

---

# CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y UN NUEVO MODELO DE CONSTRUCCIÓN DE ESTADO: UNA LECTURA DE LOS DOS PRIMEROS ACUERDOS DE LA HABANA

---

*Julián Arévalo Bencardino\**

Desde noviembre de 2012 el gobierno colombiano lleva a cabo conversaciones con las FARC-EP en La Habana para llegar a un Acuerdo final que termine un conflicto de más de cincuenta años. Estos diálogos fueron resultado de una fase exploratoria, a comienzos de 2012, que culminó con el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, un acuerdo marco del proceso de Paz, que diferencia entre el fin del conflicto y la fase de transición (o de construcción de la Paz), que se iniciará una vez se logre un Acuerdo final sobre los temas de la agenda<sup>1</sup>.

A diferencia de lo ocurrido en procesos de paz anteriores con esta guerrilla, en los actuales diálogos de La Habana las partes acordaron dejar de lado sus agendas individuales y centrarse en definir unas condiciones para terminar el conflicto armado<sup>2</sup>. Ello no solo abre

\* Economista y doctor en Ciencia Política de la Universidad de Boston, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [julianj.arevalo@uexternado.edu.co]. Agradecimientos: Verónica Akle, Gabriel Angarita, David Aponte, Gerson Arias, Carol Barajas, María del Pilar Barbosa, Alejandro Delgadillo, Juanita Goebertus, SP. Juan Hernández, María Lucía Méndez, Paola Molano, Juan Ricardo Ortega, Juan Sebastián Ospina, Mauricio Pérez, Mario Puerta, Cr. Vicente Sarmiento, Edna Sastoque, Andrés Ucrós y Teylor Valbuena. Las opiniones, errores y omisiones de este artículo son responsabilidad personal y exclusiva del autor. Fecha de recepción: 3 de marzo de 2014, fecha de modificación: 25 de abril de 2014, fecha de aceptación: 6 de mayo de 2014. Sugerencia de citación: Arévalo B., J. “Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana”, *Revista de Economía Institucional* 16, 30, 2014, pp. 131-169.

<sup>1</sup> Aquí se usan mayúsculas iniciales para los términos “paz” y “acuerdo” en los casos de los Acuerdos de La Habana. En los demás se usan minúsculas.

<sup>2</sup> En particular, se destaca la inclusión en la agenda de negociación de dos temas que han sido bandera de las FARC-EP, el desarrollo rural y la participación política, así como la inclusión, por primera vez, de los temas de reconocimiento de los derechos de las víctimas y la dejación de armas por parte de las FARC-EP.

una posibilidad más realista de alcanzar un Acuerdo final, sino que también sienta las bases para que estos se traduzcan en acciones reales en el territorio.

En 2013 se lograron acuerdos sobre los dos primeros puntos de la agenda –“Política de desarrollo agrario integral” y “Participación política”–, y en el momento de escribir este artículo –marzo de 2014– se discutía el tercer punto, “Solución al problema de las drogas ilícitas”<sup>3</sup>.

El presente artículo propone una posible lectura de esos dos acuerdos, basada en las discusiones que se han dado desde el final de la Guerra Fría sobre la relación entre las tareas de construcción de paz y construcción de Estado.

En las décadas de 1990 y 2000, gran parte de las tareas de construcción de paz en el mundo fueron motivadas por el temor a la aparición de Estados depredadores capaces de suprimir los derechos de grupos minoritarios y de eliminar derechos y libertades básicas de los ciudadanos. Por ello, el escenario ideal de postconflicto era el de un Estado limitado y con mecanismos democráticos, lo que llevó a enfatizar el fortalecimiento de la sociedad civil y del sector privado.

No obstante, en muchos casos el conflicto y la violencia reaparecieron poco después de finalizar la confrontación armada (Collier et al., 2008; Nilsson, 2008): el 90% de los conflictos de la última década ha ocurrido en países que sufrieron una guerra civil en los últimos treinta años (World Bank, 2011).

Algunos autores, como Paris (2004), señalan que el énfasis que se dio a la liberalización política y económica en los procesos de construcción de paz de los años noventa, sumado a la debilidad institucional de las sociedades que acaban de afrontar situaciones de conflicto, pudo haber contribuido a la reaparición de la violencia. Por ello ahora se subraya la necesidad de acompañar la construcción de paz con la creación y el fortalecimiento de las instituciones estatales (Barnett, 2006)<sup>4</sup>.

Es lógico pensar entonces que un proceso de construcción de paz que rompa los ciclos de violencia a los que están expuestas las sociedades en conflicto debe estar asociado al desarrollo de dos caracte-

<sup>3</sup> La agenda de conversaciones incluye los siguientes temas: 1. Política de desarrollo agrario integral, 2. Participación política, 3. Fin del conflicto, 4. Solución al problema de las drogas, 5. Víctimas y 6. Implementación, verificación y refrendación.

<sup>4</sup> Es decir, para un escenario de construcción de paz, estos argumentos son similares a los de Huntington (1965) acerca de los riesgos asociados a una amplia movilización social en contextos de marcada debilidad institucional. En tales escenarios, las instituciones estatales no están en capacidad de absorber las demandas de la sociedad civil, lo que termina generando crisis e inestabilidad política.

rísticas del Estado moderno: una sólida capacidad institucional, y la incorporación de visiones de los diversos sectores sociales y políticos en la vida política.

La lectura de los dos primeros acuerdos que aquí se propone identifica cuatro grandes ejes temáticos que dejan entrever *un nuevo modelo de construcción de Estado*. El primero se refiere a la responsabilidad del Estado colombiano en el cumplimiento de sus obligaciones fundamentales, e incluye temas como el fortalecimiento de su capacidad institucional, la protección de derechos económicos, sociales y culturales, y la provisión de bienes y servicios públicos. El segundo eje es la modificación de las reglas e instituciones políticas para promover la transparencia y la igualdad en los procesos electorales y abrir espacio a nuevos actores políticos. El tercero tiene que ver con la participación de la ciudadanía, las organizaciones y los movimientos en la fase de construcción de la Paz. Y el cuarto, con el componente de construcción de ciudadanía y la reconciliación.

Este trabajo consta de cinco secciones. En las dos primeras se evalúan la capacidad del Estado y los mecanismos democráticos, respectivamente. Allí no solo se señalan algunas deficiencias del Estado colombiano tanto en su capacidad institucional como en su relación con la sociedad, sino que se muestra que esas deficiencias son más agudas en las regiones de mayor incidencia del conflicto armado. En la tercera sección se presentan los cuatro ejes temáticos que permiten leer los dos primeros acuerdos de La Habana desde la perspectiva de *un nuevo modelo de construcción de Estado*. En la cuarta se analizan esos dos acuerdos considerando los ejes temáticos y las deficiencias identificadas en las dos primeras secciones; para este ejercicio se usa información de dominio público contenida en los dos primeros informes conjuntos de la mesa de conversaciones publicados al cierre de cada punto de la agenda. En la última sección se presentan algunas conclusiones.

## CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO COLOMBIANO

Esta sección hace un diagnóstico del desempeño del Estado colombiano en el cumplimiento de sus tareas fundamentales, que sirve como insumo del modelo de construcción de Estado asociado a la construcción de la Paz que se discute más adelante.

Max Weber proporciona una definición de Estado que sirve como punto de partida: una comunidad que en un territorio dado reclama para sí, con éxito, el monopolio de la coacción física legítima

(Weber, 1922). Ese monopolio despersonaliza la amenaza física a los individuos y consigue de ellos una sujeción progresiva a las normas y leyes, para lo cual debe ejercer el control territorial, tener capacidad para extraer recursos de la sociedad (recaudo de impuestos) y poseer legitimidad (Elias, 1981). Así, la presencia del Estado se concreta en funciones como la provisión de seguridad, la administración de justicia o la protección de derechos, dependiendo de cómo se configuren la autoridad y las tareas del Estado, y los mecanismos por medio de los cuales adquiere legitimidad; por ejemplo, de cómo se desarrolle la relación entre Estado y sociedad que se discute en la siguiente sección.

Los procesos de construcción de Estado obedecen a dinámicas que van desde el establecimiento de cuerpos policiales y acuerdos entre los gobiernos nacional y municipal, hasta la cooptación y la desmovilización de ejércitos privados y la guerra civil en escenarios donde los actores locales cuentan con poder y control territorial (Tilly, 1992). Esto es, la centralización política implica prescindir de intermediarios en la relación del centro político –aquel que ha desarrollado instituciones de control más burocratizadas e impersonales– con los demás grupos o regiones en el territorio (González et al., 2002). De esta forma, un acuerdo con grupos que ejercen control territorial, que conduzca a la centralización de la autoridad política, es un tipo de proceso de construcción de Estado.

Patiño (2012) argumenta que en dos siglos de vida republicana el Estado colombiano ha sido débil e incapaz de llevar a término la centralización política, y también de ejercer el monopolio de la violencia y eliminar las condiciones para su ejercicio privado o delegado, como lo prueba la presencia de grupos armados ilegales en varias partes del territorio nacional, lo cual infringe la definición de Weber. Patiño muestra un Estado central débil enfrentado a fuertes poderes locales y regionales, lo que en departamentos como Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Antioquia y parte de los Llanos Orientales se ha traducido en una violencia continua desde la Independencia hasta hoy.

Puesto que ni la guerra ni los mecanismos de concertación han llevado a establecer una autoridad que garantice la vigencia del orden constitucional y legal en todo el territorio, la larga duración del conflicto armado en Colombia ha generado un orden estatal frágil (Uribe, 2001). Así lo evidencian la amenaza permanente a la soberanía del Estado por grupos armados y delincuenciales, el escaso control de los gobernantes regionales y locales sobre sus burocracias y fuerzas

de seguridad, y las grandes dificultades de los organismos de justicia para desempeñar sus funciones.

Desde los años ochenta, con la expansión del narcotráfico y el fortalecimiento de las guerrillas de izquierda y de los grupos paramilitares, en un periodo que coincidió con el inicio del proceso de descentralización, se agudizó la debilidad histórica del Estado colombiano. La “erosión parcial del Estado”, como la llaman algunos autores, fue un gran obstáculo para el desempeño de la administración pública y de la rama judicial, para recaudar impuestos y proveer bienes públicos fundamentales como la seguridad y la justicia (Bejarano y Pizarro, 2002; Velasco, 2007).

Al mismo tiempo, muchos actores regionales y locales de carácter ilegal obtuvieron enorme poder político, capacidad para cooptar el sistema político y lograr que algunos órganos estatales actuaran en favor de sus intereses (Arévalo y Ortega, 2014; Garay et al., 2008; López, 2010).

