

Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia

Informe sobre América Latina N°49 | 29 de agosto de 2013
Traducido del inglés

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción	1
II. Justicia transicional en Colombia	3
A. El marco de justicia transicional	3
B. Ensayo y error en la Ley de Justicia y Paz	4
C. El contexto legal internacional	7
III. La política de la justicia transicional.....	10
A. Actitudes con respecto a las conductas indebidas.....	10
B. Riesgos para la sostenibilidad	13
C. Hacia un acuerdo viable de justicia transicional.....	17
IV. Justicia.....	20
A. Amnistía para los delitos políticos de las FARC.....	20
B. Persecución penal a los máximos responsables de las FARC.....	25
C. Los casos restantes.....	27
D. Agentes del Estado.....	31
V. Verdad	34
A. Comisión de la Verdad.....	34
B. Conexión entre la Comisión de la Verdad y la persecución penal.....	39
C. Verdad y memoria.....	40
VI. Reparación.....	42
A. Ley de Víctimas: una promesa incumplida	42
B. Obstáculos para la reparación integral.....	44
C. Reparación por parte de las FARC	46
VII. Garantías de no repetición	48
A. Incentivar la reintegración	48
B. Combatir la violencia post-conflicto.....	51
C. Fortalecer la gobernabilidad.....	54
VIII. Conclusión	57
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	58
B. Acerca de International Crisis Group.....	59
C. Informes y boletines informativos de Crisis Group sobre América Latina desde 2010 ..	60
D. Consejo de administración de International Crisis Group	61

Resumen ejecutivo

Si el gobierno del Presidente Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) quieren sentar las bases de una paz sostenible a medida que avanzan hacia un desenlace exitoso de los diálogos iniciados a finales de 2012, tienen que concertar un plan claro, creíble y coherente que enfrente los abusos de derechos humanos cometidos por todas las partes. Esta no es tarea fácil. Cualquier acuerdo sostenible deberá ser aceptable no solo para las dos partes. Encontrar un terreno común entre la guerrilla, el gobierno, los críticos de las negociaciones de paz, las víctimas y un público en gran medida desfavorable hacia las FARC es difícil, pero lo será aún más en la cúspide del ciclo electoral de 2014. No obstante, dado que las cortes, el Congreso y los electores desempeñarán un papel importante en la ratificación y aplicación de las medidas de justicia transicional, el interés de ambas partes en una transición estable debería compensar el costo de llegar a un acuerdo que sobrepase sus estrechos intereses. De otra manera, el declive del apoyo popular, la controversia política y los desafíos legales amenazan con socavar tanto la justicia como la paz.

La justicia para las víctimas de todos los actores del conflicto, incluyendo a las víctimas de los agentes del Estado, es un aspecto esencial de cualquier régimen viable de justicia transicional. Aquellos que resulten ser los máximos responsables de los delitos más graves, de cualquiera de los lados, tienen que ser juzgados y se les debe imponer penas apropiadas, que sólo bajo condiciones muy estrictas podrían ser reducidas. Una amnistía puede cubrir solamente los delitos políticos y los crímenes conexos al delito político, pero nunca los crímenes de guerra y los de lesa humanidad. Los miembros de las FARC que estén fuera de la categoría de máximos responsables podrían ser elegibles para un proceso administrativo que, bajo condiciones vinculadas a la reconciliación, garantice penas reducidas o la suspensión de la ejecución de la pena en el caso de que sean condenados por delitos relacionados con el conflicto. Los detalles del modelo de justicia transicional aplicable a agentes del Estado deben ser dejados en manos del Congreso.

Los elementos referidos del modelo de justicia transicional deben ir acompañados por mecanismos de búsqueda y narración de la verdad, sobre todo a través de una comisión de la verdad independiente y de iniciativas locales de memoria. También debe existir un compromiso renovado con la reparación integral y un plan convincente para lograr una mejor gobernabilidad, incluyendo el fortalecimiento institucional y el establecimiento de un proceso creíble de depuración, que ayude a prevenir un retorno a la violencia armada.

Llegar a un acuerdo sobre un modelo integral de justicia transicional tendrá costos para ambas partes. Las actitudes sobre los crímenes cometidos durante el conflicto han comenzado a cambiar, pero tanto el gobierno como las FARC aún tienen mucho que hacer para reconocer plenamente su respectiva responsabilidad por las múltiples violaciones de los derechos humanos. La agenda de negociación no menciona varios aspectos claves para un acuerdo de justicia transicional adecuado, tales como los mecanismos para establecer la responsabilidad penal individual y la reparación. En medio de una creciente presión para concluir los diálogos antes de que comiencen las campañas electorales presidenciales y legislativas de 2014, ambas partes podrían estar tentadas a conformarse con un acuerdo expedito pero que no cumpla

con los estándares nacionales e internacionales de los derechos de las víctimas. Una solución a la que se llegue de manera fácil podría satisfacer los imperativos políticos de corto plazo pero sería un error en el largo plazo. Esto no sólo provocaría problemas legales sino que alentaría a los opositores de los diálogos de paz, quienes fundamentan gran parte de su oposición en el rechazo a la “impunidad” para las FARC.

Ambas partes, por lo tanto, tienen un interés común en lograr un acuerdo perdurable. La mejor manera de generar esa sostenibilidad es la de respetar las obligaciones de Colombia establecidas en múltiples tratados de derechos humanos y de derecho penal internacional. Estos, junto con la legislación y jurisprudencia internas, no son obstáculos para la paz sino la base para un acuerdo en el que todos los sectores sociales, aun los críticos moderados de las negociaciones, podrían sentirse representados y que podría superar el escrutinio judicial. Las partes no deberían desarrollar por sí mismas todos los aspectos de un modelo de justicia transicional, pero sí deberían diseñar las disposiciones que generen seguridad jurídica para los miembros de las FARC, garanticen los derechos de las víctimas y fomenten el apoyo social de modo que se evite el desgaste del régimen de justicia transicional en disputas políticas y legales.

Colombia está en una posición probablemente mejor que la de muchos otros países que emergen de conflictos para fortalecer su proceso de paz con un modelo de justicia transicional integral. Los años de experiencia en el tratamiento de los paramilitares desmovilizados bajo la Ley de Justicia y Paz de 2005 (LJP) han producido una gran cantidad de lecciones acerca de lo que puede funcionar. Se encuentra en curso un programa masivo de reparación para todas las víctimas y se ha avanzado en la búsqueda de la verdad, a pesar del conflicto. Sin embargo, los negociadores y los encargados de las políticas necesitan tomar en serio las limitaciones financieras y administrativas. En particular, deben procurar no repetir el error de establecer un sistema ambicioso en el plano legislativo, pero que en la práctica tendría dificultades para defender los derechos de las víctimas. Como punto de partida, deben admitir que esta es una tarea de largo aliento y establecer a partir de allí la secuencia de las medidas de justicia transicional y su prioridad frente a otras demandas que compiten por los recursos del Estado, incluyendo aquellas que se deriven de la implementación de un acuerdo de paz. La comunidad internacional debe proporcionar apoyo financiero y logístico a las instituciones de justicia transicional tanto nuevas como existentes y debe, de igual manera, cooperar en la implementación de las garantías de no repetición.

Es esencial poner fin al conflicto armado para avanzar hacia una Colombia más pacífica, justa y democrática. Pero no se puede construir un futuro estable sin reconocer el pasado. Por más de cinco décadas, el conflicto ha cobrado la vida de unas 220.000 personas, ha desplazado a más de cinco millones y ha convertido en refugiados a casi 400.000. Se han cometido innumerables crímenes graves, incluyendo masacres, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, secuestros, torturas y violencia sexual o de género. Develar los perpetradores y sus redes, castigar a los máximos responsables de ambas partes, proporcionar reparaciones adecuadas a las víctimas e instaurar un régimen político y social bajo el cual no se repitan tales atrocidades son los pasos necesarios hacia una paz duradera. Completar este proceso tomará probablemente décadas. Lo que el gobierno y las FARC tienen que hacer ahora es acordar la hoja de ruta para una transición larga, pero definitiva, hacia la paz.

Recomendaciones

Para alcanzar un acuerdo de paz definitivo que sea social y jurídicamente sostenible, en el tratamiento de los asuntos relativos a la justicia transicional

A las partes negociadoras:

1. Incluir en el acuerdo definitivo un reconocimiento de las responsabilidades y los correspondientes pedidos de perdón por las violaciones de los derechos humanos, así como un compromiso con la defensa y promoción de los derechos de las víctimas, dentro de un lenguaje claro que afirme, en relación con la justicia transicional, que:
 - a) la verdad sobre el conflicto debe ser conocida, particularmente en relación con las redes que lo permitieron y apoyaron, y revelada a través de una comisión de la verdad independiente y creíble que considere a todos los actores;
 - b) los juicios de los máximos responsables de ambas partes por graves crímenes internacionales (crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra) son esenciales;
 - c) el marco de reparación establecido por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 es un gran avance pero se puede complementar con otras medidas, y
 - d) las garantías de no repetición requieren de reformas institucionales, incluyendo un proceso sólido de depuración (*vetting*) de los funcionarios involucrados en violaciones de los derechos humanos.
2. Abordar la justicia transicional de manera integral en el acuerdo final, pero dejar el diseño de las medidas específicas a las instituciones apropiadas.
3. Comprometerse a participar en los procedimientos de una comisión de la verdad, contribuyendo a las iniciativas de memoria, proporcionando respuestas acerca de los muertos y desaparecidos, así como preservando y poniendo los archivos estatales y los registros de las FARC a disposición de la comisión de la verdad, los fiscales, los jueces y otras autoridades públicas.
4. Facilitar la participación de la sociedad civil y de las víctimas en los diálogos mediante el fomento del debate público sobre las medidas de la justicia transicional.

Para garantizar la aplicación de un régimen de justicia transicional sostenible

Al Gobierno, al Congreso y al Fiscal General de la Nación de Colombia:

5. Establecer una comisión de la verdad lo suficientemente fuerte como para cumplir con las expectativas de las víctimas, fortalecer la legitimidad del Estado en las comunidades y establecer una narración colectiva sobre el conflicto a través de:
 - a) el establecimiento de mecanismos de consulta, que incluyan a las víctimas, antes de la adopción de la legislación que establezca la comisión, y

- b) la concesión de un plazo suficiente para que la comisión cumpla con un mandato que le permita examinar a todos los actores del conflicto, y que incluya la formulación de recomendaciones para preservar la memoria, mejorar la reparación y el desarrollo de reformas institucionales que permitan desmantelar las redes ilegales y evitar que se repita la violencia.
6. No asignarle funciones judiciales a la comisión.
 7. Proporcionar una amnistía para todos los delitos políticos (y los delitos conexos a delitos políticos) cometidos por miembros de las FARC.
 8. Facilitar el juzgamiento de los máximos responsables, ya sea de las FARC o del Estado, por crímenes internacionales graves cometidos durante el conflicto armado; asegurar que los cargos reflejen adecuadamente la magnitud de los crímenes cometidos durante el conflicto y que los crímenes de género estén debidamente representados; permitir flexibilidad en las penas a los máximos responsables, condicionada a la revelación de la verdad, a la reparación y (para los miembros de las FARC) al desmantelamiento de las estructuras armadas.
 9. Establecer para los miembros de las FARC desmovilizados, que no figuren entre los máximos responsables, un procedimiento administrativo vinculado a los programas de reintegración, que permita acordar reducciones o suspensiones de la ejecución de las penas, sujeto a condiciones tales como revelar la verdad y contribuir a la reparación, en el caso de que sean juzgados y encontrados culpables por delitos relacionados con el conflicto.
 10. Exonerar a los miembros de las FARC de la extradición siempre y cuando cumplan con condiciones específicas, incluyendo la desmovilización y la no reincidencia en actividades delictivas.
 11. Trabajar hacia la aplicación oportuna de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 como un instrumento para la reparación integral, mediante el fortalecimiento de las instituciones locales de manera que puedan ser aliados eficaces; hacer que las instituciones nacionales encargadas de proteger los derechos de las víctimas sean más sensibles a las preocupaciones locales y estén más presentes en las zonas de conflicto; y ayudar al desarrollo de la capacidad institucional de los grupos de víctimas y de las organizaciones de derechos humanos.
 12. Conseguir que se depositen los activos de las FARC en el Fondo de Reparación de las Víctimas (ya sea voluntariamente por las FARC o a través de la confiscación por parte del Estado), para que la Unidad de Víctimas pueda recurrir a ellos y destinarlos a las compensaciones.
 13. Asegurar que las garantías de no repetición se cumplan a través de medidas eficaces para la reintegración de los miembros de las FARC (incluyendo un plan de protección integral), mayores esfuerzos para luchar contra los nuevos grupos armados ilegales, y una depuración exhaustiva de funcionarios, incluyendo a los miembros de las fuerzas de seguridad.
 14. Redoblar los esfuerzos para fortalecer las instituciones civiles y la gobernabilidad democrática en las regiones en conflicto, sobre la base de las lecciones aprendidas en esfuerzos anteriores.

A la comunidad internacional:

15. Proporcionar financiamiento, apoyo y asesoría técnica a la comisión de la verdad y a otras instituciones pertinentes y poner a su disposición toda la información concerniente sobre el conflicto armado y los delitos graves, en particular las desapariciones.
16. Dar apoyo financiero y logístico a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de iniciativas de memoria y de búsqueda de la verdad desde las comunidades, así como a las instituciones nuevas y existentes de justicia transicional, y oponerse a cualquier obstáculo a las investigaciones y juzgamientos llevados a cabo en el marco de la justicia transicional.
17. Organizar, en conjunto con el gobierno, un esfuerzo de cooperación financiera multianual que contribuya a asegurar el cumplimiento de las garantías de no repetición establecidas en el acuerdo de paz, entre otras cosas:
 - a) focalizando la cooperación técnica y financiera en el fortalecimiento de las autoridades civiles, dando prioridad a las instituciones locales, a los proveedores de servicios sociales y a las instituciones encargadas de proteger los derechos de las víctimas;
 - b) fomentando y dando apoyo financiero y técnico para la participación de la sociedad civil y del sector privado en las oportunidades económicas de origen comunitario para la reintegración de los miembros desmovilizados de las FARC, y
 - c) apoyando el fortalecimiento de las agencias civiles encargadas de hacer cumplir la ley, de las instituciones judiciales y las de derechos humanos, en las zonas más afectadas por el conflicto.

Bogotá/Bruselas, 29 de agosto de 2013

Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia

I. Introducción

Los diálogos de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el mayor y más antiguo grupo guerrillero del país, se iniciaron en La Habana en octubre de 2012¹. Estas no son las primeras negociaciones, y no hay ninguna garantía de que un conflicto que ha durado más de medio siglo finalmente culminará. Las hostilidades que persisten aún podrían derrumbar el proceso, las posiciones de las partes sobre ciertos puntos importantes siguen muy distantes, existe una fuerte oposición en torno al expresidente Uribe (2002-2010) y continúan las dudas sobre si el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el otro grupo guerrillero, se unirá al proceso. Sin embargo, hasta el momento el optimismo inicial sigue justificado. En mayo fue anunciado un acuerdo parcial en torno al “desarrollo agrario integral”, el primero de los cinco temas sustanciales de la agenda. La velocidad de las negociaciones indica que llegar a un acuerdo definitivo a finales de 2013 o principios de 2014, como el gobierno lo prefiere, es difícil pero no inalcanzable.

Al encontrarse aparentemente resuelto el punto sobre el desarrollo rural, el problema en la raíz del conflicto armado, será determinante buscar un terreno común acerca de la justicia transicional para hacer sostenible cualquier acuerdo de paz. La “justicia transicional” abarca “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los esfuerzos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala”². Esto requiere hacer frente a temas delicados; sin embargo, ambas partes pueden obtener beneficios importantes a largo plazo de un proceso integral. La implementación de medidas interconectadas con el fin de defender los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición generaría la seguridad jurídica necesaria para los miembros de las FARC; facilitaría la reintegración y la reconciliación con una sociedad que es en su mayoría desfavorable al grupo; y legitimaría el acuerdo, a nivel nacional e internacional. El reconocimiento de responsabilidades, el desmantelamiento de las redes de apoyo y los cambios institucionales también contribuirían a prevenir la repetición de la violencia basada en agravios pasados. Las medidas de justicia transicional no pueden por sí solas garantizar una paz duradera, pero son una parte necesaria de una transición exitosa.

¹ Para el análisis previo de las perspectivas de un acuerdo de paz con las FARC, véase Crisis Group, Informes sobre América Latina N°45, *Colombia: ¿por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012; N°30, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, 26 de marzo de 2009; y N°1, *Colombia's Elusive Quest for Peace*, 26 de marzo de 2002. Para facilitar la lectura, este informe utiliza los términos “negociaciones de paz” o “diálogos de paz”, a pesar de que lo que se negocia son las condiciones para la terminación del conflicto armado. La construcción conjunta de la paz es la que se produciría después de las negociaciones. Para el enfoque que subyace al proceso de la Habana, véase Sergio Jaramillo, “Transición en Colombia ante el proceso de paz y la justicia”, *El Tiempo*, 13 de mayo de 2013.

² “Informe del Secretario General de las Naciones Unidas: El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, S/2004/616, 23 de agosto de 2004, párr. 8.

Este informe analiza, en primer lugar, el marco legal e institucional de las medidas existentes de justicia transicional. Posteriormente, explica el proceso de ratificación y aplicación de las normas de justicia transicional en un contexto de alta polarización política. Las siguientes secciones detallan cómo se pueden satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. Incorporando trabajo de campo realizado en el Oriente Antioqueño y Urabá (en los departamentos de Antioquia y Chocó), dos regiones especialmente afectadas por el conflicto armado, el informe se fundamenta en entrevistas con autoridades y funcionarios, exguerrilleros, fiscales, jueces, representantes de la sociedad civil, académicos, militares activos y en retiro y víctimas de la guerrilla, de los paramilitares y de los agentes del Estado por igual³.

³ Para los antecedentes sobre estas regiones véase Clara Inés García, *Urabá: Región, actores y conflicto, 1960-1990* (Bogotá, 1996); María Roldán, *Blood and Fire: La Violencia in Antioquia, Colombia, 1946-1953* (Durham, 2002), pp. 171-227; Clara Inés García de la Torre y Clara Inés Aramburo Siegert (eds.), *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia: Oriente y Urabá Antioqueño 1990-2008* (Bogotá, 2011).

II. Justicia transicional en Colombia

La justicia transicional en Colombia ha avanzado significativamente desde los borradores elaborados en el 2003, de los que dos años más tarde salió la Ley de Justicia y Paz (LJP), diseñada para hacer frente a los graves crímenes de paramilitares desmovilizados. La jurisprudencia posterior de las cortes nacionales e internacionales, las reformas legales y nuevas medidas, tales como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley de Víctimas) de 2011, el Marco Jurídico para la Paz del 2012 y los “Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación” bajo la Ley 1424 (2010), han reconfigurado tanto las normas como la práctica. Como resultado, se ha producido una red cada vez más densa de leyes e instituciones y se ha ganado una importante experiencia en materia de justicia transicional, pero también se ha limitado el margen de maniobra para el actual proceso de paz. Aún más, la reforma de 2012 a la LJP revivió las preocupaciones de que a las víctimas les correspondería la peor parte, y existe el riesgo de que las ambigüedades presentes en el Marco Jurídico para la Paz puedan ser aprovechadas para fomentar la impunidad.

A. *El marco de justicia transicional*

El marco legal e institucional para la justicia transicional fue completamente reformado en el período previo a los diálogos de paz de La Habana. El Congreso aprobó la Ley de Víctimas y el Marco Jurídico para la Paz. Este último es el principal fundamento jurídico para las negociaciones. Eleva los principios de justicia transicional a nivel constitucional y contempla la creación de medidas encaminadas a facilitar la terminación del conflicto armado, al tiempo que protege “en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”⁴. También prevé que el Congreso aprobará una serie de leyes conexas, por ejemplo sobre la persecución penal y la sanción de los delitos cometidos durante el conflicto, en un plazo de cuatro años contados a partir de la presentación al Congreso de la primera ley implementadora. El marco permite el tratamiento penal diferenciado de las FARC y el ELN, así como de agentes del Estado, en relación con su conducta en el conflicto, y obliga a la creación de una comisión de la verdad⁵.

Varias de las disposiciones son muy controvertidas. En particular, los defensores de derechos humanos han argumentado que una disposición que admite una legislación para permitir la “selección” de algunos casos para la persecución penal, mientras concede una renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados, podría contravenir las obligaciones de Colombia de investigar, juzgar y sancionar violaciones graves del derecho internacional humanitario (DIH) y del derecho internacional de los derechos humanos⁶. La preocupación de

⁴ “Acto Legislativo 01 de 2012”, 31 de julio de 2012, Artículo 1. El Artículo 22 de la Constitución de 1991 establece que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

⁵ El marco establece medidas de justicia transicional que solo se aplican a los “grupos armados al margen de la ley”, categoría en la cual la jurisprudencia colombiana considera incluidos las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las FARC y el ELN, pero no los nuevos grupos armados ilegales (NGAI) que han surgido después de la desmovilización paramilitar y que son considerados criminales. La definición de lo que constituye un grupo al margen de la ley se elabora a partir del Artículo 1(1) del Protocolo II (1977) adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha declarado que “encuentra preocupante el concepto de selectividad y la posibilidad contemplada de renunciar a la investigación y

que esto y otros aspectos del marco podrían dar paso a la impunidad, para los agentes del Estado y los grupos armados ilegales, llevó a los defensores de derechos humanos a demandar la constitucionalidad de algunas partes de la ley⁷.

El marco fue aprobado poco después de la Ley de Víctimas de 2011. Esta estableció un esquema de reparación integral (colectiva e individual) por parte del Estado, así como medidas de restitución de tierras. Se creó una unidad en el nuevo Departamento Administrativo para la Prosperidad Social encargada de la implementación de la ley y de la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conformado por más de una veintena de ministerios y organismos estatales. Asimismo, se estableció la Unidad de Restitución de Tierras en el Ministerio de Agricultura y el Centro de Memoria Histórica (CMH), como sucesor del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), creada bajo la LJP.

B. *Ensayo y error en la Ley de Justicia y Paz*

Esta nueva estructura fue acompañada por cambios significativos en el régimen de la LJP, reflejando lecciones aprendidas durante ocho años de aplicación de la ley, deficiencias en el tratamiento judicial de los paramilitares rasos y la necesidad de prepararse para un proceso de paz con las FARC. Bajo la LJP, los miembros desmovilizados de grupos armados ilegales que han cometido delitos graves pueden recibir penas alternativas de entre cinco y ocho años a cambio de la desmovilización y la contribución a la verdad y la reparación. De no cumplirse las condiciones estipuladas, entraría en vigor la sentencia más severa del código penal. Fueron postulados unos 4.800 excombatientes, algunos de ellos guerrilleros desmovilizados, pero en su mayoría paramilitares⁸.

La LJP representa un modelo de justicia transicional casi exclusivamente dependiente de la justicia penal para reivindicar los derechos de las víctimas⁹. Su aplicación no ha sido fácil. En ocho años, solo catorce personas han recibido sentencias definitivas¹⁰. El resto están en la cárcel en varias etapas más tempranas del proceso o no participan en el proceso. Los fiscales y magistrados han reconocido cada vez más que la aspiración original de la ley, de probar todos los delitos cometidos por los participantes en el esquema, desborda las capacidades institucionales actuales y que los juicios por sí mismos son ineficaces para la defensa integral de los derechos de las

procesamiento de graves violaciones a los derechos humanos, en cuanto a que serían incompatibles con las obligaciones del Estado". "Observaciones preliminares de la CIDH sobre su visita in loco a Colombia", comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2012.

⁷ "Demanda de inconstitucionalidad contra el Marco Jurídico para la Paz", Comisión Colombiana de Juristas, diciembre de 2012. Para una defensa de la constitucionalidad del Marco, véase "Intervención Ciudadana en el Proceso D0009499", DeJusticia, 4 de marzo de 2013.

⁸ A febrero de 2013, se postuló a 4.787 personas, incluidos 550 miembros desmovilizados de las FARC, el ELN, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG). "Informe de Gestión 2012-2013", Fiscalía General de la Nación, marzo de 2013, p. 31.

⁹ Para un extenso análisis de la LJP, véase Florian Huber, *La Ley de Justicia y Paz: desafíos y temas de debate* (Bogotá, 2007); "Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la justicia transicional en Colombia", Misión de Apoyo al Proceso de Paz Colombia (MAPP-OEA), octubre de 2011; y los informes anuales del Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) desde 2008.

¹⁰ Nueve de los catorce han agotado apelaciones, "Informe de Gestión 2012-2013", *op.cit.*, p. 39.

víctimas¹¹. La Ley 1592 (2012), por lo tanto, reorienta los esfuerzos de persecución penal a los “máximos responsables” de delitos graves, a fin de develar los patrones de macro-criminalidad de los grupos armados ilegales.

La Fiscalía General ha iniciado ya dieciséis juicios de quienes se ha determinado están en la categoría de “máximos responsables”, incluyendo tres guerrilleros¹². El objetivo es producir las llamadas macro sentencias para cada acusado, abarcando una amplia serie de delitos graves y representativos, como el desplazamiento forzado, los delitos sexuales y el reclutamiento de niños y niñas¹³. Estas macrosentencias se aplicarían entonces, sin juicios completos a los excombatientes postulados bajo la LJP que eran subordinados de los “máximos responsables”¹⁴. Los fiscales esperan que este proceso se complete a mediados de 2014, antes de que algunos comandantes paramilitares de alto perfil queden libres, al haber cumplido (sin condena) sus periodos alternativos máximos de ocho años en la cárcel¹⁵.

El segundo cambio importante de la LJP se refiere a las reparaciones. Los lentos avances en los juicios han limitado su disponibilidad: solo unas 1.400 de las 410.000 víctimas registradas bajo la LJP se han beneficiado de las medidas ordenadas por los tribunales¹⁶. Para superar los cuellos de botella, el Decreto 1290 (2008) introdujo un esquema estatal “administrativo” con pagos fijos de compensación según el tipo de daño. Sin embargo, esta primera experiencia con un esquema de reparación masiva no tuvo mucho éxito. Se fundamentó en una filosofía de “solidaridad” con las víctimas, en lugar de hacerlo en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado; excluyó a las víctimas de los agentes del Estado y, a pesar de prever una serie de medidas de reparación, incluida la indemnización y garantías de no repetición, el esquema se mantuvo limitado al lento desembolso de las indemnizaciones¹⁷. La Ley 1592 acabó el programa, obligando a las víctimas que pueden acogerse a la LJP a obtener reparación bajo la Ley de Víctimas.

Sin embargo, el legado de la LJP no es un fracaso total. Las contribuciones a la verdad han sido significativas. Los combatientes desmovilizados postulados participan en versiones libres, en las que las víctimas también pueden participar. A pesar de que gran cantidad de las confesiones están incompletas, a diciembre de 2012 cerca de 40.000 crímenes habían sido reconocidos; a febrero de 2013 cerca de 77.000 víctimas habían participado en audiencias, y las confesiones habían dado lugar a la

¹¹ Como dijo un magistrado, “un proceso de justicia transicional no es un juicio penal, y pensar así fue nuestro error más grande”. Se dice que algunos tribunales se han tardado en incorporar plenamente las diferencias entre un proceso transicional y los juicios penales ordinarios contribuyendo de esta manera a los retrasos en la LJP. Entrevistas del Crisis Group, magistrado, Bogotá, 19 de abril de 2013; fiscales, Bogotá, 9 de abril de 2013.

