que sitúa como referente a las personas, manejando un concepto de libertad y teniendo en cuenta sus motivaciones e intereses (Moragas, 2010; Chinchilla & Cruz, 2010).

Como se ha definido, dicho enfoque ubica como punto de referencia a las personas, pero ¿en qué consiste este paradigma? y ¿qué características tiene?, Ribes (2001) define al paradigma antropológico como una forma de dimensionar al ser como el componente humano de la organización, tratándose en conjunto como persona grupal y, como tal, presenta e incluye las mismas características de la persona individual que integran los distintos niveles de trabajo, como: “memoria, entendimiento, voluntad, afectividad, motivaciones, ética y misión” (p. 2).

Uno de los aspectos esenciales en este paradigma es el concepto de libertad, el cual se define como “la capacidad de escoger lo mejor para sí con conocimiento de causa” (Ribes, 2001, p. 1); a partir de ello se observa el carácter emancipatorio que caracteriza este tipo de dirección y su contribución a redimensionar la idea y concepción de la gestión humana para las organizaciones.

Dentro de esta libertad cumplen un papel fundamental por un parte las motivaciones, como motor que dinamiza los procesos organizativos y el cumplimiento de metas y objetivos; por otro lado los valores que actúan como guías fomentando las conductas y actitudes que determinan el comportamiento de los individuos y que inciden en el modo de ser o cultura de la organización; de esta forma se consolida su identidad corporativa y aspectos inherentes a la dimensión de la organización y su gestión (Torres-Salazar & Melamed-Varela, 2016).

De acuerdo con García (2004), en el paradigma antropológico coexisten tres tipos de motivaciones: las *extrínsecas*, que se satisfacen con realidades externas, se identifica en este aspecto las que tienen que ver con retribución económica, mientras que las motivaciones *intrínsecas*, son las que se satisfacen en y desde el mismo ser, constituyéndose como las más relevantes son: el sano orgullo y la autoestima, derivados de comportamientos éticos excelentes, creativos, de progreso, entre otros (Fratello, 2017). Por último, las motivaciones *trascendentes*, las cuales encierran esa necesidad de proyectarse a terceros, como la cooperación; esta motivación es la más integradora y le da un sentido a la actuación; representando esta tipología una consideración clave para la gestión de la motivación en las organizaciones (Contreras, 2018).

De esta forma este paradigma, se considera como fundamental la misión que la persona grupal (organización) presenta, la cual debe corresponder con necesidades y expectativas de sus grupos de interés. Las motivaciones trascendentales se ven reflejadas en la manera más humanizada para dar a conocer los servicios de la institución, con una filosofía del buen trato y de un acercamiento a las comunidades del departamento, abrazar, dar cariño era la estrategia para darse a conocer como organización humana.

Otro de los aspectos que tiene relevancia en este modelo es la cultura organizacional, frente a este aspecto Cortés (2016) describe una forma relativa con el paradigma antropológico, considerando las cualidades deseables para que la cultura de una organización sea considerada valiosa, se distinguen: la *coherencia* (no contradicción entre lo que se desea y lo que se cree) y la *consistencia* (intensidad con los miembros de una organización comparten las variables presentes en la cultura), identificándose como características de la organización y aspectos considerables en su fomento y gestión (Folch & Gómez, 2009; Fuchs & Torres, 2012).

Marco contextual del caso de estudio

Situación de crisis

El marco contextual del estudio implica dimensionar que en el 2003 la organización del sector salud (objeto de estudio), continuamente ha presentado una crisis profunda consecuencia de su manejo administrativo y gerencial. Durante los años 2004-2005, la administración gubernamental determinó su liquidación del marco de instituciones de salud del departamento, a raíz de su déficit presupuestal, caracterizado por limitaciones en endeudamiento, cierre de alternativas de financiación y desequilibrio de la base operacional. De acuerdo con las expresiones relacionadas en las entrevistas realizadas a los actores de la organización participante, se argumenta que:

Los trabajadores laboraban sin compromiso, absolutamente insatisfechos, sin crecimiento académico, ni actualización laboral, aunado al hecho de que se les debía el pago de las obligaciones económicas, por lo tanto, enfrentaban dificultades para atender en el hogar las necesidades básicas de familia: alimentación, servicios públicos, arriendos o financiación hipotecaria de vivienda, educación de los hijos. (Organización, s.f.)

Es importante anotar que la organización del sector salud, no contaba con el adecuado desarrollo científico-tecnológico para el ámbito asistencial y administrativo, su infraestructura física se encontraba deteriorada e inadecuada para la prestación de los servicios, se presentaba escasez de insumos y suministros debido al incumplimiento de los pagos a los proveedores, y una planta de empleados desmotivada por retrasos de sus salarios; este panorama de crisis se ha complementado con bifurcaciones en el estilo de gestión; así como limitando las posibilidades de crecimiento de su talento humano, pues la forma se restringía al cumplimiento de funciones asistencialistas fundamentados en una estructura rígida y mecanicista que se ha articulado a un ambiente de control al gasto, racionalidad y eficiencia del sistema de organización interno de la institución de salud.

Estrategias gerenciales para salir de la crisis

En el año 2003 la organización del sector salud caso de estudio, confrontaba una crisis profunda, donde surgió la contingencia de cambio en la gerencia, lo que en primera instancia permitiría a la institución un cambio en la forma de liderazgo para mejorar su situación, a partir de ello se emprenden acciones inmediatamente relacionadas con la negociación con empleados, proveedores y grupos de interés para buscar soluciones al escenario de crisis.

A partir del año 2004, la gerencia inicia un marco de acciones para mejorar la situación de crisis, e inicia su labor con actividades de diagnóstico y desarrollo de acciones del mapa técnico de la organización, para ello se conforma una alianza estratégica que integran los miembros de la junta directiva, la alta gerencia, parte del equipo administrativo, asistencial, vecinos de la comunidad, representantes de los usuarios, sindicatos y amigos, actores que presentaban conocimiento para estructurar las estrategias de mejoramiento, fundamentándose en la modernización a los procesos ya existentes y una adecuada gestión de su talento humano.

