

**PERSPECTIVAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA: LOS ÉNFASIS Y
LOS SILENCIOS DEL MARCO LEGAL PARA LA PAZ Y DE LOS BORRADORES
CONJUNTOS DE LA HABANA**

¿CUÁL ES LA FÓRMULA QUE SE INSINÚA?

Juan David Moreno Barreto

Trabajo de grado para optar por el título de magíster en Estudios Políticos

Director

Iván Arturo Torres Aranguren

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría en Estudios Políticos

2015

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Capítulo I: ¿Por qué hablar de justicia transicional en Colombia?	6
1. Diseño de la investigación.....	6
1.1. Pregunta de investigación.....	8
1.2. Objetivos.....	8
1.2.1. Objetivo general.....	8
1.2.2. Objetivos específicos.....	8
1.3. Hipótesis.....	9
1.4. Metodología.....	9
1.5. Justificación.....	11
2. Aproximación teórica.....	13
2.1. La justicia transicional.....	13
2.2. ¿Justicia o paz?.	12
2.3. La justicia transicional y sus antecedentes.....	14
2.4. Tipos de transición.....	17
2.5. Las tensiones contemporáneas de la justicia transicional.....	18
2.5.1. Minimalismo vs. Maximalismo.....	21
2.5.2. Una fórmula para cada contexto.....	23
2.6. Alcances y limitaciones de los estándares internacionales en el caso colombiano.....	26
2.6.1. Derecho a la verdad.....	29

2.6.2. Derecho a la justicia.....	33
2.6.2.1. Algunas reglas en juego.....	33
2.6.2.2. Encuentros y desencuentros frente a la normatividad.....	39
2.6.3. Derecho a la reparación.....	42
Capítulo II: La experiencia de la justicia transicional en Colombia.....	44
1. Marco normativo para las desmovilizaciones.....	45
2. El camino hacia la Ley 975, el primer intento de justicia transicional.....	46
3. El limbo del grueso de los desmovilizados.....	52
Capítulo III: Marco Legal para la Paz.....	54
1. Elementos centrales del Marco Legal para la Paz.....	54
2. Los dilemas de la justicia transicional tras la aprobación del Marco Legal para la Paz.....	57
Capítulo IV: Relación entre el Marco Legal para la Paz y los borradores conjuntos alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana....	58
1. Marco Legal para la Paz.....	61
2. Acuerdos parciales de La Habana.....	69
2.1. Acuerdo General para la terminación del conflicto.....	70
2.2. Borrador conjunto sobre participación política: apertura democrática para construir la paz.....	71
2.3. Garantías de participación y seguridad.....	74
2.4. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral.....	77
2.5. Solución al problema de las drogas ilícitas.....	80

Capítulo V: Consideraciones finales.....83

Referencias.

Anexo 1: Debate alrededor del Marco Legal para la Paz.

Anexo 2: Matrices.

ÍNDICE DE TABLAS

Pág.

TABLA 1: Definición de crímenes que deben ser investigados y sancionados por el Estado colombiano.....35

TABLA 2: Reformas a la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz), introducidas por la Corte Constitucional..... 48

TABLA 3: Resultados de la Ley de Justicia y Paz a cierre de 2012.....51

CONSOLIDADO DE MENCIONES EN LAS MATRICES

TABLA 4: Marco Legal para la Paz.....61

TABLA 5: Acuerdo general y borradores conjuntos.....70

TABLA 6: Participación política: apertura democrática para construir la paz.....72

TABLA 7: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral.....77

TABLA 8: Solución al problema de las drogas ilícitas.....80

ANEXO 2: MATRICES

TABLA A: Marco Legal para la Paz.....109

TABLA B: Acuerdo general para la terminación del conflicto.....112

TABLA C: Participación política.....113

TABLA D: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.....132

TABLA E: Solución al problema de las drogas ilícitas.....179

Capítulo I: ¿Por qué hablar de justicia transicional en Colombia?

1. Diseño de la investigación

Durante el primer gobierno del Presidente de Juan Manuel Santos (2010-2014) se exploró una vez más la posibilidad de entablar una mesa de diálogos con las FARC-EP, la guerrilla más grande y más antigua de Colombia. Mientras se hacían los acercamientos con ese grupo armado ilegal, en el Congreso de la República se impulsó el Acto Legislativo No. 1 de 2012, denominado Marco Legal para la Paz (MLP), fórmula mediante la cual se buscaba incluir un artículo transitorio en la Constitución Nacional para abrirle paso a la aplicación de la justicia transicional en caso de llegar un acuerdo final con los actores armados ilegales, poner punto final al conflicto armado interno y generar garantías políticas y legales para su eventual desmovilización.

Dado este paso, el Gobierno Nacional y las FARC-EP intentaron una vez más llegar a una salida negociada al conflicto político armado colombiano, uno de los más prolongados del mundo¹. No obstante, las reglas de juego para hacer la paz actualmente han cambiado. Como lo plantean Uprimny, Sánchez & Sánchez (2013), antes la paz se pactaba políticamente con los grupos guerrilleros y, posteriormente, se llamaban a unos buenos abogados para que blindaran los acuerdos. Así sucedió con las desmovilizaciones de finales de los 80 y principios de los 90. Pero hoy la situación es diferente, ya que el desarrollo en el derecho internacional y el derecho constitucional colombiano imponen unos límites a los acuerdos políticos.

En términos de Orozco (2005), la postura de Uprimny (et al., 2013) pone de manifiesto la vigente hegemonía de la perspectiva humanitaria global, que pretende obligar a los Estados a castigar a los criminales y que “cree más en los beneficios sociales y políticos de la memoria y el castigo a los perpetradores, que en los del olvido y el perdón” (p.297).

¹ Chernick (2008) afirma que Colombia comparte esa característica de conflictos tan duraderos como el de Cachemira, que data de la división entre India y Pakistán en 1947, y el de Palestina que se originó a partir de la creación del Estado de Israel en 1948 (p. 19).

Bajo este entendido, cuando se realiza la negociación política de un conflicto armado interno, como el colombiano, es necesario que los responsables rindan cuentas ante la justicia, reconozcan la verdad de lo sucedido, y contribuyan a garantizar los derechos de las víctimas. Es decir, en estas situaciones excepcionales se aplicarían instrumentos de justicia transicional, como los esbozados por el Marco Legal para la Paz, los cuales buscan llevar a cabo una transformación radical del orden social y político de un país, bien para reemplazar un estado de guerra civil por un orden social pacífico, bien para pasar de una dictadura a una democracia (Uprimny, 2006).

De acuerdo con García, Revelo & Uprimny (2010), la justicia transicional se ve tensionada por un doble propósito: la necesidad política de lograr la paz y la necesidad ética de satisfacer los derechos de las víctimas; para ello, existen dos concepciones opuestas que se disputan la manera en que ha de ser entendido este tipo de justicia:

La primera visión asume que entre justicia y paz hay una tensión inevitable. En este sentido, la impunidad es vista como un obstáculo para realizar el valor de la justicia y, a la inversa, la protección de los derechos de las víctimas es vista como un obstáculo para realizar el valor de la paz. En consecuencia, la adopción de cualquier fórmula de justicia transicional implica necesariamente un sacrificio parcial o bien de la paz o bien de la justicia.

La segunda, asume que los estándares jurídicos en materia de derechos de las víctimas no constituyen un obstáculo para la paz sino que operan como restricciones virtuosas que encauzan las negociaciones de paz. Dichos estándares constituyen un imperativo jurídico mínimo pero inescapable y tienen un núcleo duro, no negociable, que se constituye en una amenaza creíble para los violadores de derechos. Si los estándares jurídicos son claros y difíciles de manipular se cierra un poco el abanico de las opciones políticas disponibles y se alcanzan con mayor facilidad compromisos aceptables entre los intereses de actores antagonistas (García et al., 2010).

A nuestro modo de ver, el proceso que busca superar el conflicto armado en Colombia y lograr un acuerdo de paz con las guerrillas de las FARC-EP y del ELN se enmarca, principalmente, en la primera de estas concepciones; por lo tanto resulta importante analizar dicha situación a partir de dos aspectos temáticos:

1. Las posibilidades de justicia transicional contenidas en el Marco para la Paz promovido por el Gobierno en el Congreso de la República.

2. Los borradores conjuntos que han alcanzado el Gobierno y las FARC-EP (Acuerdo general y acuerdos sobre: participación política, solución al problema de las drogas ilícitas, tierras y política agraria).