¹² Los tres casos de la guerrilla son los del líder Cucho del ERG y Karina y Martín Sombra de las FARC. Entrevista de Crisis Group, fiscales, Bogotá, 27 de febrero de 2013.

¹³ Entrevista de Crisis Group, fiscales, Bogotá, 9 de abril de 2013

¹⁴ Ley 975 (2005), modificada por la Ley 1592 (2012), Artículo 18.

¹⁵ Los ocho años comienzan a contar a partir de los encarcelamientos en La Ceja (Antioquia) en agosto de 2006. A menos que el comandante también tenga una condena fuera de la LJP, o esté en espera de un juicio, saldría libre.

¹⁶ Entrevistas de Crisis Group, fiscales, Bogotá, 27 de febrero de 2013; experto en justicia transicional, Bogotá, 28 de mayo de 2013.

¹⁷ Véase “La Indemnización Administrativa en Colombia: Problemática y Perspectivas”, Procuraduría General de la Nación y GIZ, marzo de 2012.

recuperación de más de 5.000 cuerpos¹⁸. Las versiones libres ayudaron a denunciar el escándalo de la “parapolítica”, que ha llevado a más de 100 políticos a la prisión por vínculos con paramilitares y ha implicado a varios miles de personas en presuntas actividades paramilitares¹⁹. También ha habido avances en la búsqueda de la verdad. En julio de 2013 fue emitido un informe exhaustivo ordenado por la LJP sobre la evolución y el desarrollo de los grupos armados ilegales²⁰. Como preparación, el CMH y su predecesor produjeron varios informes extensos, centrándose en eventos emblemáticos y temas más amplios, como las mujeres y los pueblos indígenas.

Además, la Ley 1424 (2010) estableció un esquema administrativo de “Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación” para los paramilitares que no están cubiertos por la LJP. Estos habían caído en un limbo legal después de que varias sentencias judiciales establecieron que sus crímenes no eran políticos (y por lo tanto no podían ser perdonados) y que los fiscales carecían de facultades discrecionales para archivar sus investigaciones²¹. De acuerdo a la Ley 1424, aquellos que cometieron ciertos delitos menores están obligados a proporcionar información sobre la conformación de los grupos armados ilegales, el contexto general de su participación en el grupo y los hechos de los que tengan conocimiento en ocasión de su pertenencia al grupo. Sus contribuciones son analizadas por una dependencia del CMH. Si sus contribuciones a la verdad son consideradas suficientes y se cumplen otras condiciones, el desmovilizado será condenado pero la ejecución de su pena se suspende y eventualmente se extinguiría si se cumplen ciertas condiciones²². En abril de 2013 la CMH comenzó a recibir las declaraciones de los paramilitares desmovilizados, dando prioridad a los presos. Se espera que todas las declaraciones sean recibidas para diciembre de 2014²³.

La reforma de la LJP cumple un doble propósito. Los juicios, en particular los de los guerrilleros, serán una prueba para aquellos que se realicen después de un acuerdo de paz²⁴. Constituyen además el último intento de rescatar la reputación del régimen de la LJP. Durante largo tiempo las víctimas han percibido la ley como un esfuerzo para disimular la impunidad de los paramilitares con un lenguaje progresista pero ineficaz²⁵. La aceptación de la ley ha crecido poco a poco, gracias a la participación de las víctimas y la de los grupos de derechos humanos en las audiencias y al

¹⁸ “Informe de Gestión”, *op.cit.*, p. 32; “Estadísticas”, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, 1 de diciembre de 2012.

¹⁹ En las versiones libres han sido implicadas 14.250 personas, incluyendo políticos, fuerzas de seguridad y funcionarios, en la actividad criminal. “Informe de Gestión”, *op.cit.*, p. 35. Las investigaciones de la ONG colombiana Corporación Nuevo Arco Iris jugaron un papel crucial en destapar el escándalo.

²⁰ “¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, CMH, julio de 2013.

²¹ Véase “C 936 de 2010”, decisión de la Corte Constitucional, 23 de noviembre de 2010; asimismo, “Ley 1424 de 2010: antecedentes, contexto y aplicación en el ámbito de la Justicia Transicional en Colombia”, Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, marzo de 2012.

²² Ley 1424 (2010), Artículos 5 y 7.

²³ Entrevista de Crisis Group, Centro de Memoria Histórica, 24 de abril de 2013. El número exacto de personas elegibles para el esquema no ha sido fijado definitivamente.

²⁴ Entrevistas de Crisis Group, fiscales, Bogotá, 27 de febrero 2013 y 9 de abril de 2013.

²⁵ Un fiscal dijo: “esta es nuestra última oportunidad para hacer que Justicia y Paz funcione. Si no lo logramos, estamos acabados”. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 9 de abril de 2013. Véase Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, “Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia”, en Alfredo Rangel Suárez (ed.), *Justicia y Paz. ¿Cuál es el precio que debemos pagar?* (Bogotá, 2009), pp. 167-235.

uso del lenguaje de la justicia transicional para formular sus reivindicaciones. Pero sigue habiendo considerable desconfianza, como se desprende de las continuas referencias a la justicia transicional y a la LJP como “mentira”, “simple discurso” o “la ley de impunidad”²⁶. Además, al menos para las víctimas en las etapas avanzadas de los procesos bajo la LJP, el repentino cambio de reglas, incluyendo las reparaciones, ha profundizado nuevamente esa percepción²⁷. Un posible fracaso para emitir las anunciadas macrosentencias antes de que se libere a los líderes paramilitares, por lo tanto, no solo tendría repercusiones en la legitimidad de la LJP sino que también representaría una pesada carga para las futuras medidas de justicia transicional.

C. *El contexto legal internacional*

El auge de las medidas de justicia transicional en Colombia refleja un contexto internacional en el que la justicia transicional es percibida cada vez más como una parte integral de una agenda más amplia destinada a promover el estado de derecho y la democracia en los estados en post-conflicto y post-autoritarios, y en el que las regulaciones nacionales que promueven la impunidad de los crímenes internacionales más graves son ahora (al menos teóricamente) asuntos de interés internacional. En virtud del Artículo 93 de la Constitución, “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el derecho internacional, junto con las normas nacionales, constituyen un “bloque de constitucionalidad” bajo el cual la legislación y las políticas públicas son juzgadas y evaluadas²⁸.

Colombia ha ratificado los principales tratados de derechos humanos y es parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), que tiene jurisdicción sobre el genocidio y los crímenes de lesa humanidad desde el 2002 y sobre los crímenes de guerra desde 2009, cometidos en territorio colombiano. También ha ratificado los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos primeros Protocolos Adicionales y es parte de otros tratados pertinentes; igualmente está sujeta a otras fuentes del derecho internacional, tal como el derecho internacional consuetudinario²⁹. Hace parte del Sistema Interamericano, cuya Comisión y Corte de Derechos Humanos son las instituciones más importantes encargadas de promover la observancia y defensa de los derechos humanos en la región³⁰. En 1985, Colombia aceptó la jurisdicción de la Corte, cuyas sentencias son vinculantes.

²⁶ Entrevistas de Crisis Group, organización de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012; abogados de derechos humanos, Medellín, 1 de febrero de 2012; organización de mujeres, Quibdó, 14 de febrero de 2013.

²⁷ Entrevistas de Crisis Group, especialista en justicia transicional, Bogotá, 22 de mayo de 2013; Bogotá, 28 de mayo de 2013. Las reparaciones ordenadas por la corte bajo la LJP fueron potencialmente más generosas que las de la Ley de Víctimas, cuyo máximo (por asesinato) tiene un límite de 40 veces el salario mínimo mensual (unos US \$ 12.000).

²⁸ Por ejemplo, las decisiones de la Corte Constitucional “T-409 de 1992”, “C-574 de 1992” y “C-225 de 1995”.

²⁹ Entre los tratados ratificados se encuentran la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersona de 1997, y otros tratados para limitar los medios y métodos de guerra.

³⁰ La Comisión recibe e investiga peticiones individuales que alegan violaciones de derechos humanos e informes sobre la situación de dichos derechos en los Estados miembros. Colombia ha atraído las críticas de la Comisión varias veces. De 2009 a 2011 fue el país que más peticiones recibió. “In-

Un número creciente de directrices internacionales también están ejerciendo una fuerte influencia en el establecimiento de buenas prácticas en materia de justicia transicional. Estos incluyen los principios Orentlicher de 2005 para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, y los principios y directrices básicos de la Asamblea General de la ONU de 2006 para interponer recursos y obtener reparaciones de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario³¹.

Los organismos internacionales y regionales han demostrado ser escenarios importantes para la protección de los derechos de las víctimas. La Corte Interamericana ha otorgado en varias ocasiones reparaciones a los colombianos y ha reafirmado el derecho individual a la verdad³². Pero las obligaciones internacionales también restringen lo que se puede negociar con la guerrilla. En los casos de Perú, Chile, Brasil y Uruguay, desde el 2001 la Corte Interamericana ha declarado inadmisibles las amnistías, indultos y otras medidas que pretendan impedir investigar, procesar y sancionar violaciones graves de los derechos humanos y graves crímenes internacionales³³. Amnistías amplias, como las que Colombia concedió a los grupos guerrilleros en la década de los noventa, podrían ya no ser viables.

Sin embargo, existe un creciente reconocimiento de la diferencia entre una transición entre un régimen autoritario y otro democrático y, por otra parte, la que transcurre entre un conflicto armado y la paz. En una reciente sentencia de la Corte Interamericana, su presidente, en una opinión firmada por cuatro de los siete jueces, reconoció que en el segundo caso de transición el Estado puede no encontrarse en la “posibilidad de materializar plenamente, en forma simultánea, los distintos derechos y obligaciones contraídas internacionalmente”, y que el ejercicio de un derecho, por ejemplo la justicia, no puede afectar el ejercicio de los demás “de forma despropor-

forme anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011”, Capítulo IV, nota al pie de página 6. Durante muchos años Colombia estaba en una “lista negra” de los Estados miembros cuyas situaciones de derechos humanos merecían atención especial. La Comisión puede enviar casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³¹ “Informe del experto independiente [en la lucha contra la impunidad] Diane Orentlicher: Adición: Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, 8 de febrero de 2005; “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de marzo de 2006.

³² La más reciente es “Masacre de Santo Domingo vs. Colombia (Objeciones preliminares, fondo y reparaciones)”, 30 de noviembre de 2012. Por el derecho a la verdad, véase también “Tibi vs. Ecuador (Objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, 7 de septiembre de 2004, párr. 257, y “Bámaca Velásquez vs. Guatemala”, 25 de noviembre de 2000, párr. 201.

³³ “Barrios Altos vs. Perú (Fondo)”, 14 de marzo de 2001, párr. 41, también, “Masacre de la Rochela vs. Colombia (Fondo, reparaciones y costas)”, 11 de mayo de 2007, párr. 294 y “Almonacid-Arellano et al vs. Chile (Objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, 26 de septiembre de 2006, párr. 111; “Gomes Lund et al. (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil (Objeciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, 24 de noviembre de 2010, párr. 171, “Gelman vs. Uruguay (Fondo y reparaciones)”, 24 de febrero de 2011. El Estado puede tener la responsabilidad internacional cuando actores privados cometen violaciones de derechos humanos, “por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”: “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, 29 de julio de 1988, párr. 172.

cionada”³⁴. Esta opinión concurrente no tiene el mismo valor de precedente como el fallo principal, pero podría indicar un distanciamiento de una interpretación estricta de las obligaciones de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de derechos humanos en las situaciones de postconflicto. No obstante, el reconocimiento de que no todas las obligaciones se pueden realizar a la vez, no es un respaldo a la impunidad en una paz negociada³⁵, sino que implica la necesidad de un régimen integral de justicia transicional.

³⁴ “Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas)”, 25 de octubre de 2012, opinión concurrente del Juez Diego García-Sayán, párr. 38.

³⁵ Esto también se desprende de la declaración de la Comisión Interamericana después de la sentencia de El Mozote: “La Comisión y la [Corte]... han indicado que en el caso de que una persona acusada de un delito en este contexto solicite la aplicación de una ley de amnistía, el tribunal tiene la obligación de investigar y esclarecer la situación porque de conformidad con las obligaciones estatales no se pueden aplicar leyes o medidas de amnistía a graves violaciones a los derechos humanos”. “Amnistía y violaciones a los derechos humanos”, comunicado de prensa no.150/12, 26 de diciembre de 2012.

III. La política de la justicia transicional

Los recientes avances en la aceptación de responsabilidades por conductas indebidas durante el conflicto han allanado el camino hacia un verdadero proceso de justicia transicional. Este, sin embargo, no se deriva en forma automática de la dinámica de las actuales negociaciones bilaterales. El estado de negociación, presente aún en ambos lados, es todavía muy fuerte y los elementos de la justicia transicional están fragmentados y solo parcialmente representados en la agenda de La Habana. Un acuerdo que solo refleje el mínimo común denominador entre las dos partes generaría dificultades en su ratificación y aplicación y podría polarizar aún más al país antes de las elecciones de 2014. Acordar medidas que vayan más allá de las estrechas preferencias de ambas partes contribuye, por tanto, a sus propios intereses a futuro. A su vez, un acuerdo de justicia transicional legal y políticamente viable podría ayudar a forjar un consenso lo suficientemente fuerte como para superar los desafíos legales y políticos.

A. Actitudes con respecto a las conductas indebidas

Tras décadas de conflicto, ambas partes han empezado solo recientemente a cambiar sus actitudes hacia los delitos cometidos. En julio, el Presidente Santos dio un gran paso al reconocer por primera vez la responsabilidad de agentes del Estado por violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos³⁶. Esto complementó el anterior reconocimiento a la existencia de un conflicto armado (a diferencia del concepto de lucha contra terroristas, sostenido por Uribe), un cambio que facilitó los diálogos con las FARC. Santos también ha ofrecido disculpas a las comunidades indígenas y ha pedido públicamente perdón por varias masacres, así como por el asesinato del senador Manuel Cepeda en 1994, perteneciente al partido de izquierda Unión Patriótica (UP)³⁷.

Las FARC han sido más ambivalentes; sin embargo, los guerrilleros han comenzado a utilizar términos como “reconciliación”, “comisión de la verdad” y “no repetición” que antes no hacían parte de su retórica. En mayo, Pablo Catatumbo, negociador y miembro del secretariado de las FARC, acordó revisar la responsabilidad del grupo por el asesinato de los once diputados del Valle del Cauca en 2007 y sostuvo que las discusiones debían cubrir a todas las víctimas (supuestamente incluyendo aquellas de las FARC)³⁸. Los líderes de las FARC han aceptado también la posibilidad de pedir perdón a las víctimas, de cumplirse determinadas condiciones. Esto constituye un cambio significativo respecto a su anterior posición, según la cual es el Estado, como responsable último de todas las víctimas, el que debe pedir perdón³⁹.

³⁶ “Intervención del Presidente Juan Manuel Santos en la Audiencia Pública del Marco Jurídico para la Paz”, Sistema Informativo del Gobierno, 25 de julio de 2013.

³⁷ Véase “Presidente Santos ofreció disculpas a víctimas de la masacre de El Tigre, Putumayo”, Sistema Informativo del Gobierno, 23 de enero de 2012; “Santos pidió perdón a los indígenas por el conflicto armado en Colombia”, *El Espectador*, 15 de agosto de 2012. La Corte Interamericana ordenó al Estado pedir perdón por la muerte de Cepeda. “Manuel Cepeda Vargas v. Colombia (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, 26 de mayo de 2010, p. 88.

³⁸ “Saludo a congresistas estadounidenses”, Delegación de paz de las FARC-EP, 25 de abril de 2013, y “Valoración de la posición del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”, 30 de abril de 2013. “Habla Pablo Catatumbo”, *Semana*, 25 de mayo de 2013.

³⁹ Hernando Calvo Ospina, “Somos optimistas: es el momento para buscar la paz”, *Rebelión*, 30 de julio de 2013. Véase también: “Nosotros no hemos provocado esta guerra. Nosotros somos víctimas de esta guerra. Y es el Estado colombiano el culpable de todo lo que haya habido acá durante todo

Pero aún subsisten posturas de profunda negación. Los militares siguen insistiendo en que únicamente algunos soldados individuales fueron los responsables de las ejecuciones extrajudiciales, conocidas como “falsos positivos”⁴⁰. Ellos sostienen que las acusaciones de violaciones de derechos humanos son parte de una “guerra jurídica” premeditada con la intención de debilitar la campaña militar en contra de la guerrilla⁴¹. Esta postura se extiende más allá de las fuerzas de seguridad. En una audiencia reciente de la Corte Interamericana, el agente del estado planteó dudas sobre si la retoma militar del Palacio de Justicia en Bogotá en 1985 resultó en desapariciones; esto desconoció las sentencias emitidas por tribunales nacionales y el informe de la Comisión de la Verdad del 2005, que confirmaron estos casos⁴².

La reciente apertura de las FARC a reconocer conductas delictivas también debe ser interpretada con cuidado. A pesar del cambio en la retórica, su posición permanece en gran medida dentro de los estrechos parámetros de su discurso de larga data sobre la responsabilidad de la guerrilla por las víctimas. Las FARC reconocen que sus acciones han causado daño a los civiles, pero sostienen que estas víctimas son el resultado no deseado de operaciones militares legítimas o la consecuencia de errores⁴³. No reconocen un patrón más amplio en el que sus operaciones puedan haber perjudicado a civiles⁴⁴.

Estas actitudes están profundamente arraigadas. En el caso del gobierno, intereses poderosos dentro de las fuerzas de seguridad y de algunos grupos políticos se oponen a reconocer más allá de conductas delictivas aisladas cometidas por individuos. Y mientras continúan las hostilidades, el gobierno podría considerar demasiado riesgoso confrontar a estos actores. La postura de negación de las FARC puede ser de naturaleza táctica, ya que podrían considerar que reconocer su responsabilidad por los delitos cometidos durante el conflicto debilitaría su posición negociadora. Sin

este período”. “FARC: Somos Víctimas de esta guerra”, BBC, 13 de septiembre de 2012. “‘Pidan perdón’, es el coro orquestado de los medios masivos de comunicación a quienes legítimamente se alzaron en armas contra la violencia institucional. Es el cálculo de la perfidia para ocultar a los verdaderos victimarios. Perdón debe implorar un Estado que ha suprimido tantos seres humanos de manera desalmada con su política económica”. “Finaliza octavo ciclo en la mesa de diálogos en La Habana, Cuba”, Delegación de paz de las FARC-EP, 3 de mayo de 2013.

⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, oficial en retiro, Bogotá, 15 de abril de 2013. El entonces Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston, señaló: “... la explicación que prefieren muchos en el gobierno – que las matanzas fueron llevadas a cabo a pequeña escala por unas cuantas pocas ‘manzanas podridas’ – es ... insostenible”. “Declaración del Profesor Philip Alston ... Misión a Colombia del 8 al 18 de junio de 2009”, comunicado de prensa, Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), 18 de junio de 2009.

⁴¹ Al parecer unos 13.000 soldados no pueden ser empleados en combate, ya que están bajo investigación por violaciones de derechos humanos. Entrevista de Crisis Group, oficial en retiro, Bogotá, 15 de abril de 2013.

⁴² Véase Juanita León, “Defensa del Palacio de Justicia: ¿qué verdad pueden esperar las víctimas del gobierno de Santos?”, *La Silla Vacía*, 19 de febrero de 2013.

⁴³ “En nuestra actividad revolucionaria no estamos exentos de cometer errores y las críticas constructivas estamos dispuestos a recogerlas”, “Comunicado del Frente 33 de las FARC”, FARC-EP, 10 de noviembre de 2006; “Lamentamos la muerte y heridas causadas a civiles, así como otros daños ocasionados por los efectos colaterales del combate. Señalamos como único responsable de los daños al Estado colombiano, por mantener personal e infraestructura militar en medio de la población civil”. “A la población del municipio de Toribio”, FARC-EP, 16 de julio de 2011.

⁴⁴ “Hemos cometido errores, algunos graves, es cierto. Pero diga lo que diga la propaganda, la agresión a la población no ha sido una estrategia de las FARC”. Pablo Catatumbo, citado en Hernando Calvo Ospina, “Somos optimistas”, *op.cit.*

embargo, su discurso sobre las víctimas también refleja una fuerte narrativa fundacional, según la cual la insurgencia fue provocada por la agresión del Estado en 1964, cuando el ejército atacó a las comunidades campesinas que compartían ideas de corte comunista, en los departamentos de Cauca y Tolima⁴⁵. Bajo esta lógica, las FARC plantean su campaña militar como una de legítima defensa⁴⁶. La guerrilla también ha invocado el “derecho a la rebelión”, como una justificación adicional para su insurgencia⁴⁷. Del mismo modo, la fuerte convicción ideológica de los comandantes de las FARC también podría limitar su aceptación de responsabilidad⁴⁸.

A pesar de los avances recientes, las actitudes de las dos partes arrojan todavía dudas sobre su disposición a aceptar las responsabilidades políticas y penales por delitos graves cometidos durante el conflicto, así como su compromiso para contribuir a revelar la verdad. Un perdón mutuo es un resultado poco probable, pero sigue la duda sobre si ambas partes están preparadas a aceptar el costo político de una comisión de la verdad, fuerte e independiente, la persecución de los máximos responsables y otros mecanismos para reconocer la responsabilidad penal individual. Es posible que prefieran, en su lugar, recurrir a tecnicismos legales para minimizar su exposición a la justicia penal o apoyar solo de palabra la justicia transicional, mientras se abstienen de declarar sin ambigüedades cómo se van a abordar estas cuestiones complejas.

Los vacíos en la agenda de los diálogos muestran con claridad la naturaleza real de estos peligros. El término justicia transicional no aparece en el pre-acuerdo de septiembre de 2012 que establece la agenda, y el punto sobre “las víctimas” es el más corto y menos detallado de los cinco puntos sustanciales que se están negociando. Su propósito es descrito como “resarcir” a las víctimas, pero sin entrar en detalles más allá de la referencia a sus “derechos humanos” y “la verdad”, los únicos componentes de la justicia transicional a los que se refiere explícitamente. No se menciona la rendición de cuentas por medio de la persecución penal ni las reparaciones. Esta brevedad contrasta con el primer punto de la agenda, desarrollo rural, que contiene una veintena de sub-puntos.

Estas deficiencias, sin embargo, no deberían plantear obstáculos insalvables para un proceso genuino de justicia transicional. La mención de las víctimas y de sus derechos es, de hecho, innovadora, comparada con anteriores diálogos de paz. Además, la agenda compromete a las partes a aclarar el fenómeno paramilitar, llegar a un

⁴⁵ Las FARC surgieron en medio de las percepciones del Partido Comunista de la inminencia de un golpe militar. La aparición de grupos rivales, tales como el ELN y el EPL también contribuyó a su formación. Eduardo Pizarro Leongómez, *Las Farc (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra* (Bogotá, 2011), pp. 168-170.

⁴⁶ “La verdad es muy distinta, son ellos [Santos y la ‘oligarquía’] los agresores, son ellos los ladrones y violentos”. “Declaración pública sobre la situación actual del país y las tareas que demanda”, Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, 22 de julio de 2012. “Manuel Vivo”, FARC-EP, 26 de marzo de 2013 y líderes de las FARC citados en Alfredo Molano, “Las Farc dicen que no fueron a La Habana a entregar las armas”, *El Espectador*, 12 de mayo de 2013.

⁴⁷ “Encarnamos el derecho universal que asiste a todos los pueblos del mundo a alzarse contra la opresión”. “Presidentes, Primeros Ministros y Jefes de Estado del Mundo”, FARC-EP, 1 de marzo de 2007. Véase también “Ronda de preguntas: la rebelión es un derecho universal, no un delito”, *Semana*, 18 de octubre de 2012; y Marco León Calarcá, “Intentos de hechizar”, Bloque Iván Ríos y Martín Caballero de las FARC-EP, 4 de febrero de 2013.

⁴⁸ Un alto excomandante del ELN dijo que le tomó años reconocer su responsabilidad por las víctimas, ya que pensaba que estaba “luchando por la causa justa”. Entrevista de Crisis Group, Antioquia, noviembre de 2012.

acuerdo sobre la reintegración de los combatientes de las FARC, combatir la violencia criminal, dismantelar las redes de apoyo de los grupos delictivos y combatir la corrupción y la impunidad. También hay una referencia explícita a las reformas institucionales necesarias para apoyar un proceso de consolidación de la paz⁴⁹. Esto, en adición al aumento de las expectativas del público sobre los derechos de las víctimas, debería animar a los negociadores a trabajar sobre todos los componentes de la justicia transicional.

Sin embargo, los riesgos persisten. El hecho de que algunos aspectos claves de la justicia transicional estén ausentes, y que aquellos aspectos que sí están presentes estén dispersos en distintos puntos que probablemente no serán negociados simultáneamente, podría convertirse en un obstáculo para una propuesta integral y coherente. Otros puntos, especialmente el de la participación política (en discusión desde junio), se relacionan con las medidas de justicia transicional, dado que, bajo las leyes existentes, las condenas y penas tienen implicaciones sobre la elegibilidad de los dirigentes de las FARC para participar en la política democrática. La estructura de los diálogos favorece implícitamente un resultado limitado y desconectado, en lugar de un concepto integral de la justicia transicional y un compromiso con los derechos de las víctimas.

B. *Riesgos para la sostenibilidad*

Llegar a un acuerdo sobre el mínimo común denominador podría servir a los intereses de las partes a corto plazo, pero ambas partes tienen que ser conscientes que cualquier solución fácil en apariencia podría tener un costo potencialmente alto. Esto se debe a que la aplicación y la ratificación de las medidas de justicia transicional implicarán a actores adicionales, incluyendo el Congreso, la Corte Constitucional, los electores y posiblemente a la Corte Penal Internacional o al Sistema Interamericano. Dada la falta de confianza entre las FARC y el gobierno después de décadas de conflicto, cualquier preocupación sobre si el Congreso o las cortes van a modificar los beneficios jurídicos para los miembros de las FARC, o si el acuerdo de paz no va a proteger a los guerrilleros de la persecución penal internacional, podría desestabilizar o desviar la transición, independientemente de si esos riesgos se materializan finalmente. Por otra parte, un acuerdo limitado podría aumentar aún más la polarización durante las campañas electorales en las que probablemente los temas de justicia transicional van a ser fuertemente debatidos.

Actores externos tienen una considerable influencia sobre la agenda de la justicia transicional. El Congreso tendrá que aprobar una ley estatutaria, sin la cual no pueden ser aplicadas las principales disposiciones del Marco Jurídico para la Paz⁵⁰. El trabajo sobre esta legislación comenzará en serio únicamente cuando se firme el acuerdo final de paz, lo cual es coherente con la filosofía central de las conversaciones de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”⁵¹. El período de este

⁴⁹ Véase “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” en: Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?, op.cit.*, pp. 37-38.

⁵⁰ Las leyes estatutarias son medidas legislativas que regulan temas relacionados con los derechos y deberes fundamentales de las personas y su protección, la administración de justicia y otros asuntos mencionados en el Artículo 152 de la Constitución Política de 1991. La aprobación de las mismas exige un trámite más exigente que el de las leyes ordinarias, incluyendo mayorías especiales en el Congreso y revisión previa por parte de la Corte Constitucional (Artículo 153).

⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios del gobierno, Bogotá, 18, 25 de febrero de 2013.

Congreso, en el que el gobierno tiene una mayoría casi inexpugnable, culmina recién el 20 de junio de 2014, pero, con el clima político dominado por las elecciones, tendría que alcanzarse un acuerdo final en La Habana a más tardar a principios de 2014 para garantizar que sean los actuales legisladores quienes decidan sobre la legislación de la justicia transicional⁵². De lo contrario, el cambio de las mayorías podría complicar la aprobación de las leyes implementadoras.

