

**EL DIFÍCIL TRÁNSITO DE ESTRUCTURA DE VIOLENCIA
A CULTURA Y ESTRUCTURA DE PAZ. COLOMBIA:
UNA PROPUESTA EN TORNO AL PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA SOBRE DERECHO Y DEBER A LA PAZ¹**

Francisco PALACIOS ROMEO
Universidad de Zaragoza
fpalacios@unizar.es

RESUMEN:

El derecho a la paz es un derecho colectivo casi inédito. En el derecho internacional no se ha logrado generar un derecho a la paz por las posiciones hegemónicas de los grandes Estados, llegándose solo a desarrollar articulaciones jurídicas sobre cultura de paz. En el ámbito estatal solo de manera muy somera, ya que solo Colombia tiene un básico trinomio constitucional que puede configurarse como sistema. Podría resultar paradójico porque la historia de Colombia es una sucesión de estructuras de violencia consolidadas, donde de manera sistemática se ha eliminado a grupos e individualidades disidentes, en un marco de una excepcionalidad permanente. Uno de los varios problemas es como la normativa colombiana en torno a paz y conflicto es cuantiosa, compleja y casi inextricable, desde el desarrollo del proceso de paz y sucesivo proceso constituyente (1990-1991) a la normatividad de los nuevos Acuerdos de Paz (2016). Es un problema de opacidad normativa, por lo que el espacio que abre la Constitución colombiana debería concretarse en un desarrollo sistémico del mandato constitucional. De ahí se infiere la necesidad de una Ley Estatutaria sobre Dere-

¹ Este trabajo es desarrollo de la intervención del autor («Sobre la complejidad normada del derecho y el deber de la paz en Colombia. Excepcionalidad de estado y partisana: la necesidad de un marco estatutario integral», 30 de septiembre de 2019) en la jornada sobre «*Derecho y deber fundamental a la paz*», organizada por el Congreso de la República de Colombia y CAEL (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos). Es también producto derivado del proyecto de investigación «La Justicia Especial para la Paz en Colombia. Observatorio internacional de transición a la paz» (CÓDIGO IMP DER 2928, 2019-2021).

cho a la Paz, que debe acometer: a) conceptualización integral política, social y económica sobre cultura de paz; b) dotación de elementos dogmáticos garantistas polivalentes que conduzcan a la suma ordenada de inputs de todo el cuerpo de derechos fundamentales; c) sistema de garantías-reglas que blinden su sustancialidad; d) estructura de deberes que configuren un sistema de seguridad integral sobre garantía de Estado, dentro de una orgánica con vocación de permanencia.

PALABRAS CLAVE:

Derecho a la paz, Cultura de paz, Seguridad integral, Violencia estructural, Excepcionalidad de Estado.

ABSTRACT:

The right to peace is an almost unprecedented collective right. In international law, it has not been possible to generate a right to peace due to the hegemonic positions of the great States, only getting to develop legal articulations on the culture of peace. At the state level only very briefly, since only Colombia has a basic constitutional trinomial that can be configured as a system. It could be paradoxical because the history of Colombia is a succession of consolidated structures of violence, where dissident groups and individuals have been systematically eliminated, within a framework of permanent exceptionality. One of the various problems is how the Colombian regulations on peace and conflict are numerous, complex and almost inextricable, from the development of the peace process and subsequent constituent process (1990-1991) to the regulations of the new Peace Accords (2016). It is a problem of normative opacity, so the space opened by the Colombian Constitution should be specified in a systemic development of the constitutional mandate. Hence the need for a Statutory Law on the Right to Peace is inferred, which must undertake: a) comprehensive political, social and economic conceptualization of the culture of peace; b) endowment of polyvalent guaranteeist dogmatic elements that lead to the orderly sum of inputs from the entire body of fundamental rights; c) system of guarantees-rules that shield its substantiality; d) structure of duties that make up a comprehensive security system on a State guarantee, within an organic structure with a vocation of permanence.

KEY WORDS:

Right to peace, Culture of peace, Comprehensive security, Structural violence, State exceptionality.

I. PREFACIO SOBRE UNA HISTÓRICA VIOLENCIA CRÓNICA Y ESTRUCTURAL²

Colombia contempla casi el único texto de todo el derecho comparado que regula dogmáticamente el derecho colectivo a la paz; el único que conforma un sistema compuesto por la proclamación del derecho, la señalación del deber y la apelación integrativa sistémica que completa el Preámbulo constitucional y otros artículos subsidiarios³.

De seguro dicha elaboración se debe a que Colombia contempla 72 años de conflicto bélico interno sustancial y abierto, si tomamos la fecha real del mismo desde los inicios de *La Violencia* (1948) Conflicto que comenzó a tener trance de solución desde la firma de los *Acuerdos de Paz* de 2012.

La historia de Colombia ha sido estructuralmente conflictiva y violenta. En el siglo XIX en guerra y revuelta permanente, como ocurriría en la práctica totalidad de sociedades europeas y americanas, bajo la égida de Estados liberales autoritarios y excluyentes del común. A partir de la segunda mitad de siglo XX de manera estructuralmente enconada, sobremanera desde el esencial episodio histórico de *La Violencia* (1948-1958) donde el Estado va desapareciendo literalmente como tal, siendo sustituido por un enfrentamiento general entre grupos oligárquicos que como único fin albergaban la patrimonialización de territorios, la subyugación de poblaciones y la desvertebración de la propia soberanía de Colombia. El final de dicha etapa no vendría acompañado por la reconstrucción patriótica de un nuevo Estado sino por el reparto administrativo y patrimonial consensuado entre dos oligarquías, de lo que vendría a ser la gestación de un Ente Administrativo –no de un Estado– y en donde no tenía cabida la menor disidencia y pluralidad de posiciones y de ideas. A dicho episodio se le denominaría «Frente Nacional» (1958). No supuso una reconstrucción de la paz y el consenso sino una nueva versión de modo de violencia que acabó incluso con el patriotismo paternalista consensual regeneracionista del proyecto del general Rojas Pinilla.

En un lapso de casi dos décadas (1948-1964) se extermina, sistemáticamente, al contrario, conformándose poblaciones en exilio interno y en tierras de refugio. Ante el agravamiento de esta radical experiencia de exclusión durante el Frente Nacional –en clave de guerra sectorial– toma carta de naturaleza una correspondiente rebelión multisectorial (1964). Rebelión no contra el Estado, sino contra el ya aludido Ente Administrativo patrimonializado por parte de un monopatidismo bicefálico.

² Este «Prefacio» se basa en una larga exposición al respecto de un trabajo anterior (F. Palacios, 2002, 249-315).

³ El artículo 22 lo sanciona como derecho fundamental, el artículo 95.6 como deber, así como el «Preámbulo» constitucional lo menciona explícitamente como fin.

Desde el final de *La Violencia* se sucederían treguas, pactos y acuerdos de paz. Desde los acuerdos con las partidas de Guadalupe Salcedo (1953) hasta el pacto constituyente de 1990, pasando por los acuerdos de la Uribe (1984). Todos ellos con resultados de quebrantamientos, imposturas y eliminación sistemática del contrario que por citar solo un caso acabaron en pleno proceso constituyente de 1990-1991 con la muerte de tres candidatos presidenciales. Tampoco el decurso constitucional de 1991 acabó con los niveles de violencia, más bien al contrario, ya que el crimen político social alcanzaría en los años siguientes los registros de violencia más altos de las últimas décadas según constató años tras año –de manera exhaustiva– el Alto Comisionado de Naciones Unidas.

El «Acuerdo de Paz para Colombia» (2016) parecía poder acabar de manera notable con la dialéctica histórica mencionada. No obstante, en los últimos cuatro años se contemplan síntomas preocupantes sobre incumplimiento y defecciones respecto al Acuerdo de Paz. Por un lado, los numerosos informes sobre incumplimientos y dilaciones notables por parte del gobierno, que van acompañados de una incapacidad para frenar acusados niveles de violencia contra representantes políticos y líderes sociales con resultado de centenares de muertes. Por otro lado, con la salida-ruptura de prominentes líderes del grupo armado firmante (F.A.R.C.) y la ruptura de negociaciones con el último grupo insurgente (E.L.N.). En esta denuncia de las graves desviaciones del proceso de paz es significativo el mayoritario consenso actualmente establecido entre las más diversas instancias y espacios: representantes políticos de casi todo el arco parlamentario del Congreso (*Colectivo No enreden la paz*)⁴, instituciones superiores de garantías constitucionales como la *Defensoría del Pueblo*⁵, la más alta organización internacional de monitoreo en derechos humanos como el *Alto Comisionado de Naciones Unidas*⁶, así como organizaciones avaladas internacionalmente como *la Fundación Paz y Reconciliación*⁷.

Resulta evidente que Colombia tiene un record en abundancia de normativa, legislación e incluso inputs constitucionales relativos al conflicto y de manera correspondiente. respecto a *la paz* como propósito y como política. No obstante, en medio de todo el actual cuantioso conjunto normativo pudiera faltar una estructura de orden y prioridades que desarrollara de base el mencionado derecho y

⁴ Colectivo parlamentario amplio «No Enreden la Paz», que se referencia en VV.AA., 2019 y 2020. Este colectivo informal de congresistas ocupa un segmento mayoritario de partidos del arco parlamentario (Alianza Verde, Polo Democrático, Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal, Colombia Humana).

⁵ Defensoría del Pueblo 2019.

⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019.

⁷ Fundación Paz y Reconciliación, 2019.

deber a la paz, y ese sería el objeto de mostrar interés por un *Proyecto de Ley Estatutaria sobre Derecho a la Paz* como el que ahora nos ocupa. Este trabajo va a constar de dos partes.

Una primera parte meramente introductoria sobre las bases conceptuales y avatares institucionales sobre cultura de paz en el ámbito internacional, donde, aunque no se consigue su formulación como derecho, sí se avanza en un conceptualización jurídico-cultural, avanzada respecto a su anterior banalización como «simple ausencia de conflicto bélico explícito».

La segunda –y más importante– sobre el análisis del actual proyecto de ley estatutaria sobre derecho y deber a la paz, así como las modificaciones y desarrollos alternativos que propongo. Estos últimos tiene una propuesta normada y articulada.

II. BREVE RECORRIDO POR LA OMISIVA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA PAZ

El pasado año de 2019 se cumplían 20 años del aniversario de la declaración en sede de Naciones Unidas sobre una «Cultura de Paz». No es un aniversario del todo a celebrar ya que la Declaración sobre «cultura de paz» ocultaba la falta de acuerdo para llegar a una completa declaración universal sobre derecho a la paz⁸. Intentos de acuñarlo como derecho humano que fueron sucesivamente frustrados por los intereses de las potencias hegemónicas para no dar carta de naturaleza jurídica sustantiva a un derecho simple de definir en primera instancia, pero de complejas aristas en su posterior evolución. Es precisamente en su génesis conceptual donde ha habido mayores avances y debates para su configuración como derecho colectivo que sí tendría capacidad de configurar jurídicamente marcos políticos y sociales tanto a escala internacional como nacional.

En el ámbito estatal el derecho a la paz es un derecho que apenas tiene menciones escuetas en algún texto constitucional.

II. 1. Ausencia del derecho a la paz en el Derecho constitucional comparado

El derecho fundamental a la paz no existe para el derecho constitucional salvo en tres excepciones. solo podemos encontrar menciones a la paz y a la gue-

⁸ No ha habido nunca una declaración universal del derecho a la paz en el corpus normativo internacional. Ahí lamentablemente no acertaba el «Preámbulo» del *Acuerdo de Paz para Colombia* 2016, al destacar como «la paz ha venido siendo calificada universalmente como un derecho humano superior...».

rra de corte tangencial y voluntarista. Incluso la regulación de algo tan trascendental como la entrada o participación en una guerra o conflicto armado es igualmente tímida u omisiva.