Estrategias de reorganización en la gestión humana

En el contexto del sector salud en Colombia, se ha evidenciado un déficit financiero en los hospitales públicos, originado desde la gestión y administración de los recursos, presentándose una brecha de ingresos y egresos cada vez más amplia (Vélez, 2016), en gran parte estos gastos eran atribuidos a los pagos gastos de personal, así:

La participación del gasto de personal como porcentaje de los gastos de funcionamiento, se incrementó del 50% al 70% entre los años 1994 y 2001; en el mismo período, su participación en los gastos totales pasó del 40% al 66%. (Conpes 3204, 2002, p. 8)

Por lo tanto, los gastos de personal han representado una de las medidas que la gerencia de los hospitales públicos en Colombia deben tener en cuenta para lograr una adecuada gestión de sus finanzas; para el caso de la organización del sector salud objeto de estudio, ha sido aún imperativo, no solo considerar una estrategia para mejorar la situación

financiera, sino que adicionalmente se debía llegar a un acuerdo de pago de los salarios atrasados a los trabajadores, presentándose casos en mora de hasta seis meses de trabajo.

Para el año 2003 cuando se materializa el cambio en la gerencia, los gastos por concepto de personal ascendían a un valor de 3.695 millones de pesos, incluyendo las erogaciones vinculadas a contratación indirecta; para esta nueva administración no se había considerado aplicar una política de reducción de personal (*downsizing*), por lo que el punto de partida se orientaba a un trabajo constructivista con el equipo de la organización.

La reducción de los gastos de personal da inicio mediante un proceso de negociación con los trabajadores, que confrontaba al pago de salarios y prestaciones adeudados; además de proponer medidas para la reducción de la carga prestacional de la organización de salud, la cual, de acuerdo con la asesora jurídica constituía una deuda significativa ya que a los empleados se han adeudado: salarios, vacaciones y recargos.

Ante este panorama de crisis, la gerencia ha visionado la recuperación de la organización como un trabajo conjunto de la administración con los empleados, como parte del plan de acción de esta estrategia se ha conservado su trabajo y reducido una hora, contribuyendo a mejorar el desempeño; se señala que en esta estrategia ha sido un socio estratégico el sindicato, por su relación con los trabajadores, en palabras de los entrevistados de este actor: “Se debía explicarle al trabajador porque era importante la reducción de esas horas hablando de costos tanto mensual como anual, con ese valor no se buscaba salir de la crisis, pero si era un aporte del trabajador para la empresa”.

Esta medida también la cumplió el mismo gerente, quien mencionaba que “se trabajaban ocho o más horas y se pagaban siete, en cuanto al gerente por normatividad no se pudo hacer la disminución, lo que se hizo fue disminuir porcentualmente en el salario”. Es así como se da inicio de acciones en la gerencia, con la finalidad de solventar la carga financiera de la organización. Complementan los fragmentos de la entrevista sostenida con la asesora jurídica de la organización, que describe en detalle cada una de las estrategias propuestas por la gerencia y llevadas a cabo en un escenario de concertación y acuerdo con los empleados:

La carga más grande de personal de contratación directa en ese momento la representaban los médicos especialistas, en común acuerdo con ellos llegan a crear empresas para ofertar sus servicios, el Hospital abre concurso para que las cooperativas recién conformadas licitan. Lo que se buscaba era que las personas que trabajaban por prestación de servicios pasarán a la cooperativa. La cooperativa tenía que hacer todo el proceso de vinculación, con la prestación del servicio la contratación era indirecta, no se contratan individuos sino procesos y subprocesos, por ejemplo, el hospital contaba con servicio de urgencia, facturación, servicios generales, etc.

No hubo problemas de demandas laborales ni por la vinculación de los especialistas, el problema jurídico con el talento humano era que se encontraba en mora con el salario y prestaciones, lo único que se pagaba era la salud, por lo tanto, la pensión y parafiscales no se cubrían pagaban, esto provocó que empresas encargadas demandan al hospital.

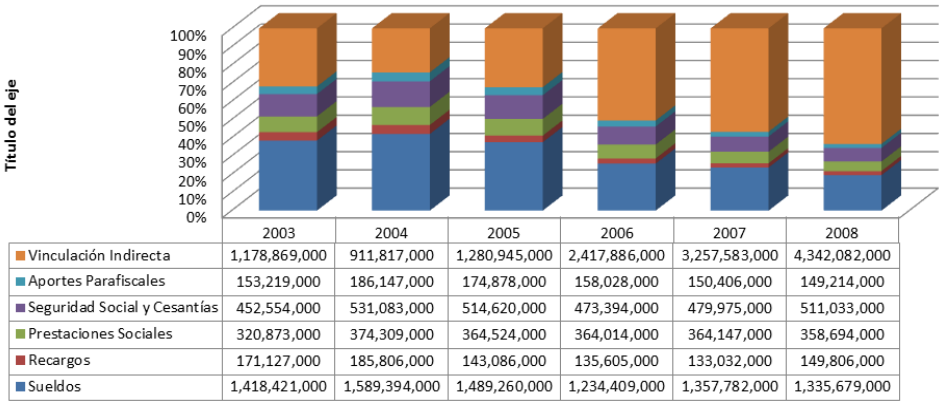
Cuando hay un embargo de por medio la única manera de resolver es pagar, y la gerencia tenía la intención de pagar, pero no había dinero, por lo tanto, se llegó a unos acuerdos de pago en los juzgados y se levantaron las medidas cautelares.

Es importante referenciar a la junta directiva, si bien es importante el gerente, desde el punto de vista legal los actos administrativos que tienen peso sobre los recurso humano, la junta directiva hacían unas recomendaciones que el gerente tenían que poner en práctica, tenían que tener un respaldo legal, para el caso del recurso humano teníamos que valernos de lo establecido en la legislación colombiana en caso de las liquidaciones que teníamos que hacerlo, la oficina jurídica tuvo que materializar lo que tenía que hacer el gerente, se presenta ante la junta esa modificación y ellos así lo aprueban mediante un acto administrativo llamado acuerdo, cuando salía una persona de carrera administrativa o pensionada la decisión de la junta era no nombrar a nadie en esos cargos o congelarlos o sea esos cargos se suprimen y el reemplazo de la persona se hacía a través de la cooperativa.

