



POLICY BRIEF
6-2023

La justicia
transicional
como motor de
transformación
en Colombia

Paul Gready
José Antonio Gutiérrez Danton
Piergiuseppe Parisi
Simon Robins

 **CAPAZ**
Instituto Colombo-Alemán para la Paz |

Autores/investigadores

Paul Gready

Codirector del Centre for Applied Human Rights de la Universidad de York y titular de la Cátedra Unesco en Protección de Defensores de Derechos Humanos y Expansión del Espacio Político. Es coeditor del *Journal of Human Rights Practice* y ha publicado bastante sobre justicia transicional y transformadora.

paul.gready@york.ac.uk

José Antonio Gutiérrez Danton

Investigador posdoctoral en la Universidad Libre de Bruselas (ULB). Su investigación se centra en el conflicto agrario, la justicia transformadora, la gobernanza y la consolidación de la paz.

jose.danton@ustamed.edu.co

Piergiuseppe Parisi

Profesor del Centre for Applied Human Rights y de la York Law School de la Universidad de York. Su investigación se centra en el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario, la defensa de los derechos humanos y los derechos de los indígenas.

piergiuseppe.parisi@york.ac.uk

Simon Robins

Profesional e investigador en protección humanitaria, derechos humanos y justicia transicional. Durante la última década, ha combinado la investigación académica con la consultoría para organismos internacionales. Su experiencia radica principalmente en el trabajo con Estados en transición tras conflictos y violencia.

simon.robins@simonrobins.com

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Edición académica

Stefan Peters • Director académico del Instituto CAPAZ y profesor de la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania

Juliana González • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial y corrección de estilo

Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imagen de cubierta y contracubierta

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), 2019. <https://bit.ly/46ckhJ2>

Bogotá, Colombia, junio de 2023

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen:

Este *policy brief* propone una noción de justicia transformadora ante las graves violaciones a los derechos humanos que ha dejado el conflicto armado en Colombia, así como sus causas profundas, basadas en la impunidad y la violencia estructural, con base en los hallazgos y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Para ello, se analizan las limitaciones del concepto tradicional de justicia transicional y se proponen los ejes de una justicia que sirva como motor de transformación de las causas estructurales del conflicto, a saber: repensar la democracia y empoderar a las comunidades marginadas; buscar soluciones a la violencia estructural; implementar reparaciones que sean transformadoras, y luchar contra la impunidad. Al final se plantean las recomendaciones concretas para que el Estado colombiano logre convertir la justicia transicional en un motor de transformación para el país.

Palabras clave:

Exclusión social; justicia; participación comunitaria; reforma social

Cómo citar este texto:

Gready, P., Gutiérrez Danton, J., Parisi, P., & Robins, S. (2023). *La justicia transicional como motor de transformación en Colombia* (Policy Brief 6). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

La justicia transicional se ha convertido en un enfoque predominante a nivel mundial, a través del cual los Estados abordan el legado de un pasado violento, la mayoría de veces como parte de iniciativas más amplias de construcción de un Estado liberal. Desde sus inicios como instrumento principalmente jurídico ante las violaciones de derechos humanos cometidas por regímenes salientes, el concepto de *justicia transicional* se ha ampliado para abarcar otras prácticas dirigidas en gran medida por el Estado, como juicios, procesos de revelación de la verdad, reformas institucionales y procesos de reparación. De este modo ha surgido una industria de su puesta en práctica, respaldada por ONG especializadas y por la financiación a gran escala de donantes occidentales. Sin embargo, sus resultados y su repercusión han sido –en el mejor de los casos– ambiguos, y en ocasiones decepcionantes; se les ha criticado, por ejemplo, por tratar los síntomas en lugar de las causas del conflicto. Esto sugiere la necesidad de una nueva agenda para la práctica de la justicia transicional que resulte más “transformadora”.

En este contexto, el proceso de justicia transicional de Colombia se ha enmarcado en enfoques globales de larga data, pero también ha reconocido que los actos de violencia se han sustentado en disparidades estructurales crónicas y extremas, que deben abordarse para garantizar la no repetición del conflicto. En particular, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) ha señalado que Colombia “es una sociedad excluyente, con problemas estructurales [...]: la inequidad, el racismo, el trato colonial, el patriarcado, la corrupción, el narcotráfico, la impunidad” (2022a, p. 13), y que la no repetición exige “transformaciones que es necesario emprender para superar

los factores que han permitido la persistencia del conflicto armado y la violencia durante décadas” (CEV, 2022b, p. 636). La CEV asume que, “si no se hacen cambios profundos al modelo de desarrollo económico del país, será imposible conseguir la no repetición del conflicto armado” (2022a, p. 31).