Además de Colombia, Perú es el otro país que lo enumera como derecho, de manera aislada, asignándole garantía de tutela⁹; además del nuevo texto cubano¹⁰. Incluso el derecho a la paz fue una omisión notable en la corriente del nuevo constitucionalismo latinoamericano¹¹.

No hay más regulaciones como derecho fundamental, solo restan las redacciones complejas relativas a paz y conflicto en los países derrotados en la II GM, Alemania y Japón. Por motivos diferentes, ya que la de Japón es escueta pero contundente y rayana en la poesía constitucional. Su «Preámbulo» es recurrente en mencionar la obligación y derecho a la paz, anticipándose en el tiempo al actual debate en torno a la cuarta generación de derechos. El Preámbulo tiene un dictado imperativo para la acción del ejecutivo en la prohibición del conflicto armado¹².

Alemania tal vez posea la articulación más elaborada, especificando también su renuncia a la guerra como acto de agresión. La especifica así en su artículo 26, en el que apela a cualquier movimiento en ese sentido, con una redacción muy interesante, que implica la prohibición y castigo penal de cualquier actuación («actos susceptibles de perturbar») no solo destinada a preparar una guerra sino atentatoria contra la «convivencia pacífica de los pueblos». No haría falta una interpretación demasiado ambiciosa del artículo para pensar que el texto está aludiendo a una amplia gama de actos posibles de desestabilización —explícitos, implícitos o encubiertos de actos conspirativos— para enfrentar a fracciones políticas, territorios con personalidades étnico-culturales contrapuestas o incluso a Estados entre sí¹³. La constitucionalización del conflicto en Alemania hace una interpretación de la guerra y de la agresión, que extiende su filosofía antibelicista a un plano belicista más sinuoso, donde podría llegar a enmarcarse la autoría intelectual del conflicto. En esta dinámica cobra especial importancia uno de los

⁹ Vid., su artículo 2.22.

¹⁰ El reciente texto constitucional de Cuba (2019) también lo ha asumido como derecho (art. 46), amén de una alusión dentro de su tratamiento del asilo (art. 17).

¹¹ Ni Venezuela (1999), ni Ecuador (2008) ni Bolivia (2009) lo mencionan como derecho. Si acaso como «principio» o «propósito» (Venezuela), incluso realizando el giro a simple «cultura» y deber ciudadano (Bolivia) o a «compromiso» en el Preámbulo (Ecuador).

¹² El «Preámbulo» focaliza gran parte de su atención en el tema guerra lo que es importante por el simbolismo ideológico de todo Preámbulo; por otro lado, este se hace más eficaz cuando establece una prohibición sobre el Gobierno y, finalmente, establece un criterio calificativo difícil de observar en un texto constitucional: «...resueltos a evitar los horrores de una nueva guerra como resultado de la acción del gobierno».

¹³ «Los actos susceptibles de perturbar la convivencia pacífica de los pueblos y realizados con esta intención, especialmente la preparación de una guerra de agresión, son inconstitucionales. Serán reprimidos penalmente» (art. 26.1).

coadyuvantes más letales para la activación de los conflictos: el comercio de armamento¹⁴.

Suiza simplemente tiene una proclamación de principios («prevenir la guerra y mantener la paz») que es una cláusula explícita que limita la acción armada a casos estrictos de legítima defensa. Implícitamente establece una gradación de los conflictos que, casi en cualquier caso, debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional¹⁵. Y sobre todo es el otro caso excepcional de cómo constitucionalizar las formas de cooperación al conflicto, es decir, la fabricación, comercio e importación de armamento, que se dota de una garantías mínimas como es el simple imperativo para la existencia de legislación que regule tan importante comercio¹⁶.

En definitiva, no solo no existe la paz como derecho, sino que tan siquiera los textos constitucionales abordan unas mínimas consideraciones y garantías para la entrada en guerra y conflictos. Podemos hablar de un *constitucionalismo omni-sivo* y por lo tanto no exento de responsabilidad belicista.

II. 2. La tenue realidad normativa internacional sobre cultura jurídica de paz

El material relacionado con la paz es parco, y reducido a lo que se conoce en derecho internacional como soft-law. No obstante, sigue siendo «law». Habría que comenzar citando el reconocimiento no solo del derecho a la paz sino de todos un *sistema de derechos colectivos* por parte del Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, en 1993: «... *la Asamblea General profundizó su reflexión sobre la universalidad elaborando derechos colectivos, que a mí me gusta llamar derechos de solidaridad, derechos que nos remiten a una universalidad proyectada, que supone la acción conjunta de todos los agentes sociales, tanto en el plano interno como internacional. Desde que el artículo I de la Carta se consagró el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, la Asamblea general ha enunciado el «derecho a la protección del medio ambiente», el «derecho a la paz», el «derecho a la seguridad alimentaria», el «derecho a la propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad» y, sobre todo, el «derecho al desarrollo»*»¹⁷

¹⁴ «Sin autorización del Gobierno Federal no podrán ser fabricadas, transportadas ni comercializadas armas de guerra. La regulación se hará por una ley federal» (art 26.2).

¹⁵ Arts. 57-61, 185.

¹⁶ El art. 107 es una muestra de la posibilidad de regulación constitucional de la fabricación y comercio de armamento y, por el cual la Confederación «dictará la normativa sobre fabricación, adquisición, distribución, importación, exportación y tránsito de material de guerra».

¹⁷ A/157/22, 12 de julio de 1993.

Desde el final de la guerra fría se intenta un enunciado mínimo del derecho a la paz. Toda la década de los 90 está llena de proyectos al respecto que intentan ahondar y profundizar en dos derechos colectivos-marco esenciales como son el derecho al desarrollo y el derecho a la paz. La década de los noventa conoce una dialéctica en la que se enfrentan los partidarios de abrir y construir un marco de derechos más cohesionado y quienes intentan impedir que el orden internacional se dote de más instrumentos de interferencia respecto a los poderes económicos y políticos hegemónicos. El Derecho al Desarrollo consigue un texto en 1993. El Derecho a la Paz tiene varios intentos de proyecto que, finalmente, quedan en un reconocimiento a la cultura de paz (1999)¹⁸.

II. 2. 1. Antecedentes generales de la Declaración de 1999

Nos encontramos con tres tipos de antecedentes. En primer lugar, las resoluciones de Naciones Unidas. En segundo lugar, dos resoluciones regionales. En tercer lugar, los intentos en sede UNESCO por articular una propuesta de declaración universal.

En Naciones Unidas encontramos dos declaraciones de la Asamblea General, una intervención del Consejo de Seguridad que produce un Informe del Secretario General y una observación del Comité de Derechos Humanos.

a) Asamblea General: «Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz» (1978): «*El derecho de las personas, los Estados y toda la humanidad a vivir en paz(...)se insta a todos los Estados a observar los deberes que les incumben para garantizar el derecho*»¹⁹.

b) Asamblea General: «Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz» (1985): «*...La proclamación del derecho de los pueblos a la paz contribuirá a los esfuerzos encaminados a fortalecer la paz y seguridad internacionales(...)Expresando la voluntad y las aspiraciones de todos los pueblos de eliminar la guerra de la vida de la Humanidad(...)Declara solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado*»²⁰.

c) El Consejo de Seguridad, con motivo de lo que sancionó como final de la guerra fría (enero 1992), solicitó a Boutros Ghali un Informe de cara a tener criterios para mejor consolidar la paz y seguridad. Ghali elaboró lo que denominó *Un programa de Paz*. Este documento manejaba una serie de criterios para crear

¹⁸ *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* (A/RES/53/243 de 6 de octubre de 1999).

¹⁹ A/RES/33/73 (15 de diciembre de 1978).

²⁰ A/RES/39/11 (1 de noviembre de 1985).

las condiciones objetivas imprescindibles para conseguir escenarios de paz, generadores de una nueva cultura de la paz. No solo manejaba elementos tópicos sino que introducía la concepción esencial de «*violencia estructural*»: a) tratar de detectar las situaciones que puedan ocasionar conflictos; b) intentar evitarlos a través de la negociación (Diplomacia preventiva); c) si el conflicto estalla seguir hurgando en las causas que lo ocasionaron (Medidas de Establecimiento de la Paz); d) misiones para hacer respetar los acuerdos cuando se haya puesto fin a las hostilidades (Mantenimiento de la Paz); e) establecer instituciones, infraestructura para consolidar la Paz, vínculos comunes entre los Estados. Antes y después de los conflictos (Consolidación de la Paz); f) poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política (Violencia Estructural)²¹.

El documento ampliaba sobremanera el concepto/sistema militarista que se tenía del conflicto y de la paz. Rompía el estilo de la Carta de Naciones Unidas que solo utilizaba elementos unívocos de paz y guerra (capítulos 6 y 7). Y, finalmente, llamaba la atención sobre otros elementos amenazantes: mal desarrollo, negación de derechos humanos, hambre. Este documento es ampliado por otro más ejecutivo denominado «Un Programa de Paz» (enero, 1995). Ahí se habla de la necesidad de llevar a cabo misiones dentro de la misma realidad humana deteriorada y compleja bajo los anteriores parámetros. Según este documento las misiones de paz deben perder su objetivo exclusivamente militar y sus componentes deben realizar una inmersión profunda en la realidad de los seres humanos y de las víctimas de la violencia.

d) El Comité de Derechos Humanos en misión de control del Pacto de Derechos Civiles y Políticos vinculó el artículo 6 del Pacto (derecho a la vida) con la imprescindible ausencia de estadio bélico. La guerra sería el mayor atentado respecto a la primera obligación de los Estados. El deber de los Estados respecto a esta su primera obligación debe pasar por que eviten la guerra por todos los medios que es la «condición y garantía más importante para la protección del derecho a la vida»²².

En el orden regional se encuentran dos declaraciones, una de ellas en el espacio latinoamericano: a) Organización para la Unidad Africana (1981): «Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (art.23)»: «*Todos los pueblos tienen el derecho a la paz y a la seguridad nacional e internacionales. Los prin-*

²¹ A/47/277 - S/24.111 (17 de junio de 1992).

²² Comité de Derechos Humanos, *Observación General n° 6*, 1982 (Artículo 6. El derecho a la vida). El Comité ha vuelto periódicamente sobre el tema. La última vez en el año 2003 –de forma manifiesta y trágicamente ineficaz– con la Resolución 2003/61 (*La promoción de la paz como requisito fundamental para el pleno disfrute de todos los derechos humanos por todos*). Resulta significativo que una resolución tan genéricamente bienintencionada tuvo un 40% de votos en contra.

cipios de solidaridad y relaciones amistosas implícitamente afirmados por la Carta de Naciones Unidas regirán las relaciones entre los Estados»; b) Opanal (Organización para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina (1979), Resolución 128: «Proclamar el derecho a la paz».

II. 2. 2. La posición vanguardista de la Unesco. Iniciativas y sabotaje

La Unesco sería el espacio orgánico de vanguardia. El objetivo sería intentar que la teórica *nueva etapa de paz* no quedara en una simple formalidad propagandística, a modo de celebración de la caída del bloque soviético. Iniciativas que se abrieron en 1995 con el Proyecto interdisciplinar *Hacia una cultura de paz*. Este Proyecto contaría con una estrategia concreta (*Estrategia a medio plazo 1996-2001*). Hasta ese momento Naciones Unidas apoya con gestos paralelos. Exactamente el Proyecto de 1995 es sancionado con una resolución de apoyo²³. Apoyo que se sigue dando durante los dos años siguientes llegándose a declarar el año 2000 como «Año Internacional de la Cultura de Paz»²⁴.

Producto de esta empatía dentro de Naciones Unidas sería la Declaración institucional de la dirección general (enero 1997) donde se decía: «*transformar las lanzas en arados(...)transitar desde un instinto de guerra a una conciencia de paz(...)el mejor obsequio a nuestros descendientes(...)sería la mejor celebración del 40 aniversario de la Declaración Universal(...)otros derechos se han incorporado desde entonces y debemos añadir el que los condiciona a todos ¡el derecho a vivir en paz!*»²⁵.