Complementa todo este panorama estratégico, un aporte realizado por parte de la directora de talento humano, quien manifiesta que otra medida que se ha aplicado para reducir la carga prestacional, ha sido la

de no programar turnos de noche, domingos y festivos al personal de vinculación directa del hospital. A continuación, se presenta en la Figura 1 un análisis comparativo del comportamiento de los gastos de personal comprendidos desde el año 2003 al 2008.

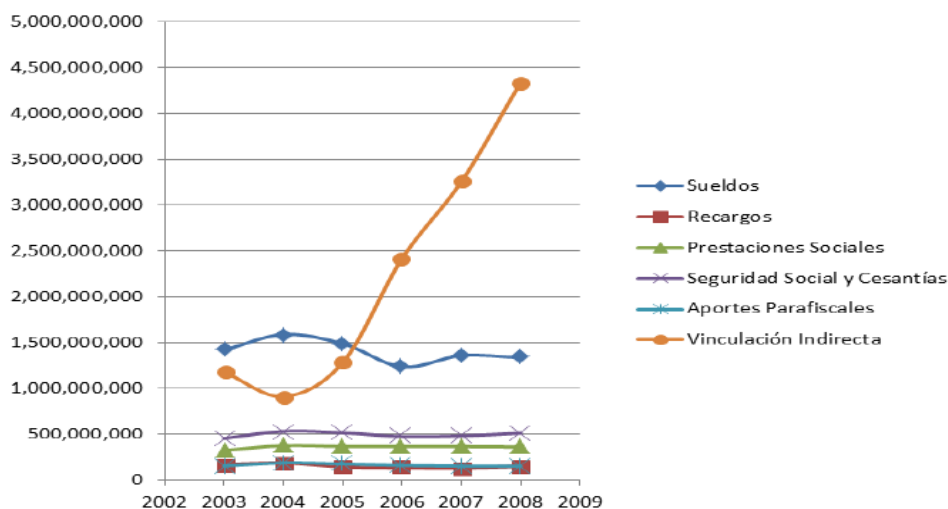
Figura 1
Comportamiento de los gastos de personal (2003-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de información del departamento financiero.

A partir de la información que es presentada, es posible observar y determinar que los gastos de personal por concepto de salarios de vinculación directa han disminuido en el marco de la ventana de observación, mientras que aumentó el de vinculación indirecta aumentó; esta situación ha favorecido en la misión de mantener estable el gasto vinculado con la carga prestacional que presenta la organización del sector salud objeto de estudio. Complementando lo anterior, la Figura 2 presenta la curva de contratación de la institución en el mismo periodo.

Figura 2
Contratación indirecta y directa de la organización (2003-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de información del departamento financiero.

La representación gráfica anterior, evidencia un aumento progresivo de la vinculación indirecta de la organización del sector salud, mientras que el concepto de vinculación directa ha disminuido su participación en su estructura, conservando casi de forma constante los gastos asociados por concepto de aportes parafiscales, recargos, prestaciones sociales, seguridad social, cesantías y sueldos vinculados como parte de la función de compensación del talento humano (Juárez & Carrillo, 2014).

Complementando las estadísticas y resultados presentados referentes a la planta de personal, se aprecia en el siguiente recuadro la disminución de su participación con base a la estrategia emprendida desde la gerencia con el fin de confrontar la situación de crisis presentada en la organización del sector salud objeto de estudio.

Tabla 1
Reducción de planta de personal (2003-2008)

AÑO	NÚMERO DE EMPLEADOS
	DE PLANTA AL 31 DE DICIEMBRE
2003	117
2004	109
2005	106

AÑO	NÚMERO DE EMPLEADOS
	DE PLANTA AL 31 DE DICIEMBRE
2006	92
2007	90
2008	81
2012	70

Fuente: elaboración propia con base en información del departamento de talento humano

Estrategias para mejorar los ingresos

En la etapa de diagnóstico de la organización del sector salud respecto al eje de mercadeo se han encontrado aspectos por mejorar relacionadas con un cambio en la razón social de la institución, pues dicha entidad se ha reconocido por brindar atención a pacientes con patologías respiratorias, por lo que se ha requerido replantear la imagen corporativa y su contribución con la apropiación por parte de los usuarios y clientes del portafolio de servicios materno-infantil y la oferta completa de la organización.

Filosofía de Hunter “Patch” Adams

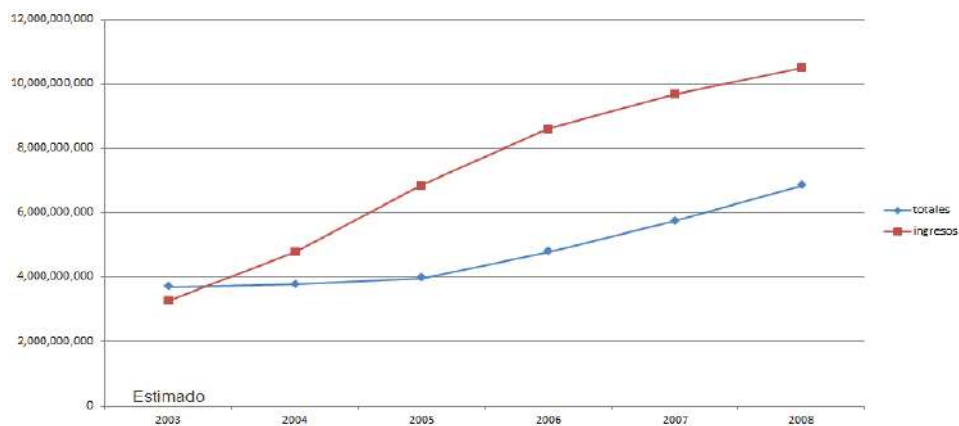
La reorientación de la estrategia institucional de mercadeo se ha llevado a cabo con la colaboración y participación del personal a partir de visitas a las comunidades y grupos del territorio, presentando como fundamento una filosofía corporativa con la premisa: *amor, cariño, humanización, humildad, abrazos*. Esta corriente filosófica parte de la referencia de una visión diferente en la relación paciente-doctor, se fundamenta en la alegría como respuesta a patologías del ser humano (Handel, 2010; Ripoll, 2010).