A continuación se hace un breve diagnóstico de la capacidad institucional del Estado colombiano considerando cinco dimensiones: provisión de seguridad, protección de los derechos de propiedad, administración de justicia, recaudo de impuestos y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos. No solo se subraya la debilidad general del Estado para cumplir estas obligaciones sino, en particular, su carácter diferenciado a lo largo del territorio, que autores como González et al. (2002) llaman *presencia diferenciada del Estado*, marcada por la violencia y el conflicto armado.

## SEGURIDAD

La primera dimensión para evaluar al Estado es la capacidad para dar seguridad a los ciudadanos, la cual está limitada por la presencia de actores con potencial para generar violencia, y que amenazan la vida y los bienes de la población.

Como ya se dijo, en los dos siglos de vida republicana el Estado colombiano no ha logrado ejercer un control directo de la violencia. No obstante, en la última década se han hecho avances en este campo, principalmente como resultado de la política de seguridad democrática, la desmovilización de paramilitares durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) y los planes para fortalecer la seguridad ciudadana. Un ejemplo de esto es la reducción de los homicidios y secuestros: en 2003 la tasa de homicidios era de 56,2 por cada 100.000 habitantes y en 2012 se redujo a 32,3, mientras

que el número de secuestrados era de 2.123 y bajó a 305 (Ministerio de Defensa Nacional, 2013). Además, desde 2003 la insurgencia se ha replegado hacia zonas periféricas: en Cundinamarca, Boyacá, Santander y el norte del Tolima, donde en 2002 las FARC-EP tenían fuerte presencia, hoy casi han desaparecido. Algo similar ocurrió en los Montes de María, donde tuvieron presencia hasta 2007, y en municipios cercanos a Medellín, desde donde se replegaron hacia el Chocó (Ávila, 2013; ICG, 2010).

Por su parte, el ELN ha estado en declive desde mediados de los años noventa, y perdió su hegemonía en la zona comprendida entre el nororiente de Antioquia y Norte de Santander, así como en Barrancabermeja, Cúcuta y Medellín.

Sin embargo, algunos autores señalan que el año 2008 fue el punto de inflexión de la política de seguridad democrática (Ávila, 2013; CNMH, 2013), como prueban las cifras de extorsión, de actos de terrorismo y de acciones de los grupos armados al margen de la ley (Ministerio de Defensa Nacional, 2013).

En 2008, con la llegada de “Alfonso Cano” a la comandancia de las FARC, la organización replantea su estrategia y lanza el llamado Plan Renacer Revolucionario de las Masas, que combina elementos militares y políticos. Dentro de los primeros se incluye aumentar el uso de minas antipersona y otros explosivos, el uso de francotiradores, obtener misiles tierra-aire, destruir aeronaves mediante la infiltración, así como “retomar la táctica de guerrillas móviles” (FARC, 2008). El ELN, por su parte, retoma la ofensiva mediante hostigamientos, secuestros, paros armados, sabotajes a empresas multinacionales y acciones contra la infraestructura petrolera (Echandía, 2013; Núñez y Vargas, 2013).

En forma paralela, las bandas criminales (conocidas como BACRIM, o grupos neo-paramilitares) amenazan cada vez más la seguridad ciudadana. En 2013 se registra su presencia en Chocó, Córdoba, Antioquia, Vichada, Meta, Guaviare, Cesar, Valle del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Santander, donde actúan los Urabeños, los Rastrojos y dos disidencias del Ejército Revolucionario Popular Anti-subversivo de Colombia (ERPAC): el Bloque Meta y Libertadores del Vichada (Pérez y Montoya, 2013). A esto se suman los acercamientos y acuerdos territoriales y económicos entre las FARC-EP y el ELN, y entre estas guerrillas y bandas criminales (CNMH, 2013).

En las zonas urbanas, la actividad de las bandas criminales está orientada a obtener rentas mediante la extorsión, el micro-tráfico y el control de rutas de tráfico de drogas y contrabando, lo que ha gene-

rado una difícil situación de seguridad en ciudades como Medellín, Barranquilla, Cúcuta y Cali. También son frecuentes las amenazas y asesinatos de miembros de organizaciones de defensa de derechos humanos, familiares de víctimas, mujeres y población LGBTI. En las zonas rurales las principales rentas de las bandas criminales provienen de cultivos ilícitos, minería ilegal y el control de corredores de tráfico de drogas, armas, contrabando, maquinaria para minería ilegal y otras actividades ilegales.

La situación descrita muestra, por un lado, el reto que para el Estado representan las FARC-EP y el ELN en sus zonas de influencia y, por otro, la creciente amenaza de las BACRIM. Cabe destacar, además, la particular vulnerabilidad de algunos grupos poblacionales y los enormes recursos con que cuentan estas organizaciones armadas como resultado de las actividades ilícitas en que participan.

En suma, con respecto a la hipótesis de trabajo de este diagnóstico, la provisión de seguridad por el Estado tropieza con obstáculos que tienen incidencia nacional, como el ascenso de las BACRIM, y otros específicos relativos a partes del territorio donde hay presencia de las FARC-EP y el ELN. Como se verá más adelante, esta presencia diferenciada del Estado es común a todas las dimensiones que cubre este diagnóstico.

#### **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD**

El establecimiento, la definición clara y la protección de los derechos de propiedad debe ser una tarea exclusiva del Estado por cuanto es el único actor legítimo con capacidad para imponer el orden, prevenir el robo y el fraude, y hacer cumplir los contratos entre agentes privados (Acemoglu y Robinson, 2012).

En Colombia, la ambigüedad de los derechos de propiedad ha ocasionado las disputas por el territorio, el desplazamiento forzado, la informalidad de la propiedad rural, la especulación y la concentración de la tenencia de la tierra. A manera de ejemplo, Velásquez (2008) argumenta que el nivel de formalidad de los derechos de propiedad incide negativamente en la decisión de las FARC-EP de atacar un municipio —a mayor formalidad, menor probabilidad de ataque— y que por ese camino incide en la intensidad del conflicto.

En buena parte del país se carece de títulos de propiedad de la tierra o hay superposición de predios, lo que propicia las disputas por la tierra y el territorio. Además, la información sobre tenencia y propiedad de la tierra es muy limitada pues no existe un sistema articulado de administración de la propiedad. Y a pesar de que la ley

obliga a que el catastro se actualice cada cinco años, solo el 65,8% de los predios está actualizado, siendo esta situación mucho peor en las zonas rurales (DNP, 2011b).

En esta dimensión, la debilidad del Estado se refleja en el desempeño de las entidades encargadas del manejo de la información catastral, los sistemas de registro y notariado, y de los funcionarios del poder judicial (Gómez, 2009). La inseguridad de los derechos de propiedad es mayor en las zonas donde la capacidad administrativa y judicial del Estado es más débil, que suelen coincidir con las zonas de conflicto más golpeadas por la violencia. Es decir, en materia de protección de los derechos de propiedad, también hay evidencia que respalda la hipótesis de la presencia diferenciada del Estado.

#### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La incapacidad del Estado colombiano para controlar el territorio tiene graves efectos en el desempeño de la rama judicial y en la percepción de la justicia por parte de la ciudadanía. Según Ramos y Garrido (1995), la administración de justicia se caracteriza por una permanente congestión de los despachos judiciales, el bajo rendimiento en el trámite de los procesos, el alto nivel de impunidad y la poca credibilidad entre la ciudadanía del sistema y sus jueces. Entre las causas, los autores identifican la mala distribución geográfica de los recursos asignados a la rama judicial y la inadecuada asignación entre sus distintos sectores.

Pero, igual que en las áreas anteriores, el desempeño de la justicia no es uniforme en el territorio colombiano. Las dificultades para administrar justicia están asociadas geográficamente con la incapacidad del Estado para dar seguridad, y se acentúan con la captura del Estado por intereses económicos y políticos de carácter local, así como por la presencia de actores armados con intereses regionales focalizados que intimidan a los funcionarios públicos (García, 2008).

García y Espinosa (2012) encuentran que los municipios con mejor evaluación de la justicia corresponden a ciudades capitales o ciudades intermedias con amplio despliegue institucional, y que a medida que los municipios son más rurales el desempeño de los órganos judiciales es más bajo. Además, muestran que donde los grupos armados ejercen más violencia, hay menor provisión de justicia, una situación alarmante pues cerca de la tercera parte de los jueces municipales actúan en zonas de conflicto armado.

En suma, igual que en las áreas anteriores, el Estado colombiano presenta un déficit general de capacidad para administrar justicia,



pero el mismo es más pronunciado en las regiones más marginadas y con mayor presencia de grupos armados ilegales.

### RECAUDO DE IMPUESTOS

Un grave problema de los países en desarrollo es la baja capacidad para recaudar los recursos necesarios para financiar las tareas que obliga la ley; Colombia no es la excepción.

La necesidad de recaudar impuestos se acrecentó en los años noventa, con la coincidencia de la apertura económica, que significó una reducción de los ingresos tributarios debido a la reducción de los aranceles, y el impulso a la descentralización, que aumentó la base y el porcentaje de transferencias del gobierno central a los municipios y departamentos. No obstante, estos últimos no han acompañado tales iniciativas con esfuerzos fiscales equivalentes (Falleti, 2010; González y Calderón, 2002; Kalmanovitz, 2010).

De este último punto se deriva otro problema importante en el recaudo de impuestos: el desempeño tributario de los municipios y departamentos. Como se mencionó en el apartado sobre derechos de propiedad, una de las causas de las disputas por el territorio es la falta de títulos de propiedad de la tierra. Pero donde existen esos títulos, hay una gran brecha entre el avalúo catastral y el valor de mercado de los predios<sup>5</sup>, lo que perjudica las finanzas municipales. Además, en muchos municipios la tarifa para determinar el impuesto predial está cerca del piso del intervalo que permite la ley.

En la fijación de los avalúos catastrales y las tarifas para determinar el impuesto predial juegan un papel importante los incentivos de los mandatarios y políticos locales, que suelen favorecer a sus grupos de apoyo con exclusiones, exenciones y reducciones, en vez de buscar más recursos para sus municipios (Iregui et al., 2005).

Esta baja tributación a nivel local llama la atención sobre la debilidad del Estado en los niveles subnacionales. Sobre este problema, Kalmanovitz argumenta que más que de “ausencia de Estado”, se trata de una falta de “construcción de Estado *desde la célula municipal*” (cursivas del autor).

### GARANTÍA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Aparte de las obligaciones en materia de seguridad, protección de los derechos de propiedad y administración de justicia, el Estado

<sup>5</sup> En muchas zonas algunas grandes haciendas pagan un impuesto predial por hectárea de menos de un 30% de su valor de mercado (Kalmanovitz, 2011).

colombiano tiene la obligación constitucional de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y de proporcionar bienes y servicios públicos<sup>6</sup>.

