

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECONCILIACIÓN. UN RETO POSIBLE EN LA CONSTRUCCIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA PAZ EN COLOMBIA

María Angélica  
Bueno Cipagauta\*

## RESUMEN

Este artículo pretende generar un análisis sobre la necesidad de abordar la reconciliación, como un proceso integral, sistémico y progresivo que permita dar sostenibilidad a la construcción de la paz luego de la firma del Acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC – EP. Para ello, bajo el marco de los Estudios de Paz, se plantea como la reconciliación en los escenarios de transición a la paz, no es un concepto abstracto, ni es exclusivo de las víctimas y los victimarios, sino que debe ser un proceso progresivo, de largo plazo, que implica a la sociedad en su conjunto y que se debe expresar a través de políticas públicas. Desde este enfoque, la reconciliación se convierte en el eje que atraviesa la implementación de los mecanismos de justicia transicional, la reconstrucción del tejido social y la consolidación de la democracia participativa.

*Palabras clave:* Reconciliación, Políticas públicas, Paz, Justicia transicional, Democracia.

## PUBLIC POLICIES INVOLVING RECONCILIATION: A POTENTIAL CHALLENGE TO STRUCTURING AND SUSTAINING PEACE IN COLOMBIA

### ABSTRACT

This article seeks to promote analysis pertaining to the need to deal with reconciliation as an integral, systemic and progressive process providing sustainability to structuring of peace following signing of the Accord between the Colombian government and the “Revolutionary Armed Forces of Colombia, Peoples Army” (FARC-EP using its Spanish acronym). To accomplish the foregoing it is posited, under the framework of Peace Studies, that within the context of the stages of transition towards peace, reconciliation is not an abstract concept nor exclusive to victims and victimizers but rather a long term progressive process involving society as a whole articulated through public policies. From that perspective, reconciliation is transformed into an axis that traverses implementation of transitional justice mechanisms, reconstruction of social fabric and consolidation of participatory democracy.

*Keywords:* Reconciliation, “public policies”, peace, “transitional justice”, democracy.

**Fecha de recepción:** 14/06/2017

**Fecha de aprobación:** 15/08/2017

---

\*Candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada – España. DEA en Paz, Conflictos y Democracia de la Universidad de Granada – España. Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Correo electrónico: mangelb@ugr.es

## INTRODUCCIÓN

Tras la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC/EP-, en noviembre de 2016, se abre en el país una nueva etapa para consolidar esfuerzos en torno a la construcción de políticas públicas desde el Estado Colombiano, que permitan promover escenarios de paz luego de más de sesenta años de conflicto armado interno.

En este contexto se plantea como uno de los principales retos, el de reconciliar a un país altamente fracturado y polarizado tras la guerra, donde diversos actores han resultado afectados directa e indirectamente y donde cada cual cuenta con posiciones muy diferentes sobre las causas que llevaron al conflicto y sobre cómo abordar el futuro. También, se evidencia una Colombia con un Estado ausente en muchas regiones, con élites locales y nacionales que han monopolizado y manipulado el ejercicio de lo público, donde las posibilidades reales de inclusión social y económica de buena parte de la población se ven reducidas por las acciones de las mafias ligadas al narcotráfico, la minería ilegal, la delincuencia y las economías informales. Un país donde para muchos los derechos humanos siguen siendo una utopía.

Por ello, el presente artículo pretende realizar algunas reflexiones sobre lo que significa abordar un proceso de reconciliación desde una perspectiva de políticas públicas en un escenario de construcción de paz, partiendo de un marco conceptual que permite evidenciar cómo en el contexto colombiano actual, éstas políticas deben ser una prioridad en el marco de la implementación del Acuerdo. Ello a partir de una visión progresiva e integral de lo que significa hablar de reconciliación luego de largos períodos de violencia y entender las razones por las cuales la implementación del enfoque de políticas públicas de reconciliación, se convierte en una oportunidad para hacer sostenible y duradera la paz en Colombia.

[4]

Se iniciará por tanto, con una contextualización de los procesos de reconciliación bajo la perspectiva de la investigación y los estudios de paz, para desde allí reconocer aquellos momentos históricos en que la reconciliación ha estado presente en escenarios de posconflicto, pasando luego a una revisión de las diferentes referencias que se hacen sobre el tema en la literatura especializada, para llegar a definir la reconciliación desde una visión progresiva, integral y sistémica que se convierte en el soporte de las políticas públicas de reconciliación, en especial para el caso colombiano.

## LA INVESTIGACIÓN Y LOS ESTUDIOS PARA LA PAZ, UN MARCO ANALÍTICO PARA ABORDAR LOS PROCESOS DE RECONCILIACIÓN

El siglo XX fue un período en la historia de la humanidad caracterizado por grandes episodios de violencia: como las dos guerras mundiales, la guerra fría, un gran número de conflictos étnicos y sociales, transiciones políticas de dictaduras a democracias, entre muchos otros. Un período que sin duda generó el advenimiento de una gran carrera armamentista a nivel mundial y con ella un elevado número de pérdidas humanas, especialmente entre la población civil “En la primera guerra mundial, el 5 % de las muertes eran de civiles, y en la segunda alrededor del 50%, en la actualidad más del 90% de las víctimas de las guerras modernas son civiles” (Beristain, 2004, p. 27).

Pero también, es el siglo en el cual se hicieron importantes esfuerzos por buscar instancias y alternativas que respondan por medios pacíficos a la guerra, y es a partir de la Declaración de Derechos Humanos en 1948, la posterior consolidación del Derecho Internacional Humanitario y la creación de diversos organismos multilaterales para la gestión de conflictos en el ámbito

internacional, como se fortalecen los esfuerzos sociales, políticos y culturales por promover la paz como un derecho universal. Generando así un contexto que permitió, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el surgimiento en Europa de una corriente de investigación, cuyo objeto de estudio es la paz y la resolución no violenta de los conflictos.

Esta corriente de investigación se denomina “investigación para la paz”, la cual se concibe como un quehacer transdisciplinario e interdisciplinario, que se enriquece de diversas fuentes del conocimiento para “investigar todas aquellas circunstancias y ámbitos donde es posible la construcción de la paz y la elaboración de propuestas que hagan esa construcción posible” (Muñoz y Rodríguez Alcázar, 2000, p. 30). Es entonces, la Investigación para la Paz un campo que se define bajo el estudio de tres categorías conceptuales a saber: el conflicto, la violencia y, por supuesto, la paz.

De esta manera, la Investigación para la paz se plantea como una alternativa a la cultura de la violencia, presentándose como una propuesta: “humana en sus objetivos, científica en sus métodos, pragmática en sus experimentaciones, internacional por su naturaleza, global en perspectiva y está orientada hacia la acción, en cuanto a su aspiración” (Fisas, 1987, p.18).

Se entiende entonces que al hablar de paz se hace en un sentido integral, pues al asumirla como un objeto de estudio se superó la visión tradicional que la entendía como simple ausencia de guerra, ampliando el concepto a otros aspectos de la sociedad, que incluyen cuestiones de tipo social y económico como la pobreza, el bienestar social, los derechos humanos, entre otros (Galtung, 1969).

Esta visión es, por tanto, la base de los llamados “Estudios para la Paz”, entendidos como: “un campo interdisciplinar que comprende el análisis sistémico de las causas de la violencia y las condiciones para la paz” (Checa Hidalgo, 2014, p.9), con lo que se promueve la necesidad de pensar no sólo en poner fin a los conflictos violentos, sino a su vez garantizar la transformación efectiva de los mismos, de tal forma que se establezca un marco de sostenibilidad, a los llamados procesos de paz.