El acuerdo de paz de 2016 también reconoció el papel central de la desigualdad agraria en el conflicto, pero se circunscribió a la idea de que el Estado, el ejército y el modelo económico no debían ser reformados mediante dicho acuerdo. Así, este *policy brief* hace un esfuerzo por articular enfoques prácticos para avanzar en un enfoque transformador de la transición política de Colombia mediante el proceso de justicia transicional en curso, como plataforma para el cambio. Esto es particularmente relevante, ya que el gobierno actual está impulsando una serie de ambiciosas reformas basadas en las demandas de diversos movimientos sociales, con el objetivo de abordar explícitamente las raíces socioeconómicas del conflicto, como parte de una iniciativa de construcción de paz denominada por el gobierno “paz total”.

La justicia transformadora es un concepto que puede aplicarse claramente en cualquier lugar y en cualquier momento para abordar problemas como la violencia estructural y cotidiana. Aunque no pretende descartar o sustituir por completo a la justicia transicional, sí aspira a reformar radicalmente su política, su lugar y sus prioridades. La justicia transformadora implica un cambio de enfoque, de lo jurídico a lo social y político, y del Estado y las instituciones a las comunidades y los problemas cotidianos. La justicia transformadora no es el resultado de una imposición descendente de marcos jurídicos externos o plantillas institucionales, sino de una comprensión y análisis ascendentes de las vidas y necesidades de las poblaciones (Gready & Robins, 2020).



La *justicia transformadora* se entiende como un cambio transformador que: 1) enfatiza la agencia y los recursos locales; 2) prioriza el proceso y el pluralismo en lugar de paradigmas singulares y resultados preconcebidos; 3) aborda un pasado violento, pero reconociendo las continuidades entre el pasado y el presente, y considerando que la creación de un futuro mejor es un proyecto abierto y continuo; y 4) desafía las relaciones de poder desiguales y las estructuras excluyentes a través de una acción estratégica que abarca los niveles local, nacional (Estado) y mundial.

Limitaciones de la justicia transicional

Este texto examina dos limitaciones principales a las que se enfrenta la justicia transicional contemporánea: la paz liberal y las respuestas descendentes que surgen del Estado. Estas limitaciones son especialmente relevantes en el caso de Colombia, donde el Estado ha sido bastante excluyente durante mucho tiempo. La paz liberal en que se enmarca la justicia transicional surge de dos corrientes dominantes de la globalización contemporánea. La primera privilegia los paradigmas liberales de los derechos civiles y políticos haciendo hincapié en las elecciones, la democracia procedimental, el constitucionalismo y el Estado de derecho, así como en diversas medidas retrospectivas de verdad y justicia. La segunda vertiente es la economía neoliberal impulsada por el mercado. En la actualidad, la paz liberal es ampliamente criticada en contextos de transición por entregar el poder de una élite a otra y por no cuestionar los patrones subyacentes de desigualdad y exclusión.

La justicia transicional encaja muy bien en este paradigma, al dar prioridad a los derechos civiles y políticos, y al prestar mayor interés a los actos de violencia que a la violencia estructural crónica y las relaciones sociales desiguales. El discurso contemporáneo sobre la justicia transicional rara vez se extiende a un análisis de la paz liberal, que, en última instancia, configura las realidades locales mucho más que la propia justicia transicional. En Colombia, tanto las instituciones formales de la democracia liberal como el libre mercado han servido para mantener la violencia estructural que impulsó el conflicto armado (Thomson, 2011; Gutiérrez, 2015).

Una segunda limitación fundacional relacionada con la anterior es que la justicia transicional, como marco político global, está dominada por una

élite internacional profesional y una red de donantes, en lugar de movimientos arraigados localmente. Los repetidos llamados al control y la adaptación local no deben hacer pasar por alto el poder que una industria como esta tiene sobre el repertorio de opciones imaginadas y sobre la financiación de estos procesos. Además, el enfoque centrado en el Estado, al examinar el pasado violento, desalienta la participación de las poblaciones afectadas. En este sentido, las medidas de justicia transicional limitadas a mecanismos institucionales restringen la participación, pues apenas un pequeño porcentaje de la ciudadanía se involucra en dichos mecanismos y solo de formas muy limitadas, como testigos o acusados. Por lo general, las personas más afectadas por las violaciones de derechos humanos tienen poca o ninguna oportunidad de influir en los objetivos del proceso o en la naturaleza de determinados mecanismos.

En Colombia, nominalmente, las víctimas han estado en el centro de los mecanismos e instrumentos progresistas de justicia transicional —como, por ejemplo, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448, 2011)—, pero en gran medida no han logrado apropiarse de los procesos de justicia transicional, en parte debido tanto a un marco restrictivo que exige una víctima neutral, apolítica y merecedora, como a la falta de apoyo institucional y financiero para beneficiar a los movimientos de base.