Pero, así como en las áreas anteriores, el desempeño del Estado colombiano en este campo no solo es insuficiente sino que muestra grandes desigualdades a lo largo del territorio, en particular entre zonas urbanas y rurales, como prueban los siguientes indicadores.

- En infraestructura, la red de vías secundarias y terciarias está en estado crítico por la falta de mantenimiento, lo que dificulta la comercialización de productos agropecuarios y, por tanto, la competitividad del sector (DNP, 2011a).
- En cuanto a adecuación de tierras, en el país existen unos 7,6 millones de hectáreas aptas para adecuación con riego y drenaje, pero solo el 15% se ha adecuado; este porcentaje es muy bajo en comparación con México, Chile y Perú que han adecuado, respectivamente, el 66%, el 52% y el 19% de sus tierras disponibles para riego y drenaje. Además, la mayoría de los distritos de riego del país operan deficientemente o no están en funcionamiento (Incoder, 2012).
- En servicios públicos, el acueducto público llega al 91% de las viviendas en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales solo llega al 17% (Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2007).
- La pobreza, medida por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), es en promedio 2,3 veces mayor en los municipios de alta ruralidad que en los centros urbanos, debido en especial a las grandes diferencias en las condiciones de vivienda, acceso y disponibilidad de servicios públicos, los niveles de escolaridad y las posibilidades de generar ingresos y empleos dignos y permanentes.
- En el acceso a servicios de salud, las poblaciones dispersas enfrentan barreras asociadas a sus características geográficas, la falta de

<sup>6</sup> Ejemplo de esas obligaciones son: art. 49: Acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; art. 64: Promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos; art. 65: Protección especial a la producción de alimentos, para lo cual se debe priorizar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como a la construcción de obras de infraestructura física y la adecuación de tierras; art. 67: Protección del derecho a la educación; art. 81: Regulación del ingreso y salida del país de recursos genéticos, así como de su uso; art. 365: Prestación de servicios públicos; art. 366: Bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida mediante la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

vías y los altos costos de transporte. De igual forma, la mortalidad en menores de 5 años es más del doble en municipios de alta ruralidad que en centros urbanos (PNUD, 2011).

- En materia de educación, la escolaridad promedio de la población urbana es de 8,85 años y la de la población rural es de 5,02; el 70% de los niños y jóvenes de 5 a 16 años que están por fuera del sistema de educación básica y media vive en zonas rurales. En 2009, la tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años era del 6,8% en el ámbito nacional y del 14,5% en las zonas rurales (DNP, 2011c). Y en calidad de la educación, las diferencias en los puntajes urbanos y rurales de lectura y matemáticas son del 50% y el 26% a partir del tercer grado, respectivamente, mientras que en sexto grado la diferencia en matemáticas aumenta al 29% (Unesco, 2009). También hay grandes diferencias en la evaluación de ingreso y ascenso de los docentes.
- De acuerdo con la Encuesta de la Situación Nutricional (ENSIN) de 2010, el 42,7% de los hogares está en situación de inseguridad alimentaria, cifra que asciende al 57,5% en los hogares rurales.

Estos indicadores no solo muestran una gran desigualdad en la cobertura y la calidad de los bienes y servicios que ofrece el Estado colombiano sino, lo que es más grave, en la capacidad real de los ciudadanos para disfrutar sus derechos, que en muchos casos se relaciona directamente con el desplazamiento a zonas urbanas.

Como se muestra en la siguiente sección, la presencia diferenciada del Estado no se refiere tan solo a su capacidad institucional y a la garantía de los derechos ciudadanos, sino también a la manera de relacionarse con la ciudadanía, es decir, a la amplitud y al alcance de la democracia en el territorio nacional.

## **CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y DEMOCRACIA EN COLOMBIA**

Uno de los cambios asociados al final de la Guerra Fría fue el renovado énfasis que se dio a la relación entre democracia y paz. Diversos autores argumentan que mecanismos democráticos como la elección popular y la rendición de cuentas contribuyen a ampliar las libertades, a reducir la violencia y a promover la paz (Diamond, 1999; Hegre, 2001; Rummel, 1997).

El estudio de esta relación se remonta a los grandes pensadores de la Ilustración, para quienes la paz requería un gobierno limitado y garante de las libertades individuales. Ese punto de vista fue reforzado por Woodrow Wilson, quien al final de la Primera Guerra Mundial

sostuvo que la difusión de la democracia de mercado estadounidense llevaría a la paz a nivel nacional e internacional (Paris, 2004 y 2006).

En los años noventa Naciones Unidas empieza a jugar un papel importante en la construcción de paz, y propone atacar las fuentes de los conflictos promoviendo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el desarrollo social y económico. Para lograr esos fines es favorable mantener sistemas políticos democráticos, que requieren establecer sólidas instituciones participativas y, por tanto, dar voz y poder a los sectores débilmente organizados, a los pobres y a los marginados (Boutros-Ghali, 1992 y 1995). Ese enfoque parte de la premisa de que la paz, el desarrollo y la democracia están estrechamente relacionados. En *Una agenda para la democratización*, de 1996, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali afirmó:

[L]a democracia contribuye a preservar la paz y la seguridad, garantizar la justicia y los derechos humanos, y promover desarrollo social y económico [...]. La democracia al interior de los Estados fomenta la evolución del contrato social sobre el que se pueda construir una paz duradera. Una cultura de democracia es fundamentalmente una cultura de paz (Boutros-G., 1996).

Algunos autores argumentan que este enfoque dio un énfasis prioritario a la promoción de mecanismos democráticos y descuidó el desarrollo de las instituciones estatales. Paris (2004), por ejemplo, señala que la liberalización política y económica que hizo parte de las estrategias de promoción de paz en los años noventa, sumada a la debilidad institucional de las sociedades que acaban de vivir situaciones de conflicto, pudo haber contribuido a la reaparición de la violencia. Un ejemplo son las tensiones generadas por la presión prematura para llevar a cabo elecciones sin construir antes organismos electorales autónomos, lo que a veces ha convertido el proceso electoral en un detonante de violencia (Reilly, 2002).

La experiencia mixta de las misiones de paz de los noventa llevó a que algunos autores llamaran la atención sobre los riesgos de una rápida democratización en situaciones de postconflicto, y a que sugirieran una estrategia “secuencial”, donde la construcción y el fortalecimiento de las instituciones estatales básicas precedía a la promoción de la democracia (Fukuyama, 2007 y 2012; Mansfield y Snyder, 2005 y 2007; Paris, 2006; Zakaria, 1997).

Desde una óptica diferente, Carothers (2007) señala que esa estrategia secuencial supone que quienes gobiernan en sociedades no democráticas contribuirán a construir el Estado y a desarrollar el imperio de la ley, lo que en general no ocurre. Propone en cambio una estrategia “gradual” en la que algunos mecanismos democráticos

—como la rendición de cuentas, la creación de espacios para la sociedad civil, una administración electoral independiente y la promoción de asociaciones políticas y de medios de comunicación independientes— contribuyan a la construcción del Estado y al desarrollo del imperio de la ley.

Así, la construcción de paz concuerda más con la promoción de la democracia “desde abajo”, en el sentido de Tocqueville (1835), donde la construcción de Estado está marcada por la participación activa de la ciudadanía. Los gobiernos locales y las asociaciones civiles no solo preparan al ciudadano para vivir en democracia y actúan como límites a la concentración del poder y la tiranía de las mayorías, sino que también contribuyen al desarrollo y al fortalecimiento institucional.

Por tanto, el enfoque gradual sugiere acompañar la promoción de la democracia “de arriba hacia abajo” con estrategias “de abajo hacia arriba” centradas en el papel que puedan ejercer los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

En particular, por su cercanía a los actores locales, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel clave para asegurar que la paz sea sostenible, construyen lazos intercomunales, inician procesos de diálogo e involucran a personas que suelen estar fuera de los procesos de paz, y así facilitan la reconciliación en las sociedades golpeadas por la guerra. De modo que la construcción de instituciones locales que apoyen la democracia participativa y fomenten el pluralismo puede contribuir en gran medida a implementar los acuerdos de paz (Prendergast y Plumb, 2002).

Además, esta aproximación llena los vacíos del enfoque convencional que relaciona la paz con la democracia, a menudo asociando esta última casi exclusivamente a la realización de elecciones y descuidando el objetivo de más largo plazo de consolidar la democracia (Lyons, 2002). Es usual que las sociedades en proceso de construcción de su democracia mantengan elecciones regulares, aunque haya muy poca participación ciudadana en otros mecanismos democráticos y los gobernantes no rindan cuentas de manera satisfactoria (Carothers, 2002). Involucrar a las poblaciones directamente afectadas por el conflicto en la construcción de paz facilita, por tanto, este proceso, al tiempo que impulsa la consolidación de la democracia.

Este elemento participativo es esencial en la visión republicana de la construcción de la paz, que subraya la importancia de los procesos propios de la democracia deliberativa. Estos procesos abren foros deliberativos, tan libres de presiones como sea posible, para que los

actores sociales determinen por sí mismos lo que es mejor para ellos y la forma de alcanzarlo. Así, por ejemplo, la provisión de bienes públicos seleccionados mediante mecanismos deliberativos contribuye a desarrollar un sentido de identidad general; allí, más allá del fin específico logrado, se destaca el papel del proceso público de deliberación.

Esto es muy importante en sociedades golpeadas por conflictos armados, pues la libre deliberación pública contribuye a superar los radicalismos, incluye amplios sectores de la población y da mayor legitimidad y probabilidad de éxito a las políticas adoptadas (Barnett, 2006). En palabras de O'Flynn:

Pedir que la gente justifique sus propuestas en términos que otros puedan aceptar no solo obliga a invocar normas, principios y valores generales sino también a que proponga soluciones compuestas o multidimensionales a problemas colectivos, que todos tengan razones para aceptar, aunque finalmente esas razones no sean decisivas para ellos. Las soluciones de este tipo pueden tener gran importancia en sociedades divididas (2006, 92).

En los últimos años, Naciones Unidas ha abordado situaciones de conflicto incorporando esta visión, y algunas de sus recomendaciones recientes incluyen: desarrollar mecanismos que permitan la expresión legítima y pacífica de todos los sectores, fomentar la participación de los grupos vulnerables, promover la participación de la sociedad civil, apoyar las organizaciones de base de la comunidad y los consejos locales de paz, desarrollar capacidades de diálogo y mediación, y preparar líderes (UNDP, 2012).