1.1 Pregunta de investigación

Con base en el Marco Legal para la Paz y los contenidos de los borradores conjuntos alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP: ¿Cuál es el modelo de justicia transicional que se viene configurando en Colombia? Dicho en otras palabras: ¿El modelo de justicia transicional que se está configurando en Colombia busca privilegiar la paz por encima de la justicia o, por el contrario, pretende satisfacer los derechos de las víctimas en detrimento del logro de la paz?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Identificar la fórmula de justicia transicional que se viene consolidando en Colombia con base en el Marco Legal para la Paz y lo contenido en los borradores conjuntos de la Mesa de Negociación de La Habana (Cuba) entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, usando como referentes de análisis las categorías de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

1.2.2 Objetivos específicos

- Conocer los énfasis y los silencios que existen en el Marco Legal para la Paz y los acuerdos parciales alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana (Cuba) frente a las categorías de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.
- Determinar en qué medida se privilegia bien el valor de la paz o bien el valor de la justicia, tanto en el Marco Legal para la Paz como en los contenidos de los acuerdos parciales alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana.

- Establecer nuevas categorías que son importantes para el Gobierno y las FARC-EP en el marco modelo de justicia transicional que se configura a la luz del Marco Legal para la Paz y los acuerdos parciales alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana.
- Analizar si la fórmula de justicia transicional que se consolida en Colombia tiene el propósito de lograr y ocultar la impunidad, entendida como la falta de investigación y sanción de los responsables de cometer graves crímenes, o en cambio busca combatirla y empoderar a las víctimas.

1.3 Hipótesis

Luego de estudiar el texto aprobado del Marco Legal para la Paz y los contenido de los acuerdos parciales alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana se puede inferir que el modelo de justicia transicional que se empieza a configurar busca hacer prevalecer el derecho a la paz por encima del valor de la justicia y, por lo tanto, de los derechos de las víctimas. El modelo de los “perdones responsabilizantes”, que busca equilibrar las exigencias de justicia con las de paz, es el que más se adecúa a la fórmula que empieza a gestarse en el país.

1.4 Metodología

Para el desarrollo de la presente investigación, se partirá de un recorrido teórico que dará cuenta de los orígenes y evolución de la justicia transicional. Los antecedentes planteados en el primer apartado nos permitirán establecer las características y disposiciones que han conservado los procesos transicionales desde Atenas (entre los años 411 y 403 a.C), seguida de las restauraciones francesas tras la caída de Napoleón y, posteriormente, se hará mención del nuevo modelo de justicia retributiva adoptado después de la Segunda Guerra Mundial. También se hará referencia a los factores que incidieron en la creación de las múltiples fórmulas de la justicia transicional contemporánea y los dilemas a los que actualmente se enfrentan los Estados que intentan aplicarlas. Entre ellas, caracterizaremos las posturas extremas maximalistas y minimalistas. Las primeras, de acuerdo con Pizarro (2009), se refieren a quienes exigen altas dosis de investigación y castigo y niegan la política. Las segundas, se emplean en el tránsito de la

dictadura a la democracia o de la guerra a la paz y le dan predominio a las medidas extrajudiciales por encima del castigo penal.

De acuerdo con Uprimny & Saffon (2006), lo ideal es que los Estados contemporáneos encuentren un equilibrio entre la justicia y la recuperación del orden social. En el caso colombiano, por un lado, se trata de encontrar un equilibrio entre las condiciones de los actores armados para desmovilizarse y, por el otro, responder a las exigencias de las víctimas por el respeto a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Tales exigencias fueron establecidas por Louis Joinet (citado por Botero & Restrepo, 2006) en un informe que consagró un conjunto de principios para la promoción del respeto de los derechos humanos y que son de obligatorio cumplimiento para los Estados.

En Colombia, en donde el Estado ha visto disputado constantemente su monopolio del ejercicio de la coerción, se han aplicado diversas medidas para que los actores armados ilegales depongan las armas y se reincorporen a la vida civil. Haciendo eco del planteamiento de Muller (citado por Latorre, 2013), según el cual “las motivaciones de los actores se expresan en las ideas que difunden” (p.27), tras hacer un recuento de la Ley de Justicia y Paz (que sirvió de marco regulatorio para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia) y de la Ley 1424 (la cual se encargó resolverle la situación judicial a los paramilitares que no fueron postulados a Justicia y Paz), nos centraremos en analizar: 1. El Marco Legal para la Paz (reforma constitucional aprobada en 2012 que se propone fijar instrumentos judiciales y extrajudiciales de justicia transicional en caso de llegar a un acuerdo negociado con las guerrillas colombianas)² y; 2. Los llamados Acuerdos de La Habana, incluido el Acuerdo General para la terminación del conflicto.

Posteriormente, a la luz de los principios de Joinet, intentaremos establecer qué nos dicen tanto el Marco Legal para la Paz como los borradores conjuntos alcanzados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Para facilitar la lectura recurriremos a una matriz que integrará las categorías de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, analizaremos cuáles son los énfasis y los silencios en estos aspectos, y trataremos de establecer si

² De forma paralela, el MLP fijó la inclusión de los agentes del Estado, quienes recibirían un trato diferenciado en el marco del proceso transicional.

efectivamente, como lo plantean los dilemas de la justicia transicional, en Colombia se está privilegiando el valor de la paz por encima de los derechos de las víctimas.

1.5 Justificación

Después de casi tres decenios de conversaciones frustradas entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, durante el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) se estableció una Mesa de Negociación con ese grupo guerrillero. De manera simultánea, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo No. 1 de 2012 (conocido como el Marco Legal para la Paz), el cual contiene herramientas de justicia transicional que fueron creadas para establecer un marco legal regulatorio de las condiciones de desmovilización de los miembros de los grupos armados ilegales que han protagonizado el conflicto armado interno en Colombia durante los últimos 60 años.

El Marco Legal para la Paz establece que se les dará un tratamiento diferenciado a los miembros de grupos armados ilegales y a los agentes estatales en el marco del proceso transicional y se fijarán mecanismos de justicia transicional, ya sean judiciales o extrajudiciales, para garantizar los deberes de investigación y sanción, el esclarecimiento de la verdad y las medidas de reparación de las víctimas. Además, contempla los criterios de selección y priorización; la facultad que tendrá el fiscal para fijar los criterios de priorización y selección; el deber que tiene el Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Después se refiere a los beneficios penales que recibirán quienes estén en el grupo de los “no seleccionados”, como la suspensión condicional a la ejecución de la pena, las sanciones extrajudiciales, las penas alternativas y la renuncia a la persecución judicial. Además de esto, se contempla la posibilidad de crear una Comisión de la Verdad y se abre la puerta a los desmovilizados que no hayan cometido crímenes graves para que participen en política.

Por otra parte, los borradores conjuntos alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana que se refieren a la participación política, a la reforma rural integral y a la solución del problema de las drogas ilícitas, plantean reformas institucionales para la consecución de la paz. Frente al Acuerdo de la Participación Política, se deja claro que en caso de llegar a un acuerdo final se brindarán las garantías normativas y de seguridad para que los desmovilizados puedan

“convertirse en una alternativa de poder”. El borrador sobre Tierras y Política Agraria busca establecer las bases para una transformación estructural del campo, así como crear condiciones de bienestar para la población rural y revertir los efectos negativos del conflicto armado. En el borrador sobre Drogas Ilícitas se reconoce que su cultivo, producción y comercialización han contribuido a acentuar la prolongación del conflicto y que su existencia está ligada a las condiciones de pobreza y a la débil presencia institucional. Por lo cual se plantean una serie de propuestas, como los programas de sustitución de cultivos ilícitos, los programas de intervención frente al consumo de drogas ilícitas y los planes para la lucha contra las organizaciones que se lucran de ese negocio.

Como consecuencia de lo anterior, surge la necesidad de hacer un análisis de ambos instrumentos (el Marco Legal para la Paz y los borradores alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana) con el fin de conocer cuál es el balance que se viene materializando entre paz y justicia y dar cuenta de las tensiones políticas derivadas del deber del Estado de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Para ello, el trabajo se centra en el estudio de un asunto crucial: el modelo de justicia transicional que empieza a gestarse con base en los instrumentos mencionados.

La aplicación de la justicia transicional, como es sabido, es un asunto polémico. Ella puede ser vista como un instrumento jurídico y político a través del cual el Estado puede llegar a establecer acuerdos con los grupos armados ilegales en la perspectiva de poner fin al conflicto político armado, pero también puede ser percibida como un obstáculo para recuperar la dignidad de las víctimas, garantizar justicia proporcional al daño causado, procurar verdad judicial y verdad histórica, y garantizar la reparación de las víctimas.

Estudiar esta tensión es importante, pues se trata de un asunto que trasciende los debates entre las élites políticas o académicas y se sitúa en el corazón de la agenda y del debate político de la ciudadanía. La sociedad colombiana se muestra abierta a alcanzar un acuerdo con los actores armados que permita poner fin al conflicto armado, pero también quiere saber si la retórica de la justicia transicional puede servir a intereses distintos a la paz y, muy especialmente, si puede ser utilizada no sólo para promover la transformación de nuestra forma de vivir, de relacionarnos y de resolver nuestras contradicciones, sino también para perpetuar el statu quo” (Uprimny, 2006, p.23).