Antes de entrar en vigor, la legislación estatutaria debe ser revisada por la Corte Constitucional. A diferencia de la revisión limitada del Marco Jurídico para la Paz (centrado en determinar si la reforma constituye una “sustitución” de la Constitución), la Corte deberá examinar no solo los aspectos procesales de la legislación, sino también revisar que cada disposición sea realmente consistente con el orden constitucional⁵³. Las anteriores sentencias de la Corte sugieren que esta no tiene reparos en intervenir en la normativa de la justicia transicional. Esto probablemente se percibe más claramente a partir de la revisión que la Corte efectuó de la LJP que fortaleció los derechos de las víctimas mediante, entre otros, la ampliación de su participación y el condicionamiento de penas alternativas a las confesiones completas de los paramilitares y a la plena revelación de sus bienes⁵⁴. Tales precedentes no significan que actuará en la misma forma audaz en el caso de un acuerdo de paz con las FARC, pero sugieren que ni el Gobierno ni las FARC pueden suponer una aprobación incondicional.

Otro actor doméstico a tomar en cuenta es un conocido crítico de los diálogos de paz, el Procurador General Alejandro Ordóñez. Ordóñez ha dicho en repetidas ocasiones que mantiene una estrecha vigilancia sobre los mismos y que la paz no debería darse “a cualquier precio”⁵⁵. Aunque no tiene poder de veto sobre las medidas de justicia transicional, sí puede presentar conceptos jurídicos a la Corte Constitucional sobre la legislación implementadora, y podría instaurar procedimientos disciplinarios contra los funcionarios involucrados en las negociaciones por acciones que considere ilegales. También ejerce una considerable influencia política⁵⁶.

Un acuerdo que no cumpla con los estándares internacionales, en particular el de la persecución penal de los máximos responsables de ambas partes por delitos internacionales graves, puede provocar resultados adversos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos e incluso conducir a una investigación por parte de la CPI. La oficina de la fiscal de la CPI realiza actualmente un “examen prelimi-

⁵² Véanse los comentarios del presidente del Congreso, Juan Fernando Cristo, en “Conviene cuatro años más de Santos”, *El Espectador*, 22 de julio de 2013.

⁵³ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Ministerio de Justicia, Bogotá, 18 de febrero de 2013. Véase también el Artículo 241.8 de la Constitución de 1991 y la decisión de la Corte Constitucional, “C-011 de 1994”, 21 de enero de 1994.

⁵⁴ Sentencia de la Corte Constitucional, “C-370 de 2006”, 18 de mayo de 2006, párr.6.2.2.1.7.2. Véase también Rodrigo Uprimny, “Las leyes de Justicia y Paz”, en Elvira María Restrepo y Bruce Bagley (eds.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia* (Bogotá, 2011), pp. 99-105; y Alejandro Guerrero Torres, “Análisis constitucional de la Ley 975 de 2005 a través de la Sentencia C-370 del 2006”, en Andreas Forer y Claudia López Díaz (eds.), *Colombia: un nuevo modelo de Justicia Transicional* (Bogotá, 2012), pp. 179-200.

⁵⁵ “La paz no se puede pagar a cualquier precio: procurador Ordóñez”, *Semana*, 30 de agosto de 2012. Los argumentos de Ordóñez están en “Concepto sobre demanda de inconstitucionalidad contra algunas expresiones del Acto Legislativo 01 de 2012”, Procuraduría General de la Nación, 2013.

⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, experto jurídico, Bogotá, 20 de febrero de 2013. Un político bien posicionado lo clasifica entre las principales amenazas a la paz. Entrevista de Crisis Group, febrero de 2013.

nar” (la etapa previa a una investigación) sobre por lo menos dieciséis situaciones, incluyendo Colombia. En noviembre de 2012, la oficina dijo que estaba monitoreando la situación y que el examen se centrará en “el seguimiento del Marco Legal para la Paz y otros desarrollos legislativos pertinentes”, entre otros⁵⁷. Sin embargo, la CPI solo intervendría si las autoridades colombianas se muestran incapaces o no tienen voluntad de procesar a los acusados por los delitos internacionales más graves. Incluso, el inicio de una investigación formal no sería necesariamente definitivo, ya que Colombia podría impugnar la competencia de la Corte o la admisibilidad de la causa en virtud del Estatuto de Roma.

La apertura de una investigación por el Fiscal de la CPI depende de varias consideraciones legales, políticas y de recursos, contrario a las afirmaciones reiteradas de los críticos de las negociaciones, que manifiestan que una investigación de la CPI sería casi inevitable si un acuerdo no prevé la persecución penal de todos los miembros de las FARC⁵⁸. Una visita de la oficina del fiscal en abril 2013 para llevar a cabo nuevas investigaciones sugirió la continuación del examen preliminar, pero no que una investigación sea necesariamente inminente. Sin embargo, las obligaciones en virtud del Estatuto de Roma no son una estratagema del gobierno, contrariamente a lo que parecen creer las FARC⁵⁹. La posibilidad de un juicio en la CPI debería al menos persuadir a las partes a tomar en serio las obligaciones internacionales del Estado⁶⁰.

No es clara la forma precisa en que un acuerdo final de paz podría ser ratificado. Las FARC abogan por la ratificación a partir de una Asamblea Constituyente, a la cual también se le debería asignar la tarea de revisión de los problemas no resueltos en las negociaciones o los que quedaron por fuera de la agenda de La Habana⁶¹. El gobierno rechaza este mecanismo pero propuso realizar un referéndum con las elecciones de 2014⁶². La ratificación popular haría más difícil impugnar el acuerdo en el ámbito político o atacarlo en las cortes, pero no descartaría una acción judicial. La Corte Interamericana rechazó la ley de amnistía de Uruguay, a pesar de que han fracasado dos referéndums para revocarla⁶³. En particular, la ratificación popular no

⁵⁷ “Situación en Colombia: Reporte Intermedio”, CPI, noviembre 2012, p. 7

⁵⁸ Entrevista de Crisis Group, partidario de Uribe, Bogotá, 16 de abril de 2013; Guillermo Otálora Lozano, “El proceso de paz y la Corte Penal Internacional”, Universidad de los Andes, febrero de 2013.

⁵⁹ Iván Márquez, el principal negociador de las FARC, dijo a María Jimena Duzán de la revista *Semana*, “... el Estado colombiano está enredado con el Estatuto de Roma. Dicen que tienen temor de que se vengan demandas si no se cumple con unos requisitos mínimos de Justicia, pero creemos que eso no es así y que por el contrario esos temores infundados se están usando para imponernos a nosotros unos ritmos con el propósito de que salgamos de esto ligero”. “Deseo hacer política de manera abierta y legal”, *Semana*, 23 de febrero de 2013.

⁶⁰ Véase Mark Freeman, *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice* (Nueva York, 2009), p. 76, señalando que “sería prudente para cualquier Estado parte del Estatuto de Roma presumir que una amnistía nacional que engloba cualquiera de los delitos del tratado atraerá el escrutinio crítico del Fiscal de la CPI”.

⁶¹ “Propuesta para aplazar el calendario electoral por un año”, Delegación de paz de las FARC-EP, 11 de junio de 2013. Véase también León Valencia, “‘Nos deben una Constituyente’, dicen las Farc en La Habana”, *Las2Orillas*, 23 de julio de 2013.

⁶² “Radican proyecto de ley estatutaria que permite refrendar el día de elecciones posibles acuerdos con la guerrilla”, Sistema Informativo del Gobierno, 22 de agosto de 2013. Para más detalles sobre los diferentes métodos de ratificación, véase Rodrigo Uprimny, “La refrendación democrática de la paz”, *UN Periódico*, no. 166 (mayo de 2013), p. 5, y “Rutas Jurídicas: Refrendación ciudadana de acuerdos de paz”, Misión de Observación Electoral, agosto de 2013.

⁶³ “Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones)”, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2011.

podría legalizar la amnistía general que las FARC desean. La renuncia por parte de Colombia a los principales tratados de derechos humanos no es una opción realista, hecho que las FARC no tienen en cuenta porque su visión de la soberanía estatal absoluta es errónea⁶⁴.

Un acuerdo débil sobre la justicia transicional también corre el riesgo de crear problemas políticos. A pesar del amplio apoyo al proceso de paz, incluido el de la Iglesia Católica, los principales partidos políticos y el empresariado, los temas relativos al tratamiento jurídico, los beneficios de reintegración y la contribución a las reparaciones de los guerrilleros provocan desencuentros. Las tensiones sobre ellos podrían crecer, ya que los conservadores que apoyan al expresidente Uribe y su nuevo movimiento Centro Democrático intentan explotar el profundo escepticismo sobre las FARC antes de las elecciones de 2014. Estos críticos abogan por la exigencia de una “paz justa” o “paz sin impunidad”.

El apoyo uribista a los derechos de las víctimas puede no parecer creíble para la gran mayoría de las víctimas, quienes no consideran el Centro Democrático como su defensor legítimo⁶⁵. Pero el rechazo a la impunidad se conecta con las actitudes, muy comunes, de quienes consideran las actividades de las FARC simplemente criminales y quieren que sus miembros sean encarcelados⁶⁶. Queda una pregunta abierta sobre cuántos votos puede obtener el Centro Democrático con esta estrategia. El propio Uribe está impedido de buscar un tercer mandato presidencial y, a pesar de los comparativamente modestos índices de aprobación de Santos, ningún candidato uribista probablemente logrará ganar las elecciones (especialmente si Santos logra un acuerdo de paz)⁶⁷. Pero si el todavía popular Uribe se postula para el Senado, será una fuerza a tener en cuenta. Si no se aprueban leyes para implementar el Marco Jurídico para la Paz antes de que el nuevo Congreso se reúna en julio de 2014, él y sus legisladores aliados podrían al menos complicar su aprobación. Las mayorías absolutas que las leyes estatutarias requieren aumentan el poder de negociación de la oposición.

⁶⁴ “Para la paz es fundamental el poder creador o Constituyente. Las normas internacionales, a pesar de los adoradores de la Corte Penal Internacional, no están por encima del poder Constituyente, pues el país no ha regalado su autodeterminación ni su soberanía que reside en el pueblo”. “La Constituyente es la llave de la paz”, Delegación de paz de las FARC-EP, 9 de julio de 2013.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Bogotá, 25 de febrero de 2013. Juan Diego Restrepo, “Víctimas de las FARC: ¿botín electoral?”, *Semana*, 30 de abril de 2013. Las víctimas, sin embargo, no son un grupo homogéneo y no tienen un proyecto político unificado. Su más significativo liderazgo político es probablemente el del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE). Uribe mismo y algunos de sus partidarios han insistido en varias ocasiones que son víctimas de la guerrilla.

⁶⁶ En una encuesta de 2012, el 82 por ciento de la población y el 84 por ciento de las víctimas consideraron que “la guerrilla son simples delincuentes”. Sólo el 13 por ciento de la población y el 12 por ciento de las víctimas coincidieron en que la guerrilla “representa ideales revolucionarios”. Esto explica por qué el 91 por ciento de la población y el 92 por ciento de las víctimas esperan que los responsables paguen una pena en la cárcel. “¿Qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?”, Centro de Memoria Histórica, septiembre de 2012, pp. 23, 81. En una encuesta de abril de 2013, el 69 por ciento rechazó la proposición de que miembros de las FARC podrían evitar la cárcel después de la desmovilización. “Hay mejor ambiente para la Paz”, *Semana*, 20 de abril de 2013.

⁶⁷ El Centro Democrático tiene cinco precandidatos: el ex Vicepresidente Francisco Santos, el ex Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo, el ex Ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga, el Senador Juan Carlos Vélez y el ex Gobernador de Antioquia Luis Alfredo Ramos. Santos es el más conocido. El candidato será escogido en una elección primaria, que se llevará a cabo al mismo tiempo que las elecciones al Congreso de marzo de 2014.

En tales circunstancias, incluso la aprobación popular de los acuerdos de paz no está exenta de riesgos. La pregunta no es tanto si un referéndum se podría ganar o no. A pesar del escepticismo sobre las FARC, los colombianos prefieren una solución política y el gobierno podría movilizar importantes recursos en su favor⁶⁸. Pero la aprobación del acuerdo de paz podría profundizar la polarización si lo acordado no tiene en cuenta las preocupaciones sobre la impunidad expresadas por los críticos. Hacer caso omiso a estas preocupaciones podría radicalizar aún más a la oposición. Los que rodean a Uribe tienen un considerable poder económico y político, con frecuencia en las regiones afectadas por el conflicto. En un país que no ha logrado controlar a las élites locales, que históricamente han demostrado una tendencia al uso de la violencia para defender sus intereses, tal radicalización podría complicar aún más la aplicación de los acuerdos.

C. *Hacia un acuerdo viable de justicia transicional*

Estos riesgos son reales, pero los negociadores tienen los medios para minimizarlos. Así como un acuerdo de justicia transicional débil aumentaría las preocupaciones por la sostenibilidad, un modelo política, jurídica y administrativamente viable podría contribuir a reducir las tensiones y fortalecer la estabilidad de la paz en el largo plazo. Dicho modelo tendría que cumplir cuatro requisitos claves:

- En primer lugar, tendría que fundamentarse en una evaluación realista de la capacidad administrativa y financiera. La capacidad sustancial en las instituciones del gobierno le permite a Colombia implementar un modelo de justicia transicional más exigente y completo que la mayoría de los países en post-conflicto. Pero la experiencia con la LJP muestra que un modelo esencialmente inaplicable corre el riesgo de producir impunidad de hecho, violando así los derechos de las víctimas. Del mismo modo, hay que tener en cuenta que las medidas de justicia transicional tendrían que competir con una serie de otros gastos prioritarios, en parte derivados de la aplicación de los acuerdos de paz.
- En segundo lugar, se debe ofrecer seguridad jurídica para los miembros de las FARC en la medida de lo posible. Ellos necesitan certeza sobre el futuro para convencer al mayor número de sus miembros de dejar las armas. Esto es particularmente importante, ya que en la región se ha observado el deterioro de acuerdos que han incluido amnistías, por ejemplo en Argentina, aunque en el largo plazo⁶⁹. Como se desprende de su insistencia que una Asamblea Constituyente podría derogar las normas jurídicas internacionales y nacionales (y así resolver sus problemas legales), los guerrilleros son muy conscientes de la necesidad de producir un mecanismo con resultados predecibles que sean difíciles de revertir.

⁶⁸ En febrero de 2013, el 54 por ciento de los encuestados respondieron que preferían las negociaciones, mientras que el 42 por ciento preferían los intentos de derrotar militarmente a la guerrilla. "Encuesta No. 93", Gallup, p. 128. Desde el 2003, una mayoría ha favorecido consistentemente una solución negociada, con el más alto porcentaje de 68 en septiembre de 2006. Este resultado, por supuesto, es sensible a los tiempos y a la redacción de las preguntas, pero la encuesta de Gallup tiene la ventaja de haber hecho la misma pregunta desde el año 2001.

⁶⁹ Kathryn Sikkink y Carrie Booth Walling, "The Impact of Human Rights Trials in Latin America", *Journal of Peace Research*, vol. 44, no. 4 (2007), p.443: "... mientras que los juicios se consideraron imposibles en muchos países en transición inmediatamente después de la transición, con el paso del tiempo las condiciones cambiaron y los juicios no se hicieron sólo posibles, sino probables".

- En tercer lugar, debe especificar las reglas para un tratamiento diferenciado, pero no demasiado desigual, de las guerrillas y de los agentes del Estado. Ellos no pueden ser tratados de forma totalmente simétrica; los agentes del Estado no pueden tener derecho a los mismos beneficios (condicionados y no condicionados) que los guerrilleros. Pero igualmente, concentrar la responsabilidad penal en los agentes del Estado y todos los beneficios en las FARC podría generar un escenario políticamente insostenible. El tratamiento a los guerrilleros y a los paramilitares también debe diferir, pero los beneficios para los primeros no deben ser desproporcionados. De lo contrario, las presiones se van a intensificar para extender los beneficios a los paramilitares y posiblemente de la misma manera a los agentes del Estado⁷⁰. Eso sería éticamente cuestionable, políticamente controvertido y a largo plazo no conduciría a la reconciliación.
- En cuarto lugar, debe respetar las obligaciones internacionales y nacionales de Colombia en relación con los derechos humanos y defender los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. De lo contrario, el acuerdo se enfrentaría a serios riesgos de ser anulado o modificado, ya sea por los electores o por las cortes, o a deteriorarse con el tiempo.

No todas estas exigencias se pueden cumplir perfectamente y de forma simultánea. La búsqueda de un modelo de justicia transicional viable requiere de decisiones difíciles, secuencia cuidadosa y priorización razonable. La brecha entre los partidarios más radicales de Uribe y las FARC puede ser imposible de salvar, pero un modelo de justicia transicional cimentado en las obligaciones internacionales y con reglas claras y equilibradas que describan las obligaciones de las partes podría convertirse en un punto de referencia común que pueda adaptarse, en un grado razonable, a las demandas de las víctimas, los estrechos intereses de los negociadores y las principales preocupaciones de los críticos moderados. Un acuerdo fundamentado en un apoyo tan amplio podría proporcionar la base estable necesaria para un proceso de implementación que probablemente llevará décadas.

Dada la creciente presión para concluir las negociaciones antes del inicio de las campañas electorales, las partes no tendrían que exponer todas las reglas y condiciones en el acuerdo de paz. La formulación completa del modelo se debe dejar a la legislación implementadora. Pero el acuerdo necesitaría estar lo suficientemente detallado como para dar a las FARC cierta seguridad jurídica, asegurar a las víctimas de ambas partes que sus derechos serán protegidos y diseñar una visión de la transición que la gran mayoría de los electores apoyaría. Las siguientes secciones describen cómo podría ser este modelo.

La posibilidad de que los negociadores lleguen a tal acuerdo puede parecer remota. Es posible, sin embargo, precisamente porque los desafíos de la ratificación y la

⁷⁰ “Tampoco se podría descartar del todo una reconsideración de los procesos que se les siguieron a los paramilitares. Igualmente, más de 4.000 militares implicados en delitos relacionados con el conflicto, podrían aprovechar beneficios de justicia transicional y eludir requerimientos de tribunales internacionales. En un ambiente de reconciliación nacional es posible imaginar procedimientos judiciales que antes se veían como un imposible”. León Valencia, “¿Por qué Simón Trinidad?”, *Semana*, 6 de octubre de 2012; y la propuesta de un especialista español de resolución de conflictos: “Si dentro de un año hay un acuerdo con las Farc y hay perdón, sería natural una revisión de las penas a los ‘paras’”. “Antes de Cuba, Chávez se reunió 8 horas con Timochenko: Vicenç Fisas”, *El Tiempo*, 29 de septiembre de 2012.

aplicación presentan una amenaza creíble para la sostenibilidad de cualquier acuerdo que no respete las obligaciones legales y no atienda a un amplio espectro de intereses que van más allá de los de las partes negociadoras. Esta amenaza es particularmente creíble ya que la justicia transicional probablemente será un tema predominante durante las campañas electorales de 2014.

En el corto plazo, un acuerdo de justicia transicional viable sería costoso para ambas partes, pero el interés común de lograr una transición estable a largo plazo debería predominar. Paradójicamente, dado su estado de negación, las FARC en particular podrían obtener ganancias sustanciales. El reconocimiento de la responsabilidad, la colaboración incondicional en la búsqueda de la verdad y la reparación así como la aceptación de la responsabilidad individual por crímenes de guerra y de lesa humanidad, entre otros, mejoraría su posición política. Es probable que el escepticismo que la inmensa mayoría de los colombianos siente hacia la guerrilla continúe después de un acuerdo de paz, limitando sus posibilidades de ganar las elecciones fuera de sus bastiones. Por ende, la aceptación de un modelo de justicia transicional sustancial es una estrategia más prometedora a largo plazo para reducir eventualmente ese escepticismo, que continuar culpando al Estado de todas las atrocidades.

Más allá de su propio interés, la influencia externa podría tener algún efecto en ambas partes, aunque el modelo de negociaciones en La Habana con su énfasis en conversaciones bilaterales, directas y discretas, ofrece pocos canales formales para otros actores. La participación de la sociedad civil está en gran medida restringida a la presentación de propuestas a través de Internet y foros organizados por la Universidad Nacional y las Naciones Unidas. Las comisiones de paz del Congreso están organizando eventos regionales, cuyos resultados se entregan a las delegaciones; la última ronda de ellas se centró en los derechos de las víctimas y la verdad⁷¹. Pero esto no quiere decir que terceros no ejerzan influencia. Como queda claro a partir del reconocimiento de la responsabilidad estatal realizado por Santos en julio, siguiendo una recomendación incluida en el informe de la CMH sobre el conflicto⁷², el gobierno es, al menos dentro de ciertos límites, susceptible de tal influencia.

Al tiempo que la perspectiva de un acuerdo de paz se ha vuelto más tangible en los últimos meses, los debates sobre la justicia transicional han ganado importancia. Es poco probable que estos debates den lugar a un amplio consenso, pero es crucial para la sociedad entender mejor qué concesiones son aceptables para una gran mayoría a cambio de la terminación del conflicto. Esto a su vez presionaría a las delegaciones a adoptar un modelo viable de justicia transicional. Un mensaje emitido por una sociedad civil más unificada podría incomodar a ambas partes, pero la considerable influencia que podrían ejercer los electores, el Congreso y la Corte Constitucional sobre la forma definitiva de un régimen de justicia transicional sugiere que las partes deben reconocer lo antes posible los requisitos para lograr la ansiada sostenibilidad. Las partes deben, por lo tanto, facilitar la participación de la sociedad civil y promover el debate público sobre los derechos de las víctimas, idealmente de manera que reúna a diversos participantes, incluyendo a los críticos uribistas que han declinado participar en foros anteriores.

⁷¹ “Concluyen las mesas de trabajo regionales para contribuir al fin del conflicto”, comunicado de prensa, PNUD, 12 de julio de 2013.

⁷² Santos mencionó esto explícitamente en su discurso. “Intervención del Presidente Juan Manuel Santos en la Audiencia Pública del Marco Jurídico para la Paz”, *op.cit.*

IV. Justicia

Miles de delitos graves han sido cometidos por todos los protagonistas del conflicto: el Estado, los paramilitares y la guerrilla. El reto para los negociadores es diseñar un sistema que equilibre los incentivos para poner fin al conflicto, con la necesidad de establecer, dentro de las capacidades del Estado, responsabilidades por los delitos más graves. Las amnistías e indultos amplios, que pudieron ser considerados aceptables en décadas anteriores tanto en Colombia como en otros países, han sido excluidos por la jurisprudencia constitucional e internacional que asigna ahora mayor prioridad a los derechos de las víctimas. Pero instrumentos como las penas alternativas o la suspensión de la ejecución de las penas dejan un espacio para alcanzar un acuerdo que promueva tanto la justicia como la paz. La estrategia requiere de tres elementos: la persecución penal de los máximos responsables de crímenes internacionales graves, una amnistía para los delitos políticos de las FARC y unas medidas para tratar a los guerrilleros y agentes del Estado que estén fuera de la categoría de máximos responsables. Para los guerrilleros en la última categoría, debe haber un proceso de certificación, condicionado a hacer contribuciones a la verdad y a la reparación, para concederles sentencias suspendidas o alternativas en caso de que sean judicializados.

El término “crímenes internacionales graves” empleado en el presente informe se refiere a los crímenes de guerra cometidos en un conflicto armado no internacional, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, tal como se definen en el Estatuto de Roma de la CPI. Un crimen de lesa humanidad es un acto, como por ejemplo el asesinato, cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

A. Amnistía para los delitos políticos de las FARC

En el marco del acuerdo, deberá ponerse en marcha una amnistía general por los delitos políticos y los delitos conexos con los políticos para todos los miembros desmovilizados de las FARC⁷³. Bajo la constitución, una amnistía solo se puede conceder para los delitos políticos⁷⁴. Los miembros de las FARC han cometido el delito político de rebelión y posiblemente otros delitos políticos⁷⁵. Las FARC, así como la población en general, tienen que reconocer que la amnistía no resuelve todos los problemas jurídicos de sus miembros, ya que se aplicará solo a un número limitado de sus delitos.

⁷³ “Amnistía” se utiliza aquí en el sentido de “una medida legal extraordinaria, cuya función principal es eliminar la posibilidad y las consecuencias de la responsabilidad penal de las personas o clases de personas designadas en relación con determinados tipos de delitos sin consideración a que las personas concernidas hayan sido juzgadas por esos delitos en una corte”. Mark Freeman, *Necessary Evils*, *op.cit.*, p. 19. Las amnistías incluyen la eliminación de la responsabilidad penal por acciones por las que una persona haya sido juzgada y condenada. Esta última acción, a menudo llamada un indulto general, difiere de un perdón individual que un jefe de Estado (en Colombia, el presidente) pueda conceder, el cual da término a la ejecución de la pena pero mantiene la condena (y las consecuencias civiles).

⁷⁴ El Congreso, por mayoría de dos tercios y por graves motivos de conveniencia pública, podrá conceder una amnistía o indulto general por delitos políticos: Constitución de 1991, Artículo 150(17).

⁷⁵ El principal criterio para determinar si un delito es político es si este se cometió “exclusivamente por motivos políticos o de interés social”: Carlos Lozano y Lozano, *Elementos de Derecho Penal* (Bogotá, 1961), pp. 148-149, citado favorablemente por la Corte Constitucional en “C-456 de 1997”, 23 de septiembre de 1997. El Código Penal enumera tres delitos puramente políticos: rebelión, sedición y asonada, Título XVIII (delitos contra el régimen constitucional y legal).

Por ejemplo, alguien que haya cometido delitos conexos a delitos políticos y crímenes de guerra seguiría siendo considerado responsable por estos últimos.

El Congreso tendrá que aprobar una ley que especifique los delitos que pueden ser considerados como conexos a la rebelión u otros delitos políticos (así como los criterios para determinar si un delito es conexo), con el fin de aclarar el alcance de la amnistía. Consistente con los estándares internacionales, las cortes de Colombia han favorecido una interpretación que descarta la posibilidad de conectar muchos delitos graves, incluidos crímenes de guerra y de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos⁷⁶. No obstante, pueden haber reducido el concepto demasiado: la jurisprudencia existente se ha interpretado para concluir que el homicidio en combate, aunque de conformidad con el derecho internacional humanitario (DIH), no puede ser considerado político⁷⁷.

El Congreso debe orientarse por el Protocolo II (1977) adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, que favorece la amnistía tras un conflicto armado no internacional por acciones cometidas por los grupos armados que violaron las leyes penales nacionales, pero no el DIH. Eso significaría que los miembros de las FARC no serían penalmente responsables por actos que serían legales si fueran cometidos por los militares. La disposición pertinente respalda solamente este tipo limitado de amnistía, que no puede cubrir violaciones del DIH⁷⁸. Para hacer de la amnistía un instrumento para la transición tan efectivo como sea posible, las cortes deben estar preparadas para aceptar una ampliación del concepto de delitos conexos con los delitos políticos con el fin de abarcar acciones coherentes con el DIH⁷⁹. Los legisladores también pueden incluir otros delitos, pero no los delitos internacionales graves o las graves violaciones de los derechos humanos (como la tortura)⁸⁰. El cambio en la

⁷⁶ Sentencias de la Corte Constitucional “C-986/10”, 2 de diciembre de 2010; “C-370 de 2006”, *op.cit.*, “C-578 de 2002”, 30 de julio de 2002; “C-695/02”, 28 de agosto de 2002; “C-456 de 1997”, 23 de septiembre de 1997.

⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, académico, 16 de abril de 2013; Sentencia “C-456/97”, *op.cit.*, Ricardo Posada Maya, “Aproximación al concepto jurídico del delito político” en *Delito político, terrorismo y temas de derecho penal* (2010, Bogotá), p. 69. Véase Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas* (Bogotá, 1992), pp. 126-182, para la historia del concepto de delito político en Colombia.

⁷⁸ Artículo 6 (5): “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y los comentaristas académicos han aclarado que este artículo está destinado a proporcionar únicamente una “inmunidad de los combatientes” retroactiva (esta existe formalmente solo para los combatientes en los conflictos armados internacionales, que pueden desarrollar legalmente acciones coherentes con el DIH). El Artículo 6(5) incluye un indulto general en el uso de “amnistía”. Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, vol. 1 (Cambridge, 2005), rule 159. Jessica Gavron “Amnesties in the Light of Developments in International Law and the Establishment of the International Criminal Court”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 51, no. 1 (2002), p. 103.

⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 16 de abril de 2013.

⁸⁰ “Violaciones graves de los derechos humanos”, como se emplea en este informe, son violaciones de aquellos derechos que no se pueden suspender, incluso durante una emergencia nacional, de acuerdo a las obligaciones internacionales. Pueden a veces también ser crímenes de lesa humanidad, pero los conceptos no tienen la misma extensión: por ejemplo, la tortura es una grave violación de derechos humanos, pero solo es un crimen de lesa humanidad si se lleva a cabo como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil.

opinión internacional en contra de las amnistías u otras medidas diseñadas para eliminar la responsabilidad por estos delitos descarta su inclusión⁸¹.

Lo que es problemático es la ambigüedad en cuanto al tratamiento de los crímenes de lesa humanidad en el sistema de justicia penal de Colombia. Esta podría ser manipulada para promover la impunidad o permitir la persecución incoherente de esos delitos. El código penal no tiene delitos tipificados como “crímenes de lesa humanidad” (aunque sí se encuentran varios actos que pudieran constituir tales delitos, como el desplazamiento forzado, sin ser nombrados de tal forma). La tipificación de un delito en particular como un crimen de lesa humanidad, en un caso particular, depende del juez que pronuncia la sentencia, tras la petición del fiscal.

Como resultado de este sistema, la afirmación del Fiscal General de que ningún miembro del Secretariado de las FARC ha sido condenado por un crimen de lesa humanidad, podría ser de hecho correcta⁸². Sin embargo, esto no debe distraer de la realidad de que los líderes de las FARC casi seguramente han cometido actos que cumplen con la definición de este tipo de delitos contemplados bajo el derecho internacional. La legislación implementadora tiene que ser explícita con relación a que una amnistía para las FARC no puede cubrir una conducta que equivale a un crimen de lesa humanidad en virtud del derecho internacional, ni ningún otro crimen internacional grave o grave violación de los derechos humanos, incluso si esa conducta no ha sido tipificada como tal por un juez colombiano.

Ofrecer una amnistía, aun bajo las condiciones restringidas planteadas arriba, generaría confianza entre los negociadores, mostraría buena voluntad con las FARC y les permitiría reclamar el reconocimiento de su condición como actores políticos y militares, que constituye un principio central de su ideología⁸³. En efecto, el hecho de que los líderes de las FARC estén negociando con el gobierno cambios en las políticas y la reintegración en la política, podría verse como un reconocimiento implícito del carácter político del movimiento. Aun así, resucitar el concepto de delito político

⁸¹ Véase “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” S/2011/634, 12 de octubre de 2011, párr. 67: “Se alienta al Consejo de Seguridad a rechazar toda concesión de amnistía por genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de los derechos humanos y a apoyar la aplicación de las disposiciones sobre la justicia de transición y el estado de derecho en los acuerdos de paz”. Esto hace eco de una petición anterior en “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos [2004]”, *op.cit.* La Corte Interamericana ha reiterado constantemente que es inadmisibles renunciar a la investigación de violaciones graves de los derechos humanos. En “Barrios Altos vs. Perú (Fondo)”, 14 de marzo de 2001, párr. 41, señaló que “considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos”. Existe una idea errónea de que la Corte solo ha considerado “autoamnistías” (cuando los miembros de los regímenes autoritarios se conceden inmunidad a sí mismos). Sin embargo, en “Gelman vs. Uruguay”, *op.cit.*, afirmó (párr. 229) que “la incompatibilidad respecto de la Convención incluye a las amnistías de graves violaciones de derechos humanos y no se restringe sólo a las denominadas ‘autoamnistías’”.

⁸² “No hay condenas a guerrilleros de Farc por delitos de lesa humanidad”, *El Tiempo*, 12 de abril de 2013.

⁸³ Las FARC se describen a sí mismos “como la expresión más elevada de la lucha revolucionaria por la liberación nacional” y “un movimiento político militar que desarrolla su acción ideológica, política, organizativa, propagandística y armada de guerrillas, conforme a la táctica de combinación de todas las formas de lucha de masas por el poder para el pueblo... Las FARC-EP son ante todo una organización revolucionaria. Cada Escuadra o Unidad Básica es al mismo tiempo una célula política”. “Estatutos”, 1993, pp. 2-3.

y la concesión de una amnistía limitada a los miembros de las FARC se prestará a controversia. Los críticos de los diálogos de paz insisten en que las FARC sean tratadas de manera similar a los paramilitares, quienes se considera que no cometieron delitos políticos⁸⁴. Sin embargo, hay dos razones para la diferenciación.

La primera es que los grupos son ampliamente diferentes en origen, base social y objetivos. Las FARC tienen sus raíces en las comunidades campesinas de inspiración comunista; aunque esto ha cambiado considerablemente desde la década de los 60, las comunidades marginalizadas en las zonas periféricas siguen siendo su base social más importante. Los paramilitares, por el contrario, fueron patrocinados por los grandes terratenientes, las élites empresariales, algunos sectores de las fuerzas de seguridad y narcotraficantes afectados por la intensificación de la violencia guerrillera, dándoles un poder social que le ha faltado a la guerrilla a lo largo de su historia⁸⁵. Mientras las FARC han luchado para instalar un sistema político radicalmente diferente, los paramilitares trabajaron en estrecha colaboración con las fuerzas de seguridad del Estado y establecieron vínculos con políticos locales y nacionales emergentes, algo que las FARC nunca consiguieron⁸⁶.

La creciente importancia de la economía de la droga y la degradación del conflicto desde la década de los 90 han dado lugar a una interpretación de la guerra como apolítica e impulsada por la codicia de los grupos armados motivados por extender su control sobre las vastas economías ilegales de Colombia⁸⁷. Pero el núcleo dirigente de las FARC mantiene un fuerte discurso político, y hay indicios de que por lo menos una parte de sus miembros siguen comprometidos con los objetivos políticos del grupo. Hay poca evidencia que sugiera (en general) que hayan buscado, por ejemplo, el enriquecimiento personal a través del conflicto⁸⁸. Por lo tanto, es conveniente reconocer la motivación política de las FARC, a pesar de que un número significativo de sus miembros puede haber cometido delitos inconexos o desproporcionados a sus motivos políticos.

La segunda razón es estratégica. Es poco probable que los líderes de las FARC acepten ser procesados bajo la LJP o cualquier instancia que consideren inspirada por esta; la han rechazado sistemáticamente como un intento de garantizar la impunidad de los paramilitares y sus redes⁸⁹. Las FARC consideran que la amnistía y los in-

⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, analista político, Bogotá, 26 de febrero de 2013. El Artículo 71 de la LJP expandió el delito político de sedición para incluir la formación de un grupo paramilitar, pero la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional ("C-370 de 2006", *op.cit.*). Una decisión posterior de la Corte Suprema (Sala de Casación Penal, "Proceso no. 26945", 11 de julio de 2007) aclaró que la pertenencia a una organización paramilitar implica concierto para delinquir agravado, un delito no considerado conexo a un delito político.

⁸⁵ Carlos Medina Gallego, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia* (Bogotá, 1990); Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003* (Bogotá, 2003); Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y campesinos* (Bogotá, 2009), pp. 85-110; Camilo Echandía, "Narcotráfico: génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales", Fundación Ideas para la Paz, enero de 2013.

⁸⁶ Crisis Group, Informe sobre América Latina N°37, *Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia*, 25 de julio de 2011.

⁸⁷ Analizado en Francisco Gutiérrez Sanín y Gonzalo Sánchez Gómez, "Prólogo", Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (ed.), *Nuestra guerra sin nombre* (Bogotá, 2006), pp. 16-18.

⁸⁸ Véase Francisco Gutiérrez Sanín, "Telling the Difference: Guerrillas and Paramilitaries in the Colombian War", *Politics & Society*, vol. 36, no. 1 (2008), p. 14.

⁸⁹ "Comunicado de los prisioneros de guerra de las FARC-EP", 2 de diciembre de 2009 ("... la ya fracasada 'ley de justicia y paz', como proyecto de legalización del paramilitarismo..."); "Entrevista al Comandante Alfonso Cano", 13 de agosto de 2009 ("... fue una farsa. Los verdaderos jefes del pa-

dultos son los únicos instrumentos para tratar con una guerrilla que se ve a sí misma como una organización política invicta en la guerra⁹⁰. Su aspiración a la impunidad va más allá de lo que el gobierno puede satisfacer plenamente, política o jurídicamente, pero ofrecer algo que valoran altamente podría ayudar a superar su negación de la responsabilidad por los delitos y fortalecer las perspectivas del proceso de paz.

Una vez que la amnistía esté vigente, las autoridades deben examinar las sentencias emitidas en contra de miembros de las FARC para determinar cuáles se encuentran dentro de su alcance. Deben ser priorizados los casos de los presos actuales; se dice que unos 600 de los 2.300 prisioneros miembros de las FARC han sido condenados únicamente por rebelión⁹¹. Si no han cometido otros delitos, podrían ser puestos en libertad, de la misma forma que podría ocurrir con los civiles encarcelados por ser simpatizantes de las FARC. La revisión de sentencias debe tener en cuenta las estrategias de la Fiscalía: en la última década, los miembros de las FARC y sus partidarios han sido acusados cada vez más de concierto para delinquir o de delitos relacionados con el terrorismo, en lugar de delitos que se pueden conectar a delitos políticos bajo la jurisprudencia existente⁹².

Una revisión de las sentencias existentes también respondería a las preocupaciones sobre la imparcialidad de los juicios a miembros de las FARC, en particular los llevados a cabo en ausencia⁹³. Esto aumentaría la confianza del grupo en el sistema de justicia, cuya jurisdicción rechazan actualmente⁹⁴. Si se ratifican las condenas por delitos fuera del alcance de la amnistía, el modelo de justicia transicional necesitaría garantizar a aquellos con condenas actuales, que no terminarían en peores condiciones que quienes pasen a través del nuevo sistema. Esto también es válido para los varios cientos de miembros de las FARC ya desmovilizados bajo el régimen de la LJP. La revisión de sentencias existentes, sin embargo, no descartaría nuevos juicios por

ramilitarismo permanecieron ocultos...”); “Violaciones de los DDHH en el Norte del Cauca”, 26 de junio de 2005 (“... la mal llamada ley de justicia y paz, la cual garantiza impunidad a los criminales del paramilitarismo...”); “Comunicado de los Bloques Oriental y Sur de las FARC-EP”, 1 de junio de 2005 (“Esta ley se llama de ¿justicia y paz?, y paradójicamente por su contenido no expresa ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario: impunidad y guerra”).

⁹⁰ “Fin de la guerra requiere cambios para el pueblo: Pablo Catatumbo”, *Prensa Latina*, 26 de junio de 2013. “Tenemos que llegar a un punto de realismo en que los actores de la guerra tenemos que ser amnistiados”. Véase también Gabriel Ángel, “Los impedimentos de la justicia internacional”, FARC-EP, 12 de junio 2012: “... el primer gesto del gobierno nacional con miras a una paz efectiva, debiera ser la proposición al Congreso de una ley general de amnistía sin condiciones para los alzados en armas.... Las FARC-EP somos una guerrilla revolucionaria en pie de lucha, orgullosamente combativa e invencible”.

⁹¹ “Gobierno y expertos afirman que guerrilleros no son presos políticos”, *El Tiempo*, 9 de abril de 2012.

⁹² Entrevista de Crisis Group, experto en justicia transicional, 7 de junio de 2013.

⁹³ Entrevista de Crisis Group, abogado de derechos humanos, Bogotá, 26 de febrero de 2013. Esto puede referirse principalmente a los líderes de las FARC. Por ejemplo, entre 2003 y 2010, el líder de las FARC Timochenko y el jefe negociador de las FARC en La Habana, Iván Márquez, fueron condenados en ausencia por dieciséis cargos de asesinato, secuestros, toma de rehenes, desplazamiento forzoso y reclutamiento de niños y niñas, con penas que van hasta los 40 años. “Situación en Colombia: Reporte Intermedio”, CPI, *op.cit.*, p. 74.

⁹⁴ Véase “Farc dicen que la justicia no tiene la competencia para juzgarlos”, *El Espectador*, 30 Abril 2013. Para una crítica de la “corrupción” judicial, véase “Señores revista Semana y directores de medios en general”, Delegación de paz de las FARC-EP, 18 de junio de 2013. Un esquema para la depuración de funcionarios judiciales (véase la sección VII) también enviaría una clara señal de que sus preocupaciones sobre la imparcialidad del sistema de justicia se toman en serio.

otras conductas distintas. La Fiscalía General de la Nación tiene la experiencia institucional pertinente para hacer las determinaciones necesarias, y se le podría dar voz en esta revisión a un representante de las FARC.

B. Persecución penal a los máximos responsables de las FARC

Después de un acuerdo de paz, se debe dar una alta prioridad a la identificación de los máximos responsables de las FARC de los crímenes más graves y dar inicio a investigaciones con el objetivo de ejercer la acción penal. Unos juicios significativos mostrarían el compromiso del Estado para obligar a los peores infractores a rendir cuentas, a pesar de su rango. Contrariamente a las percepciones, las amnistías anteriores, tanto para el M-19 y el EPL, también hicieron excepciones por los delitos atroces, y algunos miembros de ambos grupos fueron excluidos de los beneficios legales⁹⁵. El Marco Jurídico para la Paz permite que una ley estatutaria trace los criterios de selección para la persecución penal de los máximos responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra cometidos de manera sistemática y además especifica que se deben tener en cuenta la gravedad y la representatividad de los casos⁹⁶. El Fiscal General determinará los criterios para la priorización de los casos seleccionados.

Los máximos responsables deben ser enjuiciados y sus casos priorizados. No hacerlo podría ser impugnado en las cortes, deslegitimar la justicia transicional, provocar el rechazo internacional y resquebrajar un acuerdo de paz. Los cargos deben incluir los delitos más graves cometidos por cada persona seleccionada. Los juicios que descuiden aspectos importantes de las actividades delictivas graves dejarían de servir a la justicia y de esta manera socavarían la transición. Debe haber un enfoque específico en los delitos de género, incluida la violación y la violencia sexual. Como ha señalado la Corte Constitucional, "... la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano"⁹⁷. En los juicios a los máximos responsables, los fiscales deben garantizar que estos delitos no se "invisibilicen", como ha sucedido bajo la LJP⁹⁸.

⁹⁵ Entrevistas de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 7 de noviembre de 2012; ex líder del EPL, Medellín, 13 de noviembre de 2012; activista de derechos humanos, Bogotá, 26 de febrero de 2013. Se desconoce el número de los excluidos de los beneficios de tales amnistías. Para algunos ejemplos de excepciones a la amnistía, véase la Constitución de 1991, en el Artículo Transitorio 30: "Autorízase al Gobierno Nacional para conceder indultos o amnistías por delitos políticos y conexos, cometidos con anterioridad a la promulgación del presente Acto Constituyente, a miembros de grupos guerrilleros que se reincorporen a la vida civil en los términos de la política de reconciliación... Este beneficio no podrá extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima". Ley 418 de 1997, Artículo 50: "No se aplicarán los beneficios jurídicos dispuestos en este título y los socioeconómicos que en el marco del proceso de reintegración establezca el Gobierno Nacional, a quienes hayan incurrido en delitos de genocidio, secuestro, lesa humanidad, crímenes de guerra o en los tipificados en el Título II del Libro II, Capítulo Único del Código Penal, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados, por el Estado colombiano". Para un resumen sucinto de los amnistías e indultos, consulte "Amnistía e indulto en Colombia: 1981-2010", Fundación Ideas para la Paz, noviembre de 2011.

⁹⁶ La comisión de manera sistemática no es un elemento obligatorio de un delito de guerra. La inclusión de esta limitación fue una decisión política del Congreso.

⁹⁷ "Auto 092/08", 14 de abril de 2008. "Colombia: Invisibles ante la justicia", Amnistía Internacional, octubre de 2012; "Eso es lo que nosotras exigimos. Que se haga justicia. Impunidad por actos de violencia sexual cometidos contra mujeres en el conflicto armado de Colombia", Amnistía Inter-

La selección y priorización de los máximos responsables para su juzgamiento refleja la práctica de las cortes internacionales⁹⁹. Si bien es conveniente que los fiscales se apoyen en su experiencia, las funciones de las cortes nacionales e internacionales no deberían confundirse. Las cortes internacionales están destinadas a tratar solo los casos más graves. Son el último recurso si las autoridades nacionales no pueden o no quieren actuar. En un sistema nacional, los máximos responsables deben ser los primeros, pero no los únicos para rendir cuentas. Los fiscales no deberían promover un vacío de impunidad al ignorar delitos graves cometidos por aquellos que no se encuentren entre los máximos responsables¹⁰⁰.

Con el fin de identificar a los máximos responsables de las FARC, la legislación implementadora puede utilizar los criterios ya desarrollados por la Fiscalía General de la Nación¹⁰¹. La Directiva 001 de octubre de 2012, que se apoya en la labor de las cortes internacionales, ubica dos grupos en la categoría de “máximos responsables”: aquellos en la estructura de mando y control quienes sabían o podían prever razonablemente la perpetración de crímenes en desarrollo de la ejecución de los planes operativos, y aquellos que cometieron delitos particularmente notorios, independientemente de su posición. También define los criterios objetivos, subjetivos y complementarios utilizados por las cortes penales internacionales para la priorización.

Todos los juicios u otros procedimientos en el marco del proceso de paz, deben ser de responsabilidad de los organismos nacionales. Es poco probable que las FARC acepten un acuerdo sin disposiciones de no extradición¹⁰². Aún más, la experiencia negativa de la extradición de paramilitares a los EE.UU. sugiere que los juicios deben darse en las cortes colombianas si se quiere defender el derecho a la verdad¹⁰³. La

nacional, septiembre de 2011; Andrés Zambrano, “El expediente de los crímenes sexuales de las Farc”, *El Tiempo*, 6 de junio de 2013.

⁹⁸ Entrevistas de Crisis Group, fiscales, Medellín, 16 de noviembre de 2012; Bogotá, 9 de abril de 2013.

⁹⁹ La oficina del fiscal de la CPI “[enfoca] sus esfuerzos en los delitos más graves y los individuos que tienen la mayor responsabilidad por esos delitos”: “Prosecutions”, CPI.

¹⁰⁰ “Situación en Colombia: Reporte Intermedio”, CPI, *op.cit.*, pp. 66-67.

¹⁰¹ No existe una definición específica de “máximos responsables” en el derecho internacional, pero en la discusión del concepto en el contexto de la Corte Especial para Sierra Leone, el Secretario General señaló: “Mientras que los ‘máximos responsables’, obviamente, incluyen los líderes políticos o militares, otros con el poder de mando bajando por la cadena de mando también se pueden considerar ‘máximos responsables’ al juzgar la gravedad del delito o su masividad. ‘Máximo responsable’, por lo tanto, denota tanto una posición de liderazgo o autoridad del acusado, y un sentido de la gravedad, la seriedad o la escala del delito”. “Report of the Secretary-General on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone”, 4 de octubre de 2000. La jurisprudencia de los tribunales internacionales, como la del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, así como el fiscal de la CPI, han desarrollado el concepto. Xabier Agirre Aranburu, “Gravity of Crimes and Responsibility of the Suspect”, en Morten Bergsmo (ed.), *Criteria for Prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases* (Oslo, 2010), p. 223.

¹⁰² El Artículo 35 de la Constitución permite la extradición por delitos cometidos en el exterior (incluyendo el tráfico internacional de drogas), excepto los delitos políticos. Al establecer cualquier exención, se debe acatar la necesidad de enjuiciar o extraditar a los perpetradores de determinados delitos internacionales (por ejemplo, el genocidio). Si se adopta el sistema propuesto en este informe, la obligación de conceder la extradición no sería planteada.

¹⁰³ Unos 29 jefes paramilitares fueron extraditados a los EE.UU. entre 2006 y 2009. En agosto de 2009 la Corte Suprema de Justicia suspendió la extradición de los postulados al sistema de Justicia y Paz, debido al efecto perjudicial sobre los derechos de las víctimas. “Truth Behind Bars”, International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, febrero de 2010, pp. 12-15. Hay indicios de que los EE.UU. aceptarían un acuerdo de no extradición entre el gobierno y las FARC. “Colombian government seeking peace with FARC rebels”, Reuters, 27 de agosto de 2012.

exención de la extradición debe, sin embargo, estar condicionada a medidas tales como la desmovilización efectiva y la renuncia a actividades delictivas, con el fin de evitar que miembros de las FARC tomen nuevamente las armas.

El Marco Jurídico para la Paz prevé una variedad de sanciones y contempla una ley estatutaria para establecer los requisitos y condiciones bajo las cuales serían apropiadas las sanciones extrajudiciales, las suspensiones de la ejecución de la pena, las penas alternativas u otras formas especiales de ejecución y cumplimiento de la pena. Esto podría cubrir a miembros de las FARC condenados y sentenciados, así como a los casos seleccionados para la persecución penal. Debe existir una pena alternativa para los máximos responsables de las FARC que cumplan con condiciones tales como el reconocimiento del daño causado, la desmovilización y contribuciones importantes a la verdad y la reparación. La pena sería “alternativa”, porque (como bajo la LJP) la pena del código penal se aplicaría si las condiciones no se cumplen. Para fortalecer los incentivos para cooperar con la comisión de la verdad y la reparación, el mecanismo para hacer cumplir la condicionalidad debe ser creíble¹⁰⁴. Las sentencias alternativas también podrían seguir la norma de la LJP: cinco a ocho años en lugar de los 40 años o más, a los que muchos estarían sujetos.

La guerrilla ha dejado claro que no aceptará el encarcelamiento convencional. En el contexto de un conflicto que sigue cobrando la vida de civiles todos los días, el gobierno debe estar dispuesto a hacer algunas concesiones sobre este aspecto a un enemigo debilitado pero no vencido. Sin embargo, la ausencia total de un castigo para los máximos responsables contraviene las obligaciones internacionales de Colombia y enviaría el mensaje político y moral desafortunado que los autores de delitos graves pueden escapar al castigo. En lugar de utilizar las cárceles existentes, se pueden construir instalaciones alternativas con restricciones significativas de la libertad, con consideración a la gravedad de los delitos, o se podrían asignar áreas especiales en las que miembros de las FARC podrían vivir y trabajar bajo estrictas restricciones, similares a aquellas de la libertad condicional.

C. *Los casos restantes*

Los casos restantes comprenden miembros de las FARC que cometieron delitos no políticos pero que no son considerados los “máximos responsables”. Este no es un grupo homogéneo, ya que los delitos que no estén cubiertos por la amnistía oscilarían entre muy graves (por ejemplo, los crímenes de lesa humanidad) y relativamente menores (por ejemplo, el robo no conexo con un delito político).

El problema radica en que un amplio número de miembros de las FARC han participado en delitos muy graves. La oficina del fiscal de la CPI afirma que existe “fundamento razonable” para creer que, de 2002 a 2012, las FARC cometieron crímenes de lesa humanidad como el asesinato, traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad física, tortura, violación y otras formas de violencia sexual y, desde 2009 hasta 2012, crímenes de guerra como el homicidio, los ataques contra civiles, la tortura y los tratos crueles y ultrajes contra la dignidad de la persona,

¹⁰⁴ Excluir a un postulado de los beneficios de la LJP por continuar en la actividad criminal ha requerido una sentencia judicial. Para proteger la legitimidad de la ley, el Fiscal General ha aumentado los esfuerzos para hacer cumplir la condicionalidad. Entrevistas de Crisis Group, fiscales, Bogotá, 9 de abril de 2013; magistrado, Bogotá, 19 de abril de 2013. “Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la justicia transicional en Colombia”, MAPP-OEA, octubre de 2011, pp. 97-102.

la toma de rehenes, violaciones y otras formas de violencia sexual y el reclutamiento, alistamiento y el uso de niños soldados para participar activamente en hostilidades¹⁰⁵.

Las políticas sobre el secuestro y el reclutamiento de niños son especialmente problemáticas. Desde el 2000 hasta febrero de 2012, las FARC persiguieron abiertamente una política de secuestro extorsivo de civiles¹⁰⁶. Según las estadísticas del Ministerio de Defensa, entre 1996 y abril de 2013 fueron responsables del secuestro de 7.197 personas¹⁰⁷. Se podría decir que tales actos constituyeran crímenes de lesa humanidad, ya que hicieron parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil¹⁰⁸. El elevado número de casos ocurridos durante un largo período significa que un número considerable de miembros de las FARC pudo haber participado en estos delitos y, por lo tanto, ser criminalmente responsables de los mismos. Esto es cierto, aunque desde el pico de los secuestros (1998-2002) el grupo ha experimentado una pérdida importante (y reemplazo) de personal que puede haber reducido el número de miembros activos en la actualidad que hayan participado en estos delitos.

El Protocolo II (1977) adicional a los Convenios de Ginebra prohíbe a las partes en un conflicto armado interno reclutar niños o niñas menores de quince años o utilizarlos en las hostilidades. Hacerlo constituye un crimen de guerra¹⁰⁹. De acuerdo con esta norma, el reglamento interno de las FARC afirma que los niños solo pueden enlistarse a partir de la edad de quince años¹¹⁰, pero la organización no ha respetado esta regla. Se estima que aproximadamente la mitad de sus combatientes adultos han ingresado a la organización cuando eran niños, y que más del 40 por ciento de sus fuerzas son niños o adolescentes¹¹¹. El Secretario General de la ONU ha cataloga-

¹⁰⁵ “Situación en Colombia: Reporte Intermedio”, CPI, *op.cit.*, pp. 2-3. El verdadero número de estos crímenes es mucho más alto. La investigación de la CPI se ha limitado a períodos en los cuales tiene la posibilidad de ejercer jurisdicción.

¹⁰⁶ Véase la “Ley 002: Sobre la Tributación”, Estado Mayor Central de las FARC-EP, marzo de 2000. Esta “ley” formalizó la posición de las FARC frente al secuestro, en el que ha participado desde la década de los ochenta. Fue derogada en febrero de 2012: “Sobre Prisioneros y Retenciones”, Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, 26 de febrero de 2012. Las FARC también secuestraron a miembros de las fuerzas de seguridad. Alegan que está permitido por el DIH y los caracteriza como prisioneros de guerra.

¹⁰⁷ Información proporcionada a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 15 de mayo de 2013. Para un desglose de las estadísticas generales de secuestro véase, “Una verdad secuestrada: cuarenta años de estadísticas de secuestro (1970-2010)”, Centro de Memoria Histórica, junio de 2013.