Además, se recalca que en las transiciones se debe contar con el apoyo de los niveles locales de gobierno, fortalecer el Estado en el nivel subnacional para que pueda cumplir sus obligaciones esenciales, mejorar la capacidad administrativa y la prestación de servicios con la participación activa de las comunidades directamente afectadas. Todo ello requiere inversiones que permitan desarrollar la gobernanza a nivel local, replantear las reglas políticas, dar plena seguridad a las comunidades y mejorar la cohesión social.

Así como en la sección anterior, a continuación se esboza un breve diagnóstico de la situación actual de la democracia en el país teniendo en cuenta los retos y las oportunidades del fin del conflicto y la construcción de la Paz.

#### **ELEMENTOS GENERALES DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA**

El sistema político colombiano muestra características aparentemente contradictorias. Aunque se considera el régimen democrático de mayor continuidad en la región, entre 1958 y 1991 fue una democracia

“restringida” o “controlada”, sin espacios para canalizar las demandas de amplios sectores de la población, lo que generó un profundo malestar social e inestabilidad política (Archer, 1995; Bejarano, 2011; Bushnell, 2007). El bipartidismo de esos años provocó una crisis de representación que motivó algunas reformas encaminadas a abrir espacios para profundizar la democracia, de modo que el sistema político sirviera de válvula de escape a las crecientes tensiones sociales (Roll, 2003; Sarabia, 2003).

Un efecto colateral de estas reformas fue el fraccionamiento de los partidos y la aparición de condiciones que dificultaron la coordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo, e impidieron la formación de una coalición de gobierno estable y de una oposición coherente, con capacidad para supervisar al gobierno y de convertirse en alternativa política (Bejarano, 2011). Esta situación empezó a cambiar en 2003 con el inicio de una serie de reformas políticas que buscaban fortalecer el sistema de partidos y darles mayor coherencia ideológica (Arévalo et al., 2013).

No obstante, en el sistema electoral aún persisten algunos problemas, como el clientelismo, la falta de transparencia y de cumplimiento de las normas en la financiación de las campañas, los altos costos, en particular, los relacionados con el acceso a medios de comunicación, y la poca independencia, autonomía y capacidad de los organismos electorales. Todo esto se traduce en una baja confianza de la ciudadanía en el Congreso de la República y en la presencia de intereses ilegales en la política (De la Calle, 2008). Los altos niveles de abstención – cercana al 50% y más alta en las zonas rurales– son un reflejo de esos problemas y del inadecuado funcionamiento del sistema político.

Cabe destacar, además, las condiciones adversas que enfrenta la oposición. La Constitución de 1991 estableció que una ley estatutaria reglamentara los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declararan en oposición al Gobierno; más de veinte años después, pese a varios intentos por sacar adelante este proyecto de ley, esto aún no se ha logrado. Mientras tanto, los partidos de oposición siguen mostrando inconformismo en temas como su representación en el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría, en otras entidades y organismos de control del Estado, la financiación de las campañas, el funcionamiento de los partidos y el derecho de réplica. En los últimos meses se ha cuestionado el umbral que deben alcanzar los partidos y movimientos políticos para obtener y conservar la personería jurídica, que desde 2014 es del 3% de los votos válidos en las elecciones al Congreso.

Aparte de las reformas hechas al sistema político y de representación, durante las últimas dos décadas el país también ha llevado a cabo algunas transformaciones en los mecanismos de participación ciudadana. Con esto se ha buscado renovar las estructuras formales de la democracia, recibir e interpretar la voluntad y las demandas de la población, facilitar la construcción de consensos, estimular el desempeño institucional y fomentar el diálogo horizontal al interior de la administración pública (Velásquez y González, 2003). Pero estos cambios han tropezado con dos grandes obstáculos. Primero, el entorno clientelista en el que operan los mecanismos de participación ciudadana y la desconfianza de la población hacia los políticos, lo que la aleja de la esfera pública. Y, segundo, el contexto de violencia y conflicto armado que obliga a los líderes sociales a realizar labores de bajo perfil y desincentiva la aparición de nuevos liderazgos<sup>7</sup>.

El balance del desempeño de la democracia colombiana es entonces mixto. Para Posada Carbó (2006), la tradición liberal y democrática del país y la fidelidad de las élites a estos valores han servido como barrera a las dictaduras militares, de las cuales se ha distanciado con respecto a otros países de la región. No obstante, hay que recalcar la necesidad de distinguir entre procesos electorales, en los que el país tiene un desempeño excepcional, y el “desempeño constitucional” de la democracia, donde aún enfrenta grandes retos y muestra grandes vacíos (Alviar et al., 2009), entre los que se destaca la precariedad de las instituciones obligadas a proteger a los ciudadanos y facilitar su participación libre y sin presiones, lo que aleja al país de uno de los fundamentos constitucionales de 1991, el de consolidar un Estado Social de Derecho.

En una línea de argumentación similar, Botero et al. (2009) señalan que la democracia colombiana tiene graves problemas de desarrollo institucional, en especial derivados de la acción de organizaciones armadas ilegales; en los territorios donde estas tienen más presencia son frecuentes la compra de votos, la perturbación de los certámenes democráticos y las irregularidades en la financiación de campañas (MOE, 2011). Además, la democracia colombiana también tiene dificultades relacionadas con su capacidad para producir resultados efectivos en el respeto de los derechos humanos, la transparencia de los procesos electorales, la representatividad y el funcionamiento de

<sup>7</sup> En respuesta a algunos de estos problemas se aprobó la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (hoy en revisión en la Corte Constitucional), cuyo objeto es “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político”.



los partidos políticos, y el equilibrio y la independencia de los poderes (Botero et al., 2009).

Una primera conclusión que se puede sacar de este diagnóstico del estado de la democracia en Colombia es que, a pesar de los importantes pasos que se dieron en la Constitución de 1991, aún hay un déficit de representación y graves dificultades para darles espacio a los diferentes sectores de la sociedad. Una segunda conclusión es que, igual que en los temas de la sección anterior, estos problemas se acentúan en las regiones más marginadas y golpeadas por el conflicto armado, lo que no solo pone en duda la efectividad de la democracia colombiana, sino también la precariedad de las instituciones democráticas del país en los niveles subnacionales.

### HACIA UN NUEVO MODELO DE CONSTRUCCIÓN DE ESTADO

El diagnóstico de las dos secciones anteriores confirma la visión convencional de que el Estado colombiano enfrenta mayores desafíos a nivel regional y local. En esos niveles territoriales la violencia asociada al conflicto es mucho mayor; allí el Estado no solo tiene dificultades administrativas para cumplir sus tareas sino que, además, se enfrenta a actores que ejercen un gran control sobre la población y el territorio y forman parte de redes económicas y sociales transnacionales.

En esos niveles territoriales se evidencian más los desafíos del Estado colombiano tanto en materia de capacidad institucional como en su desempeño para garantizar derechos económicos, sociales y culturales, y proveer bienes y servicios públicos. En esos territorios son más agudos los problemas del sistema político y de representación, y la ciudadanía encuentra mayores obstáculos para participar de manera efectiva.

Uribe (2001) señala que en los territorios de conflicto se estableció un principio de orden y organización a cargo de los grupos armados que allí tienen presencia: estos crean mecanismos de administración de justicia, dan protección, cobran impuestos, exigen lealtad y obediencia, e incluso aceptan algunas formas de participación de la comunidad y de representación de sus intereses. Como ya se dijo, en estos territorios no se ha establecido la autoridad necesaria para garantizar el orden legal y constitucional, por ello hay una ausencia de soberanía en un sentido absoluto. En palabras de la autora, “el perfil más destacado del estado de guerra en Colombia es, pues, la *competencia de soberanías*” (Uribe, 2001, 279, cursivas del autor).

Desde el punto de vista de la *competencia de soberanías*, González y Otero (2010) argumentan que la presencia diferenciada de las instituciones estatales en el territorio nacional hace imposible aplicar los

conceptos de gobernanza y gobernabilidad en un sentido convencional y que, por ello, la construcción de Estado adopta también un carácter no convencional. Para estos autores, la *presencia diferenciada del Estado* permite entender la coexistencia del orden y la violencia: el país se caracteriza por el orden institucional y un buen gobierno en las regiones centralmente integradas, un orden negociado con los poderes locales y regionales en las zonas parcialmente integradas y una lucha violenta por el control territorial en las que están en proceso de integración. Esta situación coincide en buena medida con el diagnóstico de las secciones anteriores.

Las tesis de *competencia de soberanías* y *presencia diferenciada del Estado* llevan a sugerir que el modelo de construcción de Estado en Colombia, a pesar de enmarcarse en un contexto de construcción de paz, debe ser diferente del de otras sociedades devastadas por conflictos internos. Si en estas se requiere la construcción general de las instituciones estatales, en Colombia el proceso se debe enfocar en los territorios más marginados y más duramente golpeados por el conflicto, es decir, en aquellos que no se han integrado políticamente a la nación o que lo han hecho en forma incompleta. En suma, podríamos hablar de un modelo de *construcción diferenciada de Estado*.

Este modelo implica que el Estado se esfuerce para establecer su presencia en todo el territorio pero, al mismo tiempo, realice esfuerzos especiales para cerrar las brechas existentes entre los diversos territorios del país, en particular entre el campo y la ciudad. Como se mostró en las secciones anteriores, la garantía de derechos económicos, sociales y culturales es diferente entre habitantes urbanos y rurales, así como también hay diferencias importantes en la garantía de sus derechos políticos.

Por tanto, la construcción de Estado en Colombia implica acciones diferenciadas en materia de fortalecimiento institucional, garantía de derechos y provisión de bienes y servicios públicos. Así como acciones diferenciadas en materia de apertura y profundización de los mecanismos de participación política y ciudadana, para modificar las reglas e instituciones del sistema político de tal modo que faciliten el acceso de algunos sectores y mejoren su representación.

Las conversaciones orientadas a poner fin al conflicto armado, y en especial la implementación de los acuerdos que de allí surjan, añaden elementos al proceso de construcción de Estado en Colombia. En particular, se habrán de incorporar elementos propios de los procesos de construcción de paz, como la promoción de mecanismos democráticos —por su relación con la paz y el desarrollo ya discutida—, e impulsar mecanismos de construcción de paz “desde abajo”, lo que

implica adoptar medidas que modifiquen las reglas del juego político y fortalezcan la participación de la ciudadanía y de sus organizaciones. Este último aspecto también abre una discusión importante sobre el papel de los entes subnacionales –departamentos y municipios– en la construcción de la Paz.

Un último elemento que se ha de tener en cuenta en este modelo de construcción de Estado –y, de nuevo, en el contexto generado por el escenario de construcción de paz– es el de la construcción de ciudadanía y la reconciliación.