Por otro lado es importante tener en cuenta que al desafío de encontrar medidas intermedias entre verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición se suma la dinámica de los procesos jurídico-políticos que han permitido hacer realidad las normas de la justicia transicional en el país; por lo tanto, es de vital importancia dar cuenta del Marco Legal para la Paz y de los borradores de la Mesa de Negociación; esto permitirá develar asuntos como los intereses de los actores involucrados; las diferencias entre ambas posturas, y la manera en que se buscará resolver la tensión ya mencionada entre justicia y paz.

2. Aproximación teórica

2.1 La justicia transicional:

“La justicia transicional hace referencia a un problema muy antiguo, relativo a qué debe hacer una sociedad frente al legado de graves atentados contra la dignidad humana, cuando sale de una guerra civil o de un régimen tiránico” (Uprimny & Saffon, 2005).

2.2 ¿Justicia o paz?

Alrededor de la justicia transicional se han tejido complejos debates políticos, jurídicos y éticos relacionados con la manera como las sociedades deben saldar sus cuentas pendientes con el pasado. Si bien este mecanismo genera más dilemas, tensiones e interpretaciones que respuestas definitivas, los organismos oficiales y los teóricos han ido llegando a un consenso general acerca de cómo debe ser entendida actualmente.

En términos del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, la justicia transicional abarca los procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver problemas de un pasado de abusos a gran escala. De acuerdo con esta definición, la justicia transicional tiene como fin alcanzar tres objetivos primordiales: que los responsables rindan cuentas de sus actos, que se haga justicia y que además se logre la reconciliación. Los instrumentos para alcanzar dichos fines pueden ser judiciales o extrajudiciales y pueden contar o no con la participación internacional, así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el

resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o las combinaciones de todos ellos (ONU, 2004).

Angelika Rettberg (2005), por su parte, asume que la justicia transicional puede ser definida como un conjunto de arreglos judiciales y extrajudiciales cuyos objetivos son: permitir o facilitar la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a una de paz; aclarar la identidad y los destinos de las víctimas y los victimarios; establecer los hechos relacionados con las violaciones de derechos humanos y diseñar caminos alternativos al derecho penal formal para que una sociedad puede abordar los crímenes perpetrados y las necesidades de reparación (p.1)³. La justicia transicional, en términos generales, tiene como objetivo realizar transformaciones radicales de un orden social y político determinado (Uprimny, 2006).

2.3 La justicia transicional y sus antecedentes

La justicia transicional puede ser tan antigua como la democracia misma. Así lo asegura Jon Elster (2006), quien describe y explica las distintas maneras en que las sociedades saldan sus cuentas con el pasado tras un cambio de régimen, desde la antigüedad hasta el presente. El autor identifica que la justicia transicional podría partir de los años 411 y 403 a.C, cuando Atenas experimentó tres episodios concretos: primero, el momento en que la oligarquía derrocó a la democracia; segundo, el establecimiento de la oligarquía y, tercero, el derrocamiento de la oligarquía para dar paso, nuevamente, a la democracia. Frente a la primera transición fue creado un marco legal para procesar a los responsables a través del enjuiciamiento a los oligarcas, la prohibición de los tiranos para aspirar a cargos públicos y la aplicación de purgas al interior de las instituciones. Todos los mecanismos tenían el firme objetivo de evitar que la oligarquía volviera a tomarse el poder. En la segunda, Solón, legislador de Atenas, otorgó amnistías por homicidios o masacres y las medidas aplicadas se caracterizaron por ser moderadas, debido a que se buscó privilegiar la reconciliación y olvidar el pasado violento en aras de la consolidación de la democracia (Elster, 2006).

³ La publicación *Entre el perdón y el piedadón (2005)*, introducido por Rettberg y que cuenta con análisis multi e interdisciplinarios, busca identificar las preguntas y los dilemas en diversas partes del mundo acerca de la justicia transicional. Sus autores pretenden enriquecer la literatura académica sobre justicia transicional, aportar un marco conceptual para debates políticos en Colombia, la formulación de políticas públicas y facilitar su utilización en círculos académicos.

Una segunda experiencia tiene que ver con las restauraciones de la monarquía francesa, entre 1814 y 1815. La primera restauración se produjo en el primer año, cuando, a través del tratado de Fontainebleau, Napoleón fue obligado a renunciar y a exiliarse en la isla de Elba. Luis XVIII retomó el trono y a su regreso restableció la monarquía tradicional. No obstante, en 1825, pese al acuerdo del tratado, Napoleón regresó a París, mientras centenares de personas se sumaron a su causa. Al ver el poderío que recobraba Napoleón, Luis XVIII no tuvo otra opción que escapar nuevamente. Napoleón estuvo en el poder durante 100 días hasta que decidió expandirse más allá de Francia. Napoleón fue derrotado luego de la batalla de Waterloo y enviado nuevamente al exilio, esta vez a la isla de Santa Elena. Posteriormente, el 28 de junio de 1815, Luis XVIII regresó al poder y se inició una nueva restauración de la monarquía.

Elster estudia las decisiones tomadas en las dos experiencias transicionales mencionadas. La primera, que duró un año, se caracterizó por no iniciar juicios o purgas contra los predecesores revolucionarios y por implementar pocas medidas para restituir los bienes que cambiaron de manos desde la Revolución Francesa. Sucedió lo contrario con la segunda restauración de la monarquía, cuando se dijo que los ultrarrealistas habían vuelto para vengarse. Así las cosas hubo purgas dentro de las instituciones, medidas punitivas (como el arresto de funcionarios, acusaciones y expulsión contra algunos regicidas, e incluso condenas a muerte), indemnizaciones y confiscamiento de bienes, lo que durante años despertó las diferencias entre los nuevos y los antiguos propietarios. El hecho de que no se hubiera realizado una purga anteriormente, fue una de las causas del retorno de Napoleón al poder (Elster, 2006).

En ambos procesos se vivió el dilema entre castigar a los responsables y olvidar los atropellos para promover la reconciliación. Cada experiencia buscó encontrar una solución viable para hacer la transición, pese a que los dos episodios se caracterizaron por prescindir de mecanismos de verdad y, en algunos casos, de reparación a las víctimas. Sin embargo, estos dos procesos han servido para comprender los antecedentes de la justicia transicional moderna, aquella que empezó a desarrollarse después de la segunda mitad del siglo XX.

De acuerdo con Ruti Teitel (2002), quien realizó un estudio genealógico de la justicia transicional, existen tres periodos históricos de cambio político fundamentales para entender la justicia transicional contemporánea: la primera hace alusión a la segunda posguerra mundial, en 1945, que se caracterizó por reconocer en el castigo a los responsables de violaciones a los derechos humanos un valor universal que debe ser exigido, como se aplicó en los tribunales de Núremberg⁴; la segunda, en la posguerra fría, tras el colapso y la desintegración de la Unión Soviética, puso fin al internacionalismo de la primera fase y se asoció con la serie de transiciones hacia la democracia y la modernización, en 1989. Este periodo se destaca también por el retiro de las guerrillas sustentadas por el régimen soviético, lo cual contribuyó al término de las dictaduras militares de Suramérica; y en tercer lugar, la época actual, en la que la justicia transicional se normaliza y muestra una tendencia, específicamente, hacia el uso del lenguaje del derecho de la guerra en contextos de paz y contribuye al establecimiento de los fundamentos del derecho sobre el terrorismo (Teitel, 2002).

El discurso por el respeto a los derechos humanos hace especial énfasis en el castigo penal de los responsables como medida retributiva. Esta tendencia está influenciada por las experiencias de los juicios de Núremberg y Tokio (después de la Segunda Guerra Mundial), de los tribunales ad hoc para Ruanda y la antigua Yugoslavia, así como de las cortes internacionales de Sierra Leona, Kosovo, Timor-Oriental y Camboya. Por otra parte se encuentran las medidas alternativas que no contemplan únicamente el enfoque retributivo como mecanismo para alcanzar el valor de la justicia (Díaz & Bueno, 2013).

Las transiciones que se llevaron a cabo durante las últimas décadas del siglo XX empezaron a enfrentar la necesidad de resolver la difícil tensión entre la normatividad internacional que obliga al castigo de los victimarios y de los violadores de los derechos humanos y las exigencias de amnistías que se imponen en los procesos transicionales. En efecto, la universalidad del derecho internacional, desde la segunda posguerra, ha demostrado la obligación de los países de castigar los crímenes atroces, una tendencia que se hace más evidente con la creación de la Corte Penal Internacional (Uprimny & Saffon, 2005). Sin embargo, el contexto de las transiciones ha

⁴ Es necesario precisar que a diferencia de la mayoría de transiciones que se han llevado a cabo en las últimas décadas, la transición de la segunda posguerra no fue fruto de ninguna negociación, sino que fue impuesta por quienes ganaron la guerra.

impuesto serias restricciones al cumplimiento de los imperativos jurídicos internacionales, como sucedió en los regímenes militares del Cono Sur, en Sudáfrica o en Irlanda del Norte. De conformidad con las obligaciones de los Estados, el desafío consiste en encontrar una fórmula políticamente adecuada que evite la impunidad.