Esta Declaración abría los trabajos de un año en los que el director general y los grupos de trabajo sobre la paz más especializados iban a intentar trabajar con la intención de que se diera un salto cualitativo desde el espacio teórico de la Cultura de la Paz al espacio jurídico del Derecho a la Paz. Grupos de expertos elaboran en dos oportunidades ((Islas Canarias, febrero de 1997 y Oslo, junio de 1997) materiales para ser propuestos para una Declaración Universal en sede UNESCO, y donde se parte de dos premisas:

a) Enunciar un derecho humano donde se plantea como la paz se ve amenazada todavía estructuralmente por un conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales.

b) Las desigualdades, la exclusión, la pobreza son susceptibles de llevar a la violación de la Paz nacional e internacional. Por lo tanto, los Estados deben promover las condiciones para procurar desarrollo sostenible.

²³ A/RES/50/173 (22 de diciembre de 1995).

²⁴ A/RES/52/15 (20 de noviembre de 1997).

²⁵ Recogido en un amplio opúsculo, F. Mayor, 1997, 13.

Un tercer elenco de propuestas asigna el derecho individual de resistir y objetar ante la correspondiente normativa nacional que incentive el conflicto armado y la preparación para el mismo²⁶. Toda una declaración de intenciones sobre *derecho a la resistencia* e incluso a la rebelión.

Las anteriores premisas se oponían frontalmente a las tesis fini-historicistas y fini-ideológicas que argumentaban la solidez de la presente estructura económica, política y cultural existente después de la «caída del comunismo».

A partir de ese momento los recorridos institucionales se paralizan. Una Declaración Universal del Derecho a la Paz tiene dos intentos fallidos en sede Unesco. El primero en la *29 Conferencia General* (1997). El segundo intento fallido se produce en Conferencia extraordinaria –*Conferencia sobre el derecho del ser humano a la paz* (1998)– en donde la propuesta sufrió el rechazo de una mayoría de países occidentales. El fracaso se produce en una situación de posiciones teóricas y políticas muy bien delimitadas. Estados Unidos, y buena parte de los Estados occidentales, valoraban ya con recelo las consecuencias de haber condescendido respecto a la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* (1986) la que, no obstante, tuvo el voto negativo de Estados Unidos. Ahora el Derecho a la Paz podría venir a apuntalar la filosofía pan-iushumanista con la que los derechos colectivos dotaban a todos los anteriores derechos humanos. El binomio «*derecho al desarrollo-derecho a la paz*» podía ejercer una pinza jurídica sobre todo el resto de instancias internacionales en los marcos de la toma de decisiones, que supusiera una merma de influencia y beneficios para la maquina económico-financiera occidental. A mayor abundamiento el derecho a la paz era una base esencial para la limitación de la estructura bélica hegemónica. En este caso los Estados occidentales tuvieron como aliados a numerosos Estados de su órbita geoestratégica²⁷.

II. 2. 3. Declaración y programa de acción sobre una Cultura de Paz (1999)²⁸

No obstante la anterior actitud obstruccionista, el hecho de haber nominado al año 2000 como «Año para una Cultura de la Paz» unido al sabotaje a la Decla-

²⁶ Todo ello supone una ampliación de la objeción de conciencia, un recordatorio de no obediencia a órdenes que violen el derecho internacional humanitario, el derecho a impugnar la propaganda belicista, negación a formar parte de programas de construcción de armas ofensivas, recobrar un sentido amplio del asilo político respecto a la objeción de conciencia. Una más amplia exposición de estas reuniones en J. M. Alemany, 1998.

²⁷ En este sentido el ya clásico juicio de Vasak fue categórico: «...Escarmentados por la experiencia del derecho al desarrollo que, cansados de luchas, acabaron reconociendo con desgana como un derecho humano, aceptan difícilmente la idea de un derecho humano a la paz que sería necesariamente de la misma naturaleza que el derecho al desarrollo...» (K. Vasak, 1998, 24).

²⁸ Aprobación en 13 de septiembre de 1999 (A/RES/53/243).

ración-Unesco obligaba a los Estados hostiles a ceder en el aspecto cuantitativo. ¿Resultado? la Declaración de 1999. ¿Qué quiere decir esto? Que la Declaración (más su Programa de Acción) es muy completa, extensa y aparentemente amplia, pero, sin embargo, carece de cualidad y de concreción cualitativa. Todo ello se resume en el mismo enunciado de la declaración: «cultura de paz» en vez de derecho a la paz. El texto es suficientemente completo en cuanto a recoger todo el sistema de derechos humanos bajo la acepción Cultura de Paz asignándole una *lógica envolvente* y complementaria:

- Establece toda una gama de valores, comportamientos e incluso estilos de vida haciendo un repaso-enumeración por todos los derechos de las cuatro generaciones y asumiendo su necesidad como imprescindibles de un sistema de paz.
- Recuerda que hay todo un sistema de obligaciones internacionales que cumplir y respetar.
- Establece la necesidad de una estructura institucional que pueda hacer eficaces los derechos mencionados. Insta a establecer una sociedad con capacidad y práctica participativa real.
- Pone un énfasis muy especial en la estructura de pobreza y desigualdad existente.
- Habla de solidaridad y comprensión entre civilizaciones.

El *Programa de Acción* contempla un elenco de propósitos y mandatos para los Estados que cubre con la misma intensidad que la Declaración, pero con más concreción, todas las generaciones de derechos. Se concreta de forma especial en la educación, la participación democrática y el desarrollo. Sobre todo en el desarrollo, hasta el punto de que el Programa menciona hasta en dos ocasiones distintas la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 y la posterior Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). El recordatorio del Derecho al Desarrollo se hace tan importante que ocupa hasta 15 apartados²⁹. El documento se hace premeditadamente reiterativo en recordar algunas declaraciones y resoluciones que no habrían tenido muchos resultados prácticos hasta el momento.

Una conclusión: es mucho menos un texto sobre derecho a la paz que un *texto comprensivo del sistema intergeneracional de derechos humanos*. Conformar una estructura muy ajustada, desde el punto de vista expositivo e interpretativo, de la deficitaria realidad internacional de los derechos humanos. A los cuarenta años del Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración sobre una Cultura de Paz es un documento-aniversario que tiene un valor de balance, no exento de estilo crítico, y que da cuenta de las nuevas aportaciones teóricas que deberían venir a completar el sistema universal de derechos humanos.

²⁹ Puntos 10 y 11 del Programa.

No es una declaración del derecho a la paz. ¿No tiene valor jurídico o sí lo posee? Sí lo tiene. Hay que seguir manteniendo cómo cualquier texto de Derecho Internacional tiene valor. En el caso de las declaraciones lo tiene con hipotética mayor eficacia si los propios textos constitucionales nacionales recogen explícitamente el valor jurídico de dichas declaraciones.

Tema distinto es la ausencia de mecanismos internacionales para su validación y eficacia. ¿Valor político? Sí, absoluto. Representa la voluntad de la comunidad internacional. Todas las actitudes en su contra no son sino señales de enemigos de un sistema internacional de derechos humanos y, en los casos más graves, señal de actitudes hegemónicas que no tienen voluntad alguna de someterse a dicha lógica jurídica que, en definitiva, no es sino la ideología-base que legitima el actual sistema de convivencia democrática.

III. NECESIDAD Y ELEMENTOS DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

III. 1. Consideraciones previas en torno a la inflación normativa sobre conflicto y paz y la paradójica ausencia de una ley estatutaria

Decía al comienzo como la Constitución de Colombia era excepcional en abordar el derecho fundamental a la paz, e incluso la única en generar un pequeño trinomio en torno a la misma.

A partir de ahí las propias inercias del conflicto han generado centenares de normas, así como una jurisprudencia constitucional al respecto. Sobresalen todos los actos legislativos que relacionados con el presente proceso de paz se han insertado en el texto constitucional, desde 2012 hasta la actualidad, y que también constituyen un marco constitucional inédito en el constitucionalismo comparado.

Por otro lado, el conflicto –y el comienzo del posconflicto– han generado planificaciones administrativas y de Estado complejas en torno a diferentes perspectivas para la paz y la seguridad.

No obstante, los últimos continuados actos de violencia, así como las impugnaciones, deserciones, defecciones e incumplimientos del acuerdo denotan que no acaba de configurarse un sistema efectivo en torno a la paz como derecho o, mejor dicho, de *la paz como sistema-derecho* al tratarse de un derecho colectivo con características propias.

Un Proyecto de Ley Estatutaria en torno al derecho a la paz cumple con el papel que la Constitución otorga a las Leyes Estatutarias que es la de establecer un marco de desarrollo del derecho fundamental, ya que las dos líneas de las que suele dotarse a un derecho fundamental en las constituciones es sino una enumeración susceptible de un proceso de sucesivos ditirambos jurisprudenciales o

doctrinales que, sin embargo, suelen encontrarse huérfanos de contenido eficaz. El papel de las leyes estatutarias es evitar todo el tráfico especulativo que suele cernirse sobre los habitualmente lacónicos artículos de derechos fundamentales, para así evitar la inseguridad especulativa que transmite un recurso continuado a la jurisprudencia constitucional –por definición oscilante– y el continuo debate diletante de la doctrina, por definición sujeto en no pocas ocasiones a intereses de coyuntura política, económica o cultural³⁰.

El actual proyecto de Ley Estatutaria³¹, trabaja ya sobre algunos intentos históricos previos de elaboración. Exactamente los proyectos de 1996, 1998, 1999 y 2000; intentos que avalan la idea de que ha existido una inquietud sobre tal necesidad³².

El proyecto tiene el gran mérito de abordar una base conceptual y unas concreciones que no hace el texto constitucional³³. En un Estado donde el conflicto como presente y la paz como futuro ha sido el tema más relevante de todo su decurso histórico es muy meritorio su desarrollo a través del instrumento correspondiente como es el de un Ley estatutaria.

El proyecto se divide en 6 capítulos: Uno primero de fundamentación constitucional, uno segundo de definición, uno tercero de mecanismos de acceso, un cuarto de deberes del Estado, un quinto de mecanismo y un sexto de entrada en vigor.

Parto del supuesto de que la organización y texturas de los contenidos de toda ley son muy opinables, y aquí sobre los delineamientos ya marcados por la doctora Zarate, sugiero la introducción de los matices que expongo a continuación. La doctora Zarate ha puesto unas bases generales y en esta propuesta mía se opta por ampliar sus contenidos desarrollando dichas bases ya inscritas en el Proyecto.

La ampliación cuantitativa se pretende enmarcarla en un capítulo menos –exactamente quedaría en 5 capítulos– para dotarlo de una mayor homogeneidad.

Muchas de las consideraciones referenciales y conceptuales aquí transcritas son desarrollos de un trabajo sobre la necesidad de institucionalizar un *sistema de paz integral* ante determinado discurso belicista que pretende ser dominante desde principio de siglo³⁴.

A continuación se abordan elementos para la reforma del mismo –con argumentario previo para cada artículo– y una serie de referencias al respecto

³⁰ V. gr., el art. 152 (a) C. C. recoge explícitamente esa necesidad para los derechos fundamentales y otros elementos muy conexos a dichos derechos.

³¹ N° 09/2019 Senado.

³² Respectivamente de los Defensores del Pueblo Córdova y Castro y de la senadora Betancourt. Algunas de ellas en sucesivas ocasiones (vid., Antecedentes legislativos...» en *Gaceta del Congreso*, n° 658, p. 20)

³³ Mérito que le corresponde a la doctora Zarate Cuello, autora proponente del mismo.

³⁴ F. Palacios, 2008, 29-60.

de tipo conceptual y teórico. Seguidamente, después de cada consideración explicativa, se propone un texto articulado (con formato gráfico de enmarcado) como forma de concretar dichos insumos de cara a un debate más amplio en torno al proyecto³⁵.