En general, la reconciliación es “un proceso a través del cual una sociedad hace la transición de un pasado dividido a un futuro compartido”, y que al mismo tiempo contribuye a que la violencia del pasado no reaparezca en el futuro; de modo que es un tema que debe abordar toda sociedad golpeada por episodios de violencia (Bloomfield, 2003). La reconciliación involucra a la mayoría de los miembros de una sociedad en la formación de nuevas creencias acerca de los antiguos adversarios y requiere cambiar sus actitudes, aspiraciones, emociones y sentimientos (Bar-Tal, 2000). En ese sentido, y en la medida en que la reconciliación incorpora elementos individuales y de carácter comunitario, es un objetivo de difícil compromiso y seguimiento por parte de los actores involucrados en un acuerdo de paz.

Esto no quiere decir que los acuerdos para dar fin a un conflicto deban poner al margen estos temas. De hecho, la disposición de las partes a negociar el fin del conflicto armado y encontrar puntos de acuerdo es un primer paso en la construcción de confianza y puede así contribuir a la reconciliación y la construcción de paz.

Sin embargo, hay una diferencia entre el enfoque “idealista” de la reconciliación, que subraya el perdón, la empatía y el diálogo, y el enfoque “realista”, que se limita a buscar la coexistencia pacífica entre los actores antes enfrentados (Stefansson, 2010). La confianza en las instituciones, en particular, en cuanto implica el reconocimiento de los valores, reglas y normas compartidos por los miembros de una comunidad, también contribuye a la reconciliación y a la construcción de confianza ciudadana (De Greiff, 2008).

Teniendo en cuenta el diagnóstico anterior, en este trabajo se proponen cuatro ejes temáticos para hacer una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana y que al mismo tiempo permiten identificar un *nuevo modelo de construcción de Estado*. Estos son:

1. Fortalecimiento de la capacidad del Estado, garantía de derechos económicos, sociales y culturales y provisión de bienes y servicios públicos.

2. Reglas e instituciones políticas.
3. Participación de la ciudadanía, las organizaciones y movimientos.
4. Construcción de ciudadanía y reconciliación.

El componente *diferenciado* que se ha mencionado en todo el trabajo es transversal a estos ejes temáticos. En la siguiente sección se hace una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana considerando estos cuatro elementos.

## LOS DOS PRIMEROS ACUERDOS DE LA HABANA

El “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, del 26 de agosto de 2012, establece en su primer punto, “Política de desarrollo agrario integral”: “El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país”. Enseguida, el Acuerdo incluye los subtemas de este punto:

1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2. Programas de desarrollo con enfoque territorial; 3. Infraestructura y adecuación de tierras; 4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; 5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral; 6. Sistema de seguridad alimentaria (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2012).

El segundo punto, “Participación política”, se divide en tres temas:

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación; 2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas; 3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional regional y local de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2012).

Siete meses después de iniciar las conversaciones en La Habana, el 26 de mayo de 2013, las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP anunciaron un acuerdo sobre el primer punto de la Agenda que se denominó “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”. Y casi seis meses más tarde, el 6 de noviembre de 2013, llegaron a un acuerdo sobre el segundo punto, al que llamaron “Participación política: apertura democrática para construir la paz”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Cabe precisar que en las conversaciones se adoptó el principio según el cual “nada está acordado hasta que todo esté acordado”; por ello, un prerequisite para implementar estos dos primeros acuerdos es alcanzar acuerdos en todos los demás puntos de la agenda.

A continuación se hace una lectura de los acuerdos alcanzados en estos dos puntos basada en los dos primeros informe conjuntos de la mesa de conversaciones, publicados al cierre de cada uno de los puntos de la agenda. Este no es un análisis exhaustivo de los informes, ni sigue su estructura original, sino que sugiere una posible lectura de los acuerdos a partir de los elementos expuestos anteriormente y que se centran en las capacidades y obligaciones del Estado, la relación entre Estado y sociedad –reglas electorales y mecanismos de participación– y los procesos de construcción de ciudadanía y reconciliación.

#### **FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL ESTADO, GARANTÍA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS**

El primer elemento para analizar los dos primeros acuerdos de La Habana es su relación con el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado y su papel en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y en la provisión de bienes y servicios públicos.

Algunos componentes generales de la introducción del Informe de Acuerdo sobre Desarrollo Agrario sirven como punto de partida para hacer este análisis; allí se destacan los objetivos de que la Reforma Rural Integral resultante del Acuerdo contribuya a la no repetición del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, así como aquellos de integración de las regiones, erradicación de la pobreza, promoción de la igualdad, cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y reactivación del campo, especialmente de la economía campesina, familiar y comunitaria (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013).

En materia de fortalecimiento institucional, los dos primeros informes tratan en forma amplia tres de las áreas ya comentadas: definición y protección de los derechos de propiedad en el campo; administración de justicia, en particular en los conflictos por la tierra, y desarrollo de la capacidad de los municipios para fortalecer sus finanzas. De igual forma, en el Acuerdo sobre Participación política se encuentra una primera aproximación parcial al tema de provisión de seguridad. A continuación se examinan los avances en el tema de seguridad y luego las acciones acordadas en esas otras tres áreas.

Si bien el análisis detallado del tema de seguridad tendrá que esperar hasta los desarrollos del punto sobre “Fin del conflicto”, hay tres elementos del Informe de Acuerdo de Participación Política que vale la pena mencionar: primero, la creación de un Sistema Integral

de Seguridad para el Ejercicio de la Política orientado a proteger los derechos y libertades de quienes ejercen la política; segundo, el compromiso del Gobierno a tomar las medidas necesarias para que no resurjan grupos de tipo paramilitar; y, tercero, la creación de un Sistema de garantías para líderes de organizaciones y movimientos sociales y de defensa de derechos humanos en situación de riesgo.

Es claro que aunque algunos de los temas más álgidos en materia de seguridad –como el cese al fuego y de hostilidades, la dejación de armas y el combate a organizaciones criminales y sus redes de apoyo– solo se definirán más adelante, ya en estos acuerdos se perciben unos primeros compromisos sobre la responsabilidad del Estado de proveer seguridad a toda la población. Dos de los tres elementos del tema de seguridad se refieren específicamente a poblaciones en situación de riesgo debido a su actividad –bien sea de índole política o como líderes sociales–; mientras el otro se refiere a una de las estructuras armadas que ha jugado uno de los papeles más importantes en el desarrollo de la violencia en los últimos años.

Sobra decir que haber incluido estos elementos en el Acuerdo de Participación Política orienta estos compromisos hacia ciertas problemáticas y grupos poblacionales. No menos importante es señalar su papel como parte esencial de la fase de construcción de paz y como clara señal al país de un nuevo sentido de respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos, condiciones fundamentales para que el Estado pueda brindar garantías de seguridad en todo el territorio y a toda la población.

Pasando a otra de las dimensiones del Estado discutida al inicio, el Informe de Acuerdo sobre Desarrollo Agrario establece acciones frente a la ambigüedad en los derechos de propiedad sobre la tierra. En los últimos años, con la promulgación y puesta en marcha de la ley de víctimas y restitución de tierras, y como consecuencia de la relación entre la ambigüedad en los derechos de propiedad y fenómenos como las disputas por el territorio y el desplazamiento forzado, el restablecimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra ha cobrado fuerza. Sin embargo, la visión del Gobierno Nacional frente a la protección de los derechos de propiedad es que el fin del conflicto representa una oportunidad para llevar a cabo este proceso a una escala mucho mayor (Jaramillo, 2013b).

Para lograr esto, el primer acuerdo de La Habana incluye varios puntos específicos. Primero, crear un Fondo de Tierras de distribución gratuita, que busca “democratizar el acceso a la tierra en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades

rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto”. Más allá del objetivo de acercar el Estado a la ciudadanía y garantizar y proteger sus derechos, este punto es un paso para mejorar la situación de los derechos de propiedad de la tierra. En los términos del primer Informe: “[e]ste proceso apuntará a regularizar los derechos de propiedad y en consecuencia, desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra” (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013a).

El segundo punto, complementario del primero, es un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad que protegerá los derechos de los poseedores legítimos de la tierra. De acuerdo con el Informe, este proceso de formalización “tiene el propósito de titular progresivamente la totalidad de los predios que ocupan o poseen los campesinos en Colombia, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal” (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013a).

El tercero es poner en marcha un plan para formar y actualizar el catastro rural que servirá para facilitar la ejecución de los planes de acceso a la tierra, regularizar los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de las tierras y desconcentrar la propiedad rural improductiva.

El diagnóstico que se presentó en la parte inicial de este trabajo también señaló las grandes deficiencias en la capacidad institucional del Estado para administrar justicia. El Informe del primer Acuerdo contempla mecanismos para resolver conflictos rurales, en especial los que provocan los derechos de propiedad en el campo: crear una jurisdicción agraria con cobertura y capacidades regionales, fortalecer los mecanismos que proporcionan un acceso ágil y oportuno a la justicia, ampliar y fortalecer los espacios alternativos de conciliación y resolución de conflictos, y establecer instrumentos de diálogo entre gobierno, comunidades y empresas privadas.

Por último, en el tema de las finanzas municipales, donde se diagnosticó una “falta de construcción de Estado desde la célula municipal”, el Informe incluye la asesoría del Gobierno Nacional para instaurar “un adecuado sistema de cobro y recaudo del predial, adoptando las medidas necesarias para que las tarifas se fijen en desarrollo del principio constitucional de progresividad” (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013a).

Se puede inferir entonces que el primer Acuerdo contempla medidas para superar algunas de las deficiencias más visibles del Estado colombiano en materia de su capacidad institucional. En algunos

casos esto se persigue con medidas que escalarán los esfuerzos que se vienen realizando, aprovechando la etapa de transición hacia la paz luego de la firma del acuerdo final, y en otros con medidas innovadoras diseñadas específicamente para un escenario de fin del conflicto.

Dejando de lado el tema del fortalecimiento institucional, la segunda parte del Informe de Acuerdo sobre Desarrollo Rural se puede entender en el marco de las obligaciones del Estado colombiano relacionadas con la protección de derechos económicos, sociales y culturales, en particular, en relación con las condiciones de vida de la población de las áreas rurales del país.

Un primer elemento que apunta al logro de este objetivo es el reconocimiento de que el acceso a la tierra no es suficiente para garantizar el bienestar de la población rural y el desarrollo eficiente de la producción. Por tanto, el Informe de Acuerdo establece:

junto con las tierras hay que proveer los medios y capacidades para hacer uso de ellas (como capital semilla, riego donde sea necesario, asistencia técnica, vivienda y crédito), así como crear un entorno que contribuya a la productividad y el bienestar mediante la provisión de bienes y servicios públicos como vías, salud, educación, agua potable, y apoyo a diferentes formas de asociatividad y cooperativismo y a la comercialización de productos (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013a).