Los procesos de transición han demostrado, como lo menciona Elster (2006), que las naciones son capaces de aprender de la experiencia. La justicia transicional puede estar determinada por el recuerdo de transiciones anteriores [a pesar de que] muchos de quienes buscaban hacerles rendir cuentas al régimen saliente insistían en que no se repetirían los errores del pasado (Elster, 2006). A este rasgo en la evolución de la justicia transicional habría que agregarle el factor contextual, sobre el cual será necesario fundar una fórmula específica hacia la transición a la paz o a la democracia.

2.4 Tipos de transición

A lo largo de la historia reciente de la justicia transicional se han aplicado diversos mecanismos para realizar transformaciones radicales del orden social y político. En algunos casos se le ha dado prioridad a la justicia retributiva (es decir, a los juicios penales y al castigo de los responsables); en otros se ha prescindido de este tipo de justicia y se ha hecho la transición con el ‘perdón y olvido’ como bastión para lograr el objetivo de pasar la página. También se destacan las experiencias que buscaron poner el acento en la justicia restaurativa (verdad extrajudicial y reparaciones).

Uprimny (2006) hace un análisis de los casos más representativos durante las últimas décadas y los clasifica según el contenido de la fórmula de transición adoptada:

En el primer escenario se encuentran los *perdones amnésicos*, como los aplicados en España y en Colombia, cuya característica radicó en otorgar amnistías generales que no contemplaron estrategias para el esclarecimiento de la verdad o la reparación de las víctimas (Uprimny, 2006). Ambos países buscaron facilitar las negociaciones entre los actores y la reconciliación a través del olvido.

En segundo lugar se encuentran los *perdones compensadores*, como los implementados en Chile y El Salvador, que se destacaron por otorgar amnistías generales, pero acompañadas por la implementación de mecanismos extrajudiciales de búsqueda de la verdad (comisiones de la verdad) y de algunas medidas de reparación a las víctimas. En los dos casos se fijó el objetivo de compensar el perdón otorgado a los responsables con medidas de recuperación de la memoria histórica y de reparación a las víctimas.

En tercer lugar se encuentran los *perdones responsabilizantes*, como los implementados en Sudáfrica donde se estableció una Comisión de la Verdad (Truth and Reconciliation Commission, TRC) y se exigió a los perpetradores una confesión total de los crímenes atroces, la previsión de ciertas reparaciones a las víctimas, y el otorgamiento de perdones individuales para algunos crímenes (Uprimny, 2006). Su propósito fue el de lograr un equilibrio entre las exigencias de justicia y perdón en aras de hacer posible la transición y la reconciliación, pero empeñados en individualizar a los responsables.

En cuarto lugar se encuentran las *transiciones punitivas*, similares a las aplicadas en Núremberg, Ruanda y Yugoslavia, en donde se establecieron tribunales *ad hoc* para castigar a los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad. Esta postura se caracterizó por el uso del castigo como mecanismo para erigir un nuevo orden democrático, fundado en el respeto de los derechos humanos (Uprimny, 2006).

Así las cosas, el esquema de los *perdones responsabilizantes* es el que más parece adecuarse al caso colombiano a la luz de lo establecido en el Marco Legal para la Paz y a los borradores conjuntos de La Habana entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP.

2.5 Las tensiones contemporáneas de la justicia transicional

Los procesos de transición se enfrentan a serios dilemas para alcanzar sus objetivos. (García et al., 2010). explican que hay dos concepciones opuestas que se disputan la manera como debe ser entendida la justicia transicional:

La primera, es una visión tradicional según la cual entre justicia y paz hay una tensión inevitable. Desde esta perspectiva, la impunidad es vista como un obstáculo para realizar el valor de la justicia y, a la inversa, la protección de los derechos de las víctimas es vista como un obstáculo para realizar el valor de la paz (García et al., 2010). Al citar a Iván Orozco, los autores aseguran que al menos en el corto plazo cualquier fórmula de justicia transicional implica el sacrificio parcial, ya sea de la paz o de la justicia (Orozco, citado por García et al., 2010).

Cuando se trata de transiciones negociadas para dejar atrás un conflicto armado y reconstruir el tejido social, como en el caso colombiano, se impone la difícil tarea de lograr un equilibrio entre las exigencias de justicia y de paz, es decir, entre los derechos de las víctimas del conflicto y las condiciones impuestas por los actores armados para desmovilizarse (Uprimny, 2006).

Así mismo, la consolidación de estrictos imperativos jurídicos nacionales e internacionales que protegen los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos ocurridas antes de la transición y que tienen como objetivo impedir que tales hechos vuelvan a ocurrir tienen un papel preponderante en la discusión (Uprimny, 2006). Los citados derechos se concretan en el conocimiento de la verdad de los hechos ocurridos, en la obtención de reparación y también en la judicialización y responsabilización de los culpables de los crímenes. Sobre este último aspecto, las obligaciones de tipo penal pueden constituirse sin duda en un obstáculo para alcanzar un acuerdo de paz. Según Uprimny (2006), en un contexto de guerra, ningún actor armado estaría dispuesto a participar en un acuerdo de paz que no represente ningún atractivo para él. Más adelante nos referiremos con más precisión a este punto.

La segunda visión es parcialmente alternativa:

“[...] La relación entre paz y justicia puede ser comprendida no sólo en términos de una tensión, sino también como una relación virtuosa. La admisión de esa posibilidad se basa en la premisa de que los estándares jurídicos sobre los derechos de las víctimas constituyen un imperativo jurídico mínimo pero inescapable, que tienen un núcleo duro, no negociable, y que, de ese modo, constituyen una amenaza creíble contra los violadores de derechos” (García et al., 2010, p.318).

De esta manera, explican, en caso de que existan estándares jurídicos claros y que no sean manipulables con facilidad se puede reducir la incertidumbre y ampliar el espectro de posibles arreglos de paz, lo que puede hacer más fácil alcanzar un compromiso aceptable entre los antagonistas, en particular entre victimarios y víctimas. En caso de que las normas jurídicas sean establecidas de esa manera, es probable que los actores de las negociaciones cambien sus posturas iniciales hacia posiciones menos radicales, e incluso lleguen a coincidir con las de otros actores con intereses y expectativas inicialmente opuestas (García, et al., 2010)

De hecho, diversas experiencias internacionales han enseñado que la disyuntiva entre justicia y paz no es contradictoria. En ese orden de ideas no se trataría de una fuerza contrapuesta, sino que puede reclamarse como complementaria. Siguiendo el Reporte sobre el Estado de Derecho y la Justicia Transicional en Sociedades en Conflicto y Postconflicto, citado por Carsten Stahn (2005), el Secretario General de las Naciones Unidas afirma: “La pregunta [...] nunca puede ser si deben buscarse o no la justicia y la responsabilización, sino más bien cuándo y cómo” (ONU, 2004, p. 21).

Lo mismo sucede con el dilema entre la verdad y la justicia. A tenor de ejemplo, Springer (2010) pone de presente dos posturas opuestas: por un lado, la escuela sudafricana –asociada con la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación– recomienda la verdad como una alternativa viable al juicio de los autores de los crímenes y, por el otro, los críticos de este mecanismo ven la justicia penal como la única respuesta adecuada a las graves y masivas violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, asegura que este dilema se ha ido desvaneciendo recientemente con los últimos acontecimientos de las sociedades que están en posconflicto. La autora indica que las visiones que otrora eran concebidas como opuestas hoy son entendidas como complementarias. Roth-Arriaza (citado en Springer, 2010) afirma que incluso los que han argumentado a favor de un enfoque no procesal, centrado en la verdad, reconocen excepciones en casos de crímenes de lesa humanidad, mientras que los defensores de la acción penal reconocen que un ejercicio de búsqueda de la verdad podría servir como precursor complementario del enjuiciamiento.

Al ser la justicia transicional un proceso político, lleno de transacciones y compromisos (Uprimny, 2006), los dilemas se acentúan desde el punto de vista del Estado en la medida en que

éste se enfrenta a restricciones políticas (actores con intereses propios) y a un contexto de recursos limitados que debe emplear para mantener una agenda política (Latorre, 2013, p. 5).

La complejidad de la justicia transicional se funda, entre otras cosas, en la existencia actual de unas exigencias mínimas irreductibles e insoslayables. Por ejemplo, es imposible pensar, por un lado, desde el punto de vista ético y jurídico que se concedan mecanismos como indultos o amnistías a los violadores de derechos humanos y del DIH y, por el otro, que se abra la posibilidad a que exista una justicia retributiva plena, como mecanismos encaminados a conocer la verdad, las circunstancias y las causas de las graves violaciones perpetradas (Uprimny, 2006)⁵.