Este fundamento en la labor del mercadeo genera mayor empatía con los usuarios y pacientes, situación que permite paulatinamente el reconocimiento de la organización en la prestación de los servicios de salud en su territorio de injerencia; de igual forma, otra premisas de esta filosofía es la idea de es crear un modelo de centro de salud que estimule a los profesionales del área de la salud y a los hospitales a desarrollar el imaginario de un médico cercano y al servicio de su comunidad (Ripoll, 2010).

Dicha filosofía se ha visto materializada en la estrategia institucional que ha sido aplicada por la organización de salud para dar a conocer sus servicios, pues se ha verificado que la entidad ha promocionado sus servicios a partir del acercamiento con las comunidades del territorio; la gestión de las estrategias relacionadas con el mercadeo de los servicios de la empresa, gracias a la aplicación de la filosofía de la felicidad con el fin de generar confianza (Handel, 2010).

Este cambio de fundamento filosófico en la estrategia ha sido determinante en el redimensionamiento de la imagen corporativa, lo que ha permitido fortalecer las ventas de servicios de la organización del sector salud; de esta forma la Figura 3 presenta los ingresos de la entidad y su crecimiento progresivamente, logrando una transición de ventas de 3.280 millones de pesos, a generar ingresos superiores a los 10 000 millones, enfrentándose con los gastos relacionados con el personal durante los años de la ventana de observación del estudio (2003-2008).

Figura 3
Gastos de personal con relación a ingresos por venta de servicios



Fuente: elaboración propia a partir de información del departamento financiero.

Es pertinente argumentar que los ingresos que se han presentado corresponden con la actividad económica principal de la organización: venta de servicios de salud; a partir de lo cual al confrontar ingresos respecto a los gastos de personal, se afirma que aun cuando se evidencia su incremento, su proporción se mantiene por debajo de los ingresos generados por la organización, situación que demuestra la forma progresiva de reducción de

gastos de personal bajo un ambiente de austeridad y restricción financiera y, se verifica un incremento de los ingresos por venta de servicios en la ventana de observación del 2003-2008.

Resultados y discusión

Motivaciones y cultura en el caso

Respecto a las motivaciones extrínsecas expuestas por García (2004), los empleados necesitaban que se les liquidaran sus salarios y prestaciones sociales pendientes, mejorando la puntualidad de los pagos, para mantener sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar; la satisfacción de esta motivación se dio de manera paulatina, puesto que no había fondos suficientes para cubrir dichos egresos. En el caso de estudio de la organización del sector salud, la motivación trascendental se puede apreciar más claramente cuando se preguntaba por la sensación de mejora, la cual se ha analizado en la etapa de crisis en los grupos de trabajo; otra manifestación de las motivaciones trascendentales ha sido la participación en marchas pacíficas en contra de la corrupción y otras problemáticas, eventos donde han sido promovidos valores humanos con los usuarios, comunidades, actores, entre otros.

Es de resaltar que la cultura en el caso ha sido consistente (Folch & Gómez, 2009; Fuchs & Torres, 2012), pues la imagen posible y mejoras han sido construidas a partir de las creencias que todos compartían en un ambiente de participación, lo cual es posible reflejar en las siguientes expresiones y argumentos de los entrevistados:

El doctor con los trabajadores fue muy amigo, incluso decía que éramos una familia y como familia debíamos sacar a la institución adelante...resistencias fueron muy pocas cuando una familia está en crisis, existieron ganas de sacar esto adelante.

Todos contribuían y democráticamente se decidía cuando existía más de una posición cuál era el mejor camino...en cuanto a su forma de actuar, lo que pensaba y decía era acorde con su actuar eso generó mucha confianza...se sembró una semilla de que éramos una familia y cuando uno pertenece

a una familia, siempre hay sacrificios; eso fue importante en la gente...la unión hizo la fuerza y nos sacrificábamos todos, desde el gerente hasta el señor de servicios generales...se ha logrado liderar el pensamiento de 200 personas y fue el de pensar en la institución.

Las anteriores expresiones demuestran que existía una creencia y filosofía organizacional fundamentada en el valor de la unión y un sentimiento de colectividad, por lo tanto, los distintos colaboradores contribuirían en la misión de encaminar a la organización en una ruta de mejoramiento y transición de su estado. Ahora como última fase por la que atraviesan los grupos en situación de crisis, es la de cambio (Gadow, 2013); estado que indica una gestión para la resolución de la crisis, el liderazgo se adecua a lo que el grupo necesita, de tal forma que cada colaborador pueda cumplir su rol y generar en las personas un estado emocional de autoestima que se traduzca en seguridad y confianza para el grupo. Complementa esta idea los datos que se evidencian en las frases:

Se han buscado estrategias, gracias al cambio de actitud se logró el cambio... se fue trabajando en eso hasta ahora en día llegar a lo que es hoy, un hospital con unas finanzas muy buenas... seguíamos en la lucha, apoyamos bastante al doctor, seguimos trabajando y las cosas fueron mejorando... eso fue todo un éxito y él decía que el éxito es de todos los trabajadores, de una familia... mantener una empresa con sentido social, los líderes tuvieron una gran unión, todos ponen un granito de arena para lograr lo que somos hoy... fue una empresa que iban afrontando una crisis bastante seria y al pasar de los años se ha recuperado...se tomó la decisión de no liquidar y poner todo el esfuerzo y hoy en día es a nivel nacional un modelo a seguir.