III. 2. Consideraciones explicativas en torno al Capítulo I

III. 2. 1. Consideraciones respecto al Objeto. El trinomio constitucional respecto al ítem constitucional «paz»

Este primer capítulo tiene como finalidad sentar el objeto sobre el ítem constitucional «paz». Como capítulo de una ley estatutaria debe aludir a aquellos artículos para los que la propia Constitución habilita a la Ley Estatutaria (»Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección...«).

Con base a ello se propone sumar al artículo 22 (derecho) el artículo 95 que lo nomina explícitamente como un deber. Asimismo –y como el propio artículo 152 habla de mecanismos de aplicación– concretar en el artículo 218 como fin prioritario de los cuerpos de seguridad, y como mecanismo central para su garantía. Recoger también apelaciones tangenciales como la mención como objeto principal del derecho a la educación (art. 67). Y redondear el «objeto y ámbito de aplicación» recordando que el propio Preámbulo lo hace principio medular del Estado y del orden constitucional³⁶.

CAPÍTULO I

Derecho y Deber Fundamental de la Paz

Artículo 1º. Objeto, ámbito de aplicación e interpretación de la Ley.

«La presente Ley Estatutaria tiene por objeto, desarrollar lo concerniente al ejercicio del derecho y deber a la paz de acuerdo a lo estipulado en los artículos 22 y 95 de la Constitución Política Colombiana. Así mismo atenderá a los mecanismos de aplicación para la solución de conflictos, la participación del Estado como garante y protector de derechos y los beneficios del cumplimiento del deber.

³⁵ Dicho texto articulado queda enmarcado gráficamente dentro del epígrafe temático correspondiente.

³⁶ No es una consideración meramente «constitucional» ya que no resulta baladí recordar como la seguridad es el primer fin para el que nace el Estado y, subsiguientemente, es la primera obligación de sus gobiernos. Es el tópico justificativo de consenso sobre la figura del Estado desde que en 1658 Thomas Hobbes redactara Leviathan: Seguridad (paz) a cambio de monopolio de la fuerza.

La paz como derecho colectivo impregna tanto a derechos concretos (art. 67) como a mecanismos centrales de la actuación del Estado (artículo 218), implicando a los particulares y a todos los estamentos del Estado.

La declaratoria del Preámbulo considera la paz como principio medular para la existencia, y por lo tanto legitimación, del propio Estado. La fundamentación última de este derecho parte de las consideraciones de la propia Carta de Naciones Unidas y de sus propias declaraciones al respecto.

La enunciación de los derechos y deberes contenidos en la presente ley, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes al derecho y deber fundamental a la paz, no figuren expresamente en ellos.

III. 3. Consideraciones explicativas en torno al Capítulo II

III. 3. 1. Consideraciones respecto a la definición (artículo 2º)

Se hace en el Proyecto una buena definición de paz, pero... en su perspectiva negativa. Yo –en un primer párrafo– introduciría una visión conceptual más positiva.

En un segundo párrafo no abordaría la concreción del derecho (mejor hacerlo más adelante) sino en este caso sí abordaría las variantes de violencia a evitar –y que complementarían la definición– como son: a) violencia física/bélica; b) violencia estructural. Comenzar por esta diferencia tipológica sobre violencia no es romper el concepto sino buscar una integración del mismo que lleva mucho tiempo acuñada y que no acaba de trasladarse a los textos internacionales, y mucho menos a los textos constitucionales o siquiera a la normativa general³⁷. Desdoblamiento conceptual sobre la violencia que tiene su referencia más clásica en Galtung, desde hace ya casi medio siglo, donde dichas circunstancias económicas sociales depauperadas eran ya violencia en sí mismas y donde, a su vez, generaban un alto porcentaje de la violencia física sufrida por las sociedades³⁸.

CAPÍTULO II

De la definición de paz

Artículo 2º. Definición de paz

Se entenderá por paz un sistema en el que es posible habilitar y capacitar a personas y comunidades para desarrollar su personalidad de manera integralmente segura, libre e igual.

³⁷ Las referencias actuales son muchas, pero en este sentido merece ser referido como pionero de la cultura de paz Aldo Capitini, un demócrata cristiano neo gandhiano, que introduce antes que Galtung la clásica trilogía, la por el denominada «*nonviolenzia*», como la común exigencia de contrarrestar la violencia estructural y la violencia cultural, tras hacer un balance de la crisis del liberalismo, de las propias causas estructural-culturales que llevaron a las convulsiones del periodo de entreguerras y, finalmente, al fascismo (vid., A. Capitini, 1967).

³⁸ Su primera exposición sistemática al respecto en J. Galtung, 1975.

La violencia coyuntural en su modo bélico o delincuenciales es el escenario en donde tal posibilidad se anega absolutamente. Tampoco es posible dicha habilitación y capacitación en coyunturas y modelos de violencia estructural en donde el individuo y las comunidades se ven violentados por condiciones económicas, sociales o culturales de coacción, sometimiento, vulnerabilidad y menesterosidad.

La paz como deber supremo del Estado se definirá como la erradicación de la violencia en todas sus formulaciones.

III. 3. 2. Consideraciones respecto al Derecho (artículo 3º)

1) Se optaría por separar los elementos de la paz en sus dos posibles variantes:

a) un derecho integral;

b) un derecho puntual conflictual, donde se haría mención de aquellos otros elementos que mencionan al conflicto y al proceso de paz.

2) En cuanto a los derechos de paz como derecho «integral» se podría prescindir de enumerar otros derechos que ya tienen concreción por sí mismos. Sí sería posible rescatar otras composiciones de derechos al hilo de la ruta marcada a ese respecto en el marco del derecho internacional de Naciones Unidas³⁹. Pero sobre todo –y más importante– hay que partir de cómo la paz como derecho colectivo es un derecho-sistema que da lógica y consistencia al resto de tipologías de derechos⁴⁰,

El hablar de derecho-síntesis puede quedar vacío si, simultáneamente, no se dota de algún recurso para la eficacia a una parte sustancial del sistema de derechos humanos. De ahí que se proponga que el derecho a la paz conlleve la recepción, aplicación e interpretación del corpus de derechos bajo una lógica de conexidad de todos aquellos contenidos de los derechos subjetivos civiles, políticos y sociales imprescindibles para el fin último de generar paz y seguridad integral individual y comunitaria.

Es una oportunidad excepcional para poder incorporar lógicas de vinculación entre escenarios dogmáticos que se han tendido (y se tienden) a segregar, de tal forma que la paz no se desglose como una serie inarticulada de lugares comunes sino un sistema consistente como auténtico derecho colectivo digno de tal acep-

³⁹ (Naciones Unidas, A/RES/53/243-, *Declaración sobre Cultura de Paz y Programa de Acción*, septiembre, 1999).

⁴⁰ Los derechos colectivos –en este sentido integrativo– fue comenzado a trabajar por Vasak a partir de su disección de los derechos en generaciones (UNESCO, 1977, pp. 29-32), aunque no llegó a integrar el derecho a la paz hasta tiempo después en función de lo aportado en sede de Naciones Unidas (v. gr., K. Vasak, 1998).

ción. La conexidad como instrumento ha sido ya proclamado en varias ocasiones pero nunca introducido de manera consistente en los textos constitucionales. Un principio que ya se menciona en la *Declaración de Montreal*, los *Principios de Yogyakarta* o lo que es más importante en la *Declaración de Viena* que a su vez es asumida por la *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*⁴¹.

En suma, el derecho a la paz como derecho-síntesis debe apelar siempre a escenarios colectivos que vayan más allá del derecho tópico a la vida y a la integridad física. Debe ser un derecho común y del común a escenarios integrales pacíficos para los diversos espacios de la sociedad civil-popular.

3) Respecto al derecho a la paz conflictual, en lo relativo a un conflicto-acuerdo de paz, me centraría en tres elementos nucleares: verdad, no repetición y reparación. En muchos esquemas clásicos siempre se ha contemplado la reparación y la verdad, pero no la irreversibilidad, como dando por hecho que la sola reparación más la sola reconciliación de grupos protagónicos más la merma progresiva de la violencia estructural puede dar un resultado, en sí mismo, de «no repetición» y acabar con las estructuras operativas de violencia física aún subyacentes⁴². Postura criticada como estructuralista por otra facción «funcionalista» que, sin embargo, pone poco énfasis (o ninguno) en el evidente estructuralismo de los conflictos, máxime cuando dichos conflictos tiene un carácter interno de historicismo complejo que se intenta obviar (o simplemente negar)⁴³.

Artículo 3º. Del derecho fundamental a la paz

I. La paz como derecho colectivo inmanente es un sistema por el cual el Estado se obliga a establecer una protección integral a todo el cuerpo de derechos subjetivos recogidos en el derecho nacional y convencional; que parten de la protección de la integridad física y que desarrollan dicha protección articu-

⁴¹ Colombia es además un excelente ejemplo de desarrollo del principio de conexidad, tal como se desarrolla *ab initio* en las sentencias T-406/92 o T-571/92. Todo ello bajo la consideración de que el cuerpo de derechos civiles cumple el papel de «habilitar» pero no de capacitar para ejercer incluso los propios derechos civiles o políticos. Por ello es necesaria una vinculación con la capacidad que otorgan los derechos sociales al aprovisionar al ciudadano de los insumos necesarios para poder hacer operativos los anteriores (en este sentido vid., F. Palacios, 2014, 252 y ss).

⁴² Es el caso del propio Galtung (las clásicas 3 «r») en donde cuando se aborda la violencia física o directa hay consideración respecto a la «reconstrucción» como restitución de cuestiones materiales, comenzando por la propia salud de los afectados, que es lo que actualmente se denomina «reparación». También su esquema acoge la «reconciliación» en donde se contempla la verdad (memoria histórica), o la consideración o perdón de la víctima. Y, efectivamente, introduce una conexión con la minoración progresiva de la violencia estructural y la recomposición de una entente cultural. Sin embargo, parte de la tesis de la imposibilidad de la repetición o simplemente no aborda la temática de la continuidad de canales activos de violencia a futuro (v. gr., J. Galtung, 1998).

⁴³ V. gr., K. Boulding, 1989.

lándose en torno a la erradicación de formas de inseguridad primaria, discriminación y desigualdad como gérmenes de estructuras de violencia económica, social, cultural, psicológica y, finalmente, como resultando de todas ellas, de violencia política.

La eficacia de un sistema de paz se basará en la recepción, aplicación e interpretación del corpus de derechos bajo una lógica de conexidad de todos aquellos contenidos de los derechos subjetivos civiles, políticos y sociales imprescindibles para el fin último de generar paz y seguridad integral individual y comunitaria.

II. La paz como derecho colectivo puntual conflictual es el derecho a una solución consensuada de la conflictividad bélico-política y de los acuerdos al respecto entre los actores legítimos. Contiene la redacción de la memoria histórica, la reparación socioeconómica de las víctimas, la integración civil de los implicados y, de manera principal, la erradicación de las mecánicas, lógicas y estructuras delincuenciales que originaron y mantuvieron el conflicto. Bien entendido que las agrupaciones delincuenciales sin vis política o ideológica colectiva no serán consideradas actores legítimos respecto a este derecho sino los principales enemigos del mismo.