2.5.1 Minimalismo vs. maximalismo

Cuando se busca aplicar un método de justicia transicional es usual que la discusión se centre en dos posturas extremas: el minimalismo y el maximalismo. Pizarro Leongómez (2009), en el marco de su fundamentación teórica para defender los primeros cinco años de implementación de la Ley de Justicia y Paz, expone las dos visiones y resume de la siguiente manera las tensiones a las que ambas se enfrentan:⁶ El minimalismo lo caracteriza como un mecanismo que suele emplearse en el tránsito de la dictadura a la democracia o de la guerra a la paz, cuya particularidad puede concretarse en que predomina lo político sobre lo penal y, por lo tanto, niega la justicia. Es decir que no se le da preponderancia al castigo de los responsables de graves crímenes en aras de lograr la transición y, por lo tanto, se desconoce la normatividad internacional que exige estándares mínimos de verdad, justicia y reparación. Por el contrario, el maximalismo exige altísimos estándares de justicia para los actores que depongan las armas, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que se cometan nuevamente graves actos de violencia. Esta postura legalista pone el acento en el pasado y en las víctimas de ayer. Además, a diferencia del minimalismo, desconfía de las negociaciones políticas y aboga por una judicialización extrema que, por supuesto, niega la política (Pizarro, 2009).

⁵ En esa misma línea, Springer (2010) asegura que la mayoría de los autores que han estudiado la justicia transicional coinciden en que la normatividad que prohíbe la impunidad para ciertos crímenes internacionales está fuera de toda duda (p.32).

⁶ De hecho, el autor las llama 'minimalismo pragmático' y 'maximalismo moral', siguiendo el debate mundial alrededor de ambas posturas que son retomadas por Sandrine Lefranc, en *Políticas del perdón* (2005). Pizarro (2009) utiliza estas visiones para mostrar que Colombia, durante la creación y aplicación de la Ley de Justicia y Paz, no fue ajena a esta discusión.

Paul Van Zyl (citado en Cote-Barco, 2010) se refiere así a las tensiones entre el castigo penal como absoluto y las amnistías generalizadas:

“Ambos escenarios son indeseables por distintas razones. No es posible que un tribunal pueda enjuiciar a todos los responsables de violaciones generalizadas de los derechos humanos y por tal razón no resulta conveniente disuadirlos de desmovilizarse con base en una amenaza de enjuiciamiento poco realista. Por otro lado, otorgar una amnistía general va en contra del derecho internacional y generará un resentimiento considerable en la comunidad de víctimas” (Van Zyl, citado por Cote-Barco, 2010)⁷.

En este caso los citados autores proponen un equilibrio entre ambas posturas. A juicio de Pizarro, la aplicación de altos estándares de verdad, justicia y reparación no determina el poder de reconciliación, sino la capacidad de encontrar la fórmula indicada que le permita un equilibrio virtuoso entre los requerimientos de las víctimas y las necesidades de paz (Pizarro, 2009). Por su cuenta, Cote-Barco (2010) considera posible renunciar a la acción penal con cierta intensidad o prontitud con el fin de que se reconponga el tejido social, con base en la verdad y la reparación⁸. Otros autores, como Uprimny, Sánchez y Sánchez, proponen para que Colombia afronte los abusos que se han perpetrado durante el conflicto un enfoque holístico, que supone la articulación de los juicios penales, como componente necesario, con mecanismos extrajudiciales (Uprimny, Sánchez, & Sánchez, 2013).

Por lo tanto, específicamente para el caso colombiano actual, cabe preguntarse: ¿Cómo enfrentar las atrocidades masivas cometidas durante más de cinco décadas en el marco del conflicto político armado? ¿Cuáles deben ser los mecanismos idóneos para satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación sin que estos se constituyan en un obstáculo para la paz? ¿Qué tipo de incentivos deben otorgarse a los miembros de las guerrillas para que depongan las armas y se reintegren a la vida civil si los estándares internacionales de justicia consideran que el deber de la justicia debe ser un imperativo inamovible? ¿Qué clase de

⁷ En un artículo publicado en la Revista Colombiana de Derecho Internacional, el autor analiza cómo en Colombia la guerra ha sido fuente de derecho y se enfoca, exclusivamente, en estudiar el proceso penal en la Ley de Justicia y Paz, que si bien por un lado, afirma, cuenta con características especiales, por el otro no logra responder a las exigencias de paz y reconciliación.

⁸ El autor asegura que observadores del caso colombiano han advertido sobre la importancia de combinar o complementar la justicia penal con mecanismos alternativos, en lugar de sacrificar alguno de ellos (p.138).

sanciones deben imponerse a quienes han sido responsables de violaciones graves a los derechos humanos? ¿Al tratarse de la negociación de un conflicto armado en el que el Estado a través de sus agentes es responsable de graves violaciones a los derechos humanos es dable exigir a la guerrilla que responda por sus actos y no exigir lo mismo a su contraparte en la mesa de negociación? ¿De qué forma se deben reformar las instituciones para que las graves violaciones a los derechos humanos no vuelvan a repetirse? ¿Puede el Marco Legal para la Paz, tal y como fue aprobado por la Corte Constitucional, llegar a satisfacer los derechos de las víctimas y al mismo tiempo desconocer sus exigencias de castigo?

Es evidente que las tensiones se acentúan al intentar responder estos interrogantes. De forma consensuada la vasta literatura de la justicia transicional ha afirmado que si bien es posible aprender de las experiencias internacionales precedentes, no existen métodos únicos y satisfactorios. Por lo tanto, como lo explicaremos a continuación, los mecanismos transicionales deben ser pensados en su contexto específico.

2.5.2 Una fórmula para cada contexto

Los estudiosos coinciden en que la justicia transicional no tiene fórmulas rígidas ni una combinación de estrategias que puedan ser aplicadas a todas las sociedades (Springer, 2010). De hecho, aunque los procesos transicionales se fundan en valores universales que surgen como resultado de las experiencias internacionales, los países en transición deben encontrar una estrategia propia, que se adecúe a las particularidades de su contexto específico, que además esté en capacidad de responder a las exigencias en materia de justicia, verdad y reparación, y que contribuya de manera plena a la reconciliación. Teniendo en cuenta la magnitud de sus expectativas, debe confeccionarse –como suele decirse en las esferas oficiales y gubernamentales–, “un vestido de justicia transicional acorde con la talla de cada nación que lo va a usar”.

En esta perspectiva, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas resalta la importancia estratégica de evaluar la condición de los actores junto a los factores históricos o las posibles consecuencias de políticas de justicia transicional. Entre ellos destaca: la naturaleza del

conflicto subyacente, la voluntad de las partes, los antecedentes de abusos generalizados, la identificación de los grupos vulnerables [...], la situación o el papel de la mujer, la situación de los niños, las consecuencias para el Estado de Derecho y la condición y naturaleza de las tradiciones, las instituciones y el sistema jurídico del país (ONU; 2004, título VI: 14).

Por su parte, Carsten Stahn (2005) afirma que la elección del tipo de justicia transicional a aplicar y del diseño del plan a seguir, “deben ajustarse a las necesidades particulares de cada caso” (p.83). Para ello, además es necesario incluir factores como la necesidad y el grado de protección de grupos particulares (por ejemplo, las minorías, la población desplazada, los niños secuestrados, etc.), el potencial para hacer consultas públicas en las que sean incluidas las víctimas, y la condición del sistema legal y político, entre otros (Stahn, 2005).

Tener presentes factores como estos servirá para determinar el éxito o el fracaso del proceso de consolidación democrática y de transición de un conflicto armado hacia la paz (Filippini & Magarrell, 2005). No obstante, agregan los autores, la enumeración de los principios relevantes podría ser tan extensa como la de los conflictos y transiciones en el mundo y tan infinita como las variaciones del contexto de cualquier proceso. En suma, los citados elementos son dinámicos y deben ser entendidos desde ópticas distintas de acuerdo con los distintos actores involucrados. Vale la pena, sin embargo, resaltar algunos aspectos que ilustran cómo el contexto puede influir en el alcance, profundidad o tiempos para la implementación de medidas de justicia de transición: la correlación de las fuerzas políticas, la fuerza de las demandas por la justicia, los estímulos y obstáculos políticos externos y el marco normativo nacional e internacional. Las medidas de justicia transicional pueden tener distintas características también según la percepción de la legitimidad de los actores en el conflicto o si las víctimas son una minoría o una mayoría (Filippini & Magarrell, 2005).

Para hacer posible ese análisis en un caso determinado, deben tomarse en consideración por lo menos dos elementos básicos: el tipo de situación que se quiere superar y si se trata o no de una transición pactada con los victimarios (Uprimny, 2006). Primero se debe distinguir entre la transición que busca pasar de regímenes dictatoriales a democracias y aquella que busca pasar de un estado de guerra a la paz. El autor asegura que en el primer caso el Estado no se enfrenta a la

resistencia de un grupo armado y se caracteriza porque es evidente la distinción entre víctimas y victimarios. En el segundo caso, por el contrario, dicha distinción no se revela de forma tan clara, debido a que la guerra es más simétrica u horizontal.