Esta serie de expresiones anteriores permiten interpretar que existe una sensación de autoestima muy grande por haber logrado superar una situación de crisis, los colaboradores han manifestado que aportaron desde su rol para ese proceso y el liderazgo se ha encargado de reafirmar su compromiso con su talento humano; situación que ha sido destacable por los esfuerzos que cada uno ha realizado, identificando una integración resiliente en los procesos y situaciones de la situación de crisis en la

organización. Un aspecto relevante ha sido que se ha dado respuesta a las necesidades que generan las motivaciones extrínsecas en la persona grupal (organización), fueron cancelados los salarios y las obligaciones adquiridas, además de liderar una mejora en la puntualidad en los pagos; a partir del cumplimiento de dichos procesos, se ha fortalecido la calidad de vida laboral respecto a la dimensión de gestión humana de compensación y remuneración (Castaño et al., 2009).

Otro aspecto clave ha sido el clima organizacional, los actores entrevistados han manifestado que la sensación de mejora se ha visto reflejado en el ambiente laboral propiciado por ese sentimiento de colectividad que existía, el apoyo entre colaboradores y la participación de la gerencia, ha sido favorecedor de un ambiente de trabajo agradable, formando un principio de convivencia de amigos y asumir un rol de importancia en la organización; desde este aspecto se ha dado respuesta a las de necesidades que generan las motivaciones intrínsecas como: autoestima, sano orgullo, reconocimiento, entre otras.

Caso exitoso de gestión desde el enfoque antropológico

La organización del sector salud que constituye el caso de estudio en la ventana de observación 2003-2008, ha transitado por distintos momentos referentes a grupos en situación de crisis: conmoción, retroceso, reconocimiento y adaptación al cambio (Fink, 1986); de esta forma, de acuerdo con lo referente a los grupos en situación y sus aspectos emocionales como: el tipo de liderazgo, comunicación, nivel de planificación y actitud al aprendizaje, permiten identificar aspectos relevantes para el éxito en la superación desde la gestión del talento humano (Ferri, 2016).

Como primera etapa, la conmoción se distingue por la ansiedad que provoca vacío, persiste una ausencia del liderazgo, la comunicación es casual, tampoco hay planificación, todo está inmerso en un caos, los aprendizajes se dan de manera violenta y la actitud se presenta reactiva a las situaciones (Fink, 1986; Pursiainen, 2017). Los datos presentan que esta etapa ha sido vivenciada antes del cambio en la gerencia, pues los entrevistados han identificado como periodo crítico los años anteriores al año 2003, al respecto tres informantes han hecho referencia de inconformidad con la gerencia de la organización en ese momento, no se reconoce liderazgo, comunicación o planificación, de acuerdo con las entrevistas:

Estábamos inconformes con las políticas que traía, pedimos la renuncia, hicimos mitin, sale en el 2003, se le da paso al nuevo gerente...se sobrevivía de lo que facturaba que era un volumen grande, pero no se le daba la directriz que era...no se tenía una salida, la crisis se fue muy profunda, en vez de mejorar se empeora, hicieron contrataciones lesivas para el hospital; donde lo hundió más.

Esta serie de información denota y expresa una manifestación de inconformismo, vacío emocional y actitud reactiva ante la situación que estaba viviendo. De esta forma, se interpreta que se buscaba un cambio que permitiera mejorar las condiciones laborales, teniendo en cuenta que uno los factores que incidía en la inconformidad del talento humano, era el retraso con los salarios y la carencia de suministros para trabajar a raíz de las deudas con los proveedores. Al ver afectada su calidad de vida debido al no pago de su salario y la situación de ambiente laboral desfavorable, se produce una brecha entre el talento humano y la gerencia; esta situación conllevaba a la percepción de una situación de caos y desmotivación laboral, este tema puede ser verificado en expresiones de entrevistas como:

También acciones en el hospital dejando de cara un trabajo específico con el recurso humano de cara con una desmotivación en los funcionarios... el ritmo de trabajo era lento, se desanima uno mucho y se ve reflejado en el desempeño... afectó en la parte económica, las deudas, la motivación era que tenía un trabajo.

Un aspecto que ha sido determinante en esta etapa se ha evidenciado desde la teoría de la resiliencia (Richardson, 2002), entendiéndose como un estado de disrupción producto de la ausencia de factores de protección que apoyaran algún proceso de reintegración resiliente en ese momento de adversidad (Villalba, 2004). Como siguiente etapa se perfila el retroceso, a partir de la interpretación de los datos suministrados por los entrevistados, no se ha distinguido esta etapa en el caso de estudio, se afirma que con el cambio en la gerencia ha existido transición de disrupción a esperanza y de conmoción a reconocimiento, sin dimensionarse un estado de retroceso.

Posteriormente se encuentra que la etapa de reconocimiento, distinguida por considerar el pasado como punto de referencia, hecho que con el cambio de gerencia en el año 2003 se ha manifestado; la indagación en las entrevistas con los participantes determina que no se tenían datos exactos sobre la situación del hospital, por lo cual, la nueva gerencia inicia con la elaboración de un diagnóstico que permitiera identificar esa imagen actual como referente para el mejoramiento; en esta etapa se establece un liderazgo más igualitario, donde existen responsabilidades compartidas; cómo se puede identificar en las siguientes argumentaciones:

Había que devolverle la importancia al trabajador, volverlo un vocero de ese plan de mejoramiento, integrarlos a la solución de los problemas... hacer que todo el proceso era de ellos... si se llega al triunfo de lo esperado, si se llega al éxito de lo esperado el único que va a estar contento es el gerente y esa no era la idea, si se llega al fracaso el único responsable va a ser el gerente y va a ser señalado por todos, en este caso llegar al fracaso era sentarnos todos a revisar nuevamente como enrutar el camino, iba a haber aceptación de la gente, porque entonces todos fracasaremos; pero si se llegaba al éxito iba a haber una gran satisfacción.