Justicia transformadora en Colombia

Los objetivos potenciales de un enfoque de justicia transformadora en Colombia se han identificado con base en el informe de la CEV. Entre los temas y grupos de interés que son relevantes debido a sus historias de violencia estructural y marginación de larga data, se incluyen los siguientes:

- **El campesinado y las poblaciones rurales:** “Los avances de la lucha campesina por la reforma agraria en el siglo xx fueron revertidos en una contrarreforma agraria violenta a principios del siglo xxi. El campesinado fue perseguido, marginado y estigmatizado” (CEV, 2022a, p. 28). Esto incluyó “una descomunal concentración de tierra que se acrecentó durante la guerra interna y que les arrebató a los campesinos 8 millones de hectáreas” (p. 31).
- **Los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rrom:** “El sufrimiento y la incertidumbre causados por el



conflicto armado interno [...] fueron y siguen siendo más destructores y persistentes en las comunidades étnicas [...] a donde no llega un Estado en proceso de integración nacional que aún es incapaz de entender plenamente las etnias y las inmensas deudas históricas de exclusión y racismo prevalecientes [...]” (CEV, 2022a, p. 28), así como “la exclusión de los territorios y poblaciones indígenas y afros, y la imposición sobre estos de proyectos de minería y agroindustria que destruyeron sus entornos culturales y ecológicos” (p. 31).

- **Mujeres y minorías sexuales:** “Las violencias contra las mujeres se normalizaron y los prejuicios culturales contra las personas LGBTIQ+ permitieron una complicidad social que facilitó las violencias contra ellas” (CEV, 2022a, p. 27).
- **La desigualdad, tanto rural como urbana, y el modelo de desarrollo económico del país:** La CEV constató “la situación de pobreza en el campo y los barrios populares de las grandes ciudades”, que se ha engrosado con la afluencia de población desplazada y desarraigada de las zonas rurales; asimismo, advirtió acerca de la desigualdad, “que sitúa a Colombia entre los diez países más inequitativos del mundo”. Para la CEV, “si no se hacen cambios profundos al modelo de desarrollo económico del país, será imposible conseguir la no repetición del conflicto armado que se reiterará y evolucionará de formas impredecibles” (2022a, p. 31).

El análisis de estos retos que enfrenta el país demuestra que cualquier enfoque transformador debe ser interseccional, teniendo en cuenta el hecho de que, mientras el modelo económico y la desigualdad extrema afectan a la mayoría de los colombianos, los sistemas de desigualdad basados en identidades particulares se superpondrán para crear dinámicas y efectos únicos. Además, la marginalidad tiene un elemento espacial, de modo que las geografías particulares (como las zonas rurales y los asentamientos urbanos informales) deben contemplarse en cualquier enfoque transformador. También existe una dimensión temporal, ya que las exclusiones y violaciones se deben al colonialismo, al neoliberalismo/extractivismo y a los actuales patrones de influencia externa, fenómenos acaecidos en distintos momentos de la historia.

Los siguientes apartados establecen una agenda de justicia transformadora para Colombia

a través de los siguientes temas: 1) repensar la democracia y empoderar a los grupos marginados; 2) abordar la violencia estructural; 3) ofrecer reparaciones transformadoras, y 4) desafiar la impunidad.

Repensar la democracia y empoderar a los grupos marginados

Las instituciones democráticas de Colombia han garantizado durante mucho tiempo las condiciones que han impulsado el conflicto armado, con un clientelismo de larga data en la política, violencia contra opositores políticos y la erosión de las instituciones del Estado por los actores involucrados en el conflicto. El resultado ha sido la incapacidad estatal para proporcionar infraestructuras y servicios a la mayoría de la población, en particular a las comunidades de las zonas rurales, a la vez que varias comunidades enteras han sido despojadas en las propias narices de las instituciones estatales —a menudo con su complicidad— (Peña-Huertas et al., 2017). De igual modo, la marginación de ciertos grupos se ha visto reforzada por el conflicto, que tiene un efecto inhibitorio sobre la solidaridad y la movilización, vitales para plantear reivindicaciones sociales y políticas.

Con base en las recomendaciones del Informe Final de la CEV, aquí analizamos las opciones para impulsar la participación activa de las comunidades, en términos de marcos jurídicos propicios, empoderamiento sociopolítico y eliminación de barreras a la participación democrática.

Marcos jurídicos

Aunque los enfoques formales y legales de la transformación suelen ser limitados debido, por ejemplo, a fallos en su implementación, existen ejemplos positivos de prácticas continuas relacionadas con la democracia en Colombia. Por ejemplo, el reconocimiento en la Constitución de 1991 de la jurisdicción indígena y las posteriores leyes y decretos de su implementación han generado espacios geográficos, sociales y jurídicos de autogobierno indígena. Como resultado, algunos grupos indígenas, a pesar del legado de siglos de discriminación y marginación, así como décadas de conflicto armado, se han convertido en actores políticos y sociales empoderados tanto a nivel local como nacional¹.

¹ Esto, sin embargo, no quiere decir que los acuerdos institucionales y legales existentes hayan resuelto satisfactoria y eficazmente la marginación de las comunidades indígenas en Colombia.