La segunda variable empírica hace referencia a si la transición deriva de una ‘ruptura’ o un ‘colapso’ del anterior régimen (como en el caso de Argentina o Portugal) o si es ‘pactada’ (como en Chile o Centroamérica). En el primer caso, las posibilidades de demanda y castigo son mayores, mientras que en el segundo subsisten enclaves autoritarios que limitan las posibilidades de rendición de cuentas de los victimarios. De acuerdo con cada caso es posible formular diversas hipótesis que tengan en cuenta variables como las posibilidades de verdad, el grado de movilización interna por la justicia y el grado de apoyo internacional para la búsqueda de verdad y la justicia, para buscar unos estándares ideales.

No obstante, De Greiff (citado por Cuervo, 2007) asegura que ninguna sociedad ha logrado esclarecer totalmente las violaciones de derechos humanos producidas dentro de un régimen autoritario o en medio del conflicto; tampoco se ha logrado individualizar, investigar, juzgar y condenar a todos los responsables; y sigue siendo un gran desafío la reparación integral e íntegra de las víctimas de este tipo de hechos. Por ello, debe tenerse en consideración un impedimento generalizado: no existe sociedad que haya logrado encontrar el equilibrio perfecto entre las exigencias éticas y políticas de verdad, justicia y reparación. Asegura De Greiff (citado por Cuervo, 2007) que depende de cada sociedad, de los actores involucrados, de la correlación de las fuerzas, de la fortaleza de las instituciones, de la madurez política de la sociedad y del contexto internacional para que logren cumplirse todos los principios de forma relativamente satisfactoria.

Ahora bien, a todos estos dilemas de la justicia transicional habría que sumarles, pensando concretamente en el caso colombiano, todas las complejidades que subyacen a un conflicto tan prolongado, tan degradado y con tantos actores e intereses involucrados⁹. Como si no bastara con

⁹ Por ejemplo, habría que preguntarse de nuevo (como ocurrió en el marco del proceso de desmovilización de los paramilitares) si las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Farc podrán garantizar la transición hacia una paz estable y duradera y si con la ausencia –al menos momentánea– de la guerrilla del

aquellas particularidades del contexto, todo parece indicar que el diseño y la reglamentación de los mecanismos jurídicos (en este caso nos referimos al Marco Legal para la Paz) están condicionados por el orden normativo internacional (ya que las leyes y los tratados suscritos y ratificados por Colombia hacen parte del ‘bloque de constitucionalidad’). Como puede verse, al menos en teoría, “el vestido del proceso transicional deberá ajustarse también a un conjunto de medidas y obligaciones que hoy aparecen como ineludibles”.

2.6. Alcances y limitaciones de los estándares internacionales en el caso colombiano

Colombia tiene una larga tradición en la expedición de leyes de perdón y olvido para los miembros de los grupos ilegales que han intentado tomarse el poder por la vía armada. De acuerdo con el historiador Mario Aguilera (citado por Uprimny et al., 2013), entre 1820 y 1995 se expidieron 63 indultos y 25 amnistías, la mayoría de los cuales se llevaron a cabo en los procesos de negociación entre el gobierno y las guerrillas que enfrentaban al Estado.

Buena parte de la población recuerda aún las imágenes de principios de la década de los 90, cuando al menos cuatro grupos guerrilleros se desmovilizaron colectivamente: El 9 de marzo de 1990, el Movimiento 19 de Abril M-19 llegó a un acuerdo con el gobierno, el cual ofreció una amnistía a sus miembros a través de la Ley 77 de 1989. Durante esos primeros años de la década de los 90 se estableció también un marco normativo que sirvió para facilitar además la desmovilización de buena parte del Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MQL), entre otros (Bueno & Díaz, 2013).

En dichos procesos, los acuerdos políticos tuvieron preponderancia sobre las condiciones jurídicas vigentes. Resultaba entonces mucho más fácil llegar a un acuerdo con los actores armados ilegales y posteriormente contar con la asesoría de un grupo de abogados para que el resultado de esas negociaciones quedara blindado jurídicamente. Así las cosas, no sólo se les ofreció la reincorporación a la vida civil, sino también su participación activa en la Asamblea

ELN y de otros actores armados en el proceso transicional es posible alcanzar la reconciliación y la reconstrucción del tejido social.

Nacional Constituyente y la conformación de partidos políticos que lograran expresar dentro de la institucionalidad las banderas que los habían llevado años antes a tomar las armas.

Aunque las desmovilizaciones fueron colectivas, las amnistías e indultos no eran generales pues se excluían delitos como los homicidios fuera de combate y los actos de ferocidad y barbarie (que la Corte Suprema de Justicia definió como aquellos que constituían graves violaciones al DIH), pero no había un sometimiento expreso en términos de verdad y reparación (Uprimny, 2013). Es decir, no había un reconocimiento a los derechos de las víctimas y era claro que el patrón general de las negociaciones era la renuncia a la persecución penal de los responsables. Su exclusión era evidente.

En los años que siguieron el conflicto armado empezó a complejizarse. Sin embargo, mientras que el narcotráfico y el paramilitarismo profundizaban y degradaban la guerra, las reglas de juego para hacer la paz empezaron a transformarse. Bueno y Díaz (2013) aseguran que durante los últimos años la posibilidad de otorgar perdones como los aplicados en el pasado ha sufrido serias limitaciones luego de la consolidación de lo que se ha denominado la ‘nueva conciencia humanitaria’¹⁰. Según los citados autores, en este nuevo escenario, ya no es posible conceder indultos o amnistías a los perpetradores de graves crímenes, principalmente aquellos estipulados en el Derecho Internacional a través de informes, declaraciones de órganos de derechos humanos y tratados internacionales, entre otros.

Fue así como a partir de los años 90 Colombia, siguiendo la corriente internacional, inició un proceso de autorrestricción en el marco de los procesos de negociación de paz con grupos armados al margen de la ley (Botero & Restrepo, 2006). Los autores enfatizan en que el Estado colombiano está sometido a una serie de obligaciones internas, desde legales, constitucionales e internacionales, que deben servir para orientar cualquier proceso de paz con este tipo de grupos.

¹⁰ El término, de hecho, es explicado en detalle por el investigador Iván Orozco Abad (2005) para referirse a los nuevos procesos nacidos en Auschwitz y en Núremberg que buscaban optar por el castigo a los responsables para fundar un nuevo orden democrático, que estuviera basado en el respeto de los derechos humanos. El autor asegura que la nueva Conciencia Humanitaria globalizante es apta para juzgar las transiciones del autoritarismo a la democracia, pero que resulta más problemática cuando se aplica en escenarios de victimización horizontal y simétrica, como el caso colombiano, ya que se puede convertir en un impedimento para negociar la paz.

En su opinión, el Estado colombiano está obligado a investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos.

Aunque como hemos mencionado no hay unas fórmulas rígidas para aplicar en los procesos transicionales, los estándares internacionales exigen unos parámetros mínimos que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, con el Estatuto de Roma que permitió la creación de la Corte Penal Internacional, Colombia asumió la obligación de imponer penas adecuadas a quienes hayan cometido genocidios o crímenes de lesa humanidad. En caso de no hacerlo por diversas razones, los responsables deberán ser extraditados a dicha corte para ser juzgados.

Botero y Restrepo (2006) coinciden con quienes afirman que la tensión entre justicia y paz se desdibuja una vez se suscriben y ratifican en el ordenamiento interno esta serie de acuerdos internacionales, debido a que ya no es posible privilegiar la negociación (es decir la consecución de la paz) por encima del valor de la justicia. En su opinión, hoy en día quienes cometan crímenes atroces de manera masiva y sistemática deberán ser procesados y condenados a penas proporcionales, sus víctimas deberán ser adecuadamente reparadas y la sociedad deberá ser informada sobre los crímenes cometidos, para hacer posible una reconstrucción de la historia y la memoria colectiva (Botero y Restrepo, 2006).

Las pautas que deben seguir los Estados –continúan los citados autores–, se pueden resumir en cuatro aspectos fundamentales: primero, el aumento sustantivo de las obligaciones de los Estados en materia de defensa y garantía de derechos humanos; segundo, el establecimiento de responsabilidad penal por la comisión de delitos contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; tercero, el fortalecimiento de los mecanismos internacionales de garantía del cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario; cuarto, la extensión de la protección internacional de los derechos humanos en tiempos de guerra a tiempos de transición. Estos aspectos están reflejados en seis ramas del Derecho Internacional: el derecho internacional de los derechos humanos; el derecho penal internacional; el derecho internacional humanitario; el derecho penal internacional, y el derecho internacional antiterrorista (Botero & Restrepo, 2006).

Sin duda, a lo que los Estados se están enfrentando como consecuencia de la expansión de la ‘nueva conciencia humanitaria’ es a una judicialización de la política. “El derecho se convierte en el instrumento por medio del cual el Estado busca consolidar su autoridad como único sujeto soberano” (Cote-Barco, 2010).