Se manifestó que el hospital debía ser liquidado o sea, tenía que desaparecer, entonces nosotros empezamos a buscar soluciones, con el gerente, trabajadores, el sindicato y la parte administrativa... implementar mucho la participación del empleado teniendo una comunicación directa, participación del cliente interno en la planeación estratégica, se realizó la concentración, entrega, compromiso, sentido de pertenencia, trabajo en equipo... se involucró al personal a ponerse la camiseta, a sentir que esta era nuestra empresa, que no fuera liquidados.

Este conjunto de ideas y diálogos representan un manifiesto de la participación del personal en la toma de decisiones, así como la integración y asociación en la planeación y responsabilidades para el logro del mejoramiento. En cuanto al tema de la participación del talento humano, desde el punto de vista jurídico se explica cómo se organizaban los espacios en las siguientes expresiones:

Eran dos referentes, uno era la parte del comité técnico, cada área de la institución tenía su representante, cuando eran decisiones de todo el recurso humano se hacían asambleas, la participación del sindicato fue muy importante, ya que ellos son los representantes de los trabajadores.

De esta forma se identifica que se han definido mecanismos para la participación de los colaboradores en las estrategias de gerencia; otro de los aspectos relevantes para el éxito ha sido el imaginario de esperanza transmitido por la gerencia, caracterizado por la idea que la organización podía mejorar y constituirse como una integración colectiva para todos sus trabajadores. Así mismo, la etapa de adaptación al cambio se distingue por la búsqueda valores compartidos para alcanzar una identidad como grupo, es allí cuando el líder inculca el sentimiento de colectividad, presentando un proyecto que contribuye a la construcción del éxito y superación de dificultades.

Un tema interesante es que en esta etapa de adaptación al cambio se presentan un estado de ansiedad y un tipo de aprendizaje prospectivo (Fink, 1986), ópticas que se ajustan con el tipo de planeación implementada: la planeación prospectiva (Astigarraga, 2016), recomendada en situación de crisis, debido a que la prospectiva dimensiona ese futuro que se encuentra en situación de incertidumbre, en el campo de lo deseable y lo aprehensible, por lo cual lo hace susceptible a su voluntad y libertad; la prospectiva ayuda a vislumbrar para actuar, además le permite la construcción de un futuro deseable, probable y posible (Miklos & Tello, 2001).

Este tipo de planeación se caracteriza también por valorar las imágenes del futuro en función de la participación, la creatividad y la visión integradora que encierra (Cerón, et al., 2015), por lo tanto lo más importante es el proceso y el logro de metas a largo plazo (construcción de una familia exitosa), lo cual se ve reflejado en los conceptos de participación en el proceso de planeación; otro aporte de la planeación prospectiva es propiciar una actitud creativa, constructiva y realista hacia el devenir. Desde las entrevistas se expresa actitud positiva hacia el devenir con las siguientes citas:

Se nos dio la oportunidad de seguir valorando la empresa de seguir soñando más a fondo... siempre tuve el apoyo, ha sido como mi ángel de la guarda y sé que no nos va a dejar solos y todo lo que hacía era para

bien, siempre estuvo él y los compañeros nos apoyamos, hacia atrás no miramos... siempre existía un contacto permanente en todo lo que sucedía respecto al hospital, de pintar un sueño del futuro en ese momento nos sacrificamos todos o definitivamente la empresa se acababa, nos hizo soñar con un futuro importante.

La planeación prospectiva dimensiona a los valores como guía en el proceso de planificación, ya se explícita o implícitamente, en este aspecto el concepto de colectividad en la gestión humana ha jugado un papel crucial porque agrupó y articuló todos los valores en un solo concepto, creando una cultura organizacional donde todos cumplieran su rol y recibieran apoyo de todos. Teniendo en cuenta los factores externos para el refuerzo de cualidades resilientes, surgen unos factores de protección que facilitan la reintegración resiliente del grupo, dado su apoyo y el trabajo con su líder; mientras que los factores internos, como: el compromiso (motivación al logro), los valores positivos (cariño, honestidad, responsabilidad, integralidad, entre otros), la competencia social e identidad positiva (autoestima, control interno y habilidades de resolución); cuya reintegración resiliente se ha visto representada en la conformación de una colectividad exitosa.

La esencia de todo el proceso lleva implícito las características del paradigma antropológico en la gestión humana de las empresas y organizaciones, puesto que todo el accionar del liderazgo gerencial tiene como referente al individuo, trabajando la dualidad de persona individual (teniendo en cuenta sus necesidades personales y familiares) y persona grupal (grupo de empleados unidos por un sentimiento de familia), también con unas necesidades equiparables a la persona individual.

Factores de éxito

Con base en el proceso de análisis de la información recopilada tanto en fuentes primarias como secundarias y las distintas herramientas del trabajo realizado con la organización del sector salud, se han identificado diversos factores incidentes de forma positiva en la recuperación de la entidad que constituye el objeto de estudio de la investigación y su contribución con el proceso de transición de la situación de crisis hacia un mejor estado e imagen ante sus grupos de interés.

Liderazgo

El liderazgo ha presentado unas características específicas: en la etapa de reconocimiento se constituyó en un apoyo emocional para la reintegración resiliente, el líder se ha integrado colectivamente como cualquier empleado, demostrando su compromiso con el proyecto, dando el ejemplo, no presentó prejuicios, la responsabilidad ha sido compartida, se demostró claramente un interés por la capacitación y el desarrollo del talento humano, además de gestionar estrategias para mejorar la calidad de vida laboral buscando suplir las necesidades intrínsecas, extrínsecas y trascendentes de la persona grupal, igualmente se ha esmerado por propiciar un ambiente agradable que creaba un clima organizacional favorable para la motivación.

Participación

Este aspecto ha sido de vital importancia en los procesos de mejoramiento, este concepto es clave en el paradigma antropológico y en la planeación prospectiva, especialmente en la toma de decisiones, los entrevistados han socializado que existía participación de diferentes actores en las decisiones y que han aportado ideas para el mejoramiento, que se les ha tenido en cuenta. Existiendo espacios y mecanismos de participación bien definidos, mesas de trabajo, asambleas, comités técnicos, entre otros.