III. 3. 3. Consideraciones respecto al Deber (artículo 4º)

Como ya comenté en el caso del «derecho a la paz» considero más funcional separar los elementos generales que deben constituir un sistema estructural de paz (a) de aquellos elementos más propios del conflicto armado en sentido estricto (b):

a) Un deber integral como sistema de actuación pública para todos los ciudadanos y grupos, pero, sobre todo, para el Estado. La paz como sistema pasará por contemplar un concepto de seguridad integral y no por un concepto de seguridad bélicamente plano, fundamentalmente en lo que respecta a conflictos armados o de violencia interna. La concepción moderna sobre la seguridad interna ha sido desde los orígenes del Estado la de la desactivación y anulación de cualquier opositor afuncional a la lógica del *statu quo*⁴⁴, al que se le estigmatiza como «enemigo del Estado», cuando no es enemigo del Estado sino *enemigo del statu quo*; perspectiva que ha cobrado dimensiones bélicas en múltiples ocasiones

⁴⁴ Contémplesse el importante matiz. No se habla del enemigo del Estado sino del *enemigo del statu quo*, es decir, del estado de cosas en un determinado momento, en donde se dan agudas contradicciones entre aquellos grupos sociales o culturales con capacidad de dominación y otros en la condición de sujetos pasivos de la dominación. Consideración que supone una permanente dialéctica a lo largo todas las formulaciones de dominación política (vid., M. Weber, 1964).

generando el socio-tipo del «enemigo interno». No se quiso reparar como el clima bélico final no es una causa sino una consecuencia de un previo sistema de inseguridad con variables políticas, económicas sociales y culturales.

No será hasta prácticamente el final de la guerra fría, cuando se comience a debatir sobre una concepción de la seguridad más amplia («seguridad integral»), tanto desde una óptica integradora como desde una óptica belicista. El problema es que fueron perspectivas diferentes en el debate internacional. La lógica belicista (acción integral) consistió en ampliar el concepto de la seguridad nacional hacia una perspectiva más «integral» que desde estrategias puramente belicistas directas, incorporó mecánicas de captación de enclaves poblacionales con contenidos propagandísticos y asistencial-clientelistas; paralelamente dicho discurso belicista-asistencial argumentaba en contra de reivindicaciones sociales clásicas homologables a la lógica de un ordinario Estado social⁴⁵.

La lógica integradora (seguridad humana) abrió un espacio donde el Estado se debía comprometer e identificar seguridad con derechos humanos, y hacerlo como sistema. En parte era una lógica muy semejante sobre la que se edificaría el modelo de Estado social. En este sentido el Informe del Secretario general de Naciones Unidas (*Un Programa de Paz*, 1992) introdujo un salto cualitativo en cuanto a los contenidos de una concepción institucional en torno a la paz. Dos años después el propio PNUD desarrolla la idea matriz a través de una reconfiguración teórico-práctica de la seguridad, dotándola de elementos integrales que, como tal programa, configura como un deber de los Estados⁴⁶. Conecta desarrollo con seguridad, cuya suma colige directamente la paz⁴⁷, además de calibrar todos los componentes de la seguridad humana como interdependientes⁴⁸.

En contra de lo que afirman sus críticos el Programa-concepto del PNUD 1994 no es un desiderátum de tipo económico-social, sino que integra los clásicos parámetros de la seguridad en sus códigos civiles y políticos. Así ocurre con el

⁴⁵ Apoyada en think-tank que rediseñaron dicha estrategia, sobremanera a partir del fin de la guerra fría: v. gr., *The Carnegie Endowment for international Peace, The Project for the New American Century* o incluso el *Center for Strategic and International Studies*. Establecían una combinación de lógica militar directa con una lógica militar «integral» en donde los gobiernos convertían a los ejércitos en donantes-aprovisionadores directos de determinadas poblaciones y núcleos territoriales, eludiendo actividad social proactiva, participativa y vertebradora. De esta manera se generaba cinturones sociales asistencial-clientelistas que neutralizaban la potencial hostilidad de dichos núcleos poblacionales (Vid., F. Palacios, 2008, 43-50); para una retrospectiva crítica, vid., N. Vaughan-Williams, *Critical security studies: An introduction*, Routledge, Oxford, 2010.

⁴⁶ PNUD, 1994. Su segundo capítulo está dedicado a desarrollar el concepto («Nuevas dimensiones de la seguridad humana»).

⁴⁷ PNUD, *op. cit.*, 27.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 25.

ítem integridad física como derecho civil supremo que sería un primer elemento («seguridad personal») Tampoco prescinde del espacio concretamente ideológico, atinente a derechos políticos ya que incluye represión estatal genérica, derechos de expresión y de manifestación o control de la información («seguridad política»). Tiene otras categorías que apelan a la procura existencial más primarias («seguridad alimentaria» y «seguridad sanitaria»). Estas últimas se desvinculan de otra apelación diferenciada a otros derechos sociales tales como empleo, precariedad laboral, previsión y vivienda («seguridad económica»). Hay también una apelación a la seguridad colectiva de los grupos, fundamentalmente étnicos, pero donde entrarían las comunidades de tipo social-geográfico («seguridad comunitaria»), y una preocupación medioambiental («seguridad ambiental»); ambos dos formarían parte de la cuota de derechos colectivos⁴⁹. Por lo tanto, nos encontramos ante una desordenada introducción de ítems para configurar una concepción de seguridad humana que, no obstante, supone un gran avance en cuanto a sofisticar a su vez el concepto de seguridad integral y que cubre el escenario del sistema de derechos humanos en sus aristas más básicas.

Como se ha comentado algunas corrientes critican esta expansión del concepto porque la consideran contra natura de los bienes anteriormente protegibles (seguridad físico-bélica) y embadurnan teóricamente la configuración de otros bienes-derechos⁵⁰. Sin embargo, no alcanzan a reflexionar sobre como la seguridad integral no es solo un paradigma teórico sino una configuración estratégica de conjunción que abre espacios comunes Estado-sociedad para poder neutralizar la utilización espuria de una parte del Estado contra la sociedad mayoritaria de ese mismo Estado. Otras críticas son más aceptables cuando se refieren que una excesiva indeterminación del concepto puede hacer que se puedan justificar intervenciones militares con un sesgo ideológico intencional muy contrario al concepto primigenio de seguridad humana. Por ello tanto el concepto de seguridad humana como el de seguridad integral se ha de dotar de un contenido estructural de origen y no puede servir jamás para generar un escenario de inseguridad bélico-policial sobrevenido, ya sea este internacional o nacional.

Cinco años después sería la Asamblea General la que proclamaría la «Declaración y Plan de Paz», demandando de los Estados una serie de medidas para construir y garantizar la paz, que suponen medidas integrales con base en los input que hablan de «pleno desarrollo económico y social de la población», y «planificación del desarrollo económico y social» con referencia explícita a todos los textos de derechos humanos aprobados en sede de Naciones Unidas, incluida la

⁴⁹ *Ibidem*, p. 28 y ss.

⁵⁰ Es el caso de Weaver –y de manera más sosegada de Buzan– casi en simultáneo a la conceptualización del PNUD en 1994 (Cfr., B. Buzan, O. Weaver, J. Wilde, 1997).

propia Declaración y Programa de Acción de Viena, incidiendo principalmente en seguridad alimentaria y de educación⁵¹.

La paz como deber afecta a Estado, ciudadanía y sociedad en su conjunto, pero solo puede recaer el peso de la conformación de planes y desarrollos estratégicos en el Estado por razones obvias de capacidad/legitimidad, ya que es el depositario del monopolio de la fuerza en toda su extensión (violencia, prescripción y sanción) ya que es el único actor con capacidades materiales y organizativas al respecto. En este sentido se proyectan los diversos elementos en los que debe consistir un sistema de seguridad integral para la paz (como catarsis de la violencia estructural), y que obliga al Estado a poner las condiciones materiales y culturales en pos del apoyo mutuo, la cooperación y la conciliación en toda su carga social, económica y cultural; por lo tanto debe idear un sistema de seguridad integral social con las respectivas políticas públicas al respecto, en plena convivencia lógico-jurídica con el modelo de Estado social al que se obliga a militar en la propia Constitución.

En todo este sentido expuesto se integran aquí contenidos del Capítulo IV del Proyecto originario («Deberes del Estado para la Paz»), ya que puede ser más claro y funcional acometer los deberes (tanto de ciudadanos como del Estado) en su solo Capítulo, aunque haya que distinguir en dicho artículo los propios deberes del Estado.

b) Mención separada de aquellos otros elementos relativos a conflictos y a procesos de paz.

En primer lugar, establecer una nota metodológica, ya que es conveniente no hacer de esta ley estatutaria algo de caducidad parcial, es decir no hacer alusión aislada al actual Acuerdo de Paz sino al «acuerdo de paz» en general, de cara a previsibles futuros acuerdos en dicho campo.

Un conflicto armado es un hecho focalizado, aunque tenga una relación estrecha con la presencia de violencia estructural y la ausencia de un sistema de paz. Por ello es conveniente hacer ese distingo a la hora de establecer un elenco de deberes. Como se decía es el Estado el único actor que puede llevar el peso en cuanto a filosofía (base), actitud (estrategia) y, sobre todo, provisión (políticas públicas). Como actor inevitablemente principal debe concitar un ejercicio participativo colectivo en todo acuerdo de paz, sumando cuatro ámbitos. El primero

⁵¹ Planteamiento que se refuerza con el espíritu y contenidos de la ya antes citada *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* (1999) que no es una Declaración como «derecho humano» sino una declaración sobre «cultura», y que no deja de tener un valor normativo –«soft»– empleando la jerga del propio derecho internacional. Declaración y Plan de acción que vino a dar carta de naturaleza jurídica a toda la teorización sobre paz (en sede Unesco) y seguridad integral (en sede Pnud).

el constituido por el suyo propio (institucional). En segundo lugar, el arrastre del alter beligerante al proceso. En tercer lugar, sumar a los espacios más representativos, afectados e implicados en el conflicto de la sociedad civil-popular. En cuarto lugar asociaciones e individualidades de consenso con *auctoritas* notable respecto a los cuerpos beligerantes⁵².

Es claro que en una situación bélico-conflictual el Ejército tiene un papel protagonista obvio. Dentro de las modernas teorías sobre seguridad integral está la ya mencionada línea en torno a la denominada «acción integral» donde al Ejército se le asigna un peso regenerador interviniendo de manera permanente y activa no solo en acciones militares sino en provisión asistencial compleja a determinada población sectorial o parcializada. Ese peso regenerador se puede convertir en un obstáculo cuando se utiliza en medio del conflicto y en contra del alter combatiente⁵³. Por el contrario puede ser un elemento muy positivo para la construcción de un modelo de seguridad integral cuando se convierte en una columna vertebral del postconflicto; siempre y cuando los mandos del ejército gestionen los espacios de reparación integral en permanente coordinación y colaboración con el alter insurgente, comunidades afectadas y organizaciones sociales de apoyo.

En conclusión, el Estado debe aportar todas las condiciones objetivas, elementos e iniciativas para el cese del enfrentamiento. Debe tomar la iniciativa legislativa para dotar al proceso de eficacia e institucionalidad. También debe someterse a una cualificación de urgencia y necesidad («prioridad», que como principio garantista se introduciría en el siguiente capítulo) respecto a las políticas públicas necesarias⁵⁴.

Habrà una especial recíproca obligación que afectará a implicados del Estado, del para-Estado o del alter beligerante como será establecer una obligación de confesión y reparación respecto a los daños acarreados a otros en crímenes fuera del espacio susceptible de amnistía.

Dentro de todo este planteamiento general consensual el problema principal –nuclear– debe ser prevenir la eliminación potencial de los propios

⁵² Sumando en esta propuesta un actor más a la propuesta de Lederach, y haciendo un desdoble respecto a los principales actores en conflicto (vid., J. Lederach, 1998).

⁵³ En el caso de Colombia el plan más ambicioso a este respecto sería el denominado «Espada de Honor» (2012, ya en el comienzo y desarrollo del postconflicto), dotado de todos los elementos que han establecido los teóricos de la Acción Integral salvo en el más importante, como sería el acercamiento a los actores del conflicto, activos y pasivos, así como al cinturón civil de apoyo y compromiso para la reconstrucción (cfr., C. Sánchez, 2015, 133).