Para disminuir la pobreza y reducir la desigualdad, el Informe de Acuerdo contempla la ejecución de planes sectoriales nacionales que incluyen compromisos en materia de infraestructura (vías terciarias, electrificación, conectividad en comunicaciones, riego y drenaje); salud; educación; vivienda, agua y saneamiento básico; estímulos a la economía campesina, familiar y comunitaria; fomento a la economía solidaria y cooperativa rural; asistencia técnica y tecnológica e impulso a la investigación; planes de generación de ingresos en la economía campesina, familiar y comunitaria, y de medianos productores con menores ingresos; comercialización de los productos de la economía rural; protección y seguridad social de la población rural; alimentación y nutrición.

Con respecto al componente *diferenciado*, el Informe de Acuerdo da prioridad a los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza, las economías ilegales y la debilidad institucional. Para ello incluye el diseño y la ejecución de programas de desarrollo con enfoque territorial.

En cuanto a derechos culturales y ambientales, el Informe de Acuerdo contempla el apoyo a los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina existentes y de las que se constituyan, apro-



vechando que son un mecanismo del Estado para promover la economía campesina, contribuir a cerrar la frontera agrícola y aumentar la producción de alimentos. También se acuerda proteger las áreas de interés ambiental especial, que incluyen las zonas de reserva forestal, abriendo alternativas para los pobladores que las ocupan o colindan con ellas. Así mismo, el Acuerdo aborda el tema de la promoción y protección de semillas nativas y la regulación de los productos transgénicos, como parte de la responsabilidad del Estado de salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad.

La implementación de estos acuerdos fortalecerá la capacidad del Estado en áreas donde ha sido históricamente débil, al tiempo que ayudará a cerrar la brecha entre el campo y la ciudad y, por tanto, a dar mayores garantías en la protección de los derechos de los ciudadanos, en particular de los que viven las zonas más duramente golpeadas por el conflicto.

Como afirma el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, la capacidad del Estado para dar a quienes no han tenido, de modo que tengan una base para unas mejores condiciones de vida, los hace sentir más cerca al Estado, y los reconoce como ciudadanos y como parte de la comunidad (Jaramillo, 2013a).

#### REGLAS E INSTITUCIONES POLÍTICAS

Ya se mencionó el renovado énfasis en la relación entre democracia y construcción de paz desde el final de la Guerra Fría. En Colombia existen varias razones para que el fin del conflicto esté asociado a un impulso del desarrollo y de la profundización de la democracia.

Por un lado, el fin del conflicto debe permitir que más ciudadanos puedan ejercer sus derechos a la libre opinión, expresión y asociación, que son componentes fundamentales de una democracia. De igual forma, uno de los puntos esenciales de cualquier acuerdo de terminación de un conflicto armado interno es el fin del uso de la violencia como medio para incidir en la política; en un contexto pluralista, un escenario de fin del conflicto se traduce en la aparición de nuevas fuerzas políticas, lo cual contribuye al desarrollo y consolidación de la democracia. Finalmente, el fin del conflicto permitirá focalizar los esfuerzos para corregir fenómenos que deslegitiman el sistema político, como la compra de votos o la perturbación de los certámenes electorales que, como se mostró anteriormente, en Colombia se agudizan en las regiones con mayor presencia de grupos armados ilegales.

Esta sección y la siguiente complementan la discusión sobre derechos económicos, sociales y culturales, resultantes de la ampliación

de la capacidad del Estado para garantizar derechos políticos. Se distingue entre el sistema electoral y de representación, por un lado, y los mecanismos de participación ciudadana o de desarrollo de la democracia “de abajo hacia arriba”, por el otro. Primero se examinan los acuerdos de La Habana con respecto al sistema electoral y de representación, y después se abordan los temas relacionados con la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales y comunitarias en la fase de construcción de la Paz. Pese a la conveniencia de esta distinción para fines expositivos, estas dos áreas están estrechamente relacionadas y algunos de los temas que hacen parte de cada una de ellas son transversales a las dos.

Hecha esta salvedad, con respecto al primero de estos temas el Informe de Acuerdo sobre Participación Política, “Apertura democrática para construir la Paz”, establece:

*El Gobierno Nacional y las FARC-EP consideran que la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz [...]*

*La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todos los colombianos, a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013b) (cursivas del autor).*

Para lograr estos objetivos, el segundo Acuerdo contempla una serie de acciones, algunas de las cuales tendrán impacto directo en el sistema político a nivel nacional, mientras que otras, dada la manifestación diferenciada de los problemas identificados en la sección anterior, tendrán mayor incidencia en el nivel territorial.

Dentro de las acciones “de carácter nacional”, el Informe de Acuerdo incluye:

- Reformar el régimen y la organización electoral de conformidad con las recomendaciones de expertos de alto nivel.
- Convocar una Comisión que defina los lineamientos del estatuto de garantías de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición, con participación de los partidos y movimientos con

personería jurídica y otras agrupaciones políticas representativas de oposición.

- Promover una distribución más equitativa de recursos entre los partidos y movimientos políticos.
- Habilitar un canal institucional de televisión cerrada para divulgar las plataformas políticas de los partidos y movimientos con personería jurídica, entre otros fines.

Y frente a los problemas cuya incidencia es mayor a nivel territorial, el segundo Acuerdo contempla:

- Promover la transparencia en los procesos electorales.
- Adoptar medidas para promover una mayor participación electoral.
- Promover ajustes en la normatividad para que la pauta oficial se asigne con criterios transparentes, objetivos y de equidad.
- Crear circunscripciones transitorias especiales de paz.
- Crear un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política.
- Hacer los cambios necesarios para desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de superar un umbral en las elecciones de Congreso, redefinir los requisitos para obtenerla y conservarla, y diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos de acuerdo con su desempeño electoral<sup>9</sup>.

El primer aspecto general de estos acuerdos que vale la pena señalar es el reconocimiento de la importancia del vínculo entre democracia y paz, ya discutido, en todos los subtemas del punto de Participación Política y, en general, en toda la agenda.

No obstante, a diferencia de otros procesos de paz, el Acuerdo de La Habana sobre el punto de Participación Política no parte de una definición minimalista de democracia centrada en los procesos electorales. Por el contrario, busca introducir reformas al sistema político que contribuyan a la separación definitiva entre armas y política<sup>10</sup>. Un ejemplo destacado de esto es el compromiso para elaborar el proyecto de estatuto de la oposición que, como se dijo, está en mora de ser promulgado y es una de las principales quejas de los sectores de oposición.

<sup>9</sup> En este escrito los cambios de los requisitos para obtener y conservar la personería jurídica se incluyen dentro de las medidas de “incidencia territorial” en el entendido de que permitirán la aparición y el desarrollo de partidos y movimientos políticos de carácter subnacional.

<sup>10</sup> Entre ellas, crear mejores condiciones de transparencia, equidad y representación de diferentes sectores, dar garantías a la oposición y garantías de seguridad.

En ese sentido, las reformas al sistema electoral y de representación que propone el segundo Acuerdo coinciden con la visión de que hay una gran diferencia entre procesos electorales y desarrollo y consolidación de la democracia. Si bien los primeros se pueden instaurar con rapidez y sin demasiada preparación, la construcción, el desarrollo y la consolidación de la democracia requieren mucho más tiempo. Como ya se vio, en el desarrollo de la democracia las soluciones inmediatas pueden causar más problemas que los que buscan resolver.

El Acuerdo sobre Participación Política busca precisamente contribuir al proceso de apertura y profundización de la democracia. Como se verá en la siguiente sección, los acuerdos sobre participación ciudadana complementan los cambios del sistema político en su objetivo de hacer una nueva apertura democrática.

Igual que en las tareas para fortalecer la capacidad del Estado, proteger derechos y proveer bienes públicos, cabe destacar el enfoque diferenciado del Acuerdo en materia política, por su énfasis en atacar problemas como la abstención electoral y los delitos electorales, de mayor incidencia en las zonas más afectadas por el conflicto.

Un último aspecto que vale la pena mencionar en el tema de reglas e instituciones políticas se relaciona con la crisis de legitimidad que enfrentan las sociedades que acaban de vivir un conflicto armado interno. La legitimidad surge de un acuerdo sobre los procedimientos para alcanzar objetivos comunes aceptables; la falta de legitimidad en el diseño y funcionamiento de las instituciones puede llevar a un resurgimiento de la violencia (Barnett, 2006). Así, es de destacar que el Acuerdo sobre Participación Política en sí mismo no introduce modificaciones a las reglas del juego de la democracia sino que abre espacios de discusión para que, en democracia, se discutan tales modificaciones. Así, este enfoque da mayor legitimidad a las reformas acordadas, más aún en un país donde diversos sectores políticos –que incluyen algunos ex combatientes– han venido jugando por años bajo las reglas de la democracia.

Estas propuestas de reforma al sistema político y de representación encuentran un complemento importante en los mecanismos propuestos para impulsar la participación ciudadana y crear espacios para que cumpla un papel activo en la construcción de la Paz. Estos son los temas que se discuten a continuación.

#### **PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA, LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS**

Un elemento fundamental en la fase de construcción de la Paz es la participación directa de la sociedad civil en la priorización e imple-

mentación –diseño, ejecución y seguimiento– de los acuerdos. En la fase de transición hacia la Paz, este enfoque busca complementar los esfuerzos del Gobierno Nacional, que se pueden considerar iniciativas “de arriba hacia abajo”, con esfuerzos “de abajo hacia arriba”, donde, a nivel territorial, las comunidades adquieran un papel protagónico en la construcción de la Paz.

Los acuerdos sobre Desarrollo Agrario y Participación Política subrayan la necesidad de promover este enfoque para garantizar la construcción de una paz estable y duradera. El Acuerdo sobre el primer punto, en particular, contempla en forma expresa la participación activa de las comunidades en la priorización e implementación de los acuerdos. De manera específica, establece:

Las acciones que se diseñen y ejecuten en todos los planes y programas del acuerdo tendrán en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales y estarán orientados, de manera especial, a promover la participación de las comunidades y a fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar su sostenibilidad (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013b).

Este enfoque permite vincular directamente, en la implementación de los acuerdos, a las poblaciones más golpeadas por el conflicto y las más directas beneficiarias de las transformaciones en el mundo rural. De modo que el Acuerdo sobre Desarrollo Agrario recoge importantes elementos asociados a la democracia deliberativa, con los beneficios resultantes en términos de concertación, inclusión y legitimidad ya comentados.