Modelo de gestión antropológico

Ha sido el modelo que fundamenta y prioriza al ser humano, que para la organización estudio de caso, se encontraba afectado por la crisis; la gestión del cambio ha ubicado a las personas como su epicentro y lo ha posicionado como artífice de su mejoramiento, viéndose claramente reflejado en la forma de cómo se ha gestionado el cambio en la persona grupal. Este modelo resulta más acorde y en sinergia con las necesidades del ser humano, pues se fundamenta y dimensiona las tres dimensiones: *la física* (motivaciones extrínsecas), *la emocional* (motivaciones intrínsecas) y *la trascendental* (relación con otros).

Planeación prospectiva

Como tipo de planeación se perfila como más cualitativa y aproximada con la realidad, además de resultar coherente con el fundamento teórico del paradigma antropológico en la dirección de empresas; en este orden de ideas ha constituido una herramienta estratégica para enfrentar situaciones de crisis. El cambiar el futuro del plano de la incertidumbre, al plano de lo aprehensible, de su voluntad y libertad ha generado posibilidades de crear un futuro deseable, probable y posible.

Principio de colectividad

Este concepto se ha inculcado desde la gerencia (líder) y ha cumplido tres funciones importantes: favorecer una cultura consistente y coherente que la hizo valiosa, constituyéndose como un factor de protección que proporciona apoyo grupal, fundamental para la reintegración resiliente, además representa el concepto que ha integrado los valores compartidos; identificándose: el compromiso, la amistad, la igualdad, la participación, la autoestima, el respeto y la honestidad.

Gerencia ética

En la actividad de indagación con los entrevistados referente a cómo debería ser la gerencia para conseguir el apoyo del personal en una situación de crisis, ha sido sobresaliente de además de los conocimientos e inteligencia, la importancia de valores humanos como: la honestidad, el compromiso, el ser humanitario y la empatía. Este conjunto de premisas éticas, reflejan la necesidad de los individuos de sentir que pueden confiar en su líder, que se están administrando de forma transparente los recursos, que exista comprensión y sensibilidad ante las necesidades de los colaboradores.

Un aspecto clave para la gerencia en la ventana de observación posterior a la situación de crisis, se orienta a que los empleados admiraban y sentían confianza hacia su administración y liderazgo, existía confianza en el manejo de los recursos, por los cuales disponían sus habilidades, destrezas y talentos; igualmente se les han liquidado las cuentas pendientes y se ha dio inicio en el mejoramiento de la infraestructura; aspectos generadores de un imaginario de progreso que motivaba a continuar con los planes, programas y proyectos en función del crecimiento de la organización.

De esta forma coexiste y se fortalece un proyecto organizacional colectivo, que ha sido construido con el aporte de todos los actores y participantes, a partir de este principio el éxito o fracaso era de responsabilidad de todos, esta premisa ha permitido afianzar y reforzar aún más el sentimiento de orgullo, compromiso y el sentido de pertenencia del talento humano hacia la empresa.

Conclusiones

Como reflexión final del análisis de la gestión humana en situaciones de crisis desde el paradigma antropológico se han identificado diversos aspectos relevantes para la comprensión de estado de la organización caso de estudio del sector salud, así las como las formas y consideraciones claves para superar las dificultades, tomando como punto de referencia los factores incidentes para garantizar la viabilidad administrativa de la institución y la superación de las limitaciones por el panorama generado en el periodo.

El paradigma antropológico se ha posicionado como un fundamento básico de la gestión humana que permite dimensionar a las personas como socios clave para la superación de la situación de crisis, si bien este aspecto presentaba gran concepción desde lo económico, también genera implicaciones en los individuos que vivencian esta situación; por lo tanto, desde la gerencia se debe tener en cuenta el componente humano para lograr gestionar factores de protección que favorezcan la reintegración resiliente de las personas (individual y grupal) en la organización.

El enfoque antropológico de la dirección de empresas ha constituido un papel fundamental, ubicando como principal socio a los colaboradores, humanizando la gestión gerencial en cada una de las estrategias y procesos en consideración de sus necesidades y expectativas para el mejoramiento de la calidad de vida del talento humano; además de permitir a la gerencia fomentar y motivar el compromiso de sus integrantes con los propósitos y objetivos de la organización. Otro aspecto clave para la superación de la crisis ha sido la coherencia entre el enfoque de gerencia (antropológico) y las herramientas que han sido utilizadas para los procesos de mejoramiento como: la planeación prospectiva, la gestión de valores, mercadeo con la

filosofía de la felicidad, entre otras; además de considerar a la organización como un sistema humano integrado y en función de generar capacidades propiciadoras de cambio y fortalecimiento institucional.

Se llevaron a cabo estrategias para reducir los gastos de personal, respetado el derecho al trabajo, con la colaboración y sacrificio de todos los trabajadores, las cuales permitieron disminuir la carga prestacional tan elevada que se presentaba en la institución. Es de resaltar el rol del sindicato, como ente coordinador entre el trabajador y la gerencia en la aplicación de estas estrategias. Igualmente, se han llevado a cabo actividades con miras a fortalecer los ingresos por servicios de salud de la organización, integrando la participación del talento humano y considerando una filosofía humanizadora que acercó a las comunidades vinculadas a la actividad económica principal, que permitiera apropiarse el portafolio de servicios; igualmente, las medidas económicas y de austeridad han permitido mejorar los resultados financieros de la organización y fortalecer sus recursos y capacidades.

Como factores incidentes en la viabilidad de la organización se han identificado: el liderazgo, la participación, aplicación del enfoque antropológico y una planeación prospectiva, el principio de colectividad y el ejercicio de una gerencia ética; de esta forma el mayor aporte de la investigación, se constituye a fundamentar la gestión humana con el enfoque antropológico de lo social, generando una dimensión gerencial más cercana al ser y reafirmando el compromiso y papel del talento humano con la superación de escenarios de dificultad en organizaciones de salud y en cualquier campo de las actividades económicas.

