

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ



Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 30/Septiembre 16 de 2005

Ilusiones surafricanas

El nombramiento de las primeras tres personalidades parece dar el tiro de largada a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación creada por la ley de Justicia y Paz. Si la CNRR no "escalona" sus tareas de acuerdo con un estimativo realista de lo que es posible hacer hoy y de lo que tendrá que esperar circunstancias más favorables, la ilusión de un proceso como el surafricano que marque la diferencia con el pasado será tan sólo eso: una ilusión.

- Durante la desmovilización esta semana de las autodefensas del Noroccidente de Antioquia (septiembre 11), el Alto Comisionado para la Paz anunció el nombre de los tres primeros miembros de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación creada por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975, Art. 50-53), vigente desde el 25 de julio de 2005. Fueron anunciados los nombres de Eduardo Pizarro Leongómez (catedrático e investigador universitario), Jaime Jaramillo Panesso (columnista y miembro de la Comisión Facilitadora de Paz del departamento de Antioquia) y Monseñor Nel Beltrán (Obispo de Sincelejo). Aunque la Ley ordena que el Vicepresidente de la República presida la Comisión, el propio Vicepresidente dijo que cederá esta responsabilidad a Eduardo Pizarro para "desgobiernizar" el proceso y darle mayor transparencia¹.
- El profesor Pizarro Leongómez en entrevista radial explicó el alcance de la Comisión: " la Comisión tiene una función similar a la Comisión de la Verdad y Reparación que tuvo la Comisión de Suráfrica, que creó Nelson Mandela en 1995, es decir tres funciones centrales: primero la función de buscar mecanismos de reconciliación que permitan no solamente conminar y cerrar la etapa de la violencia paramilitar sino, igualmente, coadyuvar a la paz con las FARC y el ELN en el futuro; en

segundo término la reparación a las víctimas de la violencia tanto por parte de los grupos paramilitares como de los grupos guerrilleros; y finalmente la creación de la Comisión de la Verdad que permita que tengamos una historia compartida sobre esta etapa de horror que vivió Colombia, para que no se vuelva a repetir, como la Comisión de la Verdad que dirigió Ernesto Sábato en Argentina y que se llamó "Nunca Jamás"²."

- La Ley le otorga a esta Comisión las siguientes funciones (Art. 51) :
 - 51.1 "Garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos.
 - 51.2 Presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales.
 - 51.3 Hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades locales a fin de garantizar la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y el cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios. Para estos efectos la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras.
 - 51.4 Hacer seguimiento y evaluación periódica de la reparación de que trata la presente ley y señalar recomendaciones para su adecuada ejecución.
 - 51.5 Presentar, dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, ante el Gobierno Nacional y las Comisiones de Paz de Senado y Cámara, de Representantes, un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al

margen de la ley.

51.6 *Recomendar los criterios para las reparaciones de que trata la presente ley, con cargo al Fondo de Reparación a las Víctimas.*

51.7 *Coordinar la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes.*

51.8 *Adelantar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional.*

51.9 *Darse su reglamento."*

- La Comisión estará conformada por 12 miembros. Siete por derecho propio: El Vicepresidente de la República o su delegado; el Procurador General de la Nación o su delegado; el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; el Defensor del Pueblo; dos representantes de organizaciones de víctimas y el Director de la Red de Solidaridad Social, quien desempeñará la Secretaría Técnica y por tanto será el encargado de hacer operativas sus funciones. Los cinco restantes, dos de los cuales deberán ser mujeres, serán nombrados por el Presidente de la República. Las tres designaciones de esta semana hacen parte de este último grupo. Restan por nombrar las dos mujeres.
- La Comisión tendrá una vigencia de 8 años y realizará su primera audiencia en el corregimiento de La Gabarra, en la región del Catatumbo (Norte de Santander), donde en diciembre pasado el Bloque Catatumbo de las AUC se desmovilizó y entregó una serie de bienes. Allí se creará la primera Comisión Regional de Restitución de Bienes.
- Durante el trámite legislativo (marzo-junio de 2005) el mandato de la Comisión tuvo varios giros. En el proyecto que sirvió de base para el debate (211/2005 Senado 293/2005 Cámara-Febrero 9), presentado por el Ministro del Interior y de Justicia Sabas Pretelt, la Comisión no contaba con representación de las víctimas ni del Defensor del Pueblo; en su lugar aparecía el presidente del Congreso. Además, su vigencia era sólo de 5 años³.
- En esta misma iniciativa se contemplaban dos funciones que luego de la aprobación en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara (abril 12) fueron suprimidas. Por un lado se decía que la Comisión podría "*hacer recomendaciones a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial sobre medidas de reparación y la revocatoria de los beneficios en caso de incumplimiento de las obligaciones del reinsertado*" y además "*Recomendar los*

criterios para las reparaciones con cargo al Fondo de Reparación a las Víctimas". Dichas funciones suponían una incidencia directa dentro de la sentencia y los términos de la reparación.