Aunque existen disposiciones similares en relación con las comunidades afrocolombianas, la aplicación de este marco legislativo no ha sido eficaz. Dado que el modelo económico privilegiado por el Estado prioriza los intereses económicos de las grandes empresas transnacionales y nacionales, las herramientas legales para garantizar la participación de la ciudadanía no se implementan plenamente, de forma que quienes buscan movilizarse se enfrentan a un acoso y una violencia constantes sin ninguna protección efectiva (McNeish, 2016). Las protestas pacíficas, en particular en el marco de movilizaciones nacionales como las ocurridas en 2021, han sido violentamente reprimidas por las autoridades.

A pesar de ello, el caso de la jurisdicción indígena y su aplicación ofrece un ejemplo positivo (aunque diste mucho de ser perfecto) que puede reproducirse para otras comunidades rurales marginadas. De hecho, la CEV recomendó al Gobierno reconocer a las personas campesinas como sujetos de derecho dignos de protección, así como facultarlas para participar en los procesos de toma de decisiones que les afectan (CEV, 2022b, Recomendación 49, pp. 708-709; p. 671), un reconocimiento que las organizaciones agrarias han reclamado durante décadas (sobre la marginación del campesinado en Colombia, véase Gutiérrez et al., en prensa). Este reconocimiento debe incluir sus propios sistemas de educación y salud, así como sus procesos de gobernabilidad y toma de decisiones. Por ello, debe ir acompañado de asignaciones presupuestales estatales adecuadas y garantías de protección y no interferencia para la movilización política, que aseguren el pleno ejercicio de sus derechos y prerrogativas (véase al final la recomendación 1 de este *policy brief*).

Capacitación sociopolítica

La influencia sociopolítica de cualquier intervención está determinada por los siguientes propósitos: influir en las políticas y programas oficiales en diferentes niveles del Estado; crear capacidad y empoderamiento en una comunidad; labrar mayores oportunidades para la participación de las mujeres mediante la adopción de un enfoque interseccional, y proporcionar una plataforma para vincular una diversa gama de organizaciones y luchas sociales. Esto es especialmente relevante para mejorar los vínculos con las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

Un ejemplo de un proceso liderado por el Estado que impulsa el empoderamiento, aunque

no esté operando plenamente ni con suficiente financiación, es la política de creación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Las comunidades agrícolas que viven en las ZRC son los actores principales en la búsqueda de un delicado equilibrio entre la producción (sostenible) y la conservación. Allí, los planes de desarrollo específicos, diseñados conjuntamente por los organismos gubernamentales competentes y las comunidades agrícolas, regulan los límites de las tierras agrícolas y prohíben la concentración de tierras dentro de las ZRC más allá de ciertos porcentajes fijos. Esto permite limitar las concentraciones de propiedad, así como reconocer elementos de autonomía política al campesinado y de control sobre su territorio.

A pesar de la firme (y a menudo violenta) oposición de miembros de las élites y de poderosos actores locales, esta política sigue siendo una importante herramienta para la justicia transformadora. En este sentido, modelos de autodeterminación y coproducción de políticas, como las ZRC y el derecho a la consulta previa e informada, deberían aplicarse y ampliarse para servir a otras comunidades marginadas, de modo que aseguren a su vez que los permisos y concesiones otorgados a grandes empresas para explotación de la tierra y los recursos no prevalezcan sobre los intereses y derechos de las comunidades (véase al final la recomendación 2b de este *policy brief*).

Obstáculos a la participación democrática

Para mejorar la participación democrática, el Gobierno debe eliminar primero los obstáculos que neutralizan la eficacia de los mecanismos existentes de gobernanza participativa, especialmente en relación con el uso de la tierra y los recursos naturales. Varios de ellos son problemas a nivel macroeconómico, como el modelo económico que impulsa la desigualdad y la exclusión, y el uso sistémico de la violencia para socavar las formas de gobernanza democrática. Por ejemplo, el empoderamiento de los grupos marginados se ve amenazado en ausencia de condiciones básicas de seguridad que garanticen el ejercicio de estas herramientas de gobernanza participativa. Por ello, una mayor seguridad es primordial para la participación democrática, especialmente para la gobernanza de los recursos naturales.

El intento del actual gobierno de establecer una “paz total”, que abarque a todos los grupos armados que operan en el país, constituye un paso en la dirección correcta para lograr este objetivo. Es importante destacar que el rezago de seguridad



en todo el país, especialmente en las zonas rurales, no puede abordarse militarizando cada vez más el territorio (especialmente con un ejército no reformado, como es el caso de Colombia). Este enfoque ha demostrado ser ineficaz y ha conducido a mayores niveles de violencia y violaciones de los derechos humanos (Moreno, 2012; véase al final la recomendación 3 de este *policy brief*).