Los lineamientos establecidos en la jurisprudencia internacional para proteger los derechos humanos empezaron a ser aplicados de forma paulatina. Louis Joinet (citado por Botero & Restrepo, 2006) en el *Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* identificó tres derechos fundamentales para las víctimas de violaciones de derechos humanos y que son de obligatorio cumplimiento para los Estados: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación, a los cuales agregó un cuarto principio que consiste en las garantías de no repetición y otras reformas institucionales.

Es posible deducir que los principios de Joinet se han convertido en un insumo base para que los Estados diseñen políticas públicas de justicia transicional y los organismos internacionales los incluyan como marco conceptual dentro de sus informes y recomendaciones, no sólo por su carácter de obligatoriedad, sino porque logran recoger las exigencias de la normatividad internacional y abarcar los aspectos clave que deben ser atendidos en los procesos transicionales.

2.6.1. Derecho a la verdad

La búsqueda de la verdad tiene especial relevancia en los procesos transicionales. Es bien sabido que los tiempos de dictadura y de guerra se han caracterizado por las campañas de propaganda y los esfuerzos oficiales o del poder por ocultar, suprimir o manipular información¹¹. Y cuando se trata de un conflicto interno o de una guerra sucia todas las partes tienen una versión propia de los hechos. Según Springer (2010):

“(Las) diferentes percepciones de lo que es cierto no se refieren a la definición epistemológica de la verdad, sino al uso social del concepto, y a su inserción en las

¹¹ Milán Kundera, en *El libro de la risa y el olvido*, afirma que la lucha del hombre contra el poder es la lucha de la memoria contra el olvido.

estructuras individuales o colectivas de las expectativas y creencias. Como tales, no compiten sino que se establecen como diferentes perspectivas sobre una realidad diversificada, que bien pueden converger en algún punto”. (p.65)¹²

Ante la multiplicidad de versiones que posibilitan un hecho determinado, sobre todo cuando se habla de graves violaciones de derechos humanos, las Naciones Unidas establecieron unos objetivos básicos para satisfacer de manera más adecuada el derecho a la verdad. De acuerdo con Joinet, las sociedades deben cumplir con tres principios básicos: conocer las circunstancias de los acontecimientos, recordar los hechos acaecidos y el derecho de las víctimas a saber.

Según el *principio I*: Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante la violación masiva y sistemática de los derechos humanos a la perpetración de crímenes aberrantes. El *principio II* afirma: 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 en aras del deber de recordar que incumbe al Estado. El *principio III* indica: Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias y allegados, tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones (Joinet, citado por Botero & Restrepo, p.72).

En este entendido, el derecho a la verdad puede ser concebido hoy colectivamente como la búsqueda de un relato que permita una narración común del pasado abusivo (Maurino, 2003, citado por Filippini & Magarrell, 2005). Este derecho debe ser entendido desde dos dimensiones: una individual y la otra colectiva. La primera tiene como objeto que la persona o los familiares de la víctima que sufrió graves violaciones de derechos humanos puedan conocer los hechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar y las motivaciones por las cuales los responsables las cometieron, así como establecer el paradero del cuerpo o de los restos, en caso de que se trate desapariciones forzadas o asesinatos. Springer (2010) asegura que la verdad sobre lo ocurrido en casos individuales de violaciones es importante no sólo para facilitar su localización, sino

¹² La autora se refiere a diversos tipos de verdad: la histórica, la moral, la social y la forense que pueden partir de un mismo hecho determinado, pero cada una brinda herramientas desde diversas perspectivas para entenderlo en su totalidad.

también para promover la superación emocional de la tragedia o incluso para solicitar una indemnización.

La segunda es la dimensión colectiva, cuyo objetivo es que la sociedad en su conjunto conozca las graves violaciones cometidas en el pasado. En el *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* de Joinet se establece el deber de conocer las razones, las circunstancias en los que los delitos aberrantes fueron cometidos con el fin de evitar que vuelvan a ocurrir (Joinet, citado por la CIDH, 2004: 32). La verdad colectiva entonces tiene también una función preventiva y es pensada para mantener un orden pacífico estable y duradero en el futuro.

Bien en su dimensión individual o en su dimensión colectiva, la verdad tiene una virtualidad reparadora, en la medida en que surge del deber del Estado de esclarecer los hechos relacionados con toda vulneración de los derechos humanos y de juzgar y castigar a los responsables (Corte IDH, 2000: 201, citada por Botero & Restrepo, 2006).

El derecho a la verdad puede hacerse efectivo a través de tres estrategias: *I) verdad judicial*, es decir, la verdad oficial de lo sucedido alcanzada a través de un proceso judicial; *II) los mecanismos extrajudiciales institucionalizados de búsqueda de verdad*, que consisten en espacios especialmente creados y reconocidos institucionalmente para la reconstrucción histórica de la verdad que no tienen carácter judicial (por ejemplo, la Comisión de la Verdad); *III) las verdades sociales no institucionalizadas*: formas de reconstrucción de la verdad y preservación de la memoria colectiva llevadas a cabo por instancias no institucionales, como historiadores, periodistas, literatos y científicos sociales (Uprimny, 2006).

Como lo han debatido los científicos sociales, es pertinente preguntarse si cada mecanismo de verdad puede funcionar por sí solo o si sus limitaciones impiden una realización satisfactoria de ese derecho durante el proceso transicional. Uprimny (2006) examina con detenimiento los alcances, las virtudes y los límites de cada uno de los mecanismos de verdad y al recoger los alcances y las virtudes de cada mecanismo propone una complementariedad para el caso colombiano:

Frente a la verdad judicial asegura que un primer límite es su carácter fragmentario, ya que en el marco de los procesos las responsabilidades de los actores se resuelven caso por caso. El segundo consiste en que puede tener un carácter unilateral, en razón a que sus elementos, significados y efectos serían propiamente jurídicos y dejarían a un lado otro tipo de disciplinas. El tercero tiene que ver con que la verdad judicial demuestra cierta insensibilidad con respecto a las necesidades particulares de las víctimas, pues puede limitarse a dar a conocer las circunstancias en las que se produjo un delito concreto sin que pueda abrirse la posibilidad de verse relacionado con otros delitos y con las razones estructurales de su producción. El cuarto hace referencia a los costos y a las dificultades que implica buscar la verdad en un proceso judicial (Uprimny, 2006).

Ante los límites de la verdad judicial y su capacidad para resarcir de forma satisfactoria los derechos vulnerados de las víctimas, se ha planteado la posibilidad de que este mecanismo sea sustituido o complementado por la verdad extrajudicial, es decir, por Comisiones de la Verdad. Sin embargo, si bien este mecanismo presenta algunos aciertos, sus limitaciones siguen siendo muy amplias. Priscilla Hayner (2011) afirma que lo especial de las comisiones de la verdad es su intención de afectar la comprensión social y la aceptación del pasado de un país. Asegura también que el propósito de las comisiones de la verdad consiste en abordar el pasado para cambiar las políticas, las prácticas o incluso las relaciones en el futuro y que se haga de una manera que respete a quienes resultaron afectados por una serie de abusos. En ese orden de ideas, la autora explica que las comisiones de la verdad pueden integrar las siguientes características: (i) que estén enfocadas en el pasado, más que en los hechos que están actualmente en marcha; (ii) que investiguen un patrón de hechos que ocurrieron en un periodo de tiempo determinado; (iii) que se acoplen directamente y de forma amplia a la población afectada y que reúna sus experiencias; (iv) que sea un cuerpo temporal y que incluya un reporte final; (v) que esté autorizado o empoderado por el Estado y que esté sujeto a revisión (Hayner, 2011).

Aunque a diferencia de la reconstrucción de hechos que se produce en los estrados judiciales, las Comisiones de la Verdad pueden ser menos fragmentarias. Empero, su primer límite consiste en que su resultado puede ser cuestionable y limitado, puesto que no incluye las exigencias del

debido proceso ni impone estándares probatorios estrictos. Es así como puede excluir la versión del victimario y mostrar laxitud frente a las pruebas presentadas. En segundo lugar, los mecanismos de la Comisión de la Verdad pueden impedir la controversia entre los distintos puntos de vista existentes sobre unos mismos hechos, en contraste con la verdad judicial que puede fundarse en pruebas de un enfrentamiento entre puntos de vista. El tercer límite hace referencia a que la verdad que se obtiene mediante las Comisiones de la Verdad no tiene el valor de cosa juzgada propia de una sentencia judicial, valor que implica que en principio no puede volverse sobre la versión de los acontecimientos allí contenida y, como tal, pone punto final a las discusiones al respecto. El cuarto límite tiene que ver con la insuficiencia de garantías procesales para ejercer poderes coercitivos como la conminación o el allanamiento, los cuales son propios de los mecanismos judiciales. En quinto lugar, más que un límite, puede entenderse como una complementariedad a la verdad judicial el hecho de que a través de sus mecanismos pueda lograrse una visión más completa y orgánica de la verdad, sobre todo cuando se trata de delitos atroces y de lesa humanidad (Uprimny, 2006).