- En un informe de ponencia para el debate en plenarias (mayo 13) que lideraron los senadores Rafael Pardo y Carlos Gaviria, y que no fue considerado, se propuso otorgarle la facultad al gobierno para estructurar un programa de canje parcial de deuda externa con el fin exclusivo de financiar al fondo de reparaciones para las víctimas. Recientemente el senador Pardo anunció la radicación de un proyecto de ley que pretende revivir este artículo.
- Por otra parte, la Presidencia de la República informó que 38 guerrilleros que dicen pertenecer a las FARC fueron los primeros en acogerse a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz (septiembre 9). Los beneficiarios actualmente están presos en la cárcel de máxima seguridad de Combita en Boyacá, purgando penas que oscilan entre los 40 y 60 años. Al acogerse a la ley sus penas se reducirán a un máximo de ocho años. El Tiempo informó que uno de los 38 miembros de la lista aparece referenciado en los procesos judiciales como un delincuente común⁴.

Análisis:

- El nombramiento de las primeras tres personalidades parece dar el tiro de largada a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) que propone la ley de Justicia y Paz. En el mejor de los escenarios, cumplir las tareas que la ley le encomienda a la Comisión sería un desafío como pocos. La CNRR es a la vez una comisión de *garantías para las víctimas* (Art. 52.1); de *esclarecimiento histórico* (52.2); de *verificación* (52.3); y de *reparación* (52.4). Un temario más amplio incluso que el de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sur África -la más ambiciosa hasta la fecha-, salvo por las facultades de ésta de otorgar amnistías a cambio de una confesión plena. Pero pensar en lanzar un ejercicio de este tipo hoy, como se ha sugerido por estos días, sería un grave error. No sólo por la magnitud de las tareas, sino ante todo porque los tiempos del conflicto no lo permiten. Si la CNRR no "escalona" sus tareas de acuerdo con un estimativo realista de lo que es posible hacer hoy y de lo que tendrá que esperar circunstancias más favorables, la ilusión de un proceso como el surafricano que marque la diferencia con el pasado será tan sólo eso: una ilusión.