¹⁰⁸ Artículo 7(1)(e) del Estatuto de Roma de la CPI, el crimen de lesa humanidad de “encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional”. La oficina del fiscal de la CPI ha citado el secuestro en el marco de la política de las FARC como evidencia del crimen de lesa humanidad de encarcelación: “Situación en Colombia: Reporte Intermedio”, CPI, *op.cit.*, pp. 23-24.

¹⁰⁹ El Artículo 8(2)(e) (vii) del Estatuto de la CPI tipifica el crimen de guerra de “reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades [en conflictos armados sin carácter internacional]”.

¹¹⁰ Las FARC han indicado que el ingreso es “personal, voluntario y consciente” para aquellos entre quince y treinta años: regla citada en “Beligerancia”, Suplemento Resistencia, Comisión Internacional de las FARC-EP, 2000, p. 8.

¹¹¹ Natalia Springer, *Como corderos entre lobos: del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (Bogotá, 2012), pp. 27-30. El amplio reclutamiento de niños por las FARC sugiere que es casi seguro que algunos niños han cometido delitos graves justiciables. La Corte Constitucional señaló en “C-203 de 2005”, que ser la víctima de reclutamiento no exime a un niño de ser también un perpetrador de delitos (y, por ex-

do a las FARC como un violador persistente de los derechos de los niños en los conflictos armados¹¹². Desde 2005, Colombia ha sido parte del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece la edad mínima de reclutamiento (tanto para el Estado como para los grupos armados) en los dieciocho años, una norma que las FARC ni siquiera pretenden cumplir.

No es realista ni deseable exigir la persecución penal de un número desconocido pero potencialmente alto de miembros de las FARC que han participado de alguna manera en crímenes internacionales graves y violaciones graves de los derechos humanos. La experiencia de la LJP muestra que enjuiciar a un gran número de miembros de las FARC de manera rápida y rigurosa desbordaría la capacidad del relativamente fuerte sistema judicial¹¹³. Por otra parte, mientras que los juicios de los máximos responsables revelarían patrones de violencia y reivindicarían peticiones de justicia, la persecución penal de miles de guerrilleros en el curso de varios años no serviría los mismos propósitos. La verdad que se busca en los procesos penales está estrictamente limitada a los elementos necesarios para probar un delito, no a satisfacer los derechos de las víctimas y revelar crímenes sistemáticos; las reparaciones tienden a limitarse a la indemnización financiera de las víctimas individuales y dependen de la capacidad financiera de los victimarios, que rara vez existe. No obstante, la persecución penal únicamente de los máximos responsables no cumpliría con las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales ni con las expectativas de las víctimas. Un sistema que ignore los casos restantes sería tan inviable como aquel que intente enjuiciar a todos.

Los casos restantes se deben manejar, al reconocer estas limitaciones, a través de un proceso de certificación a cargo de un órgano administrativo, que podría ser independiente o estar conectado con la comisión de la verdad. Esto requeriría que los miembros de las FARC cumplan con requisitos de verdad y reparación. Para ser elegibles, los participantes tendrían que registrarse en un plazo determinado, establecido al momento de su desmovilización. El organismo administrativo certificaría el cumplimiento del participante con los requisitos del proceso, de acuerdo con la información recibida de las víctimas y de las organizaciones de víctimas. Esta certificación garantizaría que si un miembro de las FARC fuera procesado por delitos relacionados con el conflicto armado, podría recibir bajo condiciones una suspensión de la ejecución de la pena o una pena alternativa, dependiendo de su rango¹¹⁴. El ingreso

tensión, un adulto que cometió delitos cuando era niño). Es una cuestión de la aplicación de la ley penal relevante. Véase "Through a New Lens: A Child-Sensitive Approach to Transitional Justice", ICTJ, agosto de 2011, p. 24. Véase también, el Artículo 40(1) de la Convención sobre los derechos del niño.

¹¹² "Los niños y los conflictos armados", Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 15 de mayo de 2013, párr. 172-182.

¹¹³ Solamente el enjuiciamiento de los "máximos responsables" de las FARC implicaría más o menos triplicar el personal de la Fiscalía General de la Nación que se ocupa actualmente de la LJP. Entrevista de Crisis Group, fiscales, Bogotá, 9 de abril de 2013. El Secretario General de la ONU ha señalado: "A la postre, después de un conflicto la gran mayoría de los autores de infracciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario nunca son sometidos a juicio, ya sea en el país o en el exterior". "El estado de derecho y la justicia de transición en sociedades que sufren o han sufrido de conflictos [2004]", *op.cit.*, parr. 46.

¹¹⁴ Aquellos por encima de un cierto rango serían elegibles, según la gravedad y el número de delitos por los que recibieron condenas, ya sea para penas alternativas en los mismos términos que los máximos responsables o para la suspensión de la ejecución de la pena. Por debajo de un cierto ran-

al proceso de certificación concederá automáticamente una suspensión condicional de cualquier orden de captura pendiente (o futura) por conductas en relación con el conflicto. Las condiciones incluirían la desmovilización y la abstención de delinquir.

Este proceso de certificación está parcialmente inspirado en el actual esquema de “Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación” de la Ley 1424 (2010) para los paramilitares rasos. Así como bajo esta ley, la información obtenida de los participantes se mantendría anónima y no podría ser utilizada en los juicios en contra de ellos o de otros miembros de las FARC. Podría, sin embargo, ser utilizada para iniciar investigaciones de otras personas ajenas a las FARC, como líderes políticos implicados en delitos graves. Pero, a diferencia de la Ley 1424, no todos los participantes en el sistema necesariamente recibirían una sentencia. Las decisiones sobre quién enjuiciar, más allá de los máximos responsables, recaerían en el Fiscal General. Con base en la priorización rigurosa, los fiscales se centrarían en aquellas personas incluidas en la categoría de los casos restantes que hayan cometido los delitos más graves.

Estos procesos adicionales se iniciarían en la justicia ordinaria y solo cuando hayan culminado los juicios de los máximos responsables. Las sentencias derivadas de estos juicios serían una herramienta importante para la identificación del segundo grupo. El modelo de “macro sentencias” que actualmente se está ensayando en un plan piloto en el régimen reformado de la LJP, podría resultar transferible. Lo ideal sería que no hubiera un número abrumador de procesamientos adicionales, pero el número exacto dependería de factores como el éxito o el fracaso de los juicios de los máximos responsables, la voluntad política y la disponibilidad de recursos. Se daría a conocer de antemano que los juicios, de quienes no son considerados máximos responsables no se completarían en forma expedita, de manera que las víctimas y la sociedad tengan expectativas realistas.

Este modelo tiene la ventaja de facilitar la desmovilización y, por lo tanto contribuir al fin del conflicto, porque daría seguridad jurídica a los miembros de las FARC en relación con la duración y el alcance de su castigo si recibieran condenas relacionadas con el conflicto¹¹⁵. El sistema estaría también estrechamente vinculado al proceso de reintegración y a otros componentes de la justicia transicional, mientras que dejaría intacto el núcleo de las obligaciones del Estado en virtud del DIH y del derecho internacional de los derechos humanos. Además, respondería a la necesidad de establecer prioridades claras, concentrando recursos de la justicia en los juicios de los máximos responsables antes de que se tengan que tomar decisiones sobre recursos para los procedimientos adicionales. El proceso de certificación requeriría una inversión limitada de recursos: la parte administrativa del sistema de la Ley 1424, por ejemplo, está a cargo de unas 120 personas. Finalmente, debería ser un arreglo aceptable para las FARC y el gobierno.

También hay inconvenientes. Este procedimiento no cumpliría con las expectativas de muchas víctimas que buscan la verdad individual acerca de los daños que han sufrido y dejaría libres a perpetradores de delitos graves. Además, la suposición inherente al conceder penas alternativas a miembros de alto rango de las FARC en determinadas circunstancias, pero no a los miembros de bajo rango (a quienes se

go, la suspensión estaría disponible para todos los delitos relacionados con el conflicto. En algún momento, se podría hacer permanente la suspensión de la pena.

¹¹⁵ Véase pie de página 114, arriba.

suspendería la ejecución de la pena), es que los de bajo rango son menos culpables. Aunque esto da seguridad a los miembros de bajo rango, y refleja la necesidad de la eficiencia administrativa, podría producir injusticias en casos específicos; por ejemplo, si miembros de las FARC de bajo rango cometieron delitos atroces, pero no se incluyen entre los máximos responsables, su castigo sería solo una suspensión de la ejecución de la pena.

Sin embargo, visto en conjunto con otros componentes de la justicia transicional, este modelo presenta un equilibrio viable entre los derechos de las víctimas, las limitaciones de recursos y las necesidades de reconciliación. Proporcionaría verdad, reparación y una medida de justicia de manera más eficaz que un volumen masivo de juicios atrasados y sobrecargados de expectativas poco realistas; daría a la gran mayoría de miembros de las FARC una oportunidad justa de reintegrarse a la sociedad; y ofrecería seguridad jurídica a los guerrilleros al eliminar la amenaza persistente de encarcelamiento. Su éxito, sin embargo, dependerá en gran medida de la persecución penal creíble de los máximos responsables, así como del reconocimiento colectivo e individual de responsabilidades en hechos concretos. Si la persecución penal de los máximos responsables no alcanza la cúpula de las FARC ni abarca los delitos más graves del grupo, o si los miembros de las FARC no reconocen su responsabilidad por haber causado daños durante el conflicto, el sistema en su conjunto carecería de legitimidad.

D. *Agentes del Estado*

Los miembros de las fuerzas de seguridad no son penalmente responsables por el uso legítimo, proporcionado y legal de la fuerza contra los grupos armados ilegales. Sin embargo, esta inmunidad por acciones que serían criminales si fueran realizadas por particulares no abarca los actos prohibidos por el DIH, como el homicidio de civiles. Algunos miembros de las fuerzas armadas y otros agentes del Estado han cometido una variedad de delitos por los que deben rendir cuentas. La oficina del fiscal de la CPI considera que existe “fundamento razonable” para creer que entre 2002 y 2012 órganos del Estado cometieron, como mínimo, los crímenes de lesa humanidad de asesinato y desaparición forzada y que, del 2009 al 2012, miembros de las fuerzas del Estado cometieron los crímenes de guerra de homicidio, ataques contra civiles, la tortura y los tratos crueles y ultrajes contra la dignidad de la persona, y la violación y otras formas de violencia sexual¹¹⁶. Algunos miembros de las fuerzas de seguridad han sido condenados por esos crímenes, pero esto constituye tan solo el punto de partida para abordar la conducta ilícita al interior de las fuerzas armadas¹¹⁷.

Los agentes del Estado no deben recibir los mismos beneficios que podrían eventualmente ser concedidos a miembros de las FARC. Deben estar sujetos a normas

¹¹⁶ “Situación en Colombia: Reporte Intermedio”, CPI, *op.cit.*, pp. 37, 48. Varios casos seguidos ante la Corte Interamericana también han establecido la responsabilidad del Estado por violaciones graves de los derechos humanos. Un ejemplo reciente: “Masacre de Santo Domingo vs. Colombia”, *op.cit.*

¹¹⁷ Entre enero y noviembre de 2012 se establecieron “condenas contra 70 miembros de las fuerzas de seguridad acusados de ejecuciones extrajudiciales, incluidos dos mayores, tres capitanes, cuatro tenientes, cinco sub-tenientes, ocho sargentos, siete cabos y 41 soldados de menor rango”. En noviembre de 2012, la Fiscalía General de la Nación estaba investigando 1.726 casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas armadas desde 1985. “Colombia 2012 Human Rights Report”, U.S. State Department, abril de 2013. Algunos consideran que estas muertes pueden implicar a más de 10.000 miembros de las fuerzas armadas. Entrevista de Crisis Group, abogado de derechos humanos, Bogotá, 21 de febrero de 2013.

más estrictas, tanto porque el Estado se define a sí mismo democrático como debido a sus obligaciones internacionales. En virtud de los tratados pertinentes de derechos humanos, Colombia tiene la obligación de, por ejemplo, sancionar la tortura y la desaparición forzada, que son definidos en estos instrumentos como crímenes cometidos por (o con la aquiescencia de) agentes del Estado¹¹⁸. Reflejando la estrategia aplicada a las FARC, sin embargo, el objetivo inmediato de la persecución penal debe centrarse en los “máximos responsables”, sin importar su rango o función. El enfoque en los máximos responsables no debe significar, sin embargo, que se suspendan las investigaciones o procesos existentes¹¹⁹.

De conformidad con el marco de la justicia transicional, es apropiado que los agentes del Estado se beneficien de penas alternativas si hacen importantes contribuciones a la verdad y a la reparación. Sin embargo, al reconocer que la mayor responsabilidad es del Estado, sus agentes no deberían tener derecho a cumplir las penas en instalaciones alternativas. La concesión de cualquier beneficio de justicia transicional a algunos agentes del Estado es controversial, ya que el Estado no está negociando, al menos formalmente, con sus propias fuerzas armadas. Sin embargo, las penas alternativas para los agentes del Estado pueden justificarse. En primer lugar, un desbalance significativo con respecto a las FARC en la rendición de cuentas podría fácilmente convertirse en un escenario políticamente insostenible, ya que existe un gran respeto hacia los militares, y que una fuerte oposición política estaría lista para sacar provecho de eventuales disparidades¹²⁰. Con el fin de generar el equilibrio político necesario para obtener un resultado sostenible, es fundamental enjuiciar a los máximos responsables de ambas partes y posibilitar las penas alternativas.

En segundo lugar, un modelo de justicia transicional para los agentes del Estado podría conducir a mejores resultados para la sociedad que los procedimientos penales ordinarios. Los “máximos responsables” tendrían incentivos para cooperar en revelar la verdad, incluyendo aquella en relación con las redes de apoyo a los perpetradores. Por el contrario, la actual estrategia de defensa de muchos soldados que enfrentan denuncias de violaciones de derechos humanos es negar la responsabilidad, lo que restringe la posibilidad de que revelen la participación de personal de más alto rango¹²¹. El panorama más completo que se puede generar mediante las medidas de justicia transicional también proporcionaría una base para la depuración (*vet-*

¹¹⁸ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1987, Artículos 6 y 8; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1996, Artículo 1(b); Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2010, Artículo 11(1).

¹¹⁹ “Colombia: Correct Serious Flaws in Transitional Justice Bill”, carta de Human Rights Watch a los presidentes de la Cámara de Representantes, del Senado y la Comisión Primera, 1 de mayo de 2012.

¹²⁰ Entrevistas de Crisis Group, abogado de derechos humanos, Bogotá, 21 de febrero de 2013; experto en justicia transicional, Bogotá, 25 de febrero de 2013; oficial militar retirado, Bogotá, 15 de abril de 2013. En febrero de 2013, el 80 por ciento de los colombianos tenían una opinión favorable de los militares y el 69 por ciento de los policías. “Encuesta No.93”, Gallup, pp. 109-110. Existe una fuerte resistencia en las fuerzas armadas a un acuerdo que concentre todos los beneficios sobre las FARC. “Acción penal real y efectiva contra quienes se desmovilicen”, comunicado de prensa, Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro, 22 de marzo de 2013.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, abogado de derechos humanos, Bogotá, 21 de febrero de 2013. En algunos casos, las condiciones carcelarias laxas para los soldados condenados por abusos contra los derechos humanos pueden reflejar un acuerdo entre ellos y los oficiales de más alto rango presuntamente implicados en delitos graves. “Tolemaida Resort”, *Semana*, 2 de abril de 2011.

ting) de militares como parte de la reforma del sector de seguridad, un paso esencial para evitar la repetición de los abusos.

Desarrollar un régimen que reconozca las responsabilidades del Estado por la conducta de sus agentes no es un asunto para las negociaciones. Sería más pertinente una discusión a nivel nacional que tenga en cuenta las opiniones de víctimas de la violencia estatal. No obstante, es evidente que son las autoridades civiles, y no las militares, las que tienen que investigar y perseguir penalmente los delitos internacionales graves y las violaciones graves de los derechos humanos, independientemente del perpetrador. Esto es esencial aunque los miembros de las fuerzas armadas han expresado dudas acerca de recibir un trato justo en las cortes civiles, que consideran ignorantes de la dinámica de la guerra¹²². El debate nacional también debe considerar las recientes reformas al fuero militar, que algunos piensan han debilitado la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad por delitos graves¹²³.

Sin embargo, las fuerzas armadas no deben convertirse en el chivo expiatorio de violaciones de derechos humanos por las que políticos y otras personas pueden tener responsabilidad. La comisión de la verdad debe ser el foro para discutir la responsabilidad política por las acciones militares. En los casos en los que políticos u otros particulares han posibilitado o participado en violaciones de derechos humanos cometidas por los militares, debe haber persecución penal¹²⁴. Identificar conductas delictivas sistemáticas y redes requiere dar a los investigadores acceso a las fuentes, incluyendo a los materiales confidenciales. Hacer visible las conexiones entre los agentes del Estado y los actores armados ilegales, establecer la existencia de políticas de Estado criminales y adjudicar responsabilidad penal a funcionarios específicos, necesita no solo juicios sino también la coordinación entre los mecanismos de búsqueda de la verdad y las investigaciones penales.

¹²² Entrevista de Crisis Group, oficial militar retirado, 15 de abril de 2013.

¹²³ "Preliminary Observations on its Onsite Visit to Colombia", IACHR, diciembre de 2012; Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, *op.cit.*, pp. 22-23; Michael Reed Hurtado, "El fuero: derecho penal por militares, para militares", *razonpublica.com*, 8 de abril de 2013.

¹²⁴ Un ejemplo reciente es la condena en marzo de 2013 del ex Congresista César Pérez por orquestar una masacre de 43 personas en 1988, por la que recibió una sentencia de 30 años de prisión: "En masacre de Segovia, justicia tardó 25 años", *El Tiempo*, 18 de mayo de 2013.

V. Verdad

Las medidas de justicia transicional en una situación de post-conflicto en Colombia tienen que estar centradas en un proceso creíble de búsqueda y revelación de la verdad, con la finalidad de construir una memoria colectiva sobre el conflicto y sus patrones de violencia. Ningún mecanismo único y aislado satisface el derecho a la verdad por sí mismo. El mayor esfuerzo debe darse mediante una comisión de la verdad, como lo estipula el Marco Jurídico para la Paz. Esta abriría un espacio público para construir un relato oficial, a través de una investigación amplia que abarque los aspectos centrales del conflicto, todos sus actores y las relaciones de grupos armados ilegales con sus redes de apoyo. Considerando la relativa fortaleza e independencia del sistema judicial, los vínculos entre la comisión y las persecuciones penales deben ser en gran parte indirectos para evitar que la comisión se desvíe de sus objetivos principales. Este esfuerzo debe complementarse con iniciativas de construcción de la memoria, tanto oficiales como de la sociedad civil.

A. Comisión de la Verdad

Develar la verdad sobre el conflicto es a la vez una exigencia central de las víctimas y un derecho garantizado tanto a nivel nacional como internacional¹²⁵. Como dijo un líder comunitario, la verdad es “la puerta de entrada a los derechos de las víctimas”. Las víctimas han subrayado repetidamente la importancia de saber lo que ocurrió¹²⁶. Una comisión de la verdad debe producir una narrativa colectiva de amplia legitimidad, que reúna las experiencias de quienes dan testimonio ante ella y que las contextualice histórica y socialmente. No solo debe contar los hechos, sino también explicar sus causas.

Colombia ya ha dado pasos hacia la satisfacción del derecho a la verdad. Pese a sus deficiencias, la LJP ha contribuido a revelar la verdad parcial sobre los crímenes paramilitares¹²⁷. La búsqueda de la verdad por parte de la sociedad civil, el gobierno, la academia y las comisiones de investigación ha acompañado gran parte de la evolución de la violencia. El primer ejemplo significativo, hace medio siglo, fue el informe pionero de dos volúmenes titulado *La Violencia en Colombia*¹²⁸. Otros esfuerzos han

¹²⁵ “Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada...” (Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Artículo 24). Diane Orentlicher, *op.cit.*, el principio 2: “Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes”. La Corte Constitucional ha señalado igualmente que “el acceso a la verdad aparece así íntimamente ligado al respeto de la dignidad humana, a la memoria y a la imagen de la víctima”. “C-370 de 2006”, *op.cit.*, párr. 6.2.3.2.1.6.

¹²⁶ Entrevistas de Crisis Group, líderes de organizaciones de víctimas, Bogotá, 7 de noviembre de 2012, Medellín, 23 de noviembre de 2012, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012; líder religioso, Bogotá, 29 de noviembre de 2012. Esta demanda está respaldada por el Marco Jurídico para la Paz, que obliga explícitamente al Congreso a crear una comisión de la verdad.

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, líder de grupo de víctimas, líder de ONG, Bogotá, 7 de noviembre de 2012. “¿Qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?”, *op.cit.*, p. 41. Roberto Vidal-López, “Truth-Telling and Internal Displacement in Colombia”, ICTJ/Brookings Institute, julio de 2012, p. 10.

¹²⁸ Germán Guzmán Campos, Orlando Fals Borda, Eduardo Umaña Luna, *La Violencia en Colombia* (Bogotá, 1962/1964). Otro ejemplo es la Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia:*

analizado la dinámica del conflicto en regiones específicas o han aclarado las circunstancias de los eventos individuales. Esto incluye una investigación de la sociedad civil sobre la masacre en La Chinita (1994) perpetrada por las FARC; el informe de una comisión de la verdad, nombrada por la Corte Suprema, sobre los hechos ocurridos durante la retoma militar del Palacio de Justicia en Bogotá (1985)¹²⁹; y las investigaciones del CMH, especialmente el informe sobre el conflicto armado emitido en julio.

Estas iniciativas han hecho contribuciones valiosas, pero limitadas por definición. Por eso no son una base suficiente para el proceso de reconocimiento de toda la sociedad, que debe ser un componente integral de cualquier transición hacia una paz sostenible. Al conocer la verdad, las sociedades construyen una memoria colectiva que contribuye a garantizar que lo ocurrido no se pueda negar y sea menos probable la repetición¹³⁰. La tarea principal de una comisión de la verdad sería catalizar dicho proceso¹³¹. Podría estar ubicada en un CMH reformado, o el CMH podría ser disuelto y su personal trasladado a la comisión.

La comisión de la verdad revelaría nuevos hechos acerca de las atrocidades, de las que ya se conoce mucho, aunque de ninguna manera su totalidad¹³². Pero el valor añadido más importante sería revelar la densa red de conexiones entre los grupos armados, la economía, la política y la violencia. Sería muy difícil hacer esto durante el conflicto, sobre todo debido al riesgo de la violencia, la retaliación y la posibilidad de que la comisión pudiera ser desviada o usada negativamente para servir a fines políticos en las negociaciones entre los actores del conflicto. Además, la dificultad para hacer frente a los crímenes de los grupos activos iría en contra de una consulta amplia. Si los diálogos de paz fracasan o el conflicto con el ELN persiste, se debe reconsiderar cuál sería el momento oportuno para una comisión de la verdad.

A diferencia de los procesos judiciales, en los que las víctimas testifican sobre los eventos específicos en relación con un acusado, las experiencias de las víctimas deben ser el foco central en los procedimientos de la comisión¹³³. Una comisión de la verdad interpreta los hechos desde una perspectiva de derechos humanos, verifica rigurosamente la información y escucha todas las voces pero, sobre todo, permite

Violencia y Democracia (Bogotá, 1987). Para otros esfuerzos véase también Natalia María Springer, *Sobre la verdad en los tiempos del miedo* (Bogotá, 2002), pp. 128-135.

¹²⁹ Véase el Centro de Investigación y Educación Popular, *Masacre de la Chinita* (Bogotá, 1994); Jorge Aníbal Gómez Gallego, José Roberto Herrera Vergara, Nilson Pinilla Pinilla, *Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia* (Bogotá, 2010). Proyectos de la sociedad civil más extensos incluyen Colombia Nunca Más (que documenta los crímenes de lesa humanidad en varias regiones). “Proyecto Colombia Nunca Más: Memoria de Crímenes de Lesa Humanidad”, Colombia Nunca Más, www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/.

¹³⁰ Diane Orentlicher, *op.cit.*, principio 3: “El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas...”.

¹³¹ Entendido como una autoridad oficial que establece los “patrones, causas y consecuencias de la violencia política” y que cumple con los siguientes requisitos: “(1) se centra en el pasado, en lugar de los eventos en curso, (2) investiga un patrón de acontecimientos que ocurrió durante un período de tiempo, (3) involucra directa y ampliamente a la población afectada, recopilando información sobre sus experiencias, (4) es un organismo temporal, con el objetivo de concluir con un informe final, y (5) está autorizada o facultada oficialmente por el Estado”. Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths* (Nueva York, 2011), p. 13 y pp. 11-12.

¹³² Las partes de la historia del conflicto que requieren un examen adicional incluyen los delitos de género, las desapariciones forzadas, las masacres de comunidades indígenas y afrocolombianas, la responsabilidad de las élites civiles y políticas y las dinámicas del conflicto en la década de los años 80. Ninguno de estos temas ha sido suficientemente examinado.

¹³³ Hayner, *Unspeakable Truths*, *op.cit.*, p. 22.

que las víctimas sean ampliamente escuchadas, algo para lo cual los anteriores mecanismos de búsqueda de la verdad no estaban diseñados. El relato colectivo resultante abarcará no solo la violencia, sino también los daños socio-económicos más amplios.

Debido a que la creación de una comisión de la verdad debe marcar el inicio de una transición a la paz, dicha comisión deberá estar facultada para examinar todos los aspectos del conflicto¹³⁴. La imposición de restricciones importantes al periodo, o respecto a los actores que puede examinar, frustraría las expectativas de las víctimas, negaría la verdad a la sociedad en general y sería un mal presagio para la transición¹³⁵. Produciría además un relato incompleto del conflicto. En el contexto de un conflicto de décadas de antigüedad que ha tocado a casi todas las regiones del país, no es raro que una persona, familia o comunidad haya sufrido agresiones por parte de varios actores¹³⁶. Examinar solamente el daño infringido por un actor específico durante un período determinado, crearía una jerarquía indeseable de la victimización en el relato oficial. Además, la comisión debe estar facultada para nombrar a personas que participan en los eventos como parte del relato histórico.

Si bien el Marco Jurídico para la Paz otorga al Congreso la última palabra sobre el “objeto, composición, atribuciones y funciones” de la comisión de la verdad, sus aspectos fundamentales serán probablemente negociados entre el gobierno y las FARC. Ambos podrían percibir que un organismo fuerte sería contrario a sus intereses, ya que presupone el reconocimiento del daño que cada uno ha causado. Para facilitar una rápida negociación podrían estar tentados a acordar una comisión débil, con una vida corta, poderes limitados para obligar a dar testimonio, recursos insuficientes o miembros polémicos. Este riesgo es claro por el comentario de un político influyente: dadas las muchas complejidades del conflicto, el objetivo de una comisión debería ser la estratégica “omisión de la verdad”¹³⁷.

Sería un error subordinar la comisión de la verdad a objetivos políticos. Ambas partes tienen que darse cuenta de que un organismo fuerte y confiable sirve a sus intereses a largo plazo. Por parte del gobierno, respondería a los intereses de las víctimas y de quienes las apoyan, así como les facilitaría un entorno no-partidista para avanzar sus reivindicaciones. También podría ayudar en el desmantelamiento de las estructuras de las FARC, mediante la identificación de patrones de violencia y de victimización. Al mismo tiempo, una comisión fuerte proporcionaría a las FARC un espacio público en el cual podrían argumentar por qué consideran que su lucha ha sido justa, y por qué plantean haber sido una víctima del Estado. Sin embargo, su narrativa estaría abierta a debate y se debería contar con mecanismos para prevenir el

¹³⁴ Hay varias opciones válidas con respecto al período de tiempo que la comisión puede investigar. La fundación de las FARC en 1964 se cita comúnmente como el inicio del conflicto, pero esta fecha podría sugerir erróneamente a las FARC como su principal responsable, cuando de hecho el conflicto surgió después de un período prolongado de violencia partidista intensa. Por otra parte, la comisión podría cubrir el período desde finales de la década de los setenta, cuando surgieron los actores actuales, o centrarse en los crímenes cometidos desde 1991, cuando entró en vigor la actual Constitución, pero con antecedentes a partir de una fecha anterior. Entrevista de Crisis Group, CMH, Bogotá, 26 de febrero de 2013.