En razón de lo anterior, Para Uprimny, los diversos mecanismos para construir la verdad pueden tener un mejor desempeño y brindar mejores resultados si son entendidos como complementarios y no como independientes. Si funcionan de manera exclusiva pueden hacer evidentes sus limitaciones, pero si se aplican de forma conjunta existe la posibilidad de que se revaloricen y se fortalezcan.

2.6.2. Derecho a la justicia

2.6.2.1. Algunas reglas en juego

Como se ha hecho mención previamente, la aplicación de la justicia en tiempos de transición se encuentra ante una situación compleja que no ofrece respuestas definitivas. El enorme desafío de los Estados (y del colombiano, particularmente) consiste, por un lado, en superar un pasado de atrocidades, pero, por el otro, en la obligación de no pasar la página sin antes repasarla con base en los estándares definidos por los organismos internacionales de justicia. De esta forma, el

compromiso de Colombia se centra en el deber de investigar, perseguir, individualizar, sancionar y castigar a los responsables de graves violaciones de los derechos humanos.

De acuerdo con la investigación de Botero y Restrepo en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, estos imperativos surgen de los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos y de los artículos 1-1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, la obligación de juzgar y castigar a quienes cometan graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario está establecida en los cuatro Convenios de Ginebra (Botero & Restrepo, 2006). Quiere decir esto que uno de los primeros objetivos de los Estados consiste en combatir la impunidad, definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como:

“La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de los derechos protegidos por la Convención Americana¹³ y que en consecuencia propicia la reiteración de conductas violatorias de los derechos humanos” (CIDH; 2005: 9 y 391).

Las obligaciones que tiene el Estado colombiano, continúan Botero y Restrepo, pueden dividirse de la siguiente manera: 1. el deber de sancionar; 2. el deber de imponer penas adecuadas a los responsables; 3. el deber del Estado de investigar todos los asuntos relacionados con graves violaciones de derechos humanos; 4. el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo; y 5. el deber de respetar el debido proceso (Botero & Restrepo, 2006).

De conformidad con los compromisos asumidos por Colombia (que además han sido ratificados dentro de la Carta Política), se han impuesto límites a las leyes de amnistía o indulto que puedan aplicarse eventualmente en caso de hacer efectiva la transición sin utilizar debidamente las herramientas judiciales. Los teóricos han coincidido en que la normatividad ha sido clara en que este tipo de normas de ‘perdón y olvido’ no pueden concederse cuando los beneficiarios de ellas son considerados responsables de cometer crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio o aquellos que cometan violaciones graves de los derechos humanos, como el

¹³ Corte IDH, Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No.101, párr.272 Corte IDH, Caso Maritza Urrutia. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No.103, párr. 126. <http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/cuarto%20de%20siglo.pdf> (p.391).

homicidio fuera de combate o en estado de indefensión, desapariciones forzadas, desplazamiento, violencia sexual, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ataques contra la población civil, reclutamiento de menores de 15 años, entre otros (Botero & Restrepo, 2006).

En caso de que el Estado colombiano omita la investigación y el juzgamiento de estos hechos, el acuerdo al que eventualmente se llegue con un actor armado ilegal puede ser invalidado por un tribunal nacional o internacional por considerarse una violación al Derecho Internacional. En ese entendido, las leyes de amnistía sólo pueden hacerse efectivas frente a quienes cometieron delitos políticos o delitos comunes conexos con éstos, es decir que estén directamente ligados a ellos. A la luz de la normatividad, los responsables de los citados delitos tampoco pueden ser objeto de una reducción sustantiva de la pena, salvo en casos excepcionales.

Uprimny et al. (2013) explican que el Estado colombiano tiene el deber de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de crímenes de genocidio, tortura, desaparición forzada, crímenes de lesa humanidad, actos de violencia contra la mujer, crímenes de guerra, entre otras violaciones graves a los derechos humanos que se recogen a continuación:

TABLA 1: Definición de crímenes que deben ser investigados y sancionados por el Estado colombiano

Crimen	Convención u organismo que lo define	Definición, caracterización o componentes
Genocidio	Convención contra el Genocidio (retomada por el Estatuto de Roma)	El genocidio comprende actos “perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, [...] la implementación de medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo o el traslado forzoso de niños de un grupo a otro”. Esta definición, como lo acordó la Convención, no incluye el genocidio político.
Tortura	Convención contra la tortura	Entendido como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o

		sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia”.
Desaparición forzada	Convención contra la desaparición forzada	Se refiere al “arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.
Crímenes de lesa humanidad	Estatuto de Roma	Comprende: “asesinato, exterminio, esclavitud, desplazamiento forzado, encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, [...] persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, desaparición forzada de personas [...]”.
Crímenes de guerra	Estatuto de Roma	El artículo 8 contiene una lista de los crímenes que son cometidos en conflictos armados que no sean internacionales. Por una parte, incluye violaciones graves que comprenden los siguientes actos contra personas que no participan directamente de las hostilidades: i) Actos de violencia contra la vida y la persona, en particular el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura; ii) los ultrajes contra la dignidad personal, en particular los tratos humillantes y degradantes; iii) la toma de rehenes; iv) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin sentencia previa pronunciada por un tribunal constituido regularmente y que haya ofrecido todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables. (art. 8.c)
Crímenes de guerra	Estatuto de Roma	Incluye una lista, acá resumida, de otras graves al DIH: <ul style="list-style-type: none"> - Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades. - Ataques contra edificios, material, unidades y vehículos sanitarios y contra el personal habilitado para utilizar los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional. - Ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles u objetos civiles con arreglo al derecho de los conflictos armados. - Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados al

		<p>culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto. - Reclutar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en hostilidades. - Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas. - Matar o herir a traición a un combatiente enemigo. - Declarar que no se dará cuartel. - Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud. - Destruir o confiscar bienes del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo (art. 8.e).
Actos de violencia contra la mujer	Convención de Belem do Pará	Definidos como: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

A los imperativos legales internacionales habría que sumarles los organismos encargados de hacer cumplir el castigo a los responsables. La Corte Penal Internacional (CPI), que fue creada a partir del Estatuto de Roma en 1999, así como los demás tribunales internacionales podrán intervenir en caso de que los Estados en donde se producen las transiciones no estén dispuestos a adelantar las acciones penales pertinentes o no tengan la capacidad para hacerlo. Y es que, como se mencionó, el Estado colombiano tiene la obligación de “imponer penas adecuadas” a los responsables violaciones a los derechos humanos y las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario, las cuales han sido reconocidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Botero y Restrepo recogen el acervo de penas que deben cumplirse, de conformidad con el artículo 77 del Estatuto de Roma:

“a) La reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30, o b) la reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. Además de la reclusión la Corte podrá imponer las siguientes penas accesorias: a) una multa con arreglo a los criterios enunciados en las Reglas de Procedimiento y Prueba; b) el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen [...]” (Botero y Restrepo, 2006, p. 62).

No obstante, de acuerdo con los citados autores, la CPI contempla la reducción de penas, pero podría afirmarse que no son sustanciales. Es posible otorgarlas siempre y cuando el responsable haya colaborado de forma eficaz con la justicia, cuando haya cumplido por lo menos con las dos terceras partes de la pena o 25 años en caso de que se trate de una cadena perpetua, entre otros beneficios (Botero & Restrepo, 2006).

Respecto al deber de investigar, los Estados, así mismo, asumen el compromiso de iniciar acciones judiciales que conduzcan a las pesquisas, la individualización y el procesamiento de quienes sean considerados responsables de violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario; a este respecto, Botero & Restrepo (2006) resaltan que dichas acciones deben ser serias, no deben constituirse como una mera formalidad y deben ser asumidas por las autoridades públicas como “un deber jurídico propio” (Salvioli, citado por Botero & Restrepo).

La importancia del deber de la justicia, continúan los autores, también está relacionada con el cumplimiento del derecho a la verdad, pues al investigar de forma efectiva será posible identificar a los perpetradores y se conocerán los detalles de la comisión de los citados crímenes que afectaron a una persona o a una comunidad. Además, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo para denunciar las violaciones y para solicitar las investigaciones, condenas y reparaciones (Botero & Restrepo, 2006).

Así las cosas, el compromiso del Estado colombiano es garantizar que la administración de justicia sea efectiva frente a las graves violaciones de derechos humanos y los crímenes atroces. Además, tiene la misión de luchar contra la impunidad y, de forma simultánea, facilitar los mecanismos para la reparación de las víctimas. Los estudiosos de la jurisprudencia internacional

han asegurado que si bien es posible flexibilizar la aplicación de la justicia, ésta no puede ir en detrimento de los mínimos exigidos por los convenios internacionales y las leyes domésticas. En pocas palabras, el Estado colombiano tiene la obligación de hacer cumplir la ley