- La primera pregunta que habría que responder es: ¿para qué una comisión? En los últimos quince años se han multiplicado e institucionalizado -con el apoyo de Naciones Unidas- las comisiones de verdad y reconciliación (CVR), como parte “normal” de los procesos de transición. Hay diferencias importantes entre sus mandatos, en particular en lo que hace a su relación con el proceso judicial, pero los argumentos a su favor son fundamentalmente de dos tipos. Están por una parte los argumentos que cabría llamar *de capacidad*. Se parte del supuesto de que el sistema judicial del país de turno es deficiente o incapaz de procesar a los culpables y se opta por una CVR como una forma alternativa de justicia, aunque también se discute si las CVR sustituyen al sistema judicial o más bien lo refuerzan. Y están por otra parte los argumentos que cabría llamar *de idoneidad*. Es decir, las consideraciones sobre las limitaciones de la verdad judicial y la necesidad de una visión más amplia que refleje la verdad histórica frente las atrocidades del pasado.
- En el caso de Colombia, el problema comienza por la capacidad de la misma CNRR. La comisión surafricana costó US\$ 18 millones al año y empleó a 350 personas. La Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala (1997-1999), con un mandato más reducido, costó US\$ 11 millones y tuvo un equipo de 250 personas (casi la mitad extranjeros). La CVR del Perú (2001-2003) requirió unos recursos cercanos a los US\$ 11.7 millones, incluyendo recursos del Estado y de cooperación internacional⁵, y contó con cerca de 250 personas. En la mayor parte de los casos, el apoyo institucional de Naciones Unidas (de MINUGUA en Guatemala y del PNUD en el Perú) ha sido fundamental. No parece probable que ni hoy ni en un futuro próximo haya espacio para un ejercicio de esa envergadura en Colombia.
- Evidentemente el problema de la capacidad de la CNRR está ligado al énfasis que se le quiera dar a los diferentes aspectos de su mandato. El caso de Sur África ilustra la decisión estratégica que hay que enfrentar: si privilegiar un *discurso de transición*, que es lo que produce una comisión de la verdad, o *el fortalecimiento del sistema judicial*. La CVR surafricana se convirtió en el ejemplo más aplaudido de una CVR. Pero los observadores más perspicaces (Richard Wilson) han visto que también tuvo costos, en particular la brecha que se abrió entre el discurso global y oficial de reconciliación (“ubuntu”) y las nociones de justicia retributiva y venganza que dominan las comunidades locales. El problema, según Wilson, es que en lugares donde el Estado no tiene el monopolio del derecho de castigar aparecen peligrosas discontinuidades entre el discurso oficial y las expectativas de justicia de la población⁶. Y si el Estado no encausa esos sentimientos de venganza a través del sistema judicial, no sólo corre el riesgo de que se desborde la criminalidad, como en efecto ocurrió en Sur África en la segunda mitad de los noventa -la tasa de homicidios superó la de Colombia⁷-, sino que deslegitima el sistema y *no crea Estado* en esos vacíos. Una lección que bien valdría tener en cuenta: más que la falta de un monopolio de la fuerza o de las armas por parte del Estado, como se suele decir, el problema en Colombia es la falta de un *monopolio de la justicia*.
- La decisión de Sur África de privilegiar el discurso de transición es entendible: luego de 45 años de apartheid, la prioridad era construir una nueva identidad nacional. Pero Colombia no necesariamente tiene que ponderar las cosas de la misma manera. Ante todo, la Comisión tiene que tener en cuenta dos grandes diferencias con procesos como el surafricano. Primero, que la noción de “transición” que está en juego no es la misma. En Sur África, como en general en las transiciones del autoritarismo a la democracia, se trataba de desmontar un sistema y de poner otro en su lugar, simbolizado por -y materializado en- una nueva constitución. En ese contexto la CVR sirve para marcar el cambio y facilitar la introducción del nuevo sistema. Cumple entonces la función que la principal especialista en comisiones de la verdad -Priscilla Hayner- considera la primera entre todas de una CVR: romper con el pasado⁸.
- El problema en Colombia no es el orden constitucional, es la incapacidad del Estado de materializar ese orden. La transición entonces no será *de jure* sino *de facto*. Requerirá un fortalecimiento institucional y un incremento en la credibilidad de las instituciones, como también por supuesto el fin del conflicto armado. Medidas clásicas de una CVR como informes de esclarecimiento histórico o reparaciones tendrán que estar entonces atadas a esos tiempos si van a cumplir su función simbólica. Esas medidas tienen un elemento de “virginidad”: no se pueden utilizar dos veces, porque pierden su efecto.
- De ahí que haya que preguntarse si la CNRR debería cumplir en este momento funciones de comisión de la verdad y elaborar un informe, así sea tan sólo uno parcial sobre las autodefensas. La tentación es grande para la CNRR de concentrarse en estas tareas de

esclarecimiento histórico, en lugar de abordar las más arduas y prácticas de la reparación de las víctimas. Pero cualquier informe tendría al menos tres problemas. El primero sería un problema de legitimidad. Lo común es que los miembros de las CVR sean elegidos por consenso y que luego se les dé si es necesario una aprobación presidencial. En Sur África se propusieron en consultas a 300 candidatos; entrevistas redujeron la lista a 25, de los que Nelson Mandela escogió 17. En el Perú se propusieron 40 candidatos y el Presidente Toledo escogió a 7 (a los que luego se añadieron 5). En Guatemala el presidente de la Comisión -Christian Tomuschat- fue propuesto por el Secretario General de Naciones Unidas, en consultas con los partidos políticos y con la misma URNG. Al ser nombrados exclusivamente por el gobierno (suponiendo por supuesto que los miembros del gobierno en la CNRR no asumirán tareas de esclarecimiento), los miembros de la CNRR tendrán un problema de representatividad, independientemente de sus cualidades personales y de sus credenciales políticas.

- El segundo problema es que ni siquiera en zonas de dominio paramilitar será posible hacer una verdadera labor de esclarecimiento. Para hacer un informe regional sobre Urabá, por ejemplo, habría que pedirle a los señores del frente 5 de las FARC que se bajen de la Serranía de Abibe y den su versión de los hechos. Habría que pedirle también a los generales y políticos que pasaron por ahí que cuenten qué fue lo que hicieron. Y eso todavía no va a pasar.
- El tercer y más grave problema es que si el conflicto no está resuelto, el informe pierde su función simbólica de marcar la transición. Y si no marca la transición, ¿para qué el informe? Si de algo no hay escasez en Colombia es de investigación histórica.
- La otra diferencia con el proceso surafricano, junto con el carácter de la transición, es precisamente la continuidad del conflicto. Por ello la CNRR no puede actuar como una CVR, o mejor, tiene que entenderse como un primer estadio de una CVR que debe allanar el camino. Es el modelo "acordeón": ¿qué es posible hacer ahora y que se debe dejar para más adelante? Esa es la pregunta que debe guiar a la CNRR. Es cierto que proponer soluciones intermedias siempre conlleva el riesgo de que lo intermedio se vuelva permanente. Algo así ocurrió en Sur África con las reparaciones. Otra opción es esperar: en Guatemala, la Comisión de Esclarecimiento Histórico fue negociada en los acuerdos de Oslo de 1994, pero sólo entró en funcionamiento tres años más tarde, tras