¹³⁵ Entrevistas de Crisis Group, líderes de grupo de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012, Apartadó, 21 de noviembre de 2012, Medellín, 23 de noviembre de 2012. Véase también “La paz se construye sin crímenes de estado”, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, marzo de 2013.

¹³⁶ Entrevista de Crisis Group, miembros de un grupo de víctimas, Medellín, 23 de noviembre de 2012.

¹³⁷ Entrevista de Crisis Group, octubre de 2012.

abuso de este foro para fines propagandísticos, lo que podría a su vez conducir a una re-victimización.

Un proceso amplio y equilibrado de búsqueda de la verdad también podría ayudar a cambiar las actitudes de las FARC hacia sus víctimas. Es probable que sea más fácil para el grupo reconocer su propia responsabilidad en un contexto que incluya a otros actores del conflicto. Un gesto de reciprocidad por parte del Estado, incluyendo el reconocimiento de sus vínculos con el paramilitarismo, debe ser parte de esto. La inclusión de otros grupos guerrilleros en la búsqueda de verdad también facilitaría un relato exhaustivo del conflicto. Esto sería coherente con la Ley de Víctimas, que obliga a los guerrilleros desmovilizados a colaborar en la dignificación de las víctimas mediante una reparación simbólica¹³⁸. Resulta alentador que la posibilidad de un fin al conflicto parece haber aumentado la voluntad de algunos exguerrilleros para contribuir a la verdad. Como uno de ellos manifestó, “todos debemos un pedacito de verdad”¹³⁹.

Dada la extensión, complejidad y particularidades regionales del conflicto, los actores políticos deben aceptar el hecho de que el trabajo de la comisión de la verdad requerirá varios años, no meses. La comisión también debe demostrar ser independiente del gobierno, para que las víctimas puedan confiar en su integridad. Sin embargo, con ambas partes negociadoras y el Congreso involucrados en la creación de la comisión, existe el riesgo de politización. Sería más difícil establecer la legitimidad y el consenso social necesarios para una comisión creada a toda prisa por el Congreso, con poca participación por fuera de los círculos de élite. Para minimizar este riesgo, la legislación debe especificar solamente el carácter general del mandato, mientras que autoriza a la comisión para definir sus propias competencias, organización y metodología. Los mecanismos de consulta deben ser establecidos antes de la elaboración de los borradores de la norma que cree la comisión, de manera que sea tenida en cuenta la más amplia variedad de puntos de vista. Las víctimas tendrán que estar activas y visibles, tanto en el diseño como en el funcionamiento de la comisión, para fomentar su aceptación en las comunidades que tienen poca confianza en las iniciativas del gobierno.

Para reforzar la independencia y las capacidades de la comisión, la comunidad internacional deberá prestar ayuda política, técnica y financiera¹⁴⁰. Las autoridades podrían explorar las ventajas y desventajas de incluir miembros extranjeros: mayor legitimidad internacional y posiblemente una mejor presencia en las regiones en donde el Estado carece de credibilidad, frente al riesgo de que la comisión pueda parecer excesivamente influida por extranjeros, socavando así la apropiación nacional del informe por parte de la sociedad colombiana. En cualquier caso, debe haber un proceso de evaluación a fin de garantizar que ningún miembro tenga vínculos con grupos armados ilegales o esté sujeto a investigaciones penales. El presidente debe

¹³⁸ Artículo 196. La obligación se refiere a los miembros de organizaciones armadas al margen de la ley que se hayan beneficiado con medidas tales como el indulto o la amnistía como resultado de un proceso de paz. Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 7 de noviembre de 2012.

¹³⁹ Entrevista de Crisis Group, ex líder del EPL, Medellín, 13 de noviembre de 2012.

¹⁴⁰ Sin embargo, hay que evitar que todos los recursos y el apoyo político se concentren en la comisión de la verdad, en detrimento de las ONG de derechos humanos y organizaciones de víctimas. El Estado y los donantes deben asegurarse de que estas últimas reciben el apoyo necesario para continuar y ampliar su trabajo.

ser reconocido por su integridad y autoridad¹⁴¹. Serán necesarios investigadores que puedan trabajar con diferentes grupos sociales, como las comunidades indígenas y afrocolombianas¹⁴². La comisión debe tener oficinas en todo el país, particularmente en las zonas más afectadas por el conflicto. Con el fin de presentar el panorama más amplio posible, el informe final de la comisión deberá recoger las historias locales e incorporar el trabajo ya efectuado por el CMH.

La independencia de la comisión no debería implicar falta de recursos o poderes limitados. El Congreso debe estar preparado para financiar la comisión desde el principio hasta el final. Extender una financiación multianual en una etapa temprana es crucial para asegurar el cumplimiento de su mandato. El gobierno debe garantizar que la comisión pueda trabajar con eficacia en todo el país para asegurar que las preocupaciones sobre la seguridad no distorsionen la selección de casos y que las víctimas presenten sus historias sin temor en audiencias públicas. Los comisionados y el personal de la comisión deberán tener garantizada la inmunidad frente a acciones legales que se formulen en relación con su trabajo. La comisión deberá contar con amplias facultades para la formulación de recomendaciones, en particular sobre el marco de las reparaciones y la identificación de los daños colectivos. También deberá ser capaz de hacer recomendaciones sobre la depuración de los funcionarios investigados por corrupción o abuso y sobre las garantías de no repetición, incluyendo las reformas institucionales que sean necesarias.

La comisión debe ser consciente de los aspectos de género del conflicto y adoptar una metodología con un enfoque adecuado¹⁴³. El gobierno debe garantizar que las mujeres participen plenamente en su diseño y que estén representadas adecuadamente en la integración de la comisión y en su personal; sin embargo esto no es suficiente. Los grupos de mujeres han descrito la importancia de relatar sus propias historias¹⁴⁴. Una metodología que incluya consideraciones de género tiene que ser parte de una estrategia general de post-conflicto de empoderamiento de las mujeres como ciudadanas y agentes de cambio, y no solo como víctimas. El Congreso debe ordenar explícitamente a la comisión abordar los delitos de género y los aspectos de género en las causas y consecuencias del conflicto, así como los roles de las mujeres como líderes sociales y combatientes¹⁴⁵. En particular, teniendo en cuenta que existen barreras culturales para hablar abiertamente sobre el tema y que es frecuente responsabilizar a las víctimas, la comisión debería explorar mecanismos para capturar la prevalencia de los delitos de género y asegurar que sus víctimas puedan testificar¹⁴⁶. Se deben considerar audiencias reservadas para las mujeres (en las cuales también el personal presente de la comisión debería ser femenino) o la creación de medidas específicas de protección.

El mandato de la comisión debe ser ambicioso, pero las expectativas se tienen que ajustar a la realidad: el informe final no va a terminar con todas las disputas relacio-

¹⁴¹ Esto refleja un creciente consenso en la sociedad civil. Entrevista de Crisis Group, CMH, Bogotá, 26 de febrero de 2013.

¹⁴² "Fortaleciendo los derechos indígenas a través de comisiones de la verdad", ICTJ, febrero de 2013, pp. 54-55.

¹⁴³ "Comisiones de la Verdad y Género: Principios, Políticas y Procedimientos", ICTJ, julio de 2006.

¹⁴⁴ Véase "Memoria para la vida: Una comisión de la verdad desde las mujeres para Colombia", Ruta Pacífica de las Mujeres, abril de 2013.

¹⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, líder de una organización de mujeres, Bogotá, 18 de febrero de 2013.

¹⁴⁶ "Mujeres y guerra: víctimas y resistentes en el Caribe colombiano", Grupo de Memoria Histórica, 2011, pp. 207-222. Entrevista de Crisis Group, grupo de mujeres, Quibdó, 14 de febrero de 2013.

nadas con la memoria colectiva, pero debe representar un paso importante hacia un proceso social integral y el inicio de un debate a largo plazo. Pretender que la comisión sea el único mecanismo para reivindicar los derechos de las víctimas amenazaría con empeorar las tensiones sociales¹⁴⁷. La comisión no puede por sí misma crear las condiciones para la reconciliación, sino que es un vehículo a través del cual los diversos sectores de la sociedad pueden lograr estos objetivos. Por eso, debería situarse en el marco de otras medidas de justicia transicional diseñadas para trabajar de forma interconectada.

B. *Conexión entre la Comisión de la Verdad y la persecución penal*

El plazo extenso que requiere la comisión sugiere que los procesos judiciales deben comenzar antes de que haya completado su trabajo, ya que esperar no sería ni política ni jurídicamente factible. A diferencia de otros países que salen de conflictos, Colombia tiene un sistema judicial que no depende de una comisión de la verdad para poder comenzar a trabajar en procesos penales. Los juicios u otras medidas de rendición de cuentas deben proceder por etapas, a la luz de los análisis realizados por la comisión y los fiscales, iniciando con los juicios de los máximos responsables por crímenes internacionales graves. Esta secuencia proporcionará el contexto y antecedentes para posibles juicios posteriores y centrará las medidas de justicia transicional en las víctimas.

El objetivo de establecer una narrativa compartida sobre el conflicto estaría en riesgo si la comisión se implicara en decisiones controversiales sobre llevar o no a miembros de las FARC a la justicia. Si recomendara persecuciones penales directamente, una posibilidad abierta por el Marco Jurídico para la Paz, habría un riesgo de desviar su atención hacia los estrechos fines de la persecución penal, así como de politización¹⁴⁸. La imparcialidad y la autonomía requieren autoridad moral, con ciertos poderes legales (por ejemplo, la capacidad de obligar a comparecer ante ella y de acceder a documentos públicos y privados incluyendo los considerados secretos), pero no funciones de persecución penal.

Por el contrario, la conexión debe ser indirecta. La comisión podría allanar el camino para un proceso de priorización mejorado, basándose en el trabajo ya en curso en la Fiscalía General de la Nación, mediante la producción de un informe preliminar sobre los patrones generales de la violencia. En su informe final, la comisión podría resaltar la información que debiera merecer una consideración especial por parte del Fiscal General, incluyendo, por ejemplo, hechos que considere deberían recibir más atención por parte de los fiscales. No recomendaría, sin embargo, la persecución penal de individuos específicos ni analizaría las decisiones tomadas por los fiscales. Esta estricta separación aseguraría que su mandato de búsqueda de la verdad no se comprometiera, al tiempo que sus hallazgos podrían ser usados por los fiscales. Esto incluiría por ejemplo, los patrones de los delitos cometidos por grupos específicos.

¹⁴⁷ T. Olsen, L. Payne, A. Reiter, "The Justice Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy", *Human Rights Quarterly*, vol. 32 (2010).

¹⁴⁸ El Marco Jurídico para la Paz prevé que el mandato "... podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección [para la persecución penal]" (Artículo Transitorio 66). Esto podría interpretarse como una manera de permitir recomendaciones específicas para la persecución penal y las penas alternativas.

Integrar el proceso de certificación, descrito en el apartado anterior, a la comisión de la verdad podría crear riesgos. Aunque este proceso no tendría efecto sobre las decisiones de persecución penal, otorgaría beneficios jurídicos a los miembros de las FARC, lo que podría ser controversial si, por ejemplo, un participante no cumple con todos los requisitos. Tal controversia podría afectar la percepción pública de la imparcialidad de la comisión. Aún más, el tiempo y los recursos invertidos en el proceso de certificación podrían desvirtuar el propósito principal de la comisión, el cual es el de elaborar un relato histórico. Algo de separación institucional entre el proceso de certificación y la comisión, sin embargo, minimizaría estos riesgos. Por ejemplo, la certificación podría ser administrada por una sub-unidad de la comisión que contaría con su propio personal. Además, habría ventajas importantes al articular el proceso de certificación con la comisión de la verdad. La información proporcionada por las víctimas a la comisión podría ser más fácil de cotejar con las contribuciones de las FARC en el proceso de certificación, y dichas contribuciones podrían utilizarse para los informes de la comisión.

C. *Verdad y memoria*

Una comisión de la verdad no es suficiente para satisfacer el derecho a la verdad¹⁴⁹. Debido a que el conflicto ha sido tan largo, ha involucrado a tantos actores y ha tenido un alcance geográfico tan extenso, una comisión no puede aspirar a proporcionar la narración definitiva de todo lo que pasó, lo que tomaría décadas. Tampoco puede revelar todas las verdades, particularmente en los contextos locales. Puede, sin embargo, revelar aquellas relacionadas con los patrones del conflicto, utilizando casos seleccionados para ilustrar las tendencias y poniendo de relieve los casos de violencia que deben ser reconocidos por toda la sociedad. Su más importante contribución sería “[registrar] una historia oculta”, especialmente en relación con las redes que permitieron operar a los actores armados¹⁵⁰.

Esta historia, al igual que las historias locales y personales, debe ser preservada y difundida. Los museos, archivos y otras formas de memorialización también pueden hacer mucho para preservar la verdad y difundirla a las generaciones presentes y futuras. La Casa de la Memoria se abrirá en breve en Medellín; el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación se ha establecido ya en Bogotá. Se llevarán a cabo esfuerzos adicionales de memoria y búsqueda de la verdad a niveles más locales, de iniciativas de la sociedad civil, en lugar de estatales. Las organizaciones de base y otras de la sociedad ya han establecido una serie de iniciativas de memoria local. Sin embargo, la verdad no debe solo existir “en un libro”, o un museo¹⁵¹. Debe ser entendida como un proceso social en el que los ciudadanos, en particular las víctimas, se empoderen en base a él, establezcan una narrativa y extraigan conclusiones y recomendaciones.

La recuperación y conservación de la memoria responde a las demandas de las víctimas de recordar y conmemorar y contribuye a garantizar la no repetición. También ayuda a cambiar la percepción pública del conflicto, desafiando el conocimiento hasta ese momento asumido y revelando historias ocultas, incluso de dimensiones institucionales. También es una herramienta poderosa para combatir el revisionismo

¹⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Bogotá, 7 de noviembre de 2012.

¹⁵⁰ Hayner, *Unspeakable Truths*, *op.cit.*, p. 20.

¹⁵¹ Entrevista de Crisis Group, representante de las víctimas, Bogotá, 7 de noviembre de 2012.

histórico¹⁵². Las iniciativas de búsqueda de la verdad y la memoria de base popular, como el Salón del Nunca Más en Granada (Antioquia), son especialmente significativas en las muchas áreas donde el Estado es débil o carece de credibilidad¹⁵³. Las víctimas a menudo temen que la transición signifique condenar el pasado al olvido¹⁵⁴. Un compromiso del Estado, y sobre todo de los gobiernos locales, con el apoyo a las iniciativas locales es una manera de recuperar la confianza ciudadana. Esto podría incluir la facilitación de redes de organizaciones de víctimas y la divulgación de las mejores prácticas para el trabajo operativo. La cooperación internacional debe dar a la sociedad civil el apoyo financiero y técnico necesario para emprender iniciativas de memoria administradas por la comunidad.

La violencia del conflicto ha sido en su mayoría localizada, intensa en algunas zonas en ciertos momentos, pero nunca experimentada simultáneamente en todo el país. La guerra a menudo se ha concentrado en las zonas rurales marginales lejos del control del Estado¹⁵⁵. El proceso de memorialización refleja esta fragmentación: existen iniciativas locales fuertes en algunas regiones, mientras no existen en otras¹⁵⁶. Se necesita un esfuerzo concertado del Estado y de la sociedad civil para la conservación de la memoria, a nivel local, regional y nacional. Esto debería incluir medidas para preservar los archivos del Estado, de los grupos armados y de las organizaciones no gubernamentales. No existe un solo modelo. Sin embargo, la preservación de la memoria no puede ser forzada. Las víctimas deben tener la facultad de participar en las iniciativas si así lo desean y a su propio ritmo.

¹⁵² Diane Orentlicher, *op.cit.*, principio 3.

¹⁵³ El proyecto, que ha contado con el apoyo de donantes internacionales, es descrito en Gabriel Ruiz Romero, "Voices Around Us", *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 6 (2012).

¹⁵⁴ "Nadie quiere olvidar - sus hijos, sus tierras, la guerra; la memoria es importantísima para nosotros". Entrevista de Crisis Group, líderes de grupo de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012.

¹⁵⁵ Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 40, *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia*, 31 de octubre de 2011.

¹⁵⁶ Una variedad de iniciativas existentes se describen en "Memorias en tiempo de guerra", Grupo de Memoria Histórica, 2009. Véase también Elizabeth Jelin, "Public Memorialization in Perspective", *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 1 (2007), p. 156.

VI. Reparación

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, promulgada en presencia del Secretario General de la ONU Ban Ki-moon, ha creado un marco en términos generales adecuado para responder a los aspectos centrales del derecho a la reparación de las cinco millones de víctimas, de acuerdo a las estimaciones disponibles¹⁵⁷. Se ha avanzado, pero para muchas de las víctimas aún no se ha cumplido la promesa de reparación integral. Dadas las grandes expectativas y los objetivos ambiciosos de la ley, fue tal vez inevitable cierto desencanto. En un escenario de post-conflicto otros elementos de justicia transicional, incluidos la justicia y la revelación de la verdad, contribuirán a una reparación integral. Pero el gobierno necesita enfrentar los problemas de implementación de la Ley de Víctimas, de manera que permita a las nuevas instituciones y procedimientos ser estables y eficaces. La manera en que los miembros de las FARC puedan contribuir a las reparaciones, individual y colectivamente, debe ser explorada luego de un acuerdo de paz.

A. Ley de Víctimas: una promesa incumplida

La Ley de Víctimas (en vigor desde 2012) tiene como objetivo proporcionar reparaciones integrales: no solo una compensación económica por parte del Estado, sino también otras medidas, colectivas e individuales, incluyendo la restitución de tierras. Las víctimas pueden obtener una reparación por los daños ocurridos desde 1985 y la restitución de tierras por los hechos ocurridos a partir de 1991¹⁵⁸. El enfoque integral de la ley es consistente con las directrices de la ONU según las cuales la reparación se entiende como “restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”¹⁵⁹. Las reparaciones son medidas que benefician principalmente a las víctimas, pero que tienen efectos más amplios, por ejemplo, ayudando a restablecer normas sociales esenciales, que fueron debilitadas durante el conflicto¹⁶⁰.

La Unidad de Víctimas, creada por la ley y responsable de muchos aspectos de su implementación, ha tenido un comienzo rápido, al menos en términos de pagos de compensación por parte del Estado (“reparaciones administrativas”). Unas 157.000 víctimas recibieron estos pagos en el 2012, superando la meta de la unidad de 110.000 para el año. Esto es una mejora si se compara con el anterior programa de reparaciones administrativas. El objetivo para 2013 es compensar a 260.000 víctimas más¹⁶¹. La otra área que está marchando bien es la de reparaciones colectivas,

¹⁵⁷ “Gobierno cifra en al menos 5 millones las víctimas del conflicto”, Efe, 17 de enero de 2013.

¹⁵⁸ La Corte Constitucional aceptó la constitucionalidad de las limitaciones temporales. “C-250/12”, 28 de marzo de 2012. Las víctimas de actos cometidos antes de 1985 tienen derecho a la verdad, reparación simbólica y garantías de no repetición (Ley de Víctimas, Artículo 3 (4)).

¹⁵⁹ Principio IX, “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (parafraseado en la Ley de Víctimas, Artículo 25).

¹⁶⁰ “Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto, programas de reparaciones”, ACNUDH, 2008, pp. 2-3.

¹⁶¹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 4 de abril de 2013; “Gobierno espera reparar en 2013 al menos 260 mil víctimas”, *El Espectador*, 12 de abril de 2013. El grueso de los pagos han sido por reclamaciones presentadas en virtud del anterior esquema de reparaciones, Decreto 1290 (2008), ahora integrado en la Ley de Víctimas. Andreas Forer, “Ley de víctimas: primeros resultados”, *El Espectador*, 15 de marzo de 2013.

incluyendo a las comunidades indígenas y organizaciones políticas o sociales¹⁶². Ha habido también un avance en la restitución de tierras. Hasta febrero de 2013, la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura había recibido 32.688 reclamaciones por 2,3 millones de hectáreas¹⁶³. A junio, se habían emitido 77 sentencias que cubren unas 10.000 hectáreas¹⁶⁴.

Sin embargo, estos logros no han disminuido el profundo escepticismo de muchas víctimas sobre el compromiso del gobierno con la reparación integral. Para muchos, la implementación parece una continuación de la práctica anterior de repartir una compensación económica sin prestar suficiente atención a otros aspectos de la reparación, como la atención psicosocial. Durante mucho tiempo, los pagos han sido percibidos como la reducción de la idea de la reparación a una compensación económica¹⁶⁵. Un representante de las víctimas comparó un cheque de compensación con un acto de caridad, más que con la expresión de los derechos de las víctimas¹⁶⁶. Los esfuerzos de la Unidad de Víctimas para ir más allá de los pagos, por ejemplo, proporcionando cartas personalizadas destinadas a dignificar a las víctimas, no han cambiado la percepción de que la reparación integral no será inminente.

Las reparaciones administrativas tienen sentido en Colombia. Como lo indica la experiencia de la LJP, depender de las cortes para ordenar a los perpetradores indemnizar directamente a las víctimas en casos individuales no es una alternativa viable para un programa masivo, dados los retrasos en los procedimientos judiciales, la gran cantidad de víctimas con derecho a reparaciones y la limitada capacidad de pago de los perpetradores. Del mismo modo, consideraciones sobre la limitación de recursos son, en principio, legítimas en el contexto de un programa de reparaciones masivas. Lo que es problemático es la reducción de facto del derecho a la reparación a un cheque, en lugar de integrar los pagos a un programa de justicia transicional coordinado y amplio que apoye en forma integral los derechos de las víctimas.

El ritmo del progreso en la implementación de la ley durante el primer año ha incrementado las dudas sobre si se podrán lograr las metas de la ley hasta el año 2021, como lo exige la norma. Incluso los funcionarios reconocen que este cronograma puede ser demasiado ambicioso, sobre todo porque el proceso de paz puede estimular la presentación de nuevas reclamaciones¹⁶⁷. El número de víctimas que tienen derecho a la reparación también podría crecer si las negociaciones conducen a cambios en las fechas de inicio de las reparaciones y la restitución de tierras, fijadas en este momento en 1985 y 1991, respectivamente.

¹⁶² La CNRR elaboró un plan piloto de reparaciones colectivas que resultó insuficiente. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 4 de abril de 2013.

¹⁶³ "Solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente", Ministerio de Agricultura, febrero de 2013. Este no es el área total a devolver; algunos reclamos se refieren a la misma tierra, mientras que otros se refieren a áreas protegidas, como por ejemplo los parques nacionales.

¹⁶⁴ Yamile Salinas Abdala, "A dos años de las leyes de víctimas", Indepaz, junio 2013, p. 1.

¹⁶⁵ Entrevistas de Crisis Group, organización comunitaria, Quibdó, 13 de febrero de 2013; funcionario local, Bogotá, 19 de febrero de 2013; abogados de derechos humanos, Medellín, 1 de febrero 2013; líder de organización de mujeres, Oriente Antioqueño, 27 de noviembre de 2012; líder de organización de víctimas, Bogotá, 25 de febrero de 2013.

¹⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Bogotá, 25 de febrero de 2013.

¹⁶⁷ Entrevista de Crisis Group, *Ibid.*; experta en justicia transicional, 28 de mayo de 2013.

B. Obstáculos para la reparación integral

Los problemas en el cumplimiento de la ambiciosa meta de reparación integral se explican en parte por el tiempo necesario para dotar de personal a las nuevas instituciones. La ley, como dijo un observador, provocó un “terremoto institucional”¹⁶⁸. Sin los instrumentos e instituciones para cumplir con rapidez las altas expectativas de las víctimas, que habían sido decepcionadas antes, se corrió el riesgo de frustrarlas una vez más¹⁶⁹. Pero también hay indicios de que algunas dificultades están relacionadas con problemas de fondo que, si no se controlan, seguirán impidiendo que el esquema de reparaciones sea verdaderamente integral. Muchos de los problemas en la implementación de la Ley de Víctimas reflejan lo que afectó las reparaciones bajo la LJP¹⁷⁰.

Las organizaciones de víctimas deben ser fortalecidas. Muchas de ellas son activas y muy profesionales, pero las locales, especialmente aquellas que operan en las regiones de conflicto, carecen de conocimientos sobre los complejos instrumentos legales que garantizan los derechos de las víctimas, son débiles financiera y organizativamente y afrontan problemas de seguridad¹⁷¹. Una minoría de los líderes de estas organizaciones puede estar abusando de su posición para obtener beneficios personales¹⁷². La debilidad organizacional reduce su capacidad de defender eficazmente los intereses de las víctimas e incidir en la implementación de la ley. Asegurar la participación efectiva es particularmente importante para evitar que las víctimas vean la política de reparaciones como burocrática y sin relación con el daño que sufrieron, un riesgo que corre todo programa de reparaciones masivas¹⁷³. En mayo se publicó el Protocolo de Participación Efectiva, que esboza las condiciones e incentivos para la participación de las víctimas en la implementación de la ley, pero sin fortalecer sus capacidades, muchas organizaciones podrían no aprovechar plenamente sus beneficios¹⁷⁴.

En términos más generales, las instituciones encargadas de proteger los derechos de las víctimas deben ser más sensibles a sus necesidades. El procedimiento para presentar casos individuales bajo la Ley de Víctimas es complejo y existen problemas con abogados y otras personas que piden honorarios para presentar las solicitudes¹⁷⁵. Además, al parecer, las víctimas a veces no reciben una respuesta o deben solicitar a los funcionarios información sobre el estado de sus casos¹⁷⁶. Algunos altos funciona-

¹⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, representante de organización internacional, Bogotá, 18 de febrero de 2013. Véase, por ejemplo, Andrés Bermúdez Liévano, “La restitución de tierras es una lección para ordenar la casa”: Ricardo Sabogal”, *La Silla Vacía*, 2 marzo de 2013.

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Unidad de las Víctimas, Bogotá, 4 de abril de 2013.

¹⁷⁰ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°29, *Corregir el curso: las víctimas y la ley de justicia y paz en Colombia*, 30 de octubre de 2008.

¹⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012; organización de víctimas, Quibdó, 12 de febrero de 2013; funcionario local, Bogotá, 19 de febrero de 2013.

¹⁷² Entrevista de Crisis Group, funcionario local, Bogotá, 19 de febrero de 2013. Además, “¿Intereses por incentivos económicos obstaculizan protocolo de participación?”, Instituto Popular de Capacitación, 24 de abril de 2013.

¹⁷³ Entrevista de Crisis Group, abogado de derechos humanos, Bogotá, 19 de febrero de 2013.

¹⁷⁴ Resolución 388, Unidad de Víctimas, 10 de mayo de 2013. Andrés Bermúdez Liévano, “Las víctimas y el dilema de la participación”, *La Silla Vacía*, 16 de abril de 2013.

¹⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Oriente Antioqueño, 27 de noviembre de 2012.