Referencias

- Astigarraga, E. (2016). Prospectiva estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 71, 13-29.
- Castaño, J. C., Montoya, L. S., & De Ocampo, L. S. R. (2009). Compensación salarial y calidad de vida. *Scientia et Technica*, 3(43), 89-94. <http://dx.doi.org/10.22517/23447214.2249>
- Cerón, A., Figueroa, J. G. & Islas, H. (2015). Reseña de planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro. *Boletín Científico*

de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA, 4(7). <https://doi.org/10.29057/icea.v4i7.180>

- Chinchilla, N. I., & Cruz, H. I. (2010). Diversidad y paradigmas de empresa: un nuevo enfoque. *Revista Empresa y Humanismo*, 14(1), 47-79.
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoría: Ciencia, Arte y Humanidades*, 14(1), 61-71.
- Cisterna, F. (2007). Manual de metodología de la investigación cualitativa para educación y ciencias sociales. *Texto de apoyo a la docencia*. Universidad del Bio Bio, Chile.
- Conpes 3204. Política de prestación de servicios para el Sistema de Seguridad Social en Salud y asignación de recursos del presupuesto general de la nación para la modernización de los Hospitales Públicos. *Departamento Nacional de Planeación*, Bogotá, Colombia, 06 de noviembre de 2002.
- Contreras, A. L. (2018). Gestión de la motivación en escenarios organizacionales. *Investigación e Innovación en Ingenierías*, 6(1), 84-92.
- Cortés, M. (2016). La dirección por valores como herramienta para generar coherencia valórica en las organizaciones. *Trabajo de grado de pregrado*, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Denzin, N. K. (2008). *Collecting and interpreting qualitative materials* (Vol. 3). London, UK: Sage Publications.
- Donnelly, E. (2016). Pike, Semiotics, and Anthropology. *The American Journal of Semiotics*, 27(1/4), 233-242.
- Ferri, L. (2016). *La gestión del talento en un entorno de crisis*. Alicante, España: 3Ciencias. <http://dx.doi.org/10.17993/EcoOrgyCSo.2016.13>
- Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*. USA: American Management Association.
- Folch, M. T., & Gómez, D. R. (2009). Conocer la cultura de la universidad contemporánea: el CICOU. *Revista Iberoamericana de educación*, 49(1), 1-12.
- Fratello, O. (2017). Las motivaciones de los trabajadores en el factor social. Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, Mérida, España.
- Fuchs, R. M., & Torres, C. (2012). Los tipos de cultura y su relación con la rotación organizacional. *Journal of Business*, 4(1), 41-60.

- Gadow, F. (2013). *Dilemas: la gestión del talento en tiempos de cambio*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Granica.
- García, A. (2004). Una nueva teoría de motivación: El modelo antropológico de Juan Antonio Pérez López. *Revista Puertorriqueña de Psicología*, 15(1), 123-163.
- Hancock, D. R., & Algozzine, B. (2016). *Doing case study research: A practical guide for beginning researchers* [Hacer investigación de estudio de caso: una guía práctica para investigadores principiantes]. New York, USA: Teachers College Press.
- Handel, S. L. L. (2010). Hunter "Patch" Adams Un Médico Para Morir De Risa. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, (18).
- Juárez, J. & Carrillo, E. (2014). *Administración de la compensación, sueldos, salarios, incentivos y prestaciones*. Ciudad de México, México: Grupo Editorial Patria.
- Martínez, M. (2006). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. (2ª edición). México: Editorial Trillas.
- Miklos, T., & Tello, M. (2001). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Editorial Limusa.
- Moragas, M. (2010). Comunicación y motivación del directivo: un modelo antropológico. *Tesis Doctoral*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, España.
- Pike, K. L. (1967). *Etic and emic standpoints for the description of behavior*. In K. L. Pike (ed). *Language in relation to a unified theory of the structure of human behavior* (pp. 37-72). The Hague, Netherlands: Mouton & Co. <http://dx.doi.org/10.1037/14786-002>
- Pursiainen, C. (2017). *The crisis management cycle*. London, UK: Routledge.
- Ribes, A. (2001). Modelo antropológico para humanizar las organizaciones. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, (6).
- Richardson, G. E. (2002). The metatheory of resilience and resiliency. *Journal of Clinical Psychology*, 58(3), 307-321.
- Ripoll, R. M. (2010). *Medicina y terapia de la risa*. Bilbao, Portugal: Desclée De Brouwer
- Talavera, M. E. (2009). ¿Eclipse o efervescencia de lo religioso en la contemporaneidad?. *Argos*, 26(51), 67-82.

- Torres-Salazar, P. & Melamed-Varela, E. (2016). Fundamentos teóricos de la cultura desde la óptica de las organizaciones. *Desarrollo Gerencial*, 8(1), 143-164.
- Vélez, C. M. (2016). *La salud en Colombia: Pasado, presente y futuro de un sistema en crisis*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Villalba, C. (2004). *El concepto de resiliencia. Aplicaciones en la intervención social*. Departamento de trabajo social y ciencias sociales. Universidad Pablo de Olvide, Sevilla, España.
- Waldenfels, B. (2017). Fenomenología de la experiencia en Edmund Husserl. *Areté*, 29(2), 409-426.



Edición digital
Rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR en la Construcción de
Paz, años 2017-2019.
Marzo, 2022
Sincelejo, Sucre, Colombia

Rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR en la Construcción de Paz, años 2017-2019

El rol del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria del Caribe-CECAR, en el departamento de Sucre, pretende determinar el papel que juega este consultorio jurídico en el desarrollo y la calidad de vida de todos los habitantes del departamento de Sucre, siendo una oficina con las puertas abiertas ubicada en la capital Sincelejo; pero con brigadas jurídicas realizadas constantemente a todos los municipios del departamento, trasladándose así todos los funcionarios con la finalidad de ofrecer y prestar los servicios que legalmente pueden realizar, cumpliendo con un precepto constitucional y dándole desarrollo a una proyección social determinante.



Colección

Derechos Humanos y Construcción de Paz