la firma definitiva de los acuerdos de paz en 1996.

- En materia de *esclarecimiento*, la CNRR podría comenzar con la primera de todas las tareas, que es recoger, evaluar de manera sistemática y guardar en archivos confidenciales la información relevante. La desmovilización de las autodefensas abre espacios que hay que aprovechar antes de que se vuelvan a cerrar. Hay muchos ejemplos de comisiones cuyo trabajo de recolección permitió posteriormente que se esclarecieran los hechos y se juzgara a los responsables. Están los ejemplos del trabajo de la Iglesia en Chile, Brasil y Guatemala (el proyecto REMHI del Arzobispado guatemalteco incluso presentó su propio informe, "Nunca Más"). Están por otra parte las comisiones creadas por gobiernos, como la CONADEP (Comisión Nacional sobre Personas Desaparecidas) que creó el Presidente Alfonsín en 1984 y cuyas investigaciones fueron utilizadas posteriormente por los fiscales argentinos.
- Y están finalmente las comisiones de investigación que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas crea con regularidad bajo el Capítulo VII y que en muchos aspectos son un ejemplo a seguir. La "Comisión de Expertos" para Yugoslavia de 1992 no sólo constató las violaciones al DIH y describió en detalle la estructura de las organizaciones armadas responsables, sino que construyó una base de datos de violaciones que posteriormente (1994) fue entregada al recién creado Tribunal Internacional Penal para la ex Yugoslavia. Toda esa información se trató con estrictos estándares de confidencialidad.
- En materia de *reparación*, la CNRR enfrenta las tareas más difíciles. La Ley de Justicia y Paz despliega toda la retórica del derecho a una reparación integral (Art. 8), pero no facilita el ejercicio de ese derecho. El Art. 23 ("Incidente de reparación integral") dice:

"En la misma audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente declare la legalidad de la aceptación de cargos, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal del caso, o del ministerio público a instancia de ella, el magistrado ponente abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal y convocará a audiencia pública dentro de los cinco (5) días siguientes.

Dicha audiencia se iniciará con la intervención de la víctima o de su representante legal o abogado de oficio, para que exprese de manera

concreta la forma de reparación que pretende, e indique las pruebas que hará valer para fundamentar sus pretensiones."

Esto quiere decir que la víctima tiene que: 1) estar enterada de que se está juzgando al posible responsable de sus daños y que tiene derecho a una reparación; y 2) solicitar audiencia y presentar las pruebas del caso frente al responsable. Es poco probable que un habitante de los Montes de María, por ejemplo, pueda o esté dispuesto a cumplir con esos requisitos, menos aún cuando sabe que el poder coercitivo de las autodefensas no ha desaparecido. Garantizar la publicidad de las audiencias y el acompañamiento y la protección de las víctimas es la tarea más urgente de la CNRR.

- Adicionalmente, la CNRR tendrá que enfrentar complejos problemas de inequidad en las reparaciones. Incluso de funcionar el sistema, ocurrirá que habrá víctimas que reciben reparaciones y otras que no, a pesar haber sufrido las mismas violaciones. Es un problema clásico de la reparación⁹. La Ley de Justicia y Paz prevé que *"cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones de la presente ley, el Tribunal Directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación"* (Art. 42). Si la reparación integral se aplica a cabalidad y un número importante de víctimas se presenta, el Fondo de Reparaciones -cuyos recursos no están asegurados- se agotará en un par de semanas.
- Es necesario entonces pensar en un programa administrativo de reparación, que podría ser parte de la reparación colectiva (Art. 49). Pero de nuevo surge el problema de inequidad. Como ha expuesto Pablo de Greiff en varios foros de Ideas para la Paz, quien diseñe un programa administrativo hoy enfrenta un dilema: reparar sólo a las víctimas de los grupos que se han acogido a la ley, en cual caso quedarán por fuera víctimas de idénticas violaciones por parte de otros grupos; o reparar a todas las víctimas, en cual caso difícilmente puede diseñar un programa porque tendrá un universo de víctimas abierto. No sabrá cuántos son sus beneficiarios, porque el conflicto no ha terminado¹⁰.
- Comenzar la reparación en medio del conflicto es difícil, pero no imposible. Eduardo Pizarro ha sugerido con sensatez que se comience por la restitución: *"de lo que se trata es que las*