⁵⁴ El principio de «prioridad» se hace necesariamente lógico cuando hay un consenso universal de como la guerra representa y es el mal absoluto, desde los textos bíblicos mediante el reflejo siniestro de toda la caballería del Apocalipsis a la fundacional Carta de Naciones Unidas en donde la guerra y el conflicto armado son susceptibles de mención en el sesenta por ciento de su articulado.

desmovilizados o actores del postconflicto. Problema crónico históricamente y letal para cualquier compromiso o acuerdo de paz. Incluso se podría decir que es la causa efectiva última de toda iniciación de un nuevo conflicto armado al verse eliminados u hostigados gravemente aquellos individuos o grupos que firmaron pretéritos acuerdos, pactos, o treguas; haciendo al conflicto crónico e irreductible en el tiempo. Por todo ello, tanto la estructura seguridad básica del Estado como una reformulación de la ley debería exigirse el dejar planteada la obligada necesidad de mecanismos punitivos penales especialmente agudos a cualesquiera individuos, organizaciones y, especialmente, agentes del Estado, organizados en torno a la eliminación político-civil del adversario⁵⁵.

Artículo 4º. Del deber fundamental a la paz

La paz como deber significa la renuncia a la violencia en cualquiera de sus formulaciones, lo que supone la prohibición y persecución de todo tipo de violencia ilícita por parte del Estado. Todo ciudadano o conjunto de ciudadanía tiene obligación de generar dinámicas personales y grupales basadas en la cooperación, el apoyo mutuo y el arreglo deliberativo, consensual y pactado de las controversias.

El Estado como actor sustancial y primario deberá generar un sistema de seguridad integral que logre prevenir todos los escenarios del conflicto político y social, que son el germen del subsiguiente conflicto armado.

I. En el ámbito de la paz social como sistema el Estado deberá:

- a) Legislar con base al principio del apoyo mutuo, evitando dinámicas culturales y jurídicas de depredación social, cultural o religiosa.*
- b) Incardinar las políticas públicas para la dotación de condiciones existenciales básicas al conjunto de la población, ya que la obtención de una procura existencial básica (sanitaria, educativa, habitacional, laboral y de previsión) para todo ciudadano nacional es deber de todo Estado como garante que es, por definición, de su seguridad.*
- c) Activar sistemas económico-sociales cooperativos y de empatía comunitaria de producción y consumo.*
- d) Primar los mecanismos de conciliación y arbitraje en todas las instancias de la vida pública.*

⁵⁵ Incluidos tipos penales especiales o con agravante superlativa. Todo ello bajo una doble consideración: igual que hay un delito político de tipología atenuada estructuralmente y con vis historicista defensiva, hay otra tipología criminal que bien se podría calificar de «anti-política» en cierta sinonimia con los actualmente considerados polémicamente como «delitos de odio». El delito (o agravante) de odio es polémico en muchas de sus variantes al poder ser instrumento de represión (vid., R. Alcácer, 2012). Sin embargo, su aplicación no admitiría ninguna duda en problemáticas de directa intención de daño o eliminación directa y sistemática del disidente, representando un radical carácter antisocial y antidemocrático, peligroso para la conformación de un escenario básico de convivencia democrática y para la ciudadanía más emblemática al respecto, ambos como bienes jurídicos a proteger.

e) Fomento de una cultura y pedagogía para la paz, la convivencia y la solidaridad.

II. En el ámbito del conflicto armado como coyuntura el Estado deberá:

a) Concitar un ejercicio participativo colectivo en todo acuerdo de paz, sumando cuatro ámbitos: institucional, beligerante, comunidades más representativas afectadas y sujetos individuales y colectivos de relevancia social y cultural con auctoritas consensual entre las partes.

La implicación del ministerio de defensa en todas las políticas públicas acometidas al respecto se hará en plena y permanente coordinación y colaboración con los cuatro ámbitos anteriores.

b) Aportar todas las condiciones objetivas, elementos e iniciativas para el cese del enfrentamiento.

c) Cumplimiento de todo acuerdo de paz, avalado por Gobierno y Congreso, –bajo principio de prioridad– para acometer la elaboración de todas aquellas normativas y políticas públicas subsiguientes, plasmadas en el acuerdo respectivo.

d) Establecer la condonación penal para los gestores e intervinientes beligerantes bajo exigencia de conexidad con el conflicto y condición de confesión íntegra y reparación.

Tanto en un estadio de postconflicto como en un estadio de no conflictividad armada el Estado deberá prevenir especial y prioritariamente cualquier conformación de organización o trama que pretenda la anulación político-social o la eliminación física del adversario o disidente político. Más concretamente se normarán tipos penales especiales cualificados agravados respecto a individuos, asociaciones y, especialmente, agentes del Estado, organizados para el fin anteriormente indicado.

III. 4. Consideraciones explicativas en torno al Capítulo III

Se sugiere cambiar el Capítulo III «De los mecanismos de acceso a la justicia para la paz» y sustituirlo por un capítulo en torno a «De las reglas de aplicación y mecanismos de garantía».

El motivo es que no supone ningún plus de garantía especial judicial para el derecho a la paz, sino que abunda en las garantías tutelares del artículo 86 de la Constitución, prácticamente en los mismos términos que dicho artículo. Siempre está bien abundar y recordar mecánicas judiciales de garantías, pero en este caso podría ser más interesante ampliar los términos garantistas. Ir más allá elaborando una base de mecanismos de acceso propio con la previa incorporación de un instrumental dogmático que dé una garantía que hasta la fecha solo se ha visualizado en el ámbito de la jurisprudencia constitucional.

Por lo tanto se echa en falta en el Proyecto un Capítulo destinado a «garantías», y es evidente que los derechos sin garantías son cajones vacíos

que convierten cualquier texto constitucional o cualquier ley en pura retórica semántica⁵⁶.

Sí hay diversos tipos de garantías que se desbrozan en el Proyecto, intercalados con derechos y deberes, o incluso en el propio artículo 5 antes citado. Pero por razones de sistemática y por la trascendencia que tienen las garantías –tanto dogmáticas como orgánicas– pienso sería muy conveniente concentrarlas en un Capítulo propio y exclusivo.

III. 4. 1. Consideraciones respecto a los instrumentos de garantía «dogmáticos» (artículo 5º)

Habitualmente se parte de una concepción demasiado restrictiva de las garantías, que tienden a ser orgánicas. Sin embargo, hay otro tipo de garantías dogmáticas que no se plasman en los textos constitucionales o en los bloques de constitucionalidad (convencionalidad, progresividad); son garantías que acostumbran a trabajarse como criterios de interpretación en manos de la jurisprudencia o de la doctrina con los graves problemas subsiguientes de aleatoriedad, mutación o, lo que es muchos más negativo, de politización e incluso pura arbitrariedad. Durante ya hace casi tres décadas la doctrina ha intentado hacer de ellos criterios interpretativos esenciales respecto a derechos humanos o fundamentales subjetivos. En el caso del derecho a la paz, y dentro de la que es idea-fuerza de esta ley, nos encontramos ante un derecho-síntesis, polivalente y complejo, que exige una garantía consustancial que vaya más allá de las erráticas providencias interpretativas que se otorgan a muchos derechos subjetivos.

Aquí se propone incorporarlos como garantías dogmáticas ya que el derecho a la paz como derecho colectivo necesita de unos rasgos que le impriman esa lógica de derecho-sistema a la que tantas veces hemos hecho referencia. Y nada que aporte más lógica efectiva que el cierre con unas reglas que exijan garantía directa en función de coordenadas aplicativas (más aplicativas que interpretativas) consistentes. De ahí que en el texto articulado se hable de reglas y no de principios⁵⁷.

Por ello trabajamos con tres reglas-elementos dogmático-garantistas.

⁵⁶ Siempre merece la pena citar a este respecto el clásico aforismo de Ferrajoli sobre cómo sin garantías no hay derechos (L. Ferrajoli, 2001).

⁵⁷ Evitando la jurídicamente equívoca acepción de «principio» susceptible de ser diluido hasta sus últimas consecuencias a través de una polisemia jurídica y judicial infinita, aunque dicha disolución polisémica venga avalada por afamados teóricos (Cfr., R. Alexy en su *Teoría de los derechos fundamentales*, o F. Rubio Llorente respecto a su obra *Derechos constitucionales y principios fundamentales*).

En primer lugar, la regla de la convencionalidad. No es ninguna novedad ya que está preceptuado explícitamente en los artículos 93 y 94 de la Carta constitucional, pero existe un problema, que es un problema universal en el constitucionalismo comparado: la universal banalización para la aplicación de los derechos humanos/fundamentales de modo efectivo y extenso en correspondencia con toda la serie de las numerosas convenciones (tratados, pactos, declaraciones, y demás instrumentos internacionales interpretativos de los mismos) suscritas por los Estados. Cuerpo dogmático que de igual manera que para el Estado colombiano –y según el sistema constitucional de fuentes– son de obligado y prioritario cumplimiento⁵⁸. La doctora Zarate hace una enumeración puntual de alguno de estos instrumentos pero considero que sería más efectivo hacer una alusión específica (agravada) a la obligatoriedad del principio de convencionalidad, ahora aquí establecido como un mecanismo garantista.

En segundo lugar, la regla de la progresividad. A partir de la cual todo derecho no debe retroceder en contenidos cualitativos ni cuantitativos, ya que un retroceso del mismo sería un retroceso del cuerpo dogmático en su conjunto y del patrimonio nacional ius-humanista de la sociedad colombiana. Dicho retroceso solo se contempla en casos excepcionalísimos de crisis naturales o económicas extremas, y siempre bajo la cobertura lógica de aplicación del siguiente tercero de los elementos. Elemento aplicativo que funge sobre todo respecto a aquellos derechos susceptibles de cuantificación, por lo que queda bastante focalizado en los derechos de provisión como son los económico-sociales⁵⁹.

En tercer lugar, la regla de la prioridad⁶⁰. La prioridad como principio es aplicada a los derechos fundamentales como tales derechos respecto a otros, y en no pocos ordenamientos se acaba priorizando a algunos de estos derechos respecto

⁵⁸ El artículo 93 como tantos otros textos constitucionales -el de España, por ejemplo, arts. 10 y 96- le da la principal jerarquía en el sistema de fuentes a los convenios ratificados. En el caso del artículo 93 redundante de manera consciente en dicho planteo al insistir en su segundo párrafo respecto a método interpretativo: «los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia». Un clásico referente en origen, G. Gallón, 1991; y también una clásica jurisprudencia, v. gr., sentencia T-406/92 y C-225/95.

⁵⁹ Principio «aplicativo», que suele degradarse a «interpretativo». Introducido en el núcleo rector del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas (*Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, art. 2.1). Así como desarrollado por la doctrina del propio organismo hermeneuta y fiscalizador del pacto, el Comité DESC (*Observación General n°3*, E/1991/23; *Observación General n°1*, E/1989/22); y más concretamente respecto a las apelaciones a la no regresividad (*Observaciones Generales n° 12, 13, 14, 15, 16, 18 y 19*). Un amplio desarrollo al respecto en F. Palacios, 2014, 254-262.

⁶⁰ Así como la conexidad, e incluso la progresividad, son elementos más clásicos y trabajados no ocurre así con la prioridad. Como concepción jurídica ha quedado limitada al campo del derecho registral, sin mayor desarrollo en el campo del derecho y del derecho constitucional.

a otros en cuanto a su garantía. Y dentro de esa priorización casi siempre quedan en los niveles inferiores los derechos sociales tanto en la gradación constitucional como en la plasmación de políticas públicas. Algunos derechos por su relevancia connatural a la existencia humana primaria (física) deberían estar bajo regla de «prioridad» como criterio de prelación no susceptible de interpretación⁶¹. La paz conlleva un combo de derechos que traspasan las tres clásicas categorías, y que tiene sus dos bases en dos derechos civiles tales como: a) derecho a la vida y la integridad física, derecho parcialmente no autónomo, que preside y conecta toda una serie de derechos sociales tal como sanidad, alimentación, vivienda y servicios públicos básicos; b) derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho no autónomo, que contempla a su vez el derecho a la educación y el derecho al trabajo (articulación laboral) en clave social-organizativa equilibrada y sustentable, y en perspectiva gremial, territorial, sectorial, comunitaria y de previsión.