¹⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, abogados de derechos humanos, Medellín, 1 de febrero de 2013; organización religiosa, Quibdó, 14 de febrero de 2013; líder de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012.

rios de la Unidad de Víctimas admiten que ha sido un reto capacitar adecuadamente a los trabajadores de primera línea¹⁷⁷. La Unidad en sí es percibida como una entidad con procedimientos excesivamente centralizados y en donde la toma de decisiones se remite a Bogotá¹⁷⁸.

Los problemas de coordinación dentro del gobierno central y entre este y los gobiernos y autoridades locales limitan el progreso. Las unidades de víctimas y restitución de tierras ejercen un fuerte liderazgo a nivel nacional, pero muchas otras instituciones no le siguen el ritmo. La capacidad y el compromiso locales son problemáticos. Muchos de los municipios afectados por el conflicto carecen de los recursos técnicos y financieros para cumplir con sus obligaciones, incluyendo la implementación de planes para atender a las víctimas¹⁷⁹. En particular, las personerías tienen dificultades para servir de ventanilla única a las víctimas, como está previsto en la ley¹⁸⁰. En algunos municipios, los funcionarios carecen de compromiso con la ley, o no la conocen; en otros, existe una resistencia cultural a reconocer a las víctimas, ya sea porque implica admitir que el municipio se vio afectado por el conflicto o porque los actores políticos están vinculados a los grupos armados ilegales¹⁸¹.

En algunas zonas, el Estado no logra prestar servicios públicos eficientes que, bajo el sistema descentralizado de Colombia, a menudo dependen de las autoridades locales y regionales. Las necesidades en salud, educación y vivienda quedan así insatisfechas con frecuencia. Todo ciudadano tiene derecho al acceso a la educación y a los servicios de salud, por lo que las asignaciones de recursos en aquellas áreas no deben ser incluidas en los presupuestos como parte de la política de reparación¹⁸². Pero sin los servicios sociales y, más en general, sin instituciones locales fuertes y eficientes, los esfuerzos de reparación integral casi inevitablemente se quedan cortos. Incluso el avance en el proceso de restitución de tierras a los desplazados será incompleto si las comunidades carecen de servicios sociales. Lo que el Estado debe garantizar, más allá del acceso a la tierra, es su uso efectivo, lo cual es imposible si los servicios de educación, salud y vivienda no funcionan¹⁸³. Se requiere un programa a largo plazo para mejorar sustancialmente el acceso a estos servicios.

Es fundamental prestar especial atención a las preferencias de la comunidad. El caso de Bellavista (Bojayá), probablemente el más ambicioso esfuerzo de reparación colectiva a la fecha, es ilustrativo. Después de ser casi destruida en un enfrentamiento entre las FARC y los paramilitares en el 2002, que condujo a la muerte de unas 80 personas que se encontraban refugiadas en la iglesia, el pueblo fue reconstruido a poca distancia de su sitio original en tierras menos susceptibles a las inundaciones,

¹⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 4 de abril de 2013.

¹⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, abogados de derechos humanos, Medellín, 1 de febrero de 2013; ONG, Medellín, 23 de noviembre de 2012.

¹⁷⁹ Ley de Víctimas, Artículos 173 y 174.

¹⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, Federación Nacional de Personeros de Colombia, Bogotá, 28 de mayo de 2013.

¹⁸¹ Entrevistas de Crisis Group, líderes de organizaciones de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012; ONG, Medellín, 23 de noviembre de 2012; funcionario local, Medellín, 14 de noviembre de 2012.

¹⁸² Gran parte de la financiación de la Ley de Víctimas proviene de las transferencias obligatorias del gobierno a los departamentos y municipios, y no es una asignación presupuestal específica adicional. "Primer informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras", Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, agosto de 2012, pp. 17-20.

¹⁸³ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales, región del Bajo Atrato, marzo de 2013.

con casas de concreto, carreteras pavimentadas, electricidad y presencia policial continua. Pero este proceso fue en gran medida llevado a cabo de arriba hacia abajo. Los funcionarios estatales implementaron planes diseñados sin la adecuada apropiación de la comunidad¹⁸⁴. La idea del traslado, por ejemplo, habría provenido del entonces presidente Andrés Pastrana (1998-2002)¹⁸⁵. Estos esfuerzos tienen limitados efectos reparadores. Se dice que algunos miembros de la comunidad ahora viven en la capital del departamento, Quibdó, y que sus casas en el nuevo pueblo están vacías¹⁸⁶. La “reparación”, según la comunidad, “es más que una casa”¹⁸⁷.

Por último, la concentración oficial en la compensación monetaria ha incidido en las expectativas de las víctimas, debilitando la demanda de reparaciones integrales. Algunas de las víctimas creen que no pueden esperar nada más del Estado. La idea de que un cheque “paga” por un miembro de la familia asesinado ha tomado fuerza, un enfoque que constituye una amenaza para las iniciativas de memoria¹⁸⁸. Algunas víctimas han luchado para hacer un buen uso de los pagos, que pueden generar disputas familiares sobre quién tiene derecho a una compensación¹⁸⁹. También ha habido informes no confirmados de extorsión a las víctimas que ya han recibido cheques¹⁹⁰.

C. Reparación por parte de las FARC

La noción de que las FARC y sus miembros desmovilizados deben estar dispuestos a contribuir de manera significativa para reparar los daños que han causado, es consistente con las expectativas de los colombianos¹⁹¹. El reconocimiento colectivo de sus víctimas debe ser el primer paso; una petición pública de perdón en nombre de la organización debería ocurrir posteriormente. Las FARC también deben estar preparadas para contribuir materialmente. Cualquier esquema de reparación debe tener en cuenta el hecho de que las FARC controlan un territorio considerable, sobre todo en los llanos orientales y sus bastiones del sur, e incluye propiedades que los dueños tuvieron que abandonar durante el conflicto¹⁹². La extensión de esas tierras es desconocida, pero de acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura, un 37 por ciento de todos los reclamos de restitución de tierras señalan a las FARC como el ac-

¹⁸⁴ “Bojayá: La guerra sin límites”, Grupo de Memoria Histórica, 2010, p. 13; “Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su Misión de Observación en el Medio Atrato”, OACNUDH, mayo de 2002; entrevistas de Crisis Group, Unidad de Víctimas; funcionario local; líder de la comunidad de Bellavista, Quibdó, 12-15 de febrero de 2013.

¹⁸⁵ “Bojayá: La guerra sin límites”, *op.cit.*, p. 188.

¹⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, organización religiosa, Quibdó, 14 de febrero de 2013.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, líder de la comunidad de Bellavista, Quibdó, 14 de febrero de 2013.

¹⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionario local, Bogotá, 19 de febrero de 2013; líder de organización de víctimas, Oriente Antioqueño, 27 de noviembre de 2012.

¹⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, Medellín, 14 de noviembre de 2012; Unidad de Víctimas, Quibdó, 15 de febrero de 2013; líder de organización de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012; líderes de organizaciones de víctimas, Oriente Antioqueño, 26 de noviembre de 2012.

¹⁹⁰ Entrevista de Crisis Group, organización religiosa, Quibdó, 14 de febrero de 2013.

¹⁹¹ “¿Qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?”, *op.cit.*, p. 51.

¹⁹² Entrevistas de Crisis Group, experto en desarrollo rural, Bogotá, 15 de agosto de 2012, líder de tierras, Bogotá, 15 de abril de 2013. Las FARC niegan rotundamente responsabilidad en los desplazamientos y en la apropiación de tierras. Véanse los comentarios del negociador de las FARC Jesús Santrich en “Farc no reconocen despojo de tierras”, *Verdad Abierta*, 28 de enero de 2013.

tor responsable, incluso más que los paramilitares (33 por ciento)¹⁹³. También tienen ingresos significativos del tráfico de drogas, la minería ilegal y la extorsión. Al parecer continúan las investigaciones sobre sus actividades financieras¹⁹⁴.

Para demostrar su voluntad de paz y compromiso con los derechos de las víctimas, después de firmar un acuerdo con el gobierno las FARC deben revelar voluntariamente no solo las rutas de las drogas, sino también la totalidad de sus bienes, incluyendo tierra, efectivo e inversiones. El gobierno debería confiscar esos bienes y depositarlos en el Fondo de Reparación de las Víctimas, de forma que la Unidad de Víctimas pueda recurrir a ellos para hacer los pagos de la compensación¹⁹⁵. Dada la importancia simbólica de conectar a los perpetradores con las reparaciones, esta política debe ser implementada a pesar de los esfuerzos infructuosos de la LJP de utilizar los bienes de los paramilitares para la compensación de las víctimas. El Estado debe permanecer comprometido, bajo la Ley de Víctimas, a dar a las víctimas de las FARC una compensación adecuada, ya sea utilizando sus bienes o recursos públicos. Los esfuerzos para aprovechar y utilizar las propiedades de las FARC para este fin deben ser complementados por un nuevo esfuerzo de identificar e incautar los bienes de los narcotraficantes y paramilitares.

Las medidas de reparación también pueden ser en gran medida de naturaleza simbólica, como a través de contribuciones a las iniciativas de memoria. El programa actual para la reintegración de excombatientes, diseñado principalmente para los paramilitares desmovilizados, requiere que cada persona desmovilizada complete 80 horas de servicio comunitario. Tras un acuerdo de paz, se podría establecer un requisito similar para los miembros de las FARC, en beneficio de las comunidades afectadas por sus acciones. Esto podría incluir la colaboración en el desminado (después de un entrenamiento)¹⁹⁶. Debido al extenso reclutamiento de niños y niñas realizado por las FARC, podrían priorizarse servicios destinados a proporcionar a los niños ambientes seguros. En términos más generales, las iniciativas locales pueden convertirse en mecanismos para que los miembros de las FARC reconozcan su responsabilidad, se disculpen y contribuyan a la reconciliación.

¹⁹³ “Número de solicitudes según actor causante del abandono o despojo de la tierra”, Ministerio de Agricultura, 31 de marzo de 2013. Jineth Bedoya Lima, “El país aún no tiene idea del despojo de tierras cometido por las Farc”, *El Tiempo*, 7 de enero de 2012. Las FARC acusó al Ministro de Agricultura de prometer la restitución más rápida si los reclamantes afirman que las FARC se apoderaron de sus tierras. Hugo Mario Cárdenas López, “‘Gobierno no tendrá foto de entrega de armas’: Andrés París, vocero de las Farc”, *El País*, 16 de junio de 2013.

¹⁹⁴ Sobre las drogas y otros ingresos ilegales, véase el Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, *op.cit.*, pp. 12-13. “Bienes de las FARC serán usados para reparación a sus víctimas”, *El Universal*, 17 de septiembre de 2012.

¹⁹⁵ Este fondo fue establecido originalmente bajo la LJP para administrar los bienes de los paramilitares desmovilizados. Ahora lo administra la Unidad de Víctimas. Ley de Víctimas, Artículo 33.

¹⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 18 de febrero de 2013.

VII. Garantías de no repetición

Para garantizar la no repetición se requiere poner en práctica medidas y reformas sociales e institucionales para que los abusos del pasado no se repitan¹⁹⁷. Los esfuerzos para proporcionar verdad, justicia y reparación descritos anteriormente ayudarían colectivamente a evitar un retorno al conflicto armado, pero no garantizarían la no repetición a menos que estén acompañados de medidas más amplias para mejorar el estado de derecho y fomentar el respeto de los derechos humanos¹⁹⁸. Esto requiere incentivar la reintegración de los miembros de las FARC en la sociedad y combatir las continuas amenazas a la seguridad que representan los nuevos grupos armados ilegales (NGAI) y otros grupos criminales, así como el ELN, si éste último no se suma a los diálogos de paz. Para generar confianza en el Estado, estas medidas deben ser complementadas por un ejercicio de depuración (*vetting*) y un nuevo esfuerzo para mejorar la gobernabilidad en las regiones en conflicto.

A. *Incentivar la reintegración*

El término del conflicto con las FARC exige medidas organizadas para el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de unos 8.000 combatientes, y un estimado de tres veces ese número de milicias y redes de apoyo. Entre las víctimas, quienes han sufrido el rearme paramilitar y el surgimiento de los NGAI, son comunes los temores de que este procedimiento podría fallar¹⁹⁹. Por ende, asegurar la desmovilización y la reintegración de los miembros de las FARC es fundamental para prevenir la repetición de las violaciones de los derechos humanos. Esto no va a ser fácil. No se puede suponer la desmovilización total por órdenes del secretariado, a pesar de que la organización de las FARC se encuentra en mejores condiciones de lo que a menudo se supone²⁰⁰. Cuenta con una estructura de mando y control razonablemente intacta y una fuerte cultura jerárquica. Sin embargo, muchos miembros de la tropa podrían cuestionar el efecto de la desmovilización sobre sus vidas. En particular, las unidades que están profundamente involucradas en la economía de la droga, la minería o la extorsión ilegal podrían preferir un negocio conocido y relativamente estable, a los vaivenes de la economía formal²⁰¹.

¹⁹⁷ Véase el Principio IX, Directrices de las Naciones Unidas, *op.cit.*

¹⁹⁸ Diane Orentlicher, *op.cit.*, principio 35.

¹⁹⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes de víctimas, Oriente Antioqueño, noviembre de 2012.

²⁰⁰ Las FARC han dicho en repetidas ocasiones que no se desmovilizarán, porque lo consideran “traición a la causa popular”. Alfonso Cano, “Pautas para la negociación con el gobierno de Juan Manuel Santos”, en *FARC: Por qué nos rebelamos contra el Estado colombiano* (Bogotá, 2013), p. 51. No está claro si se trata de una cuestión semántica o refleja falta de voluntad para dejar las armas hasta que se implementen todas las reformas acordadas. El comentario del negociador Andrés París, sobre que no habría ceremonia de entrega de armas, sugiere que puede ser un problema de fondo. El gobierno quiere la desmovilización y el desarme inmediatamente después de llegar a un acuerdo.

²⁰¹ El número de quienes posiblemente no se desmovilicen es en gran parte especulativo. El Bloque Sur de las FARC, uno de los principales candidatos a desafiar la desmovilización, dijo en abril que cumplirá “al pie de la letra” con cualquier acuerdo de paz. Joaquín Gómez, “Comunicado”, Bloque Sur de las FARC-EP, 9 de abril de 2013. Véase también “Posibles escenarios de una fragmentación o criminalización de las FARC”, Insight Crime, mayo de 2013; y Gustavo Duncan y Juan David Velasco, “Revolucionarios pasados por coca”, *razónpública.com*, 6 de junio de 2013.

Los miembros de las FARC que intenten reintegrarse se enfrentarán a la estigmatización, las amenazas y las pobres perspectivas laborales. La sociedad está mucho menos dispuesta a darles la bienvenida de lo que estuvo con el M-19²⁰². De acuerdo con las encuestas, solo un tercio de la población aceptaría a un exguerrillero como vecino²⁰³. Las perspectivas de empleo formal son escasas. A pesar de los esfuerzos de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) por mejorar los vínculos con el sector privado, la tasa de desempleo de los desmovilizados es más del 8 por ciento por encima de la media nacional²⁰⁴. La falta de empleo y la estigmatización probablemente seguirán siendo motores de violencia, a medida que los excombatientes regresen al conflicto o se conviertan en delincuentes, como lo han hecho hasta la fecha el 10 o 15 por ciento²⁰⁵.

Los negociadores y las autoridades, por lo tanto, necesitan estudiar la forma de minimizar estos problemas. El esquema de la ACR, en el que participan unos 27.000 exparamilitares y exguerrilleros (que se desmovilizaron individualmente), es una fuerte base institucional sobre la cual se puede basar un esfuerzo adicional²⁰⁶. Ciudades como Medellín y Bogotá desarrollan además sus propios proyectos de reintegración. Los programas para la reintegración de las FARC deben aprender de todo esto y tener en cuenta el alto porcentaje de mujeres entre los combatientes, el predominio de los miembros de origen rural y el extenso reclutamiento de menores. El propio acuerdo de paz puede incentivar la reintegración.

A pesar de las tensiones entre el programa de DDR (enfocado en la seguridad) y las medidas de justicia transicional (enfocadas en la rendición de cuentas), la reintegración puede beneficiarse de la justicia transicional, al igual que aquella es crucial para que esta última alcance sus metas²⁰⁷. Normas confiables y sostenibles para el tratamiento jurídico de los miembros de las FARC, que concentren el peso de la rendición de cuentas sobre los máximos responsables de la organización, facilitarían la desmovilización. Muchas víctimas también condicionan la posibilidad de la reconciliación al reconocimiento de la responsabilidad, la verdad y la justicia. Por ello, el proceso de certificación para los miembros de las FARC que no estén entre los máximos responsables, debe estar vinculado a la reintegración, reparación y reconciliación, por ejemplo a través de un servicio comunitario obligatorio. En términos más gene-

²⁰² Entrevistas de Crisis Group, representante de organización intergubernamental, Apartadó, 20 de noviembre de 2012; líder de víctimas, Apartadó, 21 de noviembre de 2012; funcionario local, Medellín, 14 de noviembre de 2012; exguerrillero, Bogotá, 12 de junio de 2013.

²⁰³ “¿Qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?”, *op.cit.*, p. 98.

²⁰⁴ Entrevistas de Crisis Group, personal de la ACR, Bogotá, 17 de abril de 2013. Sólo 6.767 de los 22.864 participantes clasificados como empleados, tenían empleos formales.

²⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionario local, Medellín, 15 de noviembre de 2012. Al 31 de diciembre de 2012, 4.719 (8,5 por ciento) habían sido condenados por un delito después de la desmovilización. De los 55.308 desmovilizados a enero de 2013, según las estadísticas de la ACR, 2.858 han sido asesinados. Entrevistas de Crisis Group, personal de la ACR, Bogotá, 17 de abril de 2013.

²⁰⁶ En enero de 2013, el esquema tenía 27.311 participantes activos de un total de 30.593, de los cuales 818 habían completado los requisitos. El objetivo de la ACR para el 2013 es que unos 1.500 lo completen. De 55.308 combatientes desmovilizados, 9.395 nunca entraron en el esquema. De quienes lo lograron, unos 15.320 ya no están activos. Entrevistas de Crisis Group, personal de la ACR, Bogotá, 17 de abril de 2013.

²⁰⁷ Lars Waldorf, “Linking DDR and Transitional Justice”, en Ana Cutter Patel, Pablo de Greiff y Lars Waldorf (eds.), *Disarming the Past* (New York, 2009), pp. 22-24. Una discusión detallada de cómo se debe diseñar un programa completo de DDR para las FARC está más allá del alcance de este informe.

rales, todas las medidas de justicia transicional y el proceso de reconocimiento de la sociedad que estas promueven deberían facilitar la reintegración de los excombatientes.

Sin embargo, las perspectivas de reintegración diferirán entre las regiones. Riesgos de estigmatización, de seguridad o de tensiones dentro de las comunidades son probablemente los más bajos en los bastiones históricos de las FARC, que incluyen partes de los Llanos Orientales, Caquetá y Putumayo. En estas regiones la guerrilla ha sido a menudo un actor importante en la estructuración de la vida cotidiana y la resolución de conflictos, y existen con frecuencia lazos familiares y sociales entre las comunidades y los miembros de la guerrilla²⁰⁸. En otros lugares, la reintegración requerirá consultas con las comunidades para allanar el camino para la llegada de los guerrilleros desmovilizados y el posterior diálogo con ellos, en particular mediante iniciativas locales de revelación de la verdad y construcción de la memoria²⁰⁹. Esto es especialmente necesario, ya que algunas de las víctimas resienten la atención de las autoridades y el dinero dirigido a los excombatientes, el cual consideran comparativamente generoso²¹⁰. En este sentido, las políticas deberían centrarse no solamente en la reintegración de combatientes individuales, sino también en el cambio de las dinámicas a nivel de la comunidad²¹¹.

Las autoridades también deben tomar medidas específicas para fomentar la reintegración, incluyendo la de mujeres excombatientes. Aunque se desconoce el número exacto, las FARC se distinguen de los paramilitares por tener una proporción significativa de mujeres²¹². Las estadísticas de desmovilización así lo confirman. Un 18,5 por ciento de los 23.400 guerrilleros desmovilizados son mujeres, en comparación con el 6 por ciento de los paramilitares desmovilizados²¹³. Los programas de reintegración para las FARC deben, por tanto, tener un fuerte componente de género, con proyectos específicamente dirigidos a las guerrilleras y desarrollado en cooperación con ellas. La necesidad de un enfoque sensible al género se desprende de esfuerzos anteriores en los que las mujeres se sentían excluidas por el diseño de proyectos de reintegración que reprodujeron en gran medida los estereotipos de género²¹⁴.

Debido al origen rural de muchos miembros de las FARC, los aspectos de desarrollo agrario de un acuerdo de paz podrían ser parte de la solución a los problemas de empleo, sobre todo en los bastiones tradicionales de las FARC. El gobierno debe asegurar que las oportunidades del desarrollo rural beneficien a los combatientes desmovilizados y a las víctimas rurales. Sin embargo, es posible que muchos excombatientes se trasladen a las ciudades, lo que requiere que las autoridades municipales tengan mayor capacidad para gestionar su recepción y ofrecer soluciones innovadoras a los problemas de seguridad y empleo.

²⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad, Caquetá y Putumayo, 2012.

²⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, representante de organización intergubernamental, Apartadó, 20 de noviembre de 2012.

²¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, líder de la comunidad, Oriente Antioqueño, 27 de noviembre de 2012; líder de ONG, Medellín, 13 de noviembre de 2012; combatientes desmovilizados (guerrilleros y AUC), Chigorodó, 20 de noviembre de 2012.

²¹¹ Entrevista de Crisis Group, especialista en DDR, Bogotá, 7 de mayo de 2013.

²¹² Francisco Gutiérrez Sanín, "Telling the Difference", *op.cit.*, p. 11.

²¹³ "Desmovilización, desvinculación y reintegración de mujeres en Colombia, 2002-2011", Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Universidad Nacional, mayo de 2011, pp. 5, 9.

²¹⁴ Véase "Aportes desde las mujeres excombatientes de la insurgencia al proceso de paz", Red Nacional de Mujeres Excombatientes, Geneva Call y Colectivo de Mujeres Excombatientes, junio de 2013.

Otra opción podría ser la de ofrecer a algunos miembros de las FARC la posibilidad de unirse a una nueva fuerza de policía rural. Esto debe ser condicionado a un entrenamiento riguroso, así como a criterios de elegibilidad que excluyan a las personas directamente responsables de crímenes internacionales graves. Hay cierto apoyo a esto, pero con tan limitados precedentes en acuerdos de paz anteriores sobre la integración de guerrilleros a las fuerzas de seguridad, la idea provocará una fuerte resistencia, sobre todo dentro de las instituciones de seguridad existentes y entre los políticos conservadores²¹⁵. Su viabilidad tendría que ser explorada con estos actores. Sin embargo, una guardia rural bajo la fuerza policial existente, no solo crearía puestos de trabajo para algunos de los desmovilizados de las FARC, lo que reduciría los riesgos de violencia y rearme, sino que también contribuiría a llenar el vacío de seguridad en el campo y a aumentar la legitimidad de las fuerzas de seguridad en zonas tradicionalmente guerrilleras.

Además de las escasas oportunidades de empleo, muchos miembros de las FARC también podrían carecer de las habilidades para tener éxito en la economía formal y podrían enfrentar serios problemas para superar las experiencias traumáticas del combate y la violencia²¹⁶. Al haber sido reclutados jóvenes, muchos de ellos también podrían ser analfabetos funcionales. En el marco del actual programa de reintegración, la asistencia a los combatientes desmovilizados incluye educación, ayuda psicológica y preparación para buscar un empleo o emprender un negocio²¹⁷. Los niños combatientes de las FARC son atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar²¹⁸. Además de la ayuda psicológica, necesitarán modelos civiles a seguir y experiencias en escenarios democráticos para ayudarles a integrarse a la vida civil²¹⁹.

B. *Combatir la violencia post-conflicto*

El conflicto armado con las FARC es el núcleo de la violencia en Colombia²²⁰. Su resolución debe, en términos generales, poner el país en un camino sostenible hacia la reducción de la violencia. Sin embargo, como sucedió en El Salvador y Guatemala, existe un riesgo considerable de que la seguridad pública se deteriore después de un acuerdo de paz²²¹. Mucho depende de cuán completa sea la desmovilización de las FARC, del comportamiento de los posibles grupos disidentes y si la desaparición de las FARC crea una oportunidad para otros actores armados ilegales de crecer. La lu-

²¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, alto oficial militar retirado, Bogotá, 17 de julio de 2012; político, Bogotá, 30 de noviembre de 2012. Algunos guerrilleros del EPL y del M-19 se vincularon al DAS, agencia de seguridad presidencial (ahora abolida). Habían trabajado junto a agentes para proteger a guerrilleros de alto nivel durante las negociaciones y estaban sujetos a restricciones de carrera en la misma. El conflicto limitó las posibilidades de una mayor integración de los guerrilleros. Entrevistas de Crisis Group, desmovilizados del EPL, Chigorodó, 20 de Noviembre de 2012; experto en DDR, Bogotá, 24 de abril de 2013.

²¹⁶ Entrevistas de Crisis Group, desmovilizados de las FARC, 2012.

²¹⁷ Entrevista de Crisis Group, personal de la ACR, Bogotá, 17 de abril de 2013.

²¹⁸ De 1999 al 31 de diciembre de 2012, 5.075 niños y adolescentes han sido tratados por el programa del ICBF para los niños y adolescentes que hacían parte de grupos armados ilegales; el objetivo es restablecer sus derechos y apoyar a su familia, la comunidad y la integración social: "Análisis de Tendencias de los Beneficiarios del ICBF", *Observatorio del Bienestar de la Niñez*, no 8. (Diciembre de 2012), p. 3.

²¹⁹ Sergio Jaramillo, Yaneth Giha, Paula Torres, "Transitional Justice and DDR: the Case of Colombia", ICTJ, junio de 2009, p. 17.

²²⁰ Entrevista de Crisis Group, líder religioso, Bogotá, 29 de noviembre de 2012.

²²¹ Carlo Nasi, *Cuando callan los fusiles* (Bogotá, 2007), pp. 115-119.

cha contra las múltiples fuentes posibles de una violencia post-conflicto es importante tanto para minimizar nuevas víctimas como para mejorar la seguridad para los combatientes desmovilizados.

En agosto, el presidente Santos confirmó que se han establecido contactos con el ELN, el otro principal grupo armado ilegal. Sin embargo, las negociaciones aún no han comenzado oficialmente y el ELN ha dejado claro que está dispuesto a seguir luchando si no se abre la puerta al diálogo con el gobierno²²². Si no se logra vincular a esta guerrilla a las negociaciones en curso, se pondría en duda la retórica post-conflicto tras un acuerdo de paz con las FARC. Eso también podría empujar al ELN a incrementar la violencia, en un intento de forzar al gobierno a iniciar negociaciones²²³. Al contar con unos 2.500 combatientes, la amenaza del ELN se limita principalmente a áreas específicas, incluyendo partes de Arauca, Nariño y Norte de Santander²²⁴. Sin embargo, su capacidad podría aumentar si recibe a miembros de las FARC que se nieguen a desmovilizarse. Los grupos se superponen en varias regiones, y sus relaciones, militares y políticas han mejorado desde que llegaron a un mutuo alto al fuego en 2009.