*víctimas en todo el país mediante los Comités Regionales de la Comisión de Reparación y Reconciliación, se recojan todos los testimonios de quienes han sido expropiados de sus bienes, con el objeto de que las víctimas queden en la situación anterior en que se encontraban antes de ser victimizadas"*¹¹. Un programa administrativo de restitución de tierras y propiedad es perfectamente viable -se hizo en Bosnia- pero es un proyecto de envergadura¹².

- Por último, en materia de *verificación* es poco lo que la CNRR puede y debe asumir de forma directa. La verificación requiere una instancia independiente con capacidad operativa y margen de maniobra político que le permita emitir juicios sobre el cumplimiento de la desmovilización (ver Boletín 28, *"¿Verificación de qué?"*). Esa no es una tarea para la CNRR, menos aun cuando casi la mitad de sus miembros son miembros del gobierno. Sí puede proveer información a quien asuma la verificación, pero no cargar la responsabilidad por algo por lo que no puede responder.
- La CNRR enfrentará tareas de inmensa dificultad en medio de un escepticismo general sobre la ley de Justicia y Paz. Razón de más para ponderar con precisión lo que está a su alcance y lo que tendrá que esperar. Y para concentrar sus escasos recursos en su tarea principal: acompañar y asegurar la reparación de las víctimas.

* Notas

1 El Gobierno pondrá en marcha comisión de reparación de víctimas por acciones de grupos ilegales. El Tiempo. Edición electrónica (12-09-05).

2 Entrevista a Eduardo Pizarro Leóngomez, Radio Caracol (12-09-05)

3 Estos cambios fueron sugeridos por diversas proposiciones. El cambio de la vigencia a 8 años y la determinación explícita de nombrar dos mujeres dentro de la Comisión fueron propuestas del Senador Antonio Navarro (16-03-05); la inclusión del Defensor del Pueblo en la Comisión fue una proposición firmada entre otros por los representantes Roberto Camacho, Eduardo Enríquez Maya, Oscar Fernando Bravo y la senadora Claudia Blum, entre otros (16-03-05); la inclusión de representantes de las organizaciones de víctimas fue propuesta por el senador Carlos Gaviria (16-03-05); la exclusión del Presidente del Congreso fue propuesta en la sesión del 16 de marzo de 2005.

4 Un colado en Justicia y Paz. El Tiempo. Edición electrónica (14-09-05).

5 El Gobierno peruano, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, suscribió un acuerdo de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por medio del cual crea el proyecto PER 01/023 "Apoyo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación". Por medio de ese convenio, el Gobierno transfirió a la administración del PNUD recursos para el funcionamiento de la Comisión. Asimismo, el PNUD se comprometió a brindar servicios de administración y auditoría en el correcto uso de dichos recursos. A este proyecto, diversas fuentes de cooperación internacional podían depositar recursos adicionales.

6 Richard A. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*; p.157 (Cambridge, 2001)

7 De acuerdo con la revista de criminología *South Africa Crime Quarterly* (Masuku, marzo 2003), según los reportes que las autoridades transmiten a Interpol, en 1998 Sur Africa presentó la tasa de homicidios más alta entre los países que enviaron esa información, con 59.8 por cien mil habitantes. Le siguió Colombia con una tasa de 56.

8 Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions-1974 to 1994: A Comparative Study," *Human Rights Quarterly*, v. 16, no. 4, Noviembre 1994

9 Ver por ejemplo: Comisión de la Verdad y la Reconciliación - Informe Final, P. 144 (Lima, 2003)

10 Ver: Pablo de Greiff, "Elementos de un Programa de reparaciones", en Justicia, Verdad y Reparación en medio del Conflicto Fundación Ideas para la Paz/Legis/Semana, 2005

11 Entrevista a Eduardo Pizarro Leóngomez, Radio Caracol (12-09-05)

12 Ver: Rhodri Williams, "Restitución: el Caso de Bosnia" en Justicia, Verdad y Reparación en medio del Conflicto Fundación Ideas para la Paz/Legis/Semana, 2005

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8ª-49 Torre B of. 619, Bogotá-Colombia.

Teléfono: 6446572

Fax: 618 0173

Email: fip@ideaspaz.org