Abordar la violencia estructural

Una justicia verdaderamente transformadora en un contexto de transición hacia la paz debería reducir los niveles de violencia tanto estructural como directa, que invariablemente están interrelacionadas. Cabe señalar que, si bien el acuerdo de paz de 2016 fue seguido inmediatamente por una reducción relativa de los niveles de violencia, el conflicto armado no ha disminuido (Gutiérrez, 2020). De hecho, la violencia directa ha aumentado y continúa afectando a comunidades rurales, reclamantes de restitución de tierras, ambientalistas, líderes comunitarios, sindicalistas, excombatientes, defensores de derechos humanos y otros grupos poblacionales. Esta violencia se ha exacerbado, entre otras cosas, por los conflictos entre comunidades rurales marginadas (campesinas, indígenas, afrocolombianas), que no han contado con una mediación adecuada; los intereses económicos desmedidos de grandes corporaciones sobre la tierra y los recursos naturales; los elevados niveles de concentración de la tierra; un enfoque principalmente represivo del Estado para satisfacer las demandas de los grupos marginados, y un sistema fiscal injusto que premia a los inversores extranjeros.

La forma más atroz de violencia estructural es la desigualdad en la riqueza, incluida la propiedad de la tierra: el 0,1 % de los propietarios controla el 58,72 % de la tierra cultivable, mientras que el 81 % de los propietarios más pobres controla apenas el 4,92 % de la tierra cultivable, lo que da como resultado un coeficiente de Gini de 0,897 en 2014 (Guereña, 2017). En este sentido, los esfuerzos de restitución de tierras deben fortalecerse, por ejemplo, mediante la plena aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la primera sección del acuerdo de paz de 2016 sobre la reforma rural. Pero incluso si se implementan plenamente, es necesario reconocer que las medidas meramente restitutivas son insuficientes, por lo cual deben implementarse políticas redistributivas, en forma de reforma agraria.

La pobreza de la tierra, la falta de acceso a los mercados, el acceso inadecuado al crédito y

otras ayudas a la producción local son cuestiones centrales subyacentes al conflicto, incluida la dependencia de los cultivos ilícitos. Las comunidades que históricamente han sido excluidas de la propiedad de la tierra o que han perdido *de facto* su acceso a la tierra deben ser empoderadas y apoyadas en sus esfuerzos por (re)establecer o formalizar su propiedad sobre el territorio (véase al final la recomendación 2a de este *policy brief*).

Este proceso debe mediar entre reivindicaciones de propiedad contrapuestas, para evitar conflictos entre comunidades étnicas y campesinas, que se exacerbaban por la diferencia en el estatus constitucional de los actores rurales implicados (Fitzgerald, 2022). Dicha mediación debe acompañarse de mecanismos que faciliten el diálogo y la resolución de disputas territoriales, como lo recomienda la CEV a través del establecimiento de plataformas locales multiactores (CEV, 2022b, Recomendación 53, pp. 712-713). Estas plataformas deben estar adecuadamente financiadas, dotadas de un marco jurídico que ponga a las diferentes comunidades en una situación de negociación equitativa (por ejemplo, mediante el reconocimiento constitucional de los derechos del campesinado y el fortalecimiento del reconocimiento de los derechos de las comunidades afrocolombianas), con las garantías adecuadas de imparcialidad gubernamental para negociar con las comunidades involucradas (véase al final la recomendación 2c).

La CEV recomienda además que, para abordar los conflictos por la tierra, se reformen los marcos jurídicos e institucionales que regulan los servicios públicos y los regímenes de interés público y estratégico en relación con los megaproyectos extractivos, a fin de garantizar una participación significativa de las comunidades locales afectadas (CEV, 2022b, Recomendación 53, pp. 712-713). Mecanismos como el derecho constitucional a la consulta previa² deben ser plenamente implementados y extendidos a comunidades que no necesariamente califican como comunidades étnicas (Vargas-Chaves et al., 2022; véase al final la recomendación 2d).

Además, para garantizar una distribución más equitativa de los beneficios económicos y de la tierra, la CEV recomienda que el régimen fiscal sobre la tierra sea progresivo y que los ingresos

² La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los grupos étnicos a decidir sobre medidas (legislativas y administrativas), proyectos, obras o actividades que se vayan a realizar en sus territorios.



beneficien especialmente a las autoridades y las circunscripciones locales (2022b, Recomendación 52.6, p. 712). La reforma tributaria propuesta por el actual gobierno y ratificada por el Congreso da un paso en la dirección correcta, en la medida en que pesa más sobre quienes tienen mayores ingresos o amplios patrimonios, lo que implicó enfrentar duras críticas de sectores políticos vinculados a las élites tradicionales (Matamoros, 2022; véase al final la recomendación 4). Además, al gravar a las corporaciones implicadas en la industria de los combustibles fósiles, la reforma pretende fomentar una transición hacia fuentes de energía renovables más sostenibles. Sin embargo, para que la reforma acompañe con éxito un proyecto de distribución más equitativa de la tierra en todo el país, la transición hacia las energías verdes no debería reproducir los patrones de despojo y desplazamiento de tierras (véase al final la recomendación 2b).