Además, permite reconstruir el tejido social mediante la participación conjunta de diversos actores locales (víctimas, ex combatientes, organizaciones de la sociedad civil) en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes y programas acordados, y de ese modo contribuye a la reconciliación. Este punto se desarrolla en la siguiente sección.

En términos más específicos, el Informe de Acuerdo sobre Desarrollo Agrario llama la atención sobre la participación activa de las comunidades en las siguientes áreas:

- Programa de formalización masiva de la propiedad rural y reformas normativas y operativas pertinentes para lograrlo.
- Formación y actualización del catastro rural.
- Definición de los lineamientos generales de uso del suelo y de creación de incentivos para promover la reconversión productiva.
- Planificación y ordenamiento del territorio.
- Plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de interés ambiental especial, incluidas las zonas de reserva forestal.

- Planes para desarrollar las zonas de reserva campesina.
- Priorización, ejecución y seguimiento de las obras para reconstruir vías terciarias, corregir el déficit en electrificación y conectividad en comunicaciones, y recuperar y ampliar la infraestructura de riego y drenaje de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- Plan de vivienda, agua y saneamiento básico.
- Planes departamentales y locales de alimentación y nutrición.
- Consejo nacional, y consejos departamentales y locales de alimentación y nutrición.
- Formulación, ejecución y seguimiento del plan de acción de la transformación regional sobre el que se llevarán a cabo los programas de desarrollo con enfoque territorial.

Estas áreas específicas de participación de las comunidades en los planes y programas de la *Reforma Rural Integral* dan sentido al “elemento territorial” que el Gobierno Nacional ha presentado como uno de los pilares de la fase de construcción de Paz. El Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, explica que una manera de lograr una transformación territorial verdadera es “construir desde abajo”, con programas de desarrollo en el territorio, donde las comunidades decidan cómo implementar los acuerdos que se alcancen, más aún en un escenario de transición que amplía las oportunidades para que las comunidades se organicen y sean actores en la construcción de la Paz (Jaramillo, 2013b).

Sin embargo, en un contexto de grandes obstáculos para la participación ciudadana, la simple apertura de estos espacios sería insuficiente para alcanzar los objetivos. Esto obliga a que, paralelamente a la creación de estos espacios, se creen condiciones para incentivar la participación de los ciudadanos y las organizaciones, y lograr que la idea de que “participar sí cuenta” arraigue en la sociedad. Así, el Informe de Acuerdo sobre Participación Política establece en su introducción:

La construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos sin distinción y, por eso, es necesario concitar la participación y decisión de toda la sociedad colombiana en la construcción de tal propósito, que es derecho y deber de obligatorio cumplimiento, como base para encauzar a Colombia por el camino de la paz con justicia social y de la reconciliación, atendiendo el clamor de la población por la paz. Esto incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2013b).

A lo largo del Informe de Acuerdo sobre este punto se encuentran acciones orientadas a impulsar la participación de ciudadanos y organizaciones. Así, por ejemplo, se busca fortalecer la participación en los procesos de planeación y presupuestación, así como promover su incidencia en las decisiones administrativas. Para esto se acordaron medidas como la revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, el fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales y una revisión integral del sistema de participación en los procesos de planeación, entre otros.

Adicionalmente, el Informe de Acuerdo establece acciones específicas orientadas a fortalecer la participación ciudadana en la fase de construcción de la Paz. Tales acciones surgen del reconocimiento de los riesgos en materia de corrupción y de penetración de estructuras criminales en las instituciones públicas asociados a las grandes inversiones que se requerirán para cumplir con los acuerdos.

Algunas de estas medidas son el apoyo al Plan Nacional de Formación de Veedores, a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, y la creación de mecanismos de información orientados a garantizar la publicidad y transparencia en la implementación de los acuerdos.

En cuanto al fomento a la participación de los movimientos y organizaciones sociales, se acordó reconocerlos, fortalecerlos y empoderarlos, garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, y promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas. También se acordó promover su participación en la vigilancia y control de los procesos electorales, así como programas de liderazgo político y social para sus miembros.

Además, se acordó elaborar un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales. El Acuerdo también contempla la participación de las organizaciones y movimientos sociales en la discusión de algunos de los compromisos a los que llegaron el Gobierno Nacional y las FARC-EP:

- Un evento para definir los lineamientos del proyecto de ley estatutaria de garantías para el ejercicio de la oposición política.
- Espacio de discusión del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana.
- Comisión de Diálogo que definirá las medidas y ajustes necesarios para dar plenas garantías a la movilización y la protesta.
- Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, así como sus variantes en los niveles territoriales.

- Las organizaciones y movimientos sociales también tendrán derecho a inscribir candidatos para la elección de representantes por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Como se puede ver, lo acordado coincide con los enfoques más recientes sobre construcción de paz, que destacan la importancia del papel de la sociedad civil, la vinculación de los diversos actores a este proceso, el fortalecimiento de la democracia participativa y el apoyo a reformas democráticas.

#### CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y RECONCILIACIÓN

El cuarto elemento del modelo de construcción de Estado que se puede deducir de los dos primeros acuerdos de La Habana es el de la construcción de ciudadanía y la reconciliación. Cabe aclarar que este tema no aparece explícitamente en el Acuerdo General; no obstante, los dos primeros acuerdos de La Habana identifican una serie de elementos relacionados con el tema, que son esenciales en el modelo de construcción de Estado asociado a la construcción de la Paz.

El Informe de Acuerdo sobre Participación Política, por ejemplo, establece expresamente la necesidad de construir una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización en el escenario de fin del conflicto. Para ello se acuerda crear un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, con participación de diferentes sectores de la sociedad, que pondrá en marcha acciones orientadas a estos fines, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto. También contempla la creación de estos consejos en los niveles territoriales. Así, usando el término introducido previamente, el Acuerdo incluye elementos del enfoque “idealista” de la construcción de ciudadanía y la reconciliación.

Los acuerdos también incluyen una serie de espacios de discusión sobre los planes y programas convenidos, que invitan a las comunidades a decidir el cómo de la implementación. Desde una perspectiva de la democracia deliberativa, en un escenario de construcción de paz resulta fundamental la identificación de amplios sectores de la población con proyectos comunes, de tal forma que se revertan los efectos de la violencia sobre el sentido de identidad y lealtad cívica común en los miembros de la sociedad.

De esta forma, los escenarios de participación de los ciudadanos y de las organizaciones y movimientos sociales incluidos en los dos primeros acuerdos de La Habana, no solo contribuyen a lograr materializar los objetivos trazados, sino que también aportan a la cons-



trucción y fortalecimiento de la confianza ciudadana, al proceso de reconciliación y al fomento de una verdadera paz estable y duradera. Así, los dos primeros acuerdos también incluyen elementos que se podrían entender desde una perspectiva “realista” a la reconciliación.

Finalmente, los compromisos adquiridos en relación con el fortalecimiento institucional, mediante el reconocimiento de los ciudadanos hacia las instituciones estatales, contribuyen a la construcción de la confianza ciudadana y a la reconciliación.

## CONCLUSIONES

Este artículo hace una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP desde la perspectiva de *un nuevo modelo de construcción de Estado*.

El modelo que se puede entrever a partir de los dos acuerdos hasta ahora alcanzados busca fortalecer al Estado para que cumpla sus responsabilidades, en particular en la protección de los derechos de la ciudadanía. También busca modificar las reglas e instituciones políticas para facilitar el acceso al sistema de representación y promover la equidad y la transparencia, e impulsar la participación ciudadana en la fase de construcción de la Paz. Así mismo, busca contribuir a la construcción de ciudadanía y la reconciliación, elementos fundamentales en todo proceso de paz.

En este modelo de construcción de Estado juegan un papel fundamental las asimetrías territoriales asociadas al conflicto armado. Estas asimetrías han producido una amplia brecha entre el mundo urbano y el mundo rural en áreas como las capacidades del Estado, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y la capacidad de la ciudadanía para acceder a los mecanismos de participación y representación. El modelo de construcción de Estado que se puede inferir a partir de los dos primeros acuerdos responde a las diferencias que se encuentran a lo largo del territorio nacional en cada una de estas áreas.

Un aspecto que cabe destacar de este esfuerzo de construcción de Estado es el intento de romper los ciclos de violencia a los que están expuestas las sociedades que viven conflictos armados internos. En ese sentido, aunque los acuerdos encaminados a desactivar a un actor protagónico en el conflicto armado son importantes en sí mismos, lo son aún más porque buscan desarrollar las capacidades del Estado (la capacidad institucional y los mecanismos de participación) para evitar la transformación del conflicto en nuevas formas de criminalidad. Así, el proceso de construcción de la Paz tendrá que estar asociado a

cambios en el papel del Estado y en su relación con la sociedad, así como a cambios en los incentivos para que los actores del conflicto no lleguen a promover la violencia en los próximos años.

Una pregunta que surge en diversos escenarios es: ¿por qué para el Gobierno es necesario acordar con las FARC-EP una serie de medidas como las contempladas en los dos informes conjuntos? Ante esto vale la pena destacar que la existencia del conflicto armado ha impedido desarrollar a cabalidad las capacidades del Estado y el cumplimiento de sus obligaciones. En ese sentido, el fin del conflicto, la dejación de las armas y el tránsito de las FARC-EP a la actividad política sin armas, en sí mismos representan una oportunidad para fortalecer al Estado colombiano y cualificar la relación entre Estado y sociedad. El desarrollo de las tareas de fortalecimiento institucional y de garantía de derechos sociales, económicos, culturales y políticos en Colombia será muy diferente una vez se alcance un acuerdo final con las FARC-EP, lo que no implica que desaparezcan fenómenos, como el crimen organizado, que el Estado deberá seguir combatiendo con todo el peso de la ley.

Como es lógico en un proceso que está en desarrollo, algunos de los ejes fundamentales de la construcción de Estado en la fase de construcción de la Paz aún requieren un tratamiento más detallado. Pero como ya se señaló en los temas de seguridad y construcción de ciudadanía y de reconciliación, los acuerdos logrados son pasos importantes.

Desde una perspectiva más general, el enfoque de construcción diferenciada de Estado está en consonancia con las transformaciones globales de las últimas décadas, que inducen a las unidades subnacionales a jugar un papel cada vez más protagónico en la vida de sus países. En particular, el componente transversal de participación ciudadana permite construir la Paz “desde abajo” y recoge elementos esenciales de la democracia deliberativa, a partir del efecto positivo que esta puede llegar a tener en sociedades divididas.