Para efectos de este documento, se entiende por proceso de paz “un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros” (Fisas, 2010, p.11), desde esta perspectiva, los procesos de paz no sólo hacen referencia al fin de la violencia mediante el logro de un acuerdo, sino a todas las acciones que trae consigo la puesta en marcha de los compromisos que se establecieron en los acuerdos y por ende la construcción de la paz.

Estos procesos de paz, se han desarrollado en muchos y muy diversos países de la geografía mundial, en contextos que significaron el fin de graves períodos de violencia, caracterizados por genocidios, desapariciones, torturas, desplazamientos y exilios sobre gran parte de la población. Siendo en algunos casos el Estado, o mejor dicho agentes del mismo, los principales protagonistas de dichas violaciones a los derechos humanos, trabajando en algunos casos, en complicidad con actores armados ilegales.

## **CONTEXTOS HISTÓRICOS PARA HABLAR DE RECONCILIACIÓN**

En el marco de los Estudios de Paz, se han analizado las etapas de transición de la guerra a la paz desde diversas perspectivas y enfoques, estos análisis han permitido dar contenido a la palabra “Reconciliación”, entendida en la mayoría de los documentos políticos (informes de algunas

Comisiones de la Verdad, leyes, textos de acuerdos de paz, entre otros) como la meta a conseguir en las sociedades luego de períodos generalizados de violencia extrema.

Tradicionalmente con la reconciliación, se identifica el objetivo final de un acuerdo de paz que ponga fin a la guerra, y se acompaña de procesos orientados a la reconstrucción social, política y económica de la sociedad en conflicto, además de un tanto de justicia para todos aquellos perpetradores directos de la violencia.

Es así como la reconciliación, se hace presente desde los estudios para la paz conforme a tres contextos de transición históricamente identificables:

- a. Transición de una dictadura o régimen autoritario a una democracia.
- b. Transición negociada de la guerra o conflicto armado a la paz.
- c. Promoción de condiciones para la reconciliación en medio del conflicto armado.

#### **A. Transición de una dictadura o régimen autoritario a una democracia**

Desde esta perspectiva los procesos de reconciliación, se pueden contextualizar dentro del movimiento de transición a la democracia (Bueno, 2006, p. 65), que el politólogo norteamericano Samuel Huntington, denomina la “Tercera Ola” (Huntington, 1993). Bajo esta perspectiva, Huntington explica las razones que llevaron a que en el período comprendido entre 1974 a 1990, se suscitara una ola democrática en la cual alrededor de 30 países cambiaron de un régimen autoritario a un sistema democrático<sup>1</sup>. En estos términos, se entiende un proceso de democratización como aquel que implica: El fin de un régimen autoritario, el establecimiento de un régimen democrático, la consolidación del régimen democrático.

[6]

Según el autor, las causas para que se diesen este tipo de transiciones se pueden resumir en:

- Profundos problemas de legitimación de los sistemas autoritarios: En el marco del contexto histórico, se debe tener en cuenta que la democracia alcanzó su mayor grado de legitimidad una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, pues los regímenes autoritarios al carecer de una permanente renovación, diezmaron su nivel de legitimidad, y a la vez, perdieron capacidad de acción, al no cumplir sus promesas iniciales de corte abiertamente sectario.
- Crecimiento económico mundial de la década de los 60: El desarrollo económico basado en la industrialización que se dio en los años 60, fue un factor fundamental para facilitar la incursión de la democracia en muchos países. Dado que el movimiento de éstos hacia un nivel medio de ingresos, conllevó en sí mismo cambios en las estructuras sociales, las creencias y la cultura.
- Cambios en la doctrina católica en abierta oposición al autoritarismo y la defensa de cierto tipo de reformas sociales, económicas y políticas.

<sup>1</sup> Para efectos de este análisis, Huntington define el sistema democrático como el gobierno “donde la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder son seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar” (1993, 20).

- Cambios en las políticas de actores externos, como la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica: Acciones para promover la democracia como la desestimación por parte del congreso norteamericano del veto del Presidente Reagan al acta Anti-apartheid de 1986, imponiendo sanciones a Sudáfrica. Sanciones que tendrían un impacto significativo sobre la economía sudafricana, obligando al régimen a terminar con el apartheid.

Este tipo de sanciones, al igual que las medidas adoptadas por la Unión Europea afectaron en este caso la psicología y el sentimiento de aislamiento de los blancos sudafricanos.

- El efecto bola de nieve, atribuido especialmente a la acción y el impacto de los medios internacionales de comunicación.

Se debe resaltar, que en esta visión los procesos de democratización se pueden agrupar en:

- a. Transformación: sucede cuando las elites en el poder toman las riendas del proceso hacia la democracia, y el régimen autoritario se quiebra o es interrumpido.
- b. Traspaso: según el cual la democracia viene de la unión entre acciones del gobierno y los grupos de oposición.

Todo este tipo de transiciones estuvieron marcadas por algún tipo de negociación y cada proceso asumió una forma muy particular en su desarrollo, de tal manera que una transición empieza siendo de un tipo y fácilmente puede declinar en otro. “La tercera ola fue un conjunto de procesos políticos complejos, que implicaron una gran variedad de grupos en lucha por el poder, por la democracia y en contra de ella, y también por otros objetivos” (Huntington, 1993, 117).

Algunos ejemplos para ilustrar estas transiciones se pueden encontrar en casos como: Argentina y Chile en América Latina que significaron el paso de dictaduras militares a regímenes democráticos, o Sudáfrica y algunos de los procesos posdescolonización en África, que representaron el fin de gobiernos controlados por minorías en el poder, caracterizados por rasgos de exclusión y discriminación a amplios sectores poblacionales, como la política del *Apartheid*.

## **B. Transición negociada de una guerra o conflicto armado a la paz**

Para efectos de este análisis un conflicto armado se define como: “todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia:

- a. Provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos).
- b. Pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha

para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio” (Escola de Cultura de Pau, 2016, 13).

Desde esta perspectiva, las transiciones han estado marcadas por la realización de procesos de paz entre los actores implicados en la confrontación, los cuáles dan como resultado acuerdos cuya posterior implementación en términos ideales se convierte en la base de la construcción de la paz y la búsqueda de la reconciliación. Estos procesos, en algunos casos significan una transición a regímenes democráticos o en otros una ampliación en la participación de los mismos.

Como ejemplos de estos procesos, se pueden citar buena parte de las negociaciones para superar los conflictos armados internos producto de la dinámica propia de la guerra fría, como los acuerdos en Centro América: El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Irlanda del Norte, Sri Lanka y uno de los más recientes como Filipinas (2014), por mencionar solo algunos.

En este tipo de transiciones se impone la necesidad de evidenciar las causas que llevaron al conflicto armado, definir mecanismos que faciliten la transición y establecer el rol de los diferentes actores implicados. No siempre estos procesos han resultado exitosos para adelantar procesos de reconciliación, quedándose en algunos casos en la fase de cese al fuego y acuerdo de paz, pero no en una transformación profunda de la sociedad y las razones que motivaron la guerra.

### **C. Promoción de condiciones para la reconciliación en medio del conflicto armado**

[8] Este tipo de contextos se presentan en conflictos armados de larga duración y alta intensidad, generalmente con actores diversos que intervienen en su desarrollo y por ello, llegar a la finalización del mismo es altamente compleja.

Dicha complejidad deriva en lo que se puede denominar “acuerdos de paz parciales”, en donde según Carlo Nasi, citado por Eduardo Pizarro (2017, 25) “una o algunas organizaciones guerrilleras que operan en un país determinado firman acuerdos de paz, mientras que otras se mantienen en la guerra”. Con esto, hablar de un solo proceso de paz que derive en un proceso de reconciliación, es altamente improbable y por ello, cada acuerdo de paz alcanzado con cada grupo ilegal aporta al proceso acciones y decisiones tanto de los gobiernos, los actores armados y la sociedad civil.

Como ejemplo de este tipo de procesos se puede mencionar el caso de Colombia que, a lo largo de sesenta años de conflicto armado interno, ha contado en las últimas tres décadas con alrededor de 15 procesos de negociación con grupos guerrilleros, además del sometimiento a la justicia por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (Pizarro, 2017, 27).

Este conflicto ha dejado, según cifras de la Unidad para la Atención y Reparación para las Víctimas (UARIV), alrededor de 8.421.627 víctimas registradas<sup>2</sup>, habitantes de todas las regiones del país, quienes conviven con una institucionalidad local altamente debilitada por las acciones de los actores armados o por su coexistencia con los mismos y con múltiples formas de ilegalidad y de corrupción.

Bajo este contexto, la búsqueda de la paz ha sido una constante para los gobiernos en las últimas tres décadas, permitiendo el desarrollo de múltiples esfuerzos de negociación con diferentes grupos

---

<sup>2</sup> Cifra reportada a 01 de mayo de 2017 por la UARIV: [www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co)

armados ilegales: el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el más reciente, el realizado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC – EP).

A continuación, retomando a Pizarro (2017, 27), se relacionan las negociaciones con los diferentes grupos armados ilegales, algunos exitosos (en *itálicas*) y otros en donde si bien se desarrolló la negociación no se llegó a ningún acuerdo:

Cuadro N° 1. Negociaciones de paz con los grupos guerrilleros y sometimiento a la justicia de las AUC

| Fecha                        | Grupo armado                         | Lugar de la firma del acuerdo y/o sitio de negociación  |
|------------------------------|--------------------------------------|---|
| 1984–1987                    | FARC                                 | Uribe (Meta)  |
| 1984–1985                    | M- 19, EPL, ADO                      | Corinto (Cauca), El Hobo (Huila) y Medellín (Antioquia) |
| <i>9 de marzo de 1990</i>    | <i>M- 19</i>                         | <i>Santo Domingo (Cauca)</i>                            |
| <i>25 de enero de 1991</i>   | <i>PRT</i>                           | <i>Ovejas (Sucre)</i>                                   |
| <i>15 de febrero de 1991</i> | <i>EPL</i>                           | <i>Belmira (Antioquia)</i>                              |
| <i>27 de mayo de 1991</i>    | <i>Quintín Lame</i>                  | <i>Caldono (Cauca)</i>                                  |
| 1991                         | CGSB (FARC, ELN, disidencia del EPL) | Caracas (Venezuela)                                     |
| 1992                         | CGSB (FARC, ELN, Disidencia del EPL) | Tlaxcala (México)                                       |
| <i>9 de abril de 1994</i>    | <i>CRS (Disidencia del ELN)</i>      | <i>Ovejas (Sucre)</i>                                   |
| 1994                         | ELN                                  | Madrid (España)   |
| 1998                         | ELN                                  | Maguncia y Würzburg (Alemania)                          |
| 1999–2001                    | FARC                                 | San Vicente del Caguán (Caquetá)                        |
| <i>15 de julio de 2003</i>   | <i>AUC</i>                           | <i>Ralito (Córdoba)</i>                                 |
| 2005–2007                    | ELN                                  | La Habana (Cuba)  |
| 2016                         | FARC                                 | Bogotá  |
| 2016–...                     | ELN                                  | Caracas (Venezuela)                                     |

Fuente: elaboración propia del autor.

Nota: en *itálicas*, los procesos de paz logrados con diversos grupos guerrilleros o facciones guerrilleras y el acogimiento a la justicia de las AUC.

Esta historia de las negociaciones de paz en Colombia, ha estado marcada por diversas políticas estatales para facilitar amnistías y reintegración de los ex combatientes, acuerdos para promover cambios estructurales, como es el caso de la Asamblea Constituyente que derivó en la Constitución de 1991, o la generación de instancias denominadas “Comisiones extrajudiciales de investigación” (Ceballos, 2009).

Estos programas o procesos institucionales, han buscado promover condiciones para la paz, sin dejar de lado la reconciliación como “...una tarea primordial: cuando se perturba el funcionamiento de las instituciones, cuando se quiebra la convivencia entre los ciudadanos, la búsqueda de su restablecimiento y de la reconciliación deben ser tareas primordiales y permanentes del Estado”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Aparte del discurso de posesión del presidente Virgilio Barco el 7 de agosto de 1986. (Villarraga, 2009, p. 138)..

Como parte de las políticas más destacadas en ese sentido se encuentran: el Plan Nacional de Rehabilitación (1986), la Asamblea Nacional Constituyente (1991), la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación–CNRR (2005) y la Ley de víctimas y restitución de tierras (2011), entre otros. Lo cual, permite evidenciar que Colombia no ha sido ajena a la dinámica de realizar intentos pragmáticos para abordar la reconciliación, como un elemento determinante en la construcción de paz.

En este sentido, la experiencia colombiana puede brindar un aporte sustancial a los estudios de los procesos de reconciliación, pues su largo camino en la búsqueda de la paz, le ha permitido experimentar diversas metodologías y mecanismos que al ser sistematizados, pueden aportar buenas prácticas y lecciones aprendidas para los procesos de paz que se están desarrollando en la escena internacional y para el proceso mismo de consolidación de la paz en Colombia, luego del acuerdo firmado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP.

### LOS PROCESOS DE RECONCILIACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO

Bajo estos contextos históricos, en el marco de los estudios para la paz, los procesos de reconciliación se han abierto como una línea de conocimiento que permite explicar las acciones e intervenciones que tanto los gobiernos, como la comunidad internacional, como los diferentes actores que intervienen en un conflicto armado, realizan o deben realizar para hacer de la construcción de la paz un proceso sostenible y duradero.

[10]

Es así como desde la Agenda para la Paz<sup>4</sup> propuesta en 1992, por Boutros Boutros Ghali, Secretario General de la ONU, se establecía como prioridad la diplomacia preventiva, como un esfuerzo previo a la confrontación armada. Ello con la intención de desarrollar los instrumentos necesarios para poner en práctica el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas sobre Resolución Pacífica de Conflictos, adaptándolo a las características del “nuevo orden mundial” emergente. Una de las claves en esta labor de diplomacia era la recolección de datos y el desarrollo de sistemas de información de alerta temprana, cuyos indicadores facilitarían el análisis y la toma de medidas por parte de las Naciones Unidas frente a cualquier posibilidad de crisis.

Igualmente, a partir de la consolidación del término *Peace-building*, como una actividad posconflicto orientada a fortalecer y solidificar la paz y el nuevo orden en un territorio para evitar nuevas situaciones de violencia, debiendo reconstruir las instituciones e infraestructuras destruidas por las guerras civiles y creando lazos de paz entre naciones antes que guerra. Significó el reconocimiento desde la Comunidad Internacional, en cabeza de la ONU de los procesos de reconciliación como una manera eficaz de prevenir el retorno a la violencia y de gestionar la solución pacífica de los conflictos armados en la escena internacional.

En esta línea, es importante tener en cuenta que el concepto de Reconciliación ha estado enmarcado en los llamados procesos de Justicia Transicional, al ser establecido como su principal resultado, tal como lo establece Naciones Unidas en la Nota de Orientación del Secretario: Enfoque de las Naciones Unidas para la Justicia Transicional (2010, p. 5). Según el cual, “para las Naciones Unidas, la justicia transicional es la gama completa de los procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad para llegar a un acuerdo luego de un amplio legado de abusos, a fin de garantizar asumir las responsabilidades, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.

<sup>4</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf)



Es así como, la reconciliación en el marco de la justicia transicional se acompaña de una serie de conceptos como son: verdad, amnistía, reparación, perdón, restitución, justicia, memoria, garantías de no repetición, los cuales deben ser definidos al interior del debate público propio de la transición, pues al tratarse de sociedades marcadas por un fuerte componente de dolor y sufrimiento, cuando hablan de reconciliación se enfrentan a una situación que debe ser tratada desde una óptica integral seria, que permita vislumbrar de manera real sus alcances, de tal forma que se construya una “gramática” propia de la reconciliación (López Martínez, 2002), y no una telaraña conceptual que no permite claridad al abordar los aspectos del conflicto y del posconflicto.

Por tanto, los llamados procesos de reconciliación, no pueden entenderse solamente como la fase final de un proceso de paz, sino como un proceso continuo a largo plazo, que desde el conflicto mismo se convierte en una herramienta para facilitar la transformación pacífica del mismo, en la medida en que incluye como parte de la solución, a las víctimas, a los victimarios, al Estado, a la sociedad civil, la fuerza pública, los gremios económicos, los medios de comunicación, las iglesias, la academia, entre otros.

En su propuesta de reconstrucción de sociedades posconflicto, Johan Galtung (1998), basado en lo que él denomina los círculos virtuosos, relaciona la reconciliación con el ángulo de la cultura, refiriéndose al tránsito que hacen las sociedades de la cultura de la discordia y de la guerra hacia la cultura de la paz. Que se complementa con el ángulo de la conducta, según el cual se aborda la violencia directa, mediante acciones de reparación y reconstrucción del dolor dejado por la guerra y con el ángulo de las estructuras, el cual se concentra en superar las estructuras injustas que promovieron la guerra.

Así, Galtung permite entender la interrelación entre las acciones, las estructuras y la cultura, mostrando un panorama que refuerza el argumento según el cual, un proceso de reconciliación es el resultado de la superación, no sólo de la violencia directa, tregua o cese de hostilidades, sino de la adopción de sociedades más justas que superen la violencia estructural y se enmarquen dentro de una cultura de paz.

En este sentido, para Jean Paul Lederach el principal objetivo de la reconciliación “y su contribución clave consisten en buscar formas innovadoras de crear un tiempo y un espacio, dentro de los diferentes niveles de la población afectada, para abordar, asumir e integrar el doloroso pasado y el futuro, que necesariamente será compartido, como un medio para enfrentarse al presente” (2007, p. 69).

La reconciliación se constituye así en un esfuerzo donde se examinan las posibilidades del perdón como un proceso individual y opcional para las víctimas, pero no condicionante, donde la justicia trasciende su posición netamente punitiva y abre escenarios restaurativos, y la verdad se aborda como parte de la sanación y el cierre de heridas para construir una memoria de la historia que siente las bases de un futuro compartido.

La reconciliación como proceso también es planteada en el Manual del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*–IDEA (2003, p.12) que establece la reconciliación, como “un proceso a través del cual una sociedad transita de un pasado dividido a un futuro compartido”. Este proceso, se caracteriza por ser de largo plazo, profundo y amplio, por ello para Bloomfield (2014, p.17) consiste en “la (re) construcción de relaciones sociales amplias entre comunidades alienadas

[11]

por la violencia sostenida y extendida, para que, con el tiempo, puedan negociar las realidades y compromisos de una nueva realidad sociopolítica compartida”

A juicio del autor, un elemento central de la reconciliación es la coexistencia pacífica, entendida como una acomodación de las diferentes perspectivas individuales para convivir, bajo el reconocimiento mutuo de los derechos y sin acudir a la violencia. Esta coexistencia se liga a su vez, como un factor fundamental a recuperarse después de la violencia: la confianza, que se convierte en la bisagra del restablecimiento de la construcción de relaciones al facilitar el acercamiento y la aceptación de intereses mutuos

Complementaria a esta visión, Uprimny y Saffón (2006, p. 2) plantean la reconciliación desde lo que llaman, una concepción democrática que “se basa en el ejercicio activo de la ciudadanía y en la reciprocidad democrática como requisitos fundamentales para una paz duradera. Esta concepción de reconciliación exige el reconocimiento de todos como ciudadanos congéneres, con el derecho a participar activamente en las discusiones políticas, pero también con el derecho a mantener distancias entre sí y a no estar de acuerdo los unos con los otros”.

Desde esta perspectiva y retomando el estudio Reconciliación social como política pública (Murillo, 2017, p. 396) “la buena gobernanza es el marco sobre el cual debe diseñarse una política pública hacia la reconciliación social” que en términos ideales se encamine a una gestión real y efectiva de las acciones relacionadas con lo pactado en los acuerdos y permita una reconstrucción social como política de Estado a largo plazo.

[12]

Estas visiones son recogidas por las Naciones Unidas al declarar el 2009, como el año internacional de la Reconciliación: “Reconociendo que los procesos de reconciliación se tornan particularmente necesarios y urgentes en países y regiones del mundo que han sufrido o sufren situaciones de conflicto que han enfrentado y escindido a las sociedades en sus distintas facetas, interna, nacional e internacional...” ..”Invita a los gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales interesadas a que apoyen los procesos de reconciliación entre sociedades enfrentadas y/o escindidas y a que planifiquen y lleven a cabo programas culturales, educacionales y sociales adecuados para promover el concepto de reconciliación, incluso mediante la celebración de conferencias y seminarios y la difusión de información sobre el tema”<sup>5</sup>.

### **HACIA UN CONCEPTO INTEGRAL, SISTÉMICO Y PROGRESIVO DE LA RECONCILIACIÓN**

Retomando las reflexiones conceptuales, se entenderá para efectos de este análisis la reconciliación como un proceso dinámico y continuo de reconstrucción de tejido social, de recuperación de la confianza y de consolidación de instituciones legítimas y legales bajo un orden democrático estable y participativo. Es por tanto la reconciliación, un proceso para entrar en un dialogo abierto, que permita hacer frente a la violencia que se hizo presente en parte de la historia de un pueblo o una nación, y proyectar con bases sólidas un futuro viable para todos los actores afectados directa e indirectamente por el conflicto.

Es entonces la reconciliación, un proceso no violento para transformar una situación de conflicto armado en una situación de paz (gráfico No. 1), mediante la puesta en marcha de un conjunto de acciones, con las que se le da sostenibilidad a la construcción de paz.

<sup>5</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/17>

Gráfico N° 1. La reconciliación como base de la construcción paz



Fuente: elaboración propia.

De hecho, en muchos casos, a pesar de afirmar que la violencia ha terminado, lo que ocurre realmente es que el conflicto se ha transformado, por ello la necesidad de entender la reconciliación más allá de la simple firma de un acuerdo o de la reconstrucción de algunas relaciones sociales quebrantadas por la violencia. La reconciliación es entonces una oportunidad para fortalecer la cultura de la paz, desaprender la violencia como un mecanismo para resolver los conflictos y humanizar a la sociedad luego de largas confrontaciones armadas donde predominó la lógica amigo-enemigo.

La reconciliación así vista, se concibe como un concepto humano y por tanto complejo y diverso. En ese sentido, puede expresarse desde diferentes dimensiones<sup>6</sup> (Gráfico No. 2):

- a. Reconciliación interpersonal: que entiende la dimensión individual necesaria para la sanación y el cierre de las heridas, producidas por la guerra, a través del restablecimiento de las relaciones interpersonales entre quienes se vieron afectados de forma directa. De allí su fuerte relación con la aplicación efectiva de las medidas relacionadas con la justicia transicional.
- b. Reconciliación social: parte de la visión del individuo como parte de una comunidad y por ello, se enfoca en el restablecimiento de la confianza que permita a su vez reconstruir las relaciones sociales, las redes y demás lazos que se rompieron con la violencia.
- c. Reconciliación desde su dimensión política, se preocupa por el ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos, base del Estado social de derecho, por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Mediante la reestructuración de las instituciones del Estado, la inclusión social de los sectores tradicionalmente vulnerables, el imperio de la ley y la promoción de la democracia participativa.

[13]

Gráfico N° 2. Dimensiones de la reconciliación



Fuente: elaboración propia.

<sup>6</sup> Retomado de CINEP/ Programa por la Paz (2015, p.18).

Por eso, hablar de reconciliación implica ahondar en las causas reales del conflicto y facilitar los recursos para que las condiciones económicas y sociales de aquellas mayorías marginadas en el marco del conflicto, y más allá de él, superen sus condiciones de vulnerabilidad. Así como implica incluir en la construcción del Estado a todos aquellos que históricamente se han visto excluidos por las élites dominantes en el poder: comunidades étnicas, grupos poblacionales, habitantes de regiones periféricas, etc.

Esta visión, es expuesta con lo que Mario López Martínez (2009), establece como una definición progresiva de la reconciliación, gráfico No.3, según el cual el proceso de reconciliación se compara con una pirámide en la cual, en su nivel inicial se debe atender prioritariamente el cierre y la sanación de las heridas, para luego, entrar en niveles de reconstrucción de relaciones y ahondar de manera profunda en las exclusiones causantes del conflicto.

Así, retomando a López (2006) cada sociedad debe construir su propia gramática de la reconciliación, definiendo su proceso a partir de la definición de aquello que favorece la visión de futuro compartido, poniendo en el centro a las víctimas y sus derechos. Así, la reconciliación se convierte en un deber histórico y social, por lo que debe ser visto como un horizonte de trabajo común, como una política pública.

Gráfico No 3. Reconciliación progresiva



Fuente: López, Mario (2009) CNRR – Documento interno de trabajo.

A partir de esta perspectiva, las acciones que encierran un proceso de reconciliación, hacen que éste se asimile a una sombrilla que vincula todo lo relacionado con la aplicación de la justicia transicional, la reconstrucción de relaciones de convivencia y confianza, y la inclusión social de las poblaciones vulnerables y marginadas, a partir del establecimiento de una democracia participativa y el desarrollo sostenible (Gráfico No.4).

Esta visión es la que sustenta el enfoque de una reconciliación profunda, expresada a través de políticas públicas, que plantean la reconciliación más allá de una meta o un resultado, entendiéndola como un proceso a largo plazo, pragmático y real, donde todos los actores directos e indirectos del conflicto armado tienen un rol fundamental en su efectiva realización.

Gráfico N° 4. Un proceso de reconciliación desde las políticas públicas



Esta visión de la reconciliación como un proceso que encierra un conjunto de acciones para lograr y hacer sostenible la paz, se debe desarrollar como un continuo en el camino de la construcción de la paz, pues implica promover cambios y transformaciones que complejizan el proceso. No significa solo actos o abrazos, es un esfuerzo a largo plazo, de varias generaciones en las sociedades por construir un futuro compartido, donde se abordan y se promueve la superación de las causas que propiciaron el conflicto armado.

Una sociedad que decide abordar un proceso de reconciliación, se debe permitir nuevos pactos históricos, sociales, económicos y culturales diferentes a los que tradicionalmente se han establecido. No se trata sólo de pasar la página, se trata de reconocer al otro en sus diferencias y particularidades, promover los consensos y construir nuevas realidades que resignifiquen las prácticas de exclusión, desigualdad e ilegalidad que fueron y han sido el motor de los conflictos armados al interior de un país o sociedad.

### UN MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son el instrumento que define la acción del gobierno, especialmente en los sistemas democráticos, donde existe una permanente relación entre diversos actores para posicionar sus intereses. En este sentido, para la definición y el análisis de las políticas públicas, el término gobernanza adopta un significado especial, pues hace referencia a “los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos” (Mayntz, 2000, 2015, p.4).

Es así, que Esther del Campo (2015, p. 8–10), establece como en el terreno de lo práctico las decisiones del gobierno cada vez se ven más involucradas al ejercicio de la gobernanza, por cuanto ello ha generado una serie de redes dinámicas que influyen tanto en el proceso como en la dirección de lo público: “cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados

interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas”.

Y es desde perspectiva, como se empieza a abordar una lógica distinta en el proceso de las políticas públicas, entendiendo la necesidad de redimensionar su definición inicial, basada en las lógicas centro –periferia o global– sectorial, para dar paso a políticas que respondan a los requerimientos propios de la gobernanza y a la inclusión real, de los diversos actores sociales y políticos.

Esta readaptación de tendencia, permite la adopción de políticas públicas locales, que de acuerdo a lo planteado por Muller (2002, p. 153 – 162) facilitan “la construcción de un espacio de mediación, dándoles a las múltiples estrategias de red que actúan en el ámbito local un mínimo de coherencia”, lo que implica un alcalde que “actúe con una lógica gerencial, como un especialista del *management* en la proximidad” y debe, además, ser un mediador que “pone coherencia entre estas múltiples redes”.

Estas políticas públicas locales, facilitan a su vez los procesos de inclusión social, en procura de dar respuesta “al bloqueo que sobre el acceso a sus derechos básicos de ciudadanía” desde diversas dimensiones, debilita la relaciones al interior de la comunidad. Para ello, las acciones que desde lo público se establezcan, deben ir encaminadas a este restablecimiento de derechos y a la suma de recursos para promover los cambios estructurales que promuevan esta inclusión.

En este sentido, tal como lo expone Del Campo tomado del Documento del Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008), las políticas públicas deben:

[16]

Garantizar el acceso universal a los servicios básicos y la salvaguarda de los derechos de ciudadanía, tienen que orientarse, asimismo, a la transformación de la realidad social según dictan los valores de equidad, solidaridad y respeto por las diferencias; y, por último, deben comprometerse con el devenir del mundo, promoviendo el desarrollo sostenible y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

Las políticas inclusivas se dirigen a satisfacer tanto las necesidades materiales para llevar una vida digna, como aquellas relacionadas con el vínculo social. En ellas hay que encajar la diversidad social y el derecho a la diferencia, con la promoción de relaciones igualitarias que reduzcan las asimetrías económicas, sociales y culturales. En particular, las políticas de inclusión social deben garantizar la reducción de la pobreza y generar empleo y renta; deben promover la salud, la autonomía personal, la atención a la dependencia y el apoyo a las familias; deben asegurar una vida autónoma y digna a las personas con discapacidades; deben conciliar los tiempos de trabajo remunerado, de cuidados y de crianza, con el tiempo de ocio; deben proteger a la infancia y a las personas mayores frágiles; deben democratizar el acceso a la cultura, la información y la formación permanente; deben desarrollar un modelo urbano basado en las relaciones de proximidad y en una movilidad accesible y sostenible mediante transporte público de calidad; y, finalmente, deben impulsar la democracia y una ciudadanía crítica, participativa y co-responsable.

- Las políticas inclusivas deben promover la diversidad, conjugando el reconocimiento de las diferencias con la promoción de un marco de convivencia asentado en valores cívicos comunes.

- Impulsar la democracia. La participación de la ciudadanía en las políticas de inclusión (en las fases de diseño, implementación y evaluación) es una precondition para mejorar la calidad de vida de las personas en situación o riesgo de exclusión, asegurando así la afirmación de sus derechos. De igual modo, la participación contribuye a mejorar la calidad de las políticas públicas en términos de eficiencia y eficacia.

Es entonces, un reto para los formuladores y encargados de implementar políticas públicas, en especial las relacionadas con la construcción de la paz, la consolidación de modelos descentralizados e incluyentes, que permitan el fortalecimiento de las comunidades, entendiendo que “la gobernanza local conforma así un tipo particular de acción colectiva territorial cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales. Estas formas innovadoras de gobierno, gestión participativa y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional” (Del Campo, 2015, p. 10).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECONCILIACIÓN**

Bajo el marco anteriormente expuesto, es posible establecer que hablar de políticas públicas de reconciliación en un escenario de construcción de paz como el colombiano, significa articular bajo una visión transformadora del futuro, acciones que entiendan la reconciliación como una necesidad prioritaria en el país y que debe ser atendida como una política de Estado y no sólo de un gobierno, pues como se ha mencionado ello toma tiempo y debe responder a las dinámicas propias del país.

Al ser entendida como una necesidad, la reconciliación sólo se puede atender bajo parámetros de democracia participativa, donde los ciudadanos y ciudadanas sean el eje de las decisiones. Donde el Estado actúa a partir del consenso y las particularidades de cada grupo, población y territorio. Desde esta perspectiva, significa un Estado que para el caso colombiano se transforme y actúe descentralizado, abierto y articulado, superando la visión de intervención sectorial, y entiende el desarrollo y la paz como una construcción colectiva.

En esta línea y retomando la visión progresiva de la reconciliación para construir políticas públicas (Gráfico No.3), una sociedad que, como Colombia, decide entrar en un proceso de reconciliación, debe:

### *a. En el nivel de acciones relacionadas con la justicia transicional:*

Lo primero que debe atenderse en un proceso de reconciliación son los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición. En este sentido, la verdad sobre lo que pasó y el entender los por qué, se vuelve determinante para ahondar en las causas que suscitaron el conflicto armado y reparar el buen nombre, la dignidad y la historia de las víctimas.

De esta forma, abordar la verdad en perspectiva de reconciliación, también implica el reconocimiento por parte de los responsables de las acciones cometidas y la construcción colectiva de una memoria histórica que reescriba la historia desde el reconocimiento colectivo del conflicto armado, respete la dignidad de las víctimas y ayude a sanar sus heridas. La memoria histórica así entendida

parte desde lo local, desde las comunidades afectadas y es con ellas que reconstruye los relatos, los difunde y ayuda a generar una conciencia pública de los horrores de la guerra.

De allí que, frente al tema de la memoria, en un proceso de reconciliación se necesite reconstruir una memoria colectiva como memoria ejemplar, donde para efectos curativos se exponga al público el dolor y el sufrimiento de las víctimas. Una memoria ejemplar donde “las memorias colectivas apunten en una dirección pedagógica orientada hacia el presente y el futuro y sin fijar a los sujetos y a los pueblos en un pasado que se repite a perpetuidad”. Siendo entonces la memoria ejemplar “aquella que logra ser colectiva e incluyente pero que al mismo tiempo tiene una dimensión pedagógica y un sentido político de futuro. Se trata de aprovechar las lecciones de la injusticia, del dolor y del sufrimiento de las víctimas, para luchar contra situaciones similares que se están produciendo en el presente” (Todorov, 2000, p.30 y ss).

Esta ha sido la premisa y las recomendaciones, tanto de Naciones Unidas como de buena parte de los informes de las Comisiones de la Verdad, esto se evidencia en el caso sudafricano, donde se optó por esclarecer ante todo la verdad. Tal como lo expresa el eslogan oficial de la Comisión: “Verdad, El camino para la Reconciliación”. Una verdad, que incluía tanto a las víctimas como a los victimarios, que era pública, donde el victimario expresaba todo el mal que había causado, no ante la justicia “oficial”, sino ante la sociedad.

Se examinó más allá de la verdad oficial y se inició un nuevo proceso de construcción histórica que incluía estos sucesos de horror, para que la nación entrará en una dinámica de perdón, justicia y de transformación, en procura de no volver a repetir los errores del pasado.

[18]

Esta búsqueda de la verdad la explica en su informe final la Comisión de la siguiente forma: “las graves violaciones de los Derechos Humanos y otros abusos similares durante las décadas pasadas dejaron cicatrices indelebiles en la conciencia colectiva en Sudáfrica. Esas cicatrices a menudo ocultan heridas profundas que necesitan ser abiertas para limpiar y eventualmente sanar el cuerpo político” (Borer, 2001, p. 1).

La justicia desde la reconciliación se acerca más a escenarios restaurativos, trasciende lo puramente penal, se basa en aquello que satisfaga a las víctimas y la reintegración de los ex combatientes, para poder mirar hacia el futuro y no estancarse en procesos eternos que en muchos casos revictimizan a las víctimas. Como ejemplo de ello, se puede citar el caso de los tribunales Gacaça en Ruanda, como una forma de justicia alternativa y tradicional, que facilitó procesos comunitarios de reconciliación.

A esta visión, se suma Bloomfield, para quien “un sistema de justicia reconciliatoria aspira a lograr más que la disuasión. Su objetivo es brindar una definición sistematizada de lo que está bien y lo que está mal socialmente, de donde se desprende un valor compartido subyacente: que el sistema de justicia es aplicable a todos, que actúa con equidad y que podemos confiar en él” (2014, p.22).

La reparación integral desde una óptica de reconciliación, significa que se implementan medidas para restablecer los derechos de las víctimas y así se vincula a un enfoque transformador, que permite que las víctimas una vez sean indemnizadas, rehabilitadas, se les restituyan sus derechos, se sientan satisfechas y se les garantice la no repetición de los hechos violentos, puedan reconstruir su proyecto de vida y ejercer en plenitud sus derechos y deberes como ciudadanos y ciudadanas.



Es así como Uprimny afirma: “el propósito de la reparación de violaciones masivas de derechos humanos en sociedades desiguales no debería ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación, sino transformar esas circunstancias, que pudieron ser una de las causas del conflicto y que, en todo caso, son injustas. En ese sentido, las reparaciones en estos contextos transicionales deberían ser comprendidas no solo como un instrumento para saldar cuentas con una injusticia que ocurrió en el pasado, sino como una oportunidad de impulsar un mejor futuro” (2010, p. 252).

Así, el derecho a la no repetición implica garantizar la seguridad, brindar condiciones para que los procesos de reparación y reconciliación sean estables, abordando las causas del conflicto y promoviendo procesos noviolentos que redefinan y orienten el accionar social, político y cultural al interior de la sociedad.

También desde las acciones de justicia transicional se deben abordar los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración abriendo opciones reales para quienes estuvieron en la guerra, de la mano de un proceso de apertura por parte de las estructuras sociales, de tal forma que se redefinan los imaginarios y las capacidades de los excombatientes a favor de la paz y la reconciliación.

En ese sentido y de acuerdo con la definición que recoge la Escola por la Pau (2008, p.4), tomada de la clasificación realizada por las Naciones Unidas, se define cada fase como:

*Desarme:* recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. También incluye la elaboración de programas de gestión responsable de las armas. Se entiende como el elemento simbólico, aunque esencial a la vez, del proceso de desmovilización. Dicha fase se puede subdividir en diversos pasos: estudio de las existencias de armamento, recolección, almacenaje, destrucción y redistribución a fuerzas nacionales de seguridad.

*Desmovilización:* liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). Los pasos fundamentales de esta fase son la planificación, el acantonamiento, el registro, el desarme, la orientación previa a la salida y la salida de los ex combatientes.

La sigla “R” de los programas de DDR se puede subdividir entre reinserción y reintegración, llegando a formar lo que se entiende como DDRR, en función de su longitud en el tiempo. A esta fase, se le podrían añadir las fases de Rehabilitación, Reasentamiento y Reconciliación:

- *Reinserción:* asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, pero previa al proceso a largo plazo de la reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y que puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas.

- *Reintegración:* proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Se trata esencialmente un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce en primer lugar en las comunidades.

Forma parte del desarrollo general de un país constituye una responsabilidad nacional y a menudo necesita de la asistencia exterior a largo plazo. Originalmente, la reintegración se concebía como las oportunidades económicas para los ex combatientes, especialmente en el aspecto de la formación vocacional. Progresivamente se fue tomando conciencia de la necesidad de indagar en el ámbito social de esta fase, en aras de una mayor reconciliación de una sociedad en un contexto de rehabilitación posbélica.

En estos procesos de DRR, las acciones comunitarias y de tipo cultural son fundamentales, pues en experiencias de posconflicto como la de Mozambique (Baptista, 2004, 51 y ss) se destacó el papel de las confesiones religiosas y la sociedad tradicional, a favor de la reintegración psicosocial de los individuos en las comunidades.

Por medio de ellos, los ciudadanos comunes estuvieron dispuestos a preparar un entorno social propicio para los ex – soldados que habían combatido en frentes opuestos y a quienes se invitó a integrarse de forma productiva tanto en las zonas urbanas como en las rurales. También, la sociedad tradicional llevó a cabo rituales de limpieza que facilitaron la reconciliación, y la acogida de los ex – soldados y retornados en sus territorios de linaje bajo su control simbólico.

En este nivel de justicia transicional, la figura de las Comisiones de la Verdad se vuelven relevantes al momento de plantear un procesos de reconciliación, por ello a juicio de Priscilla Hayner sus objetivos básicos son: “descubrir, clarificar y formalmente reconocer abusos pasados; responder a necesidades básicas de las víctimas; contribuir a la justicia; resaltar las responsabilidades institucionales y recomendar reformas; promover la reconciliación y reducir el conflicto sobre el pasado”(2001, p. 24).

[20]

Son entonces, las Comisiones de la Verdad, un proceso de aprendizaje para la sociedad, realizado a través de la confrontación de los hechos, el reconocimiento de las causas y de sus consecuencias en las víctimas y en el tejido social. Es por medio de ellas, que la sociedad puede comprender los horrores de la guerra y plantearse la necesidad de una nueva cultura de paz.

En este sentido, Priscilla Hayner, previene sobre las expectativas que se crean en torno a las comisiones, pues éstas en realidad superan los resultados que pueden efectivamente producir tales organismos. De las comisiones se espera que conlleven a una reconciliación rápida, al establecimiento de reparaciones significativas para las víctimas de los hechos que exponen, a la plena resolución de los casos individuales y a la identificación de responsables individuales y colectivos, a la adopción de reformas institucionales significativas.

Por tanto, para el funcionamiento efectivo de tales comisiones y el establecimiento de la verdad, se requiere que previamente se haya puesto fin a la violencia, que se hayan otorgado reparaciones simbólicas para las víctimas, que se haya avanzado en la solución de desigualdades estructurales de las comunidades victimizadas y haya transcurrido un buen tiempo desde el acontecimiento de los hechos traumáticos (Hayner, 2001, p.7-8).

*b. Nivel de reconstrucción de tejido social:*

Desde este nivel se aborda el tema de la promoción de la convivencia pacífica, la reconstrucción de las relaciones interpersonales que se fracturaron con la guerra y la recuperación de la confianza. Para ello se deben orientar las acciones a:

- Reconocer y fortalecer las experiencias de convivencia que existen en las comunidades, en los territorios, pues la guerra generó espacios de supervivencia donde en la cotidianidad desaparecieron las diferencias.
- Promover escenarios de pedagogía social de la reconciliación, con la cual se permita transformar los imaginarios de la lógica amigo – enemigo, humanizar a los diferentes, desvirtuar el uso de la violencia como algo normal y legítimo, y empoderar los liderazgos locales y sociales.
- Implementar estrategias de comunicación con los medios locales y nacionales, para que difundan un mensaje de reconciliación en las comunidades y visibilicen los esfuerzos de construcción de paz, las historias de vida y los procesos de quienes vivieron la guerra.
- Realizar ejercicios de planeación territorial que recojan las visiones compartidas sobre las acciones estatales, acompañadas de espacios de rendición de cuentas que acerquen el gobierno a los ciudadanos y ciudadanas.
- Fortalecer las veedurías locales y trabajar de la mano con ellas en ejercicios de control social periódico.

Este nivel es el centro de la pirámide y para su implementación se pueden considerar experiencias como las acciones de las organizaciones de mujeres en Ruanda, que impulsaron la reconstrucción psicosocial de las mujeres víctimas mediante expresiones artísticas, o procesos pedagógicos como la campaña nacional “Para creer en Chile” que “diseñó una metodología centrada en dar a conocer la verdad de las violaciones de derechos humanos... con la intención de iniciar la inserción de los principios, valores y fundamentos de los DDHHH en la cultura nacional” (Domínguez, 2006, 132), por citar sólo algunos.

*c. Nivel de Inclusión Social y Desarrollo sostenible:*

En este nivel se abordan las causas estructurales que profundizaron por años la violencia, se trata por tanto de promover políticas para garantizar de forma prioritaria el acceso efectivo a los derechos sociales, políticos y económicos de las poblaciones tradicionalmente vulneradas y excluidas como: las mujeres, los niños, las niñas y adolescentes, los adultos mayores, población en condición de discapacidad, población LGTBI, las comunidades indígenas y afrodescendientes.

A la vez, significa implementar con las instituciones educativas programas que se adapten a las necesidades de las regiones y de las poblaciones específicas. Una educación pública de calidad y gratuita para todos los ciudadanos y ciudadanas, que supere su actual instrumentalización con la que se fomenta el aumento de las brechas socio económicas a nivel urbano y rural.

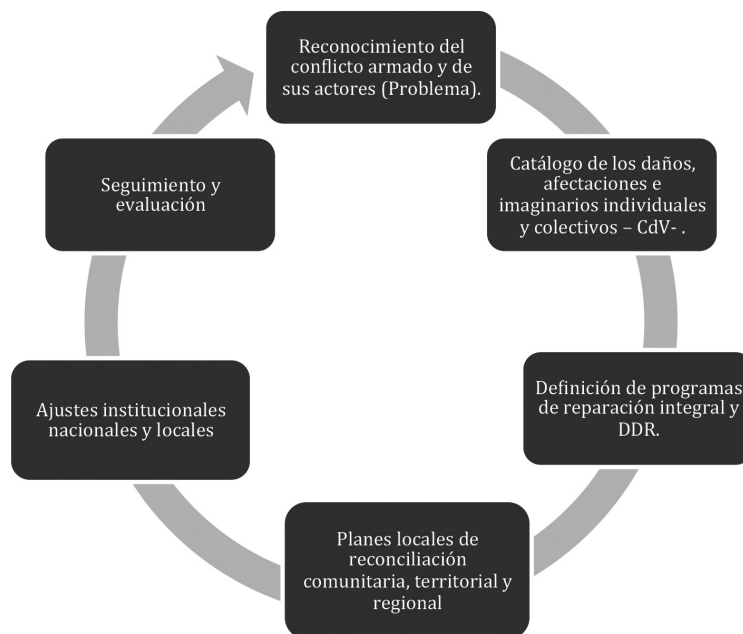
Desde la óptica del desarrollo se requiere promover de una forma pertinente y concertada procesos de generación de ingresos para la población víctima, excombatiente y tradicionalmente vulnerable, en el marco de procesos de comercialización efectiva en articulación con los sectores productivos de la región. A la vez, es necesario aumentar la conectividad, a través de infraestructura pertinente para cada zona: vías terciarias o secundarias, acceso público y democrático a las nuevas tecnologías y a las decisiones relacionadas al desarrollo con visión de región.

Hablar de reconciliación es directamente proporcional a hablar de participación ciudadana, por ello en este nivel se ahonda en la necesidad de una democracia realmente participativa e incluyente, una democracia que se reestructure para dar cabida a todos los movimientos sociales y políticos, superando el histórico control que han ejercido en Colombia, élites económicas y políticas que han manipulado lo público a favor de sus intereses y visiones.

Reconciliación en Colombia, también significa buscar soluciones reales y sostenibles al problema del narcotráfico, no sólo desde la perspectiva de atacar los cultivos de uso ilícito, sino enfrentar y desarticular las redes transnacionales vinculadas a este negocio. Así mismo, ahondar en las otras conflictividades que con el fin del conflicto armado con las FARC, son más evidentes en las regiones como: las redes de trata de personas, la minería ilegal, la acción de las multinacionales en relación con los recursos naturales, entre otros.

Así se trata de construir gramáticas propias de reconciliación, que se materialicen a través de planes y programas territoriales, y cuenten con adecuados procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación (Gráfico No.5).

Gráfico No 5. Gramáticas territoriales de reconciliación como políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

## REFLEXIONES FINALES

Abordar el proceso de construcción de paz en Colombia, pasa por la definición de políticas públicas de reconciliación, donde se vinculen todas aquellas acciones que permiten implementar los mecanismos propios de la justicia transicional, sumado a los esfuerzos por reconstruir el tejido social, recuperar la confianza e incluir tanto en la visión de desarrollo como en el sistema político, a quienes históricamente se han dejado por fuera de las decisiones.

Por ello, uno de los principales retos para el escenario del post- acuerdo con las FARC, es tomarse en serio el proceso de reconciliación, mediante decisiones que vinculen a todos los actores y donde cada paso que se dé por parte del Estado, tenga en cuenta la visión de futuro compartido,

las necesidades territoriales, los procesos históricos ya existentes, las posiciones de los mandatarios locales, las voces de la sociedad civil, las perspectivas de los excombatientes y en especial la voz de las víctimas como protagonistas de la reconciliación.

En este sentido, si bien el Estado Colombiano cuenta con una definición orientadora de lo que significa la reconciliación: “La reconciliación es un proceso que tiene por objeto favorecer la *construcción de escenarios de convivencia pacífica* entre las víctimas, la sociedad civil, el Estado y los desmovilizados, a través de la profundización de la noción de participación conjunta y mediante la reconstrucción del tejido social de tal forma que se fortalezca las relaciones de confianza entre las comunidades y de éstas con el Estado” (Decreto reglamentario 4800, Ley 1448 de 2011).

Aún no se puede hablar de un liderazgo efectivo por parte del Estado colombiano para promover políticas públicas de reconciliación que hagan realidad esta definición, pues se carece de una visión integral del proceso y se continúa interviniendo desde una lógica netamente sectorial, donde las entidades encargadas de las diferentes acciones no se articulan en su formulación, ni en su implementación y en muchos casos hasta se malgastan recursos con acciones repetitivas en los territorios.

Por ello, lo primero que debe hacer el Estado para hacer sostenible la construcción de la paz es transformarse así mismo, romper la lógica sectorial, articularse de forma real y promover el ejercicio de una gobernanza local, que priorice las acciones de abajo hacia arriba, fortaleciendo la ciudadanía mediante la participación, la apropiación de lo público y el control social. Todo bajo el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos.

En este sentido, todas las acciones del Estado deben tener el enfoque de reconciliación, pero no sólo de forma teórica sino orientando sus acciones para recuperar y promover lo que Lederach define como la imaginación moral “la capacidad de imaginar y generar respuestas e iniciativas constructivas que, estando enraizadas en los retos cotidianos de la violencia, trasciendan y en última instancia rompan los amarres de esos patrones y ciclos destructivos” (2008, p. 57).

Para ello, juega un papel fundamental en todas las acciones de implementación, la pedagogía social para la reconciliación, pues permite la transformación de los imaginarios sociales que se consolidaron en el marco del conflicto armado. A la vez que promueve, los liderazgos sociales no violentos de las víctimas, de los ex combatientes y de la sociedad en general.

De esta forma, se debe impulsar que cada territorio y cada representación social defina su propia gramática de la reconciliación, y así desde diversas metodologías se construyan agendas de reconciliación, que orienten y definan los programas y/o planes de construcción de la paz, de la mano de un muy buen sistema de monitoreo y seguimiento a los avances y resultados.

Sin duda, el Acuerdo alcanzado con las FARC-EP, es una gran oportunidad para avanzar en el camino hacia la construcción de la paz, pero ello se quedaría sólo en el discurso, sino se acompaña de un proceso serio de reconciliación. En este sentido, la reconciliación, es un reto que debe abordarse en toda su complejidad, pero ante todo con la conciencia que sólo se avanza cuando ello se acompañe de transformaciones institucionales, sociales, culturales, económicas, políticas y hasta personales que, bajo un nuevo pacto social y político, construyan un futuro compartido donde se superen las exclusiones y desigualdades que profundizaron el conflicto armado.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Beristaín, Carlos (2004). *Reconstruir el tejido social*. Barcelona. Icaria.
- Bloomfield, David (2014). Clarificando términos: ¿Qué podemos entender por reconciliación?. *En Reconciliación, perspectivas y aportes conceptuales*. Bogotá. CINEP.
- Borer, Tristan (2001). *Reconciliation in South Africa. Defining Success*. Kroc Institute Occasional Paper 20.
- Bueno, María (2006). La reconciliación como proceso socio – político. Reflexión Política, Colombia, UNAB.
- Checa, Diego (2014). *Estudios para la paz: Una disciplina para transformar el mundo*. In: Annals of the University of Bucharest / Political science series 1.
- CINEP/ Programa por la Paz (2015) *Aprendizajes para la reconciliación*, Bogotá. CINEP–OIM.
- Del Campo, Esther. (2015). Gobernanza, democracia y políticas públicas. En *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Tirant lo Blanch.
- Escola de Cultura de Pau (2016). *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona. Icaria Editorial.
- Fisas, Viçenc (2010). ¡Alto al fuego! Manual de procesos de paz. Barcelona. Icaria Editorial.
- Fisas, Viçenc (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona. Icaria Editorial.
- Fisas, Viçenc (1987). *Introducción al estudio de la Paz y los Conflictos*. Barcelona. Icaria Editorial.
- Galtung, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos*. Bilbao. Bakeaz.
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia, 3R: Reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao. Bakeaz.
- Galtung, Johan (1985). *Sobre la Paz*. Barcelona: Fontamara.
- Hayner, Priscilla. (2008). *Verdades innombrables*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, Samuel. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: Univ. of Oklahoma Pr (Txt).
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2003) *Reconciliation after Violent Conflict*, Sweden, IDEA.
- Lederach, John Paul. (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz – Gernika Gogoratuz. Bilbao.
- [24] Lederach, John Paul. (2008) *La imaginación moral*. Colombia: Norma.
- López, Mario y Muñoz, Francisco. (2000). *El poder pacifista*. Barcelona: AIPAZ.
- López, Mario y Muñoz, Francisco (2002). *Transiciones y reconciliaciones en la agenda global*. I Encuentro Internacional sobre Justicia, Reconciliación y Reconstrucción de la Paz. Bogotá: U. Central.
- López, Mario y Muñoz, Francisco (2004). *Enciclopedia de la Paz y los Conflictos*. Granada: Editorial EIRENE, Universidad de Granada.
- Muñoz Francisco y López, Mario (2000). *Historia de la paz. Tiempos, espacios y actores*. Granada: Universidad de Granada.
- Murillo, Edwin (2017). *Reconciliación social como política pública*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pizarro, Eduardo (2017). *Cambiar el futuro*, Bogotá, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Rodríguez, Javier. (2000). *Cultivar la Paz*. Granada, Universidad de Granada.
- Siemens, María Ángeles y Vargas, Rosmery (Eds.) (2004) *Crisis humanitarias, posconflicto, reconciliación*. Madrid: ACNUR y Siglo XXI Editores.
- Todorov, Tzvetan. (2000). *Los abusos de la memoria*, Barcelona, Paidós.
- Uprimny, Rodrigo (2010). *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, Revista Colombiana de Derecho Internacional.
- Villarraga, Alvaro (2008). *Biblioteca de la paz. Colombia, FUCUDE*.