Reparaciones transformadoras

La dimensión transformadora de la reparación integral no solo permite la reparación del daño ocasionado por la victimización, sino que, adicionalmente, ataca las condiciones de exclusión y desigualdad que permitieron la vulneración de derechos. Garantizar una reparación bajo un enfoque transformador es, además, garantía de no repetición que impulsa el desarrollo social en términos de justicia distributiva. (CEV, 2022b, p. 645)

La CEV ha reconocido que la reparación como herramienta transformadora no solo proporciona restitución, sino que también puede contribuir a deshacer la marginación y la violencia estructural que sustentan los conflictos armados. En el país, gran parte de la violencia de las últimas décadas tiene sus raíces en las relaciones desiguales de poder, entre ricos y pobres, hombres y mujeres, entre las periferias y el centro, y entre el Estado y sus víctimas. Estas inequidades son ignoradas cuando se analiza el fenómeno exclusivamente desde la perspectiva tradicional de justicia transicional de la responsabilidad individual. Enmarcar esta violencia como estructural y arraigada en las desigualdades de poder exige que las reparaciones cambien no solo la vida de las víctimas, sino que renegocien la forma en que las personas y las comunidades se relacionan entre sí y con el Estado.

El sistema de reparación integral de Colombia instituido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448, 2011), teóricamente, aborda a las víctimas y los múltiples incidentes victimizantes

a través de un concepto más amplio del daño e incorpora un enfoque transformador de la reparación (art. 25). Dicha reparación integral está constituida por cinco tipos de medidas, a saber: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. Sin embargo, su funcionamiento ha sido criticado, especialmente por no abordar los problemas a los que se enfrentan las mujeres víctimas, por su limitado alcance ante el enorme problema de la distribución de tierras y por no cumplir sus promesas de restitución al respecto, e incluso exponer a los reclamantes a una mayor victimización (Rähme, 2018). Esto lo ilustra el enorme número de reclamantes de tierras que han sufrido acoso, persecución e incluso asesinato, a menudo instigados por actores poderosos y bien conectados, lo que demuestra los vínculos de la violencia estructural con la violencia física.

En este documento nos centramos en tres elementos de las reparaciones transformadoras: la *acción*, la necesidad de un *enfoque colectivo* y el compromiso con *procesos informales y formales*. Un proceso de reparación verdaderamente transformador debe ser impulsado por la agencia de las víctimas y sus comunidades en general, lo cual, en muchos casos, implica una agenda colectiva de personas que comparten una experiencia de victimización y conflicto. Asimismo, una de las tareas del Estado en este proceso es basarse en la agencia de las víctimas para determinar qué formas deben adoptar la reparación y las garantías de no repetición, e incorporar esas formas a los procesos sancionados por el Estado, de modo que se garantice el empoderamiento de las víctimas.

La victimización colectiva ha sido reconocida en Colombia, entre otros mecanismos, en el concepto de *territorio* como víctima (Huneus & Rueda, 2021), lo que desafía una concepción individualista, antropocéntrica y liberal de las reparaciones, y en su lugar abre la posibilidad de un proceso reparador colectivo necesario para hacer frente a la violencia estructural. Sin embargo, su aplicación en la práctica sigue siendo problemática. En particular para los pueblos indígenas, un problema es el estrecho ámbito temporal de la restitución de tierras, que comienza en 1991 y, por lo tanto, excluye no solo la larga historia de despojo de todas las comunidades rurales que se remonta a principios del siglo xx, sino también las formas de despojo colonial. Además, presupone una comprensión de la propiedad de la tierra ajena a las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, que se utilizó activamente



para despojar a la población indígena mediante el desmantelamiento de sus derechos colectivos a partir del siglo XIX (Lazala, 2020).

Una forma de privilegiar eficazmente la agencia local en torno a la reparación es a través de procesos formales e informales dirigidos por personas de confianza y accesibles de las comunidades. Algunas de estas personas pueden encontrarse entre las amplias redes de mecanismos de gobernanza dirigidos por la comunidad, como las juntas de acción comunal, los cabildos indígenas y los consejos comunitarios afrocolombianos, así como los sindicatos agrarios y, en algunos casos, la Iglesia católica. En particular, estas personas pueden ayudar a construir la memoria social con miras a promover la presentación de reclamaciones en torno a la reparación transformadora, dada su capacidad de ampliar la comprensión del daño a las víctimas, no solo en términos de atrocidades, sino en términos de los patrones de exclusión social. Esta forma de contar la verdad puede identificar mecanismos que aborden las causas profundas tanto de la pobreza como de la violencia (véase al final la recomendación 5).

Lucha contra la impunidad

Abordar la impunidad es un elemento clave de la justicia transicional, centrado en la responsabilidad penal de quienes han perpetrado violaciones de los derechos humanos. La CEV reconoce muchos de los factores que fomentan un clima de impunidad, entre los que se incluyen, por ejemplo, la falta de independencia e imparcialidad del sistema judicial; la ausencia de un marco normativo y procesal adecuado para enjuiciar las violaciones de los derechos humanos, y garantías inadecuadas de seguridad para los operadores del sistema judicial. La impunidad solo puede combatirse eficazmente si se garantizan las condiciones necesarias para asegurar la independencia e imparcialidad del sector judicial. Más allá de esto, también es necesario hacer frente a los patrocinadores civiles de la violencia (incluidas las empresas nacionales y transnacionales) y abordar la violencia estructural que subyace a la violencia física.