En concordancia con la posición del Gobierno Nacional en los diálogos de La Habana y con la experiencia internacional de los últimos años en el tratamiento de los conflictos armados internos, el modelo de construcción de Estado que se puede inferir de los dos primeros acuerdos de La Habana está orientado a sentar las bases necesarias para construir una paz estable y duradera.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acemoglu, D. y J. Robinson. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, New York, Crown Publishers, 2012.
2. Alviar, H.; A. Azuero y A. M. Bejarano. “La dimensión constitucional de la democracia”, *Documentos de Trabajo* 7, Bogotá, PNUD, IDEA Internacional, 2009.
3. Archer, R. “Party strength and weakness in Colombia’s besieged democracy, Mainwaring, S. y T. Scully, eds., *Building democratic institutions*, Stanford, Ca., Stanford University Press, 1995. pp. 164-199.
4. Arévalo, J.; G. Angarita y W. Jiménez. “Reformas institucionales y coherencia ideológica de los partidos políticos colombianos: 1986-2013”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII, 218, 2013, pp. 233-270.
5. Arévalo, J. y J. R. Ortega. “Comercio delictivo, lavado de activos y captura del Estado”, Giraldo, J., ed., *Economía criminal y poder político*, Medellín, Universidad EAFIT, 2014.
6. Ávila, A. *Cómo es eso de negociar en medio del conflicto*, Bogotá, Fundación Paz y Reconciliación, 2013.
7. Bar-Tal, D. “From intractable conflict through conflict resolution to reconciliation: Psychological analysis”, *Political Psychology* 21, 2, 2000, pp. 351-365.
8. Barnett, M. “Building a republican peace: Stabilizing states after war”, *International Security* 30, 4, 2006, pp. 87-112.
9. Bejarano, A. M. *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.
10. Bejarano, A. M. y E. Pizarro. “From ‘restricted’ to ‘besieged’: The changing nature of the limits to democracy in Colombia”, Notre Dame, IN, Kellogg Institute, working paper 296, 2002.
11. Bloomfield, D. “Reconciliation: An introduction”, Bloomfield, D. y T. Barnes, eds., *Reconciliation after violent conflict. A handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
12. Botero, F.; G. Hoskin y M. Pachón. “Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia”, *Documentos de Trabajo* 7, Bogotá, PNUD, IDEA Internacional, 2009.
13. Boutros-Ghali, B. *An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, New York, 1992.
14. Boutros-Ghali, B. *Supplement to An Agenda for Peace*, New York, United Nations, 1995.
15. Boutros-Ghali, B. *An Agenda for Democratization*, New York, United Nations, 1996.
16. Bushnell, D. *Colombia: una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta, 2007.
17. Carothers, T. “The end of the transition paradigm”, *Journal of Democracy* 13, 1, 2002, pp. 5-21.
18. Carothers, T. “The ‘sequencing’ fallacy”, *Journal of Democracy* 18, 1, 2007, pp. 12-27.
19. CNMH. *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

20. Collier, P.; A. Hoeffler y M. Soderbom. "Post-conflict risks", *Journal of Peace Research* 45, 4, 2008, pp. 461-478.
21. De la Calle, H. "Reforma electoral en Colombia" Zovatto, D. y J. J. Orozco E. (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007*, México, UNAM/idea Internacional, 2008, pp. 391-456.
22. De Greiff, P. "The role of apologies in national reconciliation processes: On making trustworthy institutions trusted", Gibney, M.; R. Howard-H. et al., eds., *The age of apology facing up to the past*, Philadelphia, Penn., University of Pennsylvania Press, 2008.
23. Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP. *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, La Habana, 2012.
24. Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP. *Primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP*, La Habana, 2013a.
25. Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP. *Segundo informe conjunto de la mesa de conversaciones de Paz entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP), sobre el punto 2 de la agenda del Acuerdo General de La Habana*, La Habana, 2013b.
26. Diamond, L. *Developing democracy: Toward consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
27. DNP. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011a.
28. DNP. "Documento Conpes 3713. Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2012", Bogotá, 2011b.
29. DNP. *Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Prosperidad para todos*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2011c.
30. Echandía, C. "Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación", Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2013.
31. Elias, N. *El proceso de la civilización*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981.
32. Falletti, T. G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2010.
33. FARC-EP. *Plan Renacer Revolucionario de las Masas*, 2008.
34. Fukuyama, F. "Liberalism versus state-building", *Journal of Democracy* 18, 3, 2007, pp. 10-13.
35. Fukuyama, F. *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2012.
36. Garay, L. J.; E. Salcedo-A. et al. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá, Grupo Método, Transparencia por Colombia, Fundación AVINA, 2008.
37. García, M. *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2008.
38. García, M. y J. R. Espinosa. "La debilidad institucional de los municipios en Colombia", Bogotá, Fescol-IDEA Internacional, 2012.

39. Gómez, F. “La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia”, Charruca, C. y D. Mertens, eds., *Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales*, Bogotá, La Carreta Social, 2009.
40. González, F. y S. Otero. “La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, Launay-G., C. y F. González, eds., *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, CINEP, IRG, 2010.
41. González, F.; I. Bolívar y T. Vásquez. *Violencia política en Colombia*, Bogotá, CINEP, 2002.
42. González, F. y V. Calderón. “Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)”, *Boletines de Divulgación Económica*, Bogotá, DNP, 2002.
43. Hegre, H. “Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war 1816-1992”, *American Political Science Review* 95, 1, 2001, pp. 16-33.
44. Huntington, S. P. “Political development and political decay”, *World Politics* 17, 3, 1965, pp. 386-430.
45. ICG. “Improving security policy in Colombia”, *Latin America Briefing* 23, 2010, pp. 1-15.
46. Incoder. *Aproximación al proyecto de ley general de tierras y desarrollo rural*, 2012.
47. Iregui, A. M.; L. Melo y J. Ramos. “El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo”, *Revista de Economía Del Rosario*, 8 1, 2005, pp. 25-58.
48. Jaramillo, S. *Audiencia ante la Corte Constitucional. Marco Jurídico para la Paz*, Bogotá, Corte Constitucional, 2013a.
49. Jaramillo, S. *Dilemas jurídicos de la transición colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013b.
50. Kalmanovitz, S. *Nueva historia económica de Colombia*, Bogotá, Taurus, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010.
51. Kalmanovitz, S. “Sólo 32.000”, entrevista en *El Tiempo*, 15 de enero de 2011.
52. López, C., ed. *Y refundaron la patria*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoiris, Congreso Visible, DeJusticia, Grupo Método, MOE, 2010.
53. Lyons, T. “The role of post-settlement elections”, Stephens, J.; D. Rotchild y E. Cousens, eds., *Ending civil wars. The implementation of peace agreements*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 2002.
54. Mansfield, E. y J. Snyder. *Electing to fight: Why emerging democracies go to war*, Cambridge, MIT Press, 2005.
55. Mansfield, E. y J. Snyder. “The sequencing ‘fallacy’”, *Journal of Democracy* 18, 3, 2007, pp. 5-10.
56. Ministerio de Defensa Nacional. *Logros de la política integral de seguridad y defensa de la prosperidad*, PISDP, Bogotá, 2013.
57. MOE. *Irregularidades y delitos electorales*, Bogotá, Misión de Observación Electoral, 2011.
58. Nilsson, D. “Partial peace: Rebel groups inside and outside of civil war settlements”, *Journal of Peace Research* 45, 4, 2008, pp. 479-495.

59. Núñez, M. y N. Vargas. “¿Cómo llega el ELN a la mesa de negociaciones?”, Bogotá, Fundación Paz y Reconciliación, 2013.
60. O’Flynn, I. *Deliberative Democracy and Divided Societies*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 224.
61. Paris, R. *At war’s end: Building peace after civil conflict*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2004.
62. Paris, R. (2006). “Bringing the Leviathan back in: Classical versus contemporary studies of the liberal peace”, *International Studies Review*, 8(3), 425–440.
63. Patiño, C. A. *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810–2010*, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2012.
64. Pérez, B. y C. Montoya. “Las bacrim después de 2013: ¿Pronóstico reservado?”, Bogotá, Fundación Paz y Reconciliación, 2013.
65. PNUD. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011*, Bogotá, 2011.
66. Posada, E. *La nación soñada. Violencia, liberalismo y democracia en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2006.
67. Prendergast, J. y E. Plumb. “Building local capacity: From implementation to peace-building”, Stephen, J.; D. Rotchild y E. Cousens, eds., *Ending civil wars. The implementation of peace agreements*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 2002.
68. Ramos, J. y D. Garrido. “Gasto estatal y administración de justicia en Colombia”, *Borradores Semanales de Economía* 45, Banco de la República, 1995.
69. Reilly, B. “Elections in post-conflict scenarios: Constraints and dangers”, *International Peacekeeping* 9, 2, 2002, pp. 118-139.
70. Roll, D. “Colombia”, Alcántara, M., ed., *Partidos políticos de América Latina: países andinos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 149-234.
71. Rummel, R. *Power kills: Democracy as a method of nonviolence*, New Brunswick, Transaction, 1997.
72. Sarabia, A. *Las reformas políticas en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2003.
73. Stefansson, A. H. “Coffee after cleansing? Co-existence, co-operation, and communication in post-conflict Bosnia and Herzegovina”, *Journal of Global and Historical Anthropology* 57, 2010, pp. 62-76.
74. Tilly, C. *Coercion, capital and European States: AD 990– 1992*, Malden, Mass., Oxford, UK, Blackwell Publishers, 1992.
75. Tocqueville, A. de. *Democracy in America* [1835], Norton Critical Editions, New York, W. W. Norton & Company, 2007.
76. UNDP. *Governance for Peace. Securing the Social Contract*, New York, United Nations Development Programme, 2012.
77. Universidad del Rosario. *Tierra e impuestos: la política detrás del predial rural*, Bogotá, 2012.
78. Uribe, M. T. *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región, 2001.
79. Velasco, M. *Manifesting the people’s will: Institutional change and protests in Colombia (1958–2002)*, Boston, Boston University, 2007.

80. Velásquez, A. “La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?”, *Desarrollo y Sociedad* 61, 2008, pp. 119-164.
81. Velásquez, F. y E. González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.
82. Walton, J. “Elites and economic development: Comparative studies on the political economy of Latin American cities”, *Latin American monographs* No. 41, University of Texas Press, 1977.
83. Weber, M. *Economía y sociedad* [1922], México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1983.
84. World Bank. *World development report 2011. Conflict, security and development*, New York, World Bank, 2011.
85. Zakaria, F. “The rise of illiberal democracy”, *Foreign Affairs* 76, 6, 1997, pp. 22-43.