En el derecho a la paz se ha partido del supuesto de cómo se erige como un derecho-síntesis hegemónico, a modo de demiurgo consustancial a la propia existencia del Estado. Desde esa perspectiva debe estar bajo regla de prioridad, por lo que todo lo atinente a derechos conexos que forman parte del sistema de paz tendría preferencia en su tratamiento, desarrollo y gestión de políticas públicas. Prioridad acorde con la jerarquía constitucional que les está conferida a los derechos fundamentales, y que adquiere un grado superlativo en el derecho a la paz, al ser un sistema conexo que tiene como objeto último la seguridad colectiva que es el principio medular sobre el que se asienta el propio Estado y el propio contrato social.

Capítulo III

De las reglas de aplicación y mecanismos de garantía

Artículo 5º. Instrumentos dogmáticos

El derecho a la paz es un derecho colectivo cuya complejidad y versatilidad es indisoluble respecto a unas reglas de aplicación en todo el sistema de derechos, y concretamente respecto de aquellos necesarios para alcanzar una sociedad libre de violencia en cualesquiera de sus formulaciones (derechos conexos). Estas reglas serán las siguientes:

- a) Convencionalidad, por la que todos los instrumentos internacionales de derechos conexos firmados se aplicaran de manera sustancial.*
- b) Progresividad, por la que todos los derechos conexos se aplicarán de manera no regresiva, es decir no disminuyendo su entidad cualitativa o cuantitativa, salvo en situaciones de excepcionalidad puntual.*

⁶¹ Existencia humana primaria al modo de la controvertida construcción sociológica piramidal de Maslow (A. Maslow, 1943) sobre bienes/necesidades humanas primariamente protegibles), que ha suscitado muy diferentes posicionamientos, incluida la requerida por un enfoque integral de paz.

c) Prioridad, por la que la política presupuestaria y de políticas pública tendrá como primer objetivo los recursos para la cobertura de todos los derechos conexos al sistema de paz.

III. 4. 2. Consideraciones respecto a los instrumentos de garantía orgánicos (artículo 6°)

Por definición y lógica democrática, en primer lugar, toda la institucionalidad y organicidad de un Estado –todos los poderes públicos– debe fungir como mecanismo de garantía general para la protección de un derecho fundamental. Y, en segundo lugar, sobremanera, los especialmente destinados a dicho fin como es el caso de la Corte Constitucional o la Defensoría del Pueblo.

No obstante, la excepcional situación por la que ha atravesado la nación colombiana amerita la creación de instancias especiales que vinculen y responsabilicen a todos los poderes del Estado y al tejido representativo de la sociedad civil-popular; instancias que no pueden estar segmentadas y segregadas orgánicamente sino agrupadas bajo la lógica político-administrativa de una institución central creada ad hoc. Así mismo la especial judicialización que conlleva la mencionada especificidad colombiana relativa a conflicto y seguridad integral debe conllevar la creación de una instancia especial dentro del poder judicial para el específico tratamiento tanto de una tipología delictiva con carácter propio como de otras tipologías a adscribir en una concepción integral de la seguridad.

No tendría sentido que después de conformar toda una estructura compleja de extracción constitucional propia, como es el SIVJRN (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición), dicho sistema no tuviera una renovada continuidad estructural bajo, lógicamente, distintos parámetros de organización y funcionamiento. Ahora mismo el SIVJRN implica en su funcionamiento y estructura a los tres poderes del Estado, altas instituciones supremas de garantía, la práctica totalidad de los ministerios, decenas de organismos públicos y cientos de organizaciones sociales⁶².

Por lo tanto, los espacios orgánicos de garantías contemplarán dos instrumentos:

1) Una institución que coordine las potencialidades y sinergias de Estado y sociedad civil-popular más allá del organigrama establecido, ad hoc, para el presente proceso de paz ahora en curso. Una institución que represente la filosofía de la paz/seguridad integral; superando una visión simple, plana y vulgar de la seguridad, tomada esta en su plano «kinético».

⁶² Solo la Jurisdicción Especial para la Paz tiene 61 instancias orgánicas propias (www.jep.gov.co/Paginas/Transparencia/Talento/Organigrama.aspx). Aún mayor es la complejidad del mecanismo de reparación integral para la construcción de la paz (MRICP) que implica a cientos de instancias orgánicas.

Una institución que por su propia definición de integral debe aunar a Estado y sociedad civil. Integrando por un lado a representantes de gobierno, congreso e instituciones de naturaleza garantista. Por otro lado, debe integrar a las organizaciones de la sociedad civil-popular más representativas. Dentro del Gobierno debe tener un papel relevante la presencia de un ministerio de defensa inserto en las lógicas de la integración civil-popular.

El objeto de esta institución será fiscalizar, canalizar, coordinar, informar, gestionar y ejecutar respecto a todos los contenidos establecidos en esta ley. Muchos de los elementos que se recogen aquí como objeto o funciones son recogidos por la doctora Zarate en el artículo 3° del Proyecto. Aquí lo que se hace es pasarlos al articulado de concreción garantista institucional.

No será fácil articular una institución que recoja por un lado los presupuestos para evitar la violencia de sesgo político social, la violencia estructural y, por otro lado, de manera global, cerrar los espacios que puedan conducir a la reactivación del conflicto armado.

2) Una Jurisdicción extraordinaria especializada para los delitos y problemáticas relativas a vulneraciones atentatorias contra la paz. Especializada respecto a su ámbito criminal en delitos concretados en un título propio del código penal. Esta jurisdicción podría recoger también los restos y subsiguientes derivas procesales del presente Tribunal para la Paz⁶³.

Artículo 6°. Instrumentos orgánicos

Todos los poderes públicos están sometidos a la especial protección y desarrollo del derecho a la paz como derecho y deber fundamental, en los términos concretados en esta Ley.

La importancia de un tratamiento integral de la seguridad amerita la creación de dos ámbitos especiales:

1) Instituto de Estado para la Paz Integral

a) Su finalidad se corresponde con la definición de paz fijada en esta misma ley, como es la generación de un sistema en el que es posible habilitar y capacitar a personas y comunidades para desarrollar su personalidad de manera integralmente segura, libre e igual. Todas sus funciones serán interpretadas en consonancia con dicha definición y los contenidos de los derechos y los deberes en esta ley expuestos.

b) Su composición estará conformada por:

Consejo Ejecutivo, formado por representantes del Estado: Congreso, Gobierno, Defensoría y Procuraduría; así como por representantes de las cuatro organizaciones más representativas de la sociedad civil-popular.

⁶³ Los tribunales extraordinarios destinados a competencias fuera de la jurisdicción ordinaria -a causa de la necesidad de especialización obligada por una problemática de especial trascendencia- están perfectamente contemplados en casi todas las jurisdicciones.

Consejo Asambleario, compuesto por las asociaciones más representativas del tejido civil-popular y especialmente de aquellas cuyo objeto fundacional sean los derechos humanos y el estudio sobre la paz.

c) El objeto estará enfocado en la elaboración, propuesta y coordinación de aquellos elementos políticos, sociales y económicos que construyen un escenario de políticas públicas que hagan irreversible la repetición de un conflicto armado estructural.

El propósito es centralizar objeto y competencias sobre una arquitectura político-institucional con capacidad y legitimidad suficiente para potenciar un escenario integral de concordia nacional

d) Sus funciones abarcarán tres niveles de prioridad.

Primero, respecto a un sistema de seguridad primario en la protección del derecho a la vida y la integridad física de actores políticos y sociales.

Segundo, respecto a un sistema de seguridad estructural respecto a las políticas públicas que doten de equilibrio y procura existencial suficiente a todas las comunidades y grupos del país.

Tercero, respecto a focalizar el germen de cualquier conflicto armado con vis política o social.

e) Sus competencias serán de tipo consultivo, informativo, coordinador, gestor y ejecutivo.

f) Poseerá capacidad resolutoria de última instancia administrativa respecto a los recursos preceptivos en las materias propias de su competencia.

2) Tribunal para la Seguridad Integral

Se constituirá un tribunal especial para toda la tipología penal relativa a vulneraciones atentatorias contra la paz y la seguridad integral. Esta tipología deberá ser específicamente fijada, definida y desarrollada por ley.

3) Una ley estatutaria desarrollará los contenidos orgánicos exigidos en el presente articulado.

En función de las anteriores consideraciones, y del instrumento propuesto ad hoc, se podría prescindir del Capítulo V («De los mecanismos de solución de conflictos»), ya que de por sí completan de manera exhaustiva los mecanismos de garantía y de solución de conflictos.

III. 5. Consideraciones explicativas en torno al Capítulo IV (artículo 8º)

El hecho de introducir mecanismos de garantía institucionales como los del artículo 6º amerita que se introduzca una disposición de transitoriedad por la cual la institucionalidad garantista generada en esta ley se norma al margen de los instrumentos ad hoc creados en toda la normatividad propia del último Acuerdo de Paz, sin que pueda interferir en ninguno de sus cometidos hasta su definitiva desaparición.

Habría una parte de los mecanismos del actual Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición que son de transitoriedad, y otros mecanismos dotados de cierta vocación de permanencia. Aquellos mecanismos del Sistema tales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la propia Jurisdicción Especial para la Paz son mecanismos temporales que tienen, por definición, una fecha de finalización de sus actividades. Por el contrario, otros tales como la Unidad especial para la búsqueda de personas, las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz o las Garantías de no repetición tiene vocación de permanencia ya que sus fines y objetivos son de tipo estructural y coinciden básicamente con los del Instituto propuesto. Lógicamente estos últimos deberían pasar a formar parte del Instituto de Estado para la Paz Integral en un plazo concreto de tiempo.

Capítulo IV. Vigencia de la ley

Artículo 7°. Vigencia de la ley.

La presente ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le son contrarias.

Bien entendido que toda la normatividad de rango constitucional en torno al Proceso de Paz incurso seguirá vigente hasta la consumación de lo en ella preceptuado, más concretamente todo lo incluido en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. No obstante, aquellos instrumentos del sistema con objetivos de mayor perennidad podrán tener un proceso de integración en el Instituto de Estado para la Paz Integral.

IV. CONCLUSIONES

A. Base político-social

Este trabajo se titula «El difícil tránsito de estructura de violencia a cultura y estructura paz. Colombia: Una propuesta en torno al proyecto de ley estatutaria sobre derecho y deber a la paz». Por lo tanto, plantea un problema: la estructura de violencia crónica en Colombia. Esta violencia no es solo una violencia común al uso, sino una violencia con vis política y carácter ideológico por lo no puede ser tratada como una simple y plana violencia delincencial salvo que se quiera seguir convirtiéndola en crónica.

Su estructura crónica parte del hecho de que pocos episodios se conocen de una violencia tan aguda como los originarios de la etapa de «La Violencia», que heredaba los por lo menos tres ciclos de violencia decimonónica. Las consecuencias de La Violencia fue la práctica desaparición del Estado a partir de ese momento, lo que dio lugar a una lucha a varias bandas por la patrimonialización del territorio, el sojuzgamiento de personas y la ocupación de bienes. Dicha desaparición del Estado dio lugar a la realidad de un nuevo estado de naturaleza en

donde nada protegía y todo conformaba un sistema de hostilidad general; y la consecuencia de ello sería como diferentes poblaciones y colectivos se refugiaron y se vincularon para protegerse de la ausencia de Estado. Llegada la etapa del denominado Frente Nacional, aquellos actores que luchaban por patrimonializar el Estado acaban consensuando un reparto del poder al que no se le puede llamar regeneración del Estado sino reparto organizado de un nuevo Ente Administrativo. A partir de ahí se acomete la proscripción de todo actor social colectivo autónomo generado en las décadas anteriores, y de manera añadida se sigue persiguiendo la disidencia social de manera radical dentro de un marco económico social de radicales desigualdades que perdura hasta la actualidad.