En sus recomendaciones, la CEV reconoce que el marco jurídico colombiano es insuficiente para abordar las graves violaciones de derechos humanos perpetradas en el contexto del conflicto armado (2022b, pp. 481-485). Si bien insta a las autoridades colombianas a incorporar en el derecho interno el derecho penal internacional relativo a los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra (Recomendación 35, p. 682),

no aborda cuestiones más técnicas que influyen significativamente en el grado en que el sistema de justicia penal puede hacer frente a la impunidad. Una de estas cuestiones es la noción de responsabilidad de mando adoptada en el marco de la justicia transicional colombiana, que difiere sustancialmente en varios aspectos de la responsabilidad de mando adoptada por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. La adopción de un marco jurídico nacional que cumpla con las normas internacionales reconocidas es esencial para cerrar la brecha de la impunidad.

Al mismo tiempo, la CEV ignora en gran medida la impunidad de las acciones que han sostenido las condiciones que impulsan el conflicto armado, incluida la corrupción política, el apoyo político de las élites a actores criminales y armados, y el despojo ilegal de tierras. Aunque originalmente la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) consideró el tema de la participación de las élites en la financiación y promoción de las milicias privadas, y exploró a los actores económicos que se lucraban enormemente con el despojo, tras la estridente oposición de sectores políticos vinculados a estas élites económicas, dicha propuesta se diluyó (FIDH & Cajar, 2020; véase al final la recomendación 6).

Los mecanismos de justicia comunitaria y consuetudinaria reconocidos en la Constitución colombiana pueden representar herramientas útiles para abordar las debilidades y lagunas del sistema de justicia estatal, que doten a las comunidades locales de agencia a la hora de rendir cuentas, acerquen la justicia a las víctimas y respalden una paz sostenible en zonas históricamente ignoradas por las instituciones judiciales. Estos mecanismos legitiman instituciones informales reconocidas por las comunidades (Uprimny, 1994), como las autoridades tradicionales en comunidades indígenas o afrocolombianas, o los comités de conciliación de las juntas de acción comunal para el campesinado. Estas formas alternativas de justicia también pueden llenar el vacío dejado por la desaparición del orden normativo establecido por los grupos armados que se han desmovilizado, a la vez que dan continuidad a las normas sociales interiorizadas por estas comunidades (Gutiérrez & Voyvodic, en prensa; véase al final la recomendación 7).

Recomendaciones

Colombia brinda una lección objetiva de cómo las limitaciones de la justicia transicional como discurso



y práctica globales no consiguen abordar ni las necesidades de las poblaciones que han sufrido violencia crónica ni los motores de esa violencia. Ante ello, una perspectiva de justicia transformadora ofrece ideas sobre cómo se puede apoyar y capacitar a las poblaciones marginadas para que encuentren su lugar como ciudadanía, y cómo se pueden abordar las desigualdades extremas de riqueza y poder que apuntalan y sostienen la violencia estructural en Colombia. Este *policy brief* se ha basado en el análisis y las recomendaciones de la CEV para exponer una agenda transformadora con la que un gobierno podría comprometerse en busca de soluciones progresistas a la historia de exclusión y conflicto de la nación.

Así, las recomendaciones de este documento para el Gobierno son las siguientes:

1. **Garantizar que tanto las comunidades afrocolombianas como las campesinas se beneficien del pleno reconocimiento de su subjetividad ante la ley**, incluidos sus procesos de gobernanza y toma de decisiones, con asignaciones presupuestales estatales para apoyar el pleno ejercicio de sus derechos y prerrogativas.
2. **Implementar una reforma agraria integral que responda a las demandas de desarrollo, paz y justicia** de larga data, con base en las disposiciones sobre desarrollo rural integral (aunque limitadas, no implementadas en su totalidad) contenidas en el acuerdo de paz de 2016, pero que vaya más allá de ellas, mediante las siguientes acciones:
 - 2a. **Introducir medidas redistributivas** para hacer frente a la histórica carencia de tierras del grueso de la población rural.
 - 2b. **Empoderar a las comunidades marginadas** a través de modelos existentes de autodeterminación y coproducción de políticas (como, por ejemplo, las Zonas de Reserva Campesina), promoviendo formas sostenibles de producción y garantizando que la transición a energías renovables no reproduzca el despojo de tierras y los patrones de desplazamiento ya vividos, y que el régimen fiscal garantice rendimientos justos en términos de beneficios económicos para las comunidades locales.
 - 2c. **Establecer plataformas locales multiactores destinadas a facilitar el diálogo** entre las comunidades, las autoridades locales y nacionales y la sociedad civil, para alcanzar acuerdos acompañados de una financiación y un marco jurídico adecuados.