En términos más generales, es posible que un acuerdo de paz con las FARC no ponga fin a la violencia en las regiones donde los actores armados pueden obtener rentas significativas de actividades económicas tanto legales como ilegales. Las zonas especialmente en riesgo son las de cultivo de coca, los corredores de tráfico de drogas y las regiones mineras. En la mayoría de estas áreas, incluyendo el Bajo Cauca Antioqueño y grandes partes del Chocó y la Costa del Pacífico, los incentivos económicos para los actores armados ilegales coexisten con la falta de control estatal efectivo y de instituciones civiles²²⁵. Esta configuración parece favorecer a los NGAI que ya se encuentran muy involucrados con las drogas y la extorsión a operaciones mineras. Dependiendo de su fuerza militar, estos grupos podrían encontrarse en competencia con los disidentes de las FARC que se rehúsen a desmovilizarse.

La violencia post-conflicto planteará desafíos operacionales y humanitarios importantes. Al reconocerlos como la principal amenaza a la seguridad pública, el gobierno de Santos ha intensificado la lucha contra los NGAI. La estrategia de ir tras los líderes ha desestabilizado a los grupos y reducido su número, pero también los ha vuelto más violentos²²⁶. A pesar de que cuentan con armamento pesado, la lucha contra ellos debe ser principalmente una tarea policial, especialmente porque en una situación de post-conflicto las operaciones militares de orden público deben reducirse gradualmente. Sin embargo, simplemente atacar a los líderes de los NGAI con el

²²² “Declaración Política del ELN”, Comando Central de 4 de febrero de 2013; Entrevista de Crisis Group, ex Comandante del ELN, Bogotá, 28 de febrero de 2013.

²²³ Hay algunas señales de que esto puede estar ocurriendo. En enero, el ELN secuestró a seis trabajadores de una empresa minera canadiense, uno de los cuales, de nacionalidad canadiense, sigue secuestrado; en mayo el ELN mató a diez soldados y secuestró a uno de ellos en una de sus mayores emboscadas en años. Véase también Carlos Arturo Velandia J., “La paz con los elenos”, *Semana*, 26 de noviembre de 2012.

²²⁴ Véase Santiago Millán, “Variaciones regionales de la presencia del ELN”, en David Aponte, Andrés R. Vargas (eds.), *No estamos condenados a la guerra* (Bogotá, 2011), pp. 111-173.

²²⁵ Véase Juan Pablo Guerrero Home, “Obstáculos que impiden el fin del conflicto en el Chocó”, *Cien Días* 77, diciembre-febrero de 2013, pp. 42-47.

²²⁶ El número de grupos se ha reducido de 33 en 2006 a cuatro (Urabeños, Rastrojos, ERPAC y Renacer). Después de la rendición y captura de varios líderes de los Rastrojos, los Urabeños parecen ser el grupo más fuerte (cerca de 2.370 miembros). Entrevista de Crisis Group, inteligencia de la policía, Bogotá, 20 de junio de 2013.

fin de provocar el colapso de las organizaciones ha tenido resultados mixtos; las operaciones policiales deben ser apoyadas por mejores y más integrales investigaciones y juicios penales destinados a dismantelar las redes de apoyo subyacentes que tienen los NGAI en la política local, el sector empresarial y las fuerzas de seguridad²²⁷.

Las acciones de los NGAI tienen un impacto humanitario importante. Se estima que son responsables de más del 40 por ciento de los desplazamientos forzados en todo el país y hasta del 80 por ciento en Antioquia, así como del 30 por ciento de violaciones de los derechos humanos reportadas a las prisiones en 2012²²⁸. Sin embargo, este impacto permanece prácticamente invisible. A menudo las estructuras de mando y control poco claras hacen que sea difícil para las comunidades negociar el respeto de normas básicas con ellos. Se dificulta también el acceso humanitario, ya que los intermediarios no saben con quiénes están tratando²²⁹. Debido a que el gobierno considera a los NGAI delincuentes, que no hacen parte del conflicto armado, las víctimas tienen acceso a la asistencia humanitaria, pero han sido excluidas durante mucho tiempo de los beneficios de la Ley de Víctimas²³⁰.

Esto está cambiando lentamente. En mayo, la Corte Constitucional declaró a las víctimas de desplazamiento forzado de los NGAI dentro del ámbito de aplicación de la ley²³¹. Extender los beneficios de la ley para el número potencialmente alto de víctimas de los NGAI podría aumentar la presión sobre el presupuesto que sostiene la ley²³². Sin embargo, hay pocas alternativas viables. Tal extensión no implicaría necesariamente reconocer la existencia de un conflicto armado entre el gobierno y los NGAI, sino simplemente aseguraría un trato equitativo a las víctimas de los grupos armados organizados que llevan a cabo operaciones a gran escala y causan daños que están intrínsecamente asociados con el conflicto, como el desplazamiento colectivo.

La violencia persistente no solo produciría nuevas víctimas, también pondría en riesgo la transición. La violencia contra los líderes de restitución de tierras y de derechos humanos, por parte de actores armados que operan en estructuras de NGAI o de forma independiente, es un presagio de los problemas de seguridad que pueden poner en peligro el componente de reforma rural de un acuerdo de paz. Este tipo de violencia ha ido aumentando desde el 2011, en un aparente esfuerzo por frustrar la

²²⁷ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°41, *Desmantelar los Grupos Armados Ilegales en Colombia: lecciones de un sometimiento*, 8 de junio de 2012.

²²⁸ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Medellín, 22 de noviembre de 2012; “La crisis humanitaria en Colombia persiste: El Pacífico en disputa”, Codhes, mayo de 2013, p. 43. “Bandas criminales entre los principales causantes de los hechos victimizantes en el país...”, Federación Nacional de Personeros de Colombia, abril de 2013. Según el CICR, los NGAI causan al menos tantas muertes, amenazas, desplazamientos y desapariciones como la guerrilla. “Situación humanitaria”, abril de 2013, p. 1.

²²⁹ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Medellín, 1 de febrero de 2013.

²³⁰ Entrevista de Crisis Group, Unidad de Víctimas, Quibdó, 15 de febrero de 2013; organismo internacional, Medellín, 22 de noviembre de 2012; organización de víctimas, Quibdó, 12 de febrero de 2013. Artículo 3 (Ley 1448 de 2011) establece que “... no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común”.

²³¹ “C-280 de 2013”, señalada en “Comunicado no.19”, 15-16 de mayo de 2013. Las implicaciones más amplias, por ejemplo, con respecto a las víctimas de qué grupos se reconocerán, se harán más claras cuando se publique la decisión completa. Algunas sentencias de tribunales inferiores también han extendido los beneficios de la ley a las víctimas de los NGAI. “Ordenan primera restitución a víctima de bandas criminales”, *El Tiempo*, 20 de mayo de 2013.

²³² Véase Jorge Restrepo, Juan David González y Pablo Ortega, “Todas las víctimas del conflicto”, *razónpública.com*, 26 de mayo de 2013.

restitución de tierras²³³. A pesar de los esfuerzos de protección del gobierno, los crecientes ataques revelan una falta de control estatal efectivo sobre los actores políticos y económicos regionales que se oponen a los cambios en el statu quo. Es probable que la violencia también continúe representando un obstáculo para la participación de las víctimas en los mecanismos de la justicia transicional. Las amenazas pueden mantener a las víctimas de las zonas remotas al margen de los procesos judiciales o de la comisión de la verdad, lo que dificultaría la obtención de pruebas para los fiscales y las investigaciones de la comisión²³⁴.

C. Fortalecer la gobernabilidad

También se requiere la aplicación de un programa de cambio institucional, que implique, como mínimo, un plan de depuración (*vetting*) para los funcionarios públicos y esfuerzos renovados para fortalecer las instituciones civiles. Se trata de objetivos de mediano o largo plazo, pero “para acabar con los ciclos de violencia”, es imprescindible “reforzar las instituciones y los sistemas de gobierno legítimos”²³⁵.

Un proceso de depuración confiable e independiente de los funcionarios, incluidos los miembros de las fuerzas de seguridad, debería proteger los derechos humanos y ayudar a restablecer la confianza en las instituciones públicas²³⁶. Algunas unidades militares ya han sido depuradas, como condición para recibir parte de la ayuda militar de los EE.UU., pero la depuración como parte de un régimen de justicia transicional no debe estar sujeta a ejercicios anteriores y debe ser institucionalmente independiente de los organismos nacionales existentes, como la Procuraduría General de la Nación (que puede disciplinar a funcionarios públicos). La autoridad encargada de la depuración debería centrarse en la identificación de quienes cometieron las más serias violaciones de los derechos humanos, pero también debería ser capaz de investigar los vínculos entre las fuerzas de seguridad y las estructuras criminales, que permanecen profundamente arraigados, una de las razones principales de la desconfianza de las comunidades en las fuerzas de seguridad²³⁷. Debe comenzar con las fuerzas de seguridad, con el fin de allanar el camino de una reforma del sector de seguridad (RSS) a mediano plazo²³⁸. Posteriormente, debe ser gradualmente extendida

²³³ Entrevistas de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Quibdó, 12 de Febrero de 2013; periodista, Bogotá, 18 de febrero de 2013; “Restitución: el nuevo conflicto”, *Semana*, 23 de febrero de 2013. Véase también el “Informe de la [ACNUDH] sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, 2013, párr. 21, 37-41; “Héroes Anónimos”, Sistema de Información de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos, agosto de 2013.

²³⁴ Entrevistas de Crisis Group, víctima del conflicto, Apartadó, 21 de noviembre de 2012, fiscales, Medellín, 16 de noviembre de 2012.

²³⁵ “Informe sobre el desarrollo mundial: Conflicto, seguridad y desarrollo”, Banco Mundial, 2011, p. 1.

²³⁶ “Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings: Operational Guidelines”, UNDP, 2006, p. 9. La depuración es un “proceso oficial de identificación y remoción de los responsables de los abusos, especialmente de la policía, los servicios de prisiones, el ejército y la judicatura”, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos [2004]”, *op.cit.*, párr. 52; Roger Duthie, “Introduction”, en Pablo de Greiff y Alexander Mayer-Rieckh (eds.), *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies* (New York, 2007); “Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Procesos de depuración: marco operacional”, ACNUDH, 2006.

²³⁷ Entrevistas de Crisis Group, líderes sociales, región del Bajo Atrato, marzo de 2013.

²³⁸ Las FARC han tratado de incluir este tema en los diálogos, pero muy posiblemente el gobierno continuará bloqueándolo. Los detalles de la RSS no se deben discutir allí, sino que deben ser el resultado de un debate nacional con la participación de líderes militares y policiales. Teniendo en

a la rama judicial y a otras instituciones pertinentes, como las oficinas de la Contraloría General y la Procuraduría General.

La sociedad civil, incluidas las víctimas, debe participar en el diseño de los procedimientos de depuración y podría proporcionar información valiosa a la autoridad encargada, con la que podría iniciar sus investigaciones²³⁹. La comisión de la verdad también podría ayudar a identificar personas o instituciones que se deberían investigar. La depuración podría hacerse caso por caso, respetando los principios de equidad procesal, incluyendo el derecho de apelación. No debe equivaler a una purga general. Aunque no reemplaza a la justicia formal, si los juicios y las investigaciones están avanzando lentamente, la depuración puede “contribuir a reducir la ‘brecha de impunidad’ al asegurar que los responsables de los abusos del pasado no puedan al menos volver a disfrutar de los beneficios y privilegios de los cargos públicos”²⁴⁰.

Las garantías de no repetición deben incluir el fortalecimiento de las instituciones, especialmente de aquellas encargadas de defender los derechos de las víctimas y las de prestación de servicios sociales. Las sucesivas administraciones han reconocido, en principio, la necesidad de ampliar la presencia del Estado en las regiones periféricas, pero la mayoría de los esfuerzos han resultado insuficientes. La “política de consolidación” del gobierno busca establecer el estado de derecho en varias zonas de conflicto con importancia estratégica, mediante un enfoque gradual: primero se logra el control militar de la zona, después se instalan autoridades civiles y finalmente se enfatiza la prestación de servicios sociales²⁴¹. Pero las transiciones de autoridades militares a civiles no han avanzado lo suficiente debido al predominio de los actores militares, el débil liderazgo civil y la falta de apropiación de ministerios claves, así como la escasa participación de los gobiernos departamentales y locales en el diseño y la implementación de políticas²⁴².

En un ambiente de post-conflicto, deben mejorar las condiciones para fortalecer las instituciones civiles, y mucho de lo que las partes están negociando en La Habana puede ser entendido como una agenda de cambio institucional en las regiones más afectadas por el conflicto. Pero dado que la violencia probablemente continuará en varias de esas zonas, las lecciones aprendidas de la implementación de la política de consolidación, tales como la necesidad de garantizar que la reconstrucción post-conflicto sea liderada por civiles, deben informar cualquier nuevo esfuerzo para proporcionar gobernabilidad democrática y mejorar los servicios. Los encargados de las políticas y la cooperación internacional pueden estar tentados a centrarse en las instituciones extraordinarias y temporales, como la comisión de la verdad, la Unidad de Víctimas o posibles unidades especiales de la Fiscalía, pero hacer que las entidades civiles encargadas de hacer cumplir la ley, las agencias municipales y estatales y los

cuenta las continuas amenazas de seguridad, incluidas las de los posibles grupos escindidos las FARC y potencialmente del ELN, no hay prisa por reformar las instituciones de seguridad inmediatamente después de un acuerdo de paz. Pero en el mediano plazo es imprescindible la RSS.

²³⁹ “Vetting Public Employees”, UNDP, *op.cit.*, p. 19.

²⁴⁰ *Ibid*, pp. 9, 19; “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos [2004]”, *op.cit.*

²⁴¹ Una revisión de la política de consolidación bajo Santos redujo los municipios en los que se está implementando de 101 a 51, en siete regiones (anteriormente quince). Crisis Group, Informe sobre América Latina N°34, *Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, 13 de octubre de 2010, pp. 11-14.

²⁴² Informe de Crisis Group, *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia*, *op.cit.*, p. 27; Adam Isacson, “Consolidating ‘Consolidation’”, Washington Office on Latin America, diciembre de 2012, pp. 14-15.

ministerios nacionales sean eficaces y sensibles a las necesidades de las víctimas y de la población en las regiones azotadas por décadas de violencia, también sería una contribución de vital importancia para la paz. Por lo tanto, la cooperación técnica internacional post-conflicto debería centrarse en ayudar a extender una gama amplia de instituciones gubernamentales a estas áreas²⁴³.

²⁴³ Entrevista de Crisis Group, especialista en justicia transicional, Bogotá, 18 de febrero de 2013.

VIII. Conclusión

Los negociadores necesitan llegar a un acuerdo sobre las líneas generales de un régimen de justicia transicional viable jurídica, política y administrativamente para defender los derechos de las víctimas. Esto requiere la persecución penal de los máximos responsables de ambas partes por los peores crímenes; una comisión de la verdad fuerte e independiente; la reparación integral a todas las víctimas que incluya más que una compensación financiera; y medidas para garantizar la no repetición. Las posibilidades de que esto se consiga están mejorando gradualmente. Como los diálogos han cobrado fuerza, y la idea de que el conflicto podría llegar a un final negociado se ha convertido en una proposición realista, ambas partes han avanzado en reconocer su responsabilidad por los crímenes cometidos durante el conflicto. Pero un acuerdo sostenible sobre la justicia transicional no llegará automáticamente. La creciente presión del tiempo, la ausencia o dispersión de los temas de justicia transicional en la agenda y las dudas que persisten acerca de si las partes van a reconocer sus responsabilidades y permitir la persecución penal, plantean el riesgo de que se desperdicie esta oportunidad.

Los negociadores se enfrentan a una elección clara: pagar los costos políticos por la paz ahora, o correr el riesgo de una transición estancada, incluso anulada. En una democracia, ningún acuerdo de paz es inmune a controversias políticas o posibles demandas jurídicas. Pero de cara a las elecciones del 2014, un acuerdo que no respete plenamente los derechos de las víctimas corre el riesgo de quedar atrapado en un círculo vicioso de polarización social y política, un largo escrutinio legal y difíciles batallas legislativas. Por el contrario, un acuerdo integral de justicia transicional podría promover un círculo virtuoso de amplio apoyo popular, expectativas razonablemente estables sobre su viabilidad jurídica, implementación rápida del Congreso y un camino creíble hacia la reconciliación. Eso no solo serviría a los intereses a largo plazo tanto del gobierno como de las FARC; también sería un paso significativo hacia una paz duradera.

Bogotá/Bruselas, 29 de agosto de 2013

Anexo A: Mapa de Colombia



Base 802670A1 (R00820) 6-01

Courtesy of The General Library, The University of Texas at Austin

Anexo B: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 150 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de 12 páginas, que actualiza sucintamente con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group – cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación – participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es presidido por Thomas Pickering, ex embajador de Estados Unidos. Su presidenta y directora ejecutiva desde julio de 2009 es Louise Arbour, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 34 localidades: Abuja, Bangkok, Beijing, Beirut, Biskek, Bogotá, Buyumbura, Cairo, Ciudad de Guatemala, Dakar, Damasco, Dubái, Estambul, Gaza, Islamabad, Jerusalén, Johannesburgo, Kabul, Katmandú, Londres, Moscú, Nairobi, Nueva York, Pristina, Rabat, Saná, Sarajevo, Seúl, Tiflis, Trípoli, Túnez, Washington DC y Yakarta. Crisis Group cubre en la actualidad cerca de 70 zonas de conflicto actual o potencial en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Zimbabue; en Asia, Afganistán, Birmania/Myanmar, Cachemira, Corea del Norte, Estrecho de Taiwán, Filipinas, Indonesia, Kazajistán, Kirguizistán, Malasia, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Leste, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Cáucaso Norte, Chipre, Georgia, Kosovo, Macedonia, Serbia y Turquía; en el Oriente Medio y África septentrional, Argelia, Bahrein, Egipto, Irán, Irak, Israel-Palestina, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Sahara Occidental, Siria, Túnez y Yemen; y en América Latina y el Caribe, Colombia, Guatemala y Venezuela.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones institucionales y fuentes privadas. En los últimos años, ha recibido recursos de los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Centro Canadiense de Investigación y Desarrollo Internacional, Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

Las siguientes fundaciones institucionales y privadas han aportado recursos en los últimos años: Adessium Foundation, Carnegie Corporation of New York, The Charitable Foundation, The Elders, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Open Society Initiative for West Africa, Ploughshares Fund, Radcliffe Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Stanley Foundation, Tearfund y Tinker Foundation.

Anexo C: Informes y boletines informativos sobre América Latina y el Caribe desde 2010

Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake, Informe sobre América Latina y el Caribe N°32, 31 de marzo de 2010.

Guatemala: asfixiada entre el crimen y la impunidad, Informe sobre América Latina N°33, 22 de junio de 2010.

Mejorar la política de seguridad en Colombia, Boletín informativo sobre América Latina N°23, 29 de junio de 2010.

Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto, Informe sobre América Latina N°34, 13 de octubre de 2010.

Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections, Informe sobre América Latina y el Caribe N°35, 27 de octubre de 2010.

Caminar sin muletas: un balance de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N°36, 31 de mayo de 2011.

Elecciones en Guatemala: voto limpio, política sucia, Boletín informativo sobre América Latina N°24, 16 de junio de 2011.

Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development, Boletín informativo sobre América Latina N°25, 28 de junio de 2011.

Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia, Informe sobre América Latina N°37, 25 de julio de 2011.

Violencia y política en Venezuela, Informe sobre América Latina N°38, 17 de agosto de 2011.

Preservar la seguridad en Haití: la reforma policial, Boletín informativo sobre América Latina N°26, 8 de septiembre de 2011.

Guatemala, narcotráfico y violencia, Informe sobre América Latina N°39, 11 de octubre de 2011.

Keeping Haiti Safe: Justice Reform, Boletín informativo sobre América Latina N°27, 27 de octubre de 2011.

Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia, Informe sobre América Latina N°40, 31 de octubre de 2011.

Desmantelar los Grupos Armados Ilegales en Colombia: lecciones de un sometimiento, Informe sobre América Latina N° 41, 8 de junio de 2012.

Elecciones en Venezuela: Peligrosas Incertidumbres, Informe sobre América Latina N° 42, 26 de junio de 2012.

Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades, Informe sobre América Latina N°43, 20 de julio 2012.

Towards a Post-MINUSTAH Haiti: Making an Effective Transition, Informe sobre América Latina y el Caribe N°44, 2 de agosto de 2012.

Colombia: ¿por fin la paz?, Informe sobre América Latina N°45, 25 de septiembre de 2012.

Governing Haiti: Time for National Consensus, Informe sobre América Latina y el Caribe N°46, 4 de febrero de 2013.

Totonicapán: tensión en las tierras indígenas de Guatemala, Informe sobre América Latina N°47, 6 de febrero de 2013.

El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México, Informe sobre América Latina N°48, 19 de marzo de 2013.

Venezuela: una casa dividida, Boletín Informativo sobre América Latina N° 28, 16 de mayo de 2013.

Justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México, Boletín Informativo sobre América Latina N° 29, 28 de mayo de 2013.

Anexo D: Consejo de Administración de International Crisis Group

DIRECTOR

Thomas R Pickering

Ex embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

PRESIDENTA Y DIRECTORA EJECUTIVA

Louise Arbour

Ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex-Yugoslavia y Ruanda

VICE-DIRECTORES

Ayo Obe

Experto jurídico, Lagos, Nigeria

Ghassan Salamé

Decano, Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencias Políticas

CONSEJO DIRECTIVO

Morton Abramowitz

Ex secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos y embajador en Turquía

Cheryl Carolus

Ex alta comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex secretaria general del ANC

Maria Livanos Cattau

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Yoichi Funabashi

Presidente de Rebuild Japan Initiative; Ex editor en jefe, *The Asahi Shimbun*

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ex administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas

Moisés Naím

Asociado principal, International Economics Program, Carnegie Endowment for International Peace; ex editor en jefe, Foreign Policy

George Soros

Presidente, Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Kofi Annan

Ex secretario General de las Naciones Unidas; premio Nobel de Paz (2001)

Nahum Barnea

Columnista principal de *Yedioth Ahronoth*, Israel

Samuel Berger

Presidente, Albright Stonebridge Group LLC; ex consejero de seguridad nacional de los Estados Unidos

Micheline Calmy-Rey

Ex Presidente y Ministra de Relaciones Exteriores de la Confederación Suiza

Wesley Clark

Ex comandante supremo aliado de la OTAN

Sheila Coronel

Toni Stabile, profesora de prácticas de periodismo investigativo; directora, Toni Stabile Center for Investigative Journalism, Universidad de Columbia, Estados Unidos.

Mark Eyskens

Ex primer ministro de Bélgica

Joschka Fischer

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Alemania

Lykke Friis

Ex Ministra de Clima y Energía y de Igualdad de Género de Dinamarca; ex prorectora de la Universidad de Copenhagen

Jean-Marie Guéhenno

Profesor Arnold Saltzman de estudios de guerra y paz, Universidad de Columbia; ex Secretario general adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Carla Hills

Ex secretaria de Vivienda de los Estados Unidos; ex representante de comercio de los Estados Unidos

Lena Hjelm-Wallén

Ex viceprimera ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

Mo Ibrahim

Fundador y presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Igor Ivanov

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia

Asma Jahangir

Presidenta del Colegio de Abogados de la Corte Suprema de Pakistán; ex Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la libertad religiosa o de creencias

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; ex director general, Al Jazeera Network

Wim Kok

Ex primer ministro de los Países Bajos

Ricardo Lagos

Ex presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Ex secretaria internacional de International PEN; novelista y periodista, Estados Unidos

Lalit Mansingh

Ex secretario de Relaciones Exteriores de la India, Embajador ante los Estados Unidos y Alto comisionado ante el Reino Unido

Benjamin Mkapa

Ex Presidente de Tanzania

Laurence Parisot

Presidente, Confederación Francesa de Empresas (MEDEF)

Karim Raslan

Fundador, Director y Director ejecutivo de KRA Group

Paul Reynolds

Presidente & director ejecutivo, Canaccord Financial Inc

Javier Solana

Ex alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, ex Secretario general de la OTAN y ex ministro de Relaciones Exteriores de España

Liv Monica Stubholt

Vicepresidente senior de Estrategias y Comunicaciones, Kvaerner ASA; ex Secretaria de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega

Lawrence H. Summers

Ex director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex secretario del Tesoro de EEUU; presidente emérito de la Universidad de Harvard

Wang Jisi

Rector, Escuela de Estudios Internacionales, Peking University; miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China

Wu Jianmin

Vicepresidente Ejecutivo, Instituto Chino de Innovación y Estrategia de Desarrollo; Miembro, Comité Asesor en política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Ex embajador de China ante la ONU (Ginebra) y Francia

Lionel Zinsou

Director Ejecutivo, PAI Partners

CIRCULO DEL PRESIDENTE

Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y pericia a Crisis Group.

Anonymous (3)	Investec Asset	Ford Nicholson & Lisa	White & Case LLP
Frank Caufield	Management	Wolverton	Neil Woodyer
Dow Chemical	Steve Killelea	Shearman & Sterling	
Frank Holmes	Pierre Mirabaud	LLP	

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVOS	Silk Road Finance Ltd	David Brown	Leslie Lishon
Anglo American PLC	Statoil	Neil & Sandra DeFeo	Harriet Mouchly-Weiss
APCO Worldwide Inc.	Talisman Energy	Family Foundation	Griff Norquist
Atlas Copco AB	Yapi Merkezi	Neemat Frem	Ana Luisa Ponti &
BP	Construction and	Seth & Jane Ginns	Geoffrey R.
Chevron	Industry Inc.	Alan Griffiths	Hoguet
Equinox Partners		Rita E. Hauser	Kerry Propper
FTI Consulting	PARTICULARES	George Kellner	Michael L. Riordan
Lockwood Financial	Anonymous	Faisal Khan	Nina Solarz
Ltd	Ryan Beedie	Zelmira Koch Polk	Horst Sporer
PTT Public Company	Stanley Bergman &	Elliott Kulick	VIVA Trust
Limited	Edward Bergman	David Levy	Stelios S. Zavvos
Shell			

ASESORES SENIOR

Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Presidente emérito	Zbigniew Brzezinski	James V. Kimsey	George Robertson
George Mitchell Presidente emérito	Kim Campbell	Aleksander	Michel Rocard
Gareth Evans Presidente emérito	Jorge Castañeda	Kwasniewski	Volker Rühle
	Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis	Güler Sabancı
	Eugene Chien	Allan J. MacEachen	Mohamed Sahnoun
	Joaquim Alberto	Graça Machel	Salim A. Salim
	Chissano	Jessica T. Mathews	Douglas Schoen
Kenneth Adelman	Victor Chu	Nobuo Matsunaga	Christian Schwarz-
Adnan Abu Odeh	Mong Joon Chung	Barbara McDougall	Schilling
HRH Prince Turki	Pat Cox	Matthew McHugh	Michael Sohlman
al-Faisal	Gianfranco Dell'Alba	Miklós Németh	Thorvald Stoltenberg
Hushang Ansary	Jacques Delors	Christine Ockrent	Leo Tindemans
Óscar Arias	Alain Destexhe	Timothy Ong	Ed van Thijn
Ersin Arioğlu	Mou-Shih Ding	Olara Otunnu	Simone Veil
Richard Armitage	Uffe Ellemann-Jensen	Lord (Christopher)	Shirley Williams
Diego Arria	Gernot Erlor	Patten	Grigory Yavlinski
Zainab Bangura	Marika Fahlén	Shimon Peres	Uta Zapf
Shlomo Ben-Ami	Stanley Fischer	Victor Pinchuk	Ernesto Zedillo
Christoph Bertram	Malcolm Fraser	Surin Pitsuwan	
Alan Blinken	Swanee Hunt	Cyril Ramaphosa	
Lakhdar Brahimi	Max Jakobson	Fidel V. Ramos	