Las anteriores sinergias del Ente Administrativo (o anti-Estado) generan un reactivo a modo de múltiples insurgencias de muy variada tipología con una fuerte capacidad de implantación, crecimiento y resistencia. En ese contexto la construcción de un Estado básico es muy difícil y por ello múltiples territorios, espacios sociales, entramados económicos y tramas políticas se convierten en organizados espacios delincuenciales autónomos –al margen incluso del conflicto armado clásico– en donde las diferentes administraciones públicas se han visto impotentes y penetradas. Todo conduce a un estado de permanente violencia incontrolada en donde todos los actores terminan siendo víctimas incluso de sí mismas.

En no pocas ocasiones se ha producido un intento por pactar una solución de re-generación de la República. Estas treguas y pactos serían sistemáticamente saboteados y deformados, ya desde Guadalupe Salcedo hasta la muerte de los tres candidatos presidenciales en 1990 pasando por el desiderátum del Unión Patriótica; ello ha conllevado la consecuente incapacidad/imposibilidad de generar un «estado de paz» e incluso un «Estado». El Acuerdo final actual (2016) parece ser un salto cualitativo en voluntad política y sofisticación de instrumentos pactistas, pero actualmente hay una sensación de atascamiento en medio de un serial de desafecciones y de incumplimientos notables del mismo.

B. Plataforma jurídica

Este trabajo tiene como punto central el derecho a la paz. El derecho a la paz es casi inédito en el derecho comparado y solo tres países tienen algunos remedos constitucionales al respecto, casi más simbólicos que efectivamente normativos. solo a nivel convencional internacional se ha podido trabajar en la generación de un derecho colectivo a la paz e incluso en un desarrollo colateral al mismo en torno al concepto seguridad humana. Todo ello con enclave cronológico en la última década del siglo XX y a rebufo del hipotético final de la guerra fría. La historia de su desarrollo normativo en sede de Naciones Unidas es una historia inconclusa respecto a la determinación universal declarativa del derecho a la paz, pero deja un amplio elenco de elementos respecto a la paz tomada esta en un sen-

tido integral. Los instrumentos de Naciones Unidas, en torno a una cultura de paz, lo convierten en un derecho-síntesis que abarca todos los elementos necesarios no solo para acabar con los conflictos sino para prevenir los conflictos desde la raíz. A los instrumentos de cultura de paz se suma –y casi se yuxtapone– la conceptualización desarrollada en torno al ítem de la seguridad, que a partir del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se ha dotado de contenidos

Colombia posee un trinomio constitucional –artículos 22 y 95.6, más el Preámbulo como criterio de concatenación sustancial– hábil para poder operar a partir de él. El instrumento preceptuado para ello es una Ley Estatutaria. En principio una ley estatutaria no tiene límites en su extensión, pero la prudencia aconseja que sus contenidos no sean demasiado expansivos sino concretos, aunque polivalentes, omnicomprensivos y eficaces.

Metodológicamente lo primero que debe hacer la ley es diferenciar dos ámbitos diferentes. Por un lado, la paz como sistema estructural con vocación instrumental de permanencia y, por otro, la paz como instrumento de coyuntura para solventar conflictos puntuales.

El concepto marca el fin, como debe ser un sistema en el que es posible habilitar y capacitar a personas y comunidades para desarrollar su personalidad de manera integralmente segura, libre e igual. Concepto que hay que abordar también en su cara pasiva, en torno al significado de la violencia, tanto en su forma clásica bélico-coyuntural, como en su más novedoso modo de violencia estructural, en donde el individuo y las comunidades se ven violentados por condiciones económicas, sociales o culturales de coacción, sometimiento, vulnerabilidad y menesterosidad.

El enunciado del derecho marcará el objeto, en torno a la erradicación de la violencia –y de la violencia política fundamentalmente– a partir de atajar y prevenir formas de inseguridad primaria, discriminación y desigualdad como gérmenes de estructuras de violencia económica, social, cultural, psicológica y, finalmente, como resultando de todas ellas, de violencia política.

La paz como deber implica principalmente al Estado, y apela a un deber supremo del Estado para la erradicación de la violencia en todas sus formulaciones, ya que el Estado es, por definición –desde Hobbes–, garante de la seguridad integral del ciudadano. Ahí entran una serie de funciones tales como: legislar con base al principio del apoyo mutuo, evitando dinámicas culturales y jurídicas de depredación social, cultural o religiosa; e incardinar las políticas públicas para la dotación de condiciones existenciales básicas, a través de la dotación de una procura existencial básica (sanitaria, educativa, habitacional, laboral y de previsión). Dotación con base a una creación de sinergias sociales que creen comunidad y no solo sociedad económico-mercantil.

Como ya está establecido en el pensum universal los derechos planos sin mecanismos de garantía no son derechos sino papeles que terminan siendo

banalizados. Por ello aquí se establece un elenco de garantías desdoblado en dogmáticas y orgánicas. Las garantías dogmáticas intentan evitar la aleatoriedad de los criterios interpretativos de los derechos y por ello aquí se propone convertir los principios en reglas, concretándose en tres: a) convencionalidad, por el que todos los instrumentos internacionales de derechos conexos firmados se aplicaran de manera sustancial; b) progresividad, por el que todos los derechos conexos se aplicarán de manera no regresiva, es decir no disminuyendo su entidad cualitativa o cuantitativa, salvo en situaciones de excepcionalidad puntual; c) prioridad, por el que la política presupuestaria y de políticas pública tendrá como primer objetivo los recursos para la cobertura de todos los derechos conexos al sistema de paz.

Finalmente, la propuesta para el proyecto contempla como punto neurálgico de la garantía orgánica la creación de un Instituto independiente con composición transversal gubernativa-institucional-civil. Con competencias de tipo consultivo, informativo, coordinador, gestor y ejecutivo, y con capacidad resolutoria de última instancia administrativa respecto a los recursos preceptivos en las materias propias de su competencia. Y cuyo objeto sea: la eficacia del propio derecho colectivo a la paz desarrollado en el resto del articulado, y concretado en la salvaguarda de un sistema de seguridad primario en la protección del derecho a la vida y la integridad física de actores políticos y sociales; la generación de un sistema de seguridad estructural respecto a las políticas públicas que doten de equilibrio y procura existencial suficiente a todas las comunidades y grupos del país; así como la focalización y diagnosis del germen de cualquier conflicto armado con vis política o social.

La Ley estatutaria pretende ser un marco de racionalización estructural de un concepto-derecho-sistema de paz y seguridad integral. En manos de la actual clase política se encuentra el poder enmendar a todo el viejo estamento político que no supo o no fue capaz acabar con el trágico y estructural estado de violencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCACER, R. (2012). «Discurso del odio y discurso político». *RECPC*, 14.
- ALEMANY, J. (1998). «¿La paz, un derecho humano?». *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos (Revista Aragonesa de Administración Pública. II monografía)*. Zaragoza: D.G.A.
- ALEXY, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: C. E. P. C.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2019). *Situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/40/3/Add.3*.
- BOULDING, K. (1989). *Three Faces of Power*. Beverly Hills CA: Sage Publications.

- BUZAN, B., WEAVER, O., WILDE, J. (1997). *Security: A New Framework for Analysis.*: London: Lynne Reinner Publishers.
- CAPITINI, A. (1967) *Le tecniche della nonviolenza*. Milán: Feltrinelli.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (www.csis.org).
- CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA (1949).
- CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA (2009).
- CONSTITUCIÓN DE CUBA (2019).
- CONSTITUCIÓN DE ECUADOR (2008).
- CONSTITUCIÓN DE JAPÓN (1947).
- CONSTITUCIÓN DE PERÚ (1993).
- CONSTITUCIÓN DE SUIZA (1999).
- CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA (1999).
- CORTE CONSTITUCIONAL (T-406/92).
- CORTE CONSTITUCIONAL (T-571/92).
- CORTE CONSTITUCIONAL (C-225/95).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2019). *Informe de seguimiento alerta temprana 026*, Bogotá.
- FERRAJOLI, L. (2001). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (2019). *Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque*. Bogotá.
- GACETA DEL CONGRESO (2019). N° 658, *Proyecto de Ley Estatutaria*, n° 09.
- GALLÓN, G. (1991). *Guerra y constituyente*, Bogotá: Comisión Andina de Juristas.
- GALTUNG, J. (1975) «Structural and direct violence». *Essays in Peace Research*, vol. I, Copenhagen.
- GALTUNG, J. (1998). *Tras la violencia, 3 r: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bilbao: Bakeaz.
- HOBBS, T. (1980). *Leviatán*. México D. F: F. C. E.
- JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ ([www.jep.gov.co/Paginas /Transparencia/Talento/Organigrama.aspx](http://www.jep.gov.co/Paginas/Transparencia/Talento/Organigrama.aspx)).
- LEDERACH, J. (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Gernika Gogoratz.
- MASLOW, A. (1943). *A Theory of Human Motivation* (<http://www.yorku.ca/dept/psych/classics/author.htm>), *York University, Toronto*.
- MAYOR, F. (1997). *El derecho humano a la paz*. París: Unesco
- O. N. U. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Res. 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.
- O. N. U. (A/RES/33/73, 15 de diciembre de 1978).
- O. N. U. (A/RES/39/11, 1 de noviembre de 1985).
- O. N. U. (A/47/277- S/24.111, 17 de junio de 1992).
- O. N. U. (A/157/22, 12 de julio de 1993).
- O. N. U. (A/RES/50/173, 22 de diciembre de 1995).
- O. N. U. (A/RES/52/15, 20 de noviembre de 1997).
- O. N. U. (A/RES/53/243, 6 de octubre, 1999), *Declaración sobre Cultura de Paz y Programa de Acción*.
- O. N. U. COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (*Observación General n° 1*, E/1989/22).

- O. N. U. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (*Observación General n° 3*, E/1991/23).
- PALACIOS, F. (2002) «Violencia, Derechos Humanos y democracia en Colombia: la precaria o imposible justificación del Estado constitucional», *El Vuelo de Ícaro. Revista de Derechos Humanos*, n° 2-3.
- PALACIOS, F. (2008) «Globalización, discurso belicista y estado de excepción universal. Sobre la necesaria institucionalización del derecho a la paz», *Revista de Paz y Conflictos*, n° 1, Universidad de Granada (Instituto de la Paz y los Conflictos).
- PALACIOS, F. (2014). «Del proceso destituyente al proceso constituyente. Diez elementos para una democracia radical», en R. Martínez (ed.), *Teoría y práctica del poder constituyente*. Valencia: Tirant.
- PNUD (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México D.F: F.C.E.
- RUBIO, F. (1995). *Derechos fundamentales y principios constitucionales*. Barcelona: Ariel.
- SÁNCHEZ, C. (2015). «Acción integral y consolidación en Colombia, de la mano en el camino hacia la paz», en NIÑO, C., (comp.), *Perspectivas y prospectivas de la seguridad en Colombia*. Bogotá: USTA.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, N° 09/2019.
- THE CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, (www.ceip.org).
- THE PROYECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY (www.newamericancentury.org).
- UNESCO (1997). *El Correo de la Unesco*, noviembre de 1977. París (<https://es.unesco.org/courier/>).
- VASAK, K. (1998) «El derecho humano a la paz», *Tiempo de paz* n° 48, Madrid.
- VAUGHAN-WILLIAMS, N. (2010). *Critical security studies: An introduction*. Oxford: Routledge.
- VV. AA., Congreso de la República (2019). *¿En qué va el Acuerdo de Paz? Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz*, Informe 01, 2019.
- VV. AA., Congreso de la República (2020), *En qué va la paz a dos años del gobierno Duque*, Informe 04.
- WEBER, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: F.C.E.