2d. **Reformar los marcos jurídicos e institucionales relacionados con los megaproyectos extractivos para abordar los conflictos de tierras y garantizar la plena aplicación del derecho a la consulta previa** e informada, de modo que incluso se extienda a las comunidades que no necesariamente son consideradas comunidades étnicas.

3. **Garantizar la seguridad física** mediante el desmantelamiento de grupos armados con vínculos con las instituciones estatales y las empresas, y el compromiso de reformar las fuerzas militares y disminuir la militarización.
4. **Seguir reformando el régimen fiscal para hacerlo más progresivo** y que los ingresos beneficien a las autoridades locales y las comunidades.
5. **Elaborar un programa de reparaciones explícitamente transformadoras, impulsado por la acción de las víctimas y las comunidades marginadas**, que incluya elementos colectivos e individuales, y se base en mecanismos de gobernanza formales e informales respetados en las comunidades.
6. **Reforzar los mecanismos informales de justicia para generar confianza en un proceso más cercano a la comunidad** y, en última instancia, más “fácil de usar”, especialmente allí donde haya un vacío normativo por la desmovilización de grupos armados.
7. **Desarrollar un enfoque transformador contra la impunidad** que aborde tanto las violaciones de derechos humanos como las condiciones que impulsan el conflicto, y que garantice un proceso judicial efectivo y el acceso universal a la justicia, como componentes clave de la no reincidencia.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Eric Hoddy sus valiosos comentarios sobre una versión preliminar de este trabajo.



Referencias

- Comisión de la Verdad (CEV). (2022a). *Convocatoria a la paz grande* (declaración). Capítulo del *Informe Final. Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/convocatoria-la-paz-grande-0>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022b). *Hallazgos y recomendaciones*. Capítulo del *Informe Final. Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>
- FIDH & Cajar. (2020). *Colombia en riesgo de impunidad: puntos ciegos de la justicia transicional frente a crímenes internacionales de competencia de la CPI* [informe]. Federación Internacional por los Derechos Humanos; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. <https://bit.ly/3HTklgW>
- Fitzgerald, M. F. (2022, 10 de agosto). La eterna pelea por tierras del norte del Cauca. *Cambio*. <https://bit.ly/41gkzF>
- Gready, P., & Robins, S. (2020). "Transitional justice and theories of change: Towards evaluation as understanding". *International Journal of Transitional Justice*, 14(2), 280-299. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijaa008>
- Guereña, A. (2017, 4 de julio). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia*. Oxfam. <https://bit.ly/3nA2KsV>
- Gutiérrez, J. A., & Voyvodic, C. (en prensa). *Gone with the rebels: local security demands and expectations in post accord Colombia*.
- Gutiérrez Danton, J., Hoddy, E., & McGill, D. (en prensa). *Justicia transformativa y cuestión agraria*. Universidad Santo Tomás.
- Gutiérrez Sanín, F. (2015). ¿Una historia simple? Informe a la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. <https://bit.ly/44GDYI7>
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). ¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia? Debate.
- Huneus, A., & Rueda Sáiz, P. (2021). Territory as a victim of armed conflict. *International Journal of Transitional Justice*, 15(1), 210-229. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijab002>
- Lazala, Y. (2020). Espacialidad, temporalidad y ontología: restricciones para la restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. *Alternautas*, 7(1). Ley 1448. (2011, 10 de junio). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3M7q0b1>
- Matamoros, M. (2022, 28 de octubre). La reforma tributaria requiere ajustes, pero está bien orientada. *Dejusticia*. <https://bit.ly/42g19YI>
- McNeish, J. A. (2016). Extracting justice? Colombia's commitment to mining and energy as a foundation for peace. *The International Journal of Human Rights*, 21(4), 500-516. <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1179031>
- Moreno Torres, A. (2012). Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado. *Urvio: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12, 41-56. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1166>
- Peña-Huertas, R., Ruiz, L. E., Parada, M. M., Zuleta, S., & Álvarez, R. (2017). Legal dispossession and civil war in Colombia. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 759-769. <https://doi.org/10.1111/joac.12233>
- Rähme, S. (2018). Frictions in transitional justice processes: Colombia's Victims Law, integral reparation and the temporality of multiple victimization in displaced women. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2(1), 33-56. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/3>
- Thomson, F. (2011). The agrarian question and violence in Colombia: Conflict and development. *Journal of Agrarian Change*, 11(3), 321-356. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00314.x>
- Uprimny, R. (1994). Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria. *Pensamiento Jurídico*, 1, 71-103. <https://bit.ly/42krRio>
- Vargas-Chaves, I., Valencia-Jiménez, W., & Cumbe-Figueroa, A. (2022). Hacia una consulta previa campesina: elementos para el debate desde el régimen de certificación de semillas en Colombia. *El Ágora usb*, 22(1), 57-83. <https://bit.ly/3VLEZuv>



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Federal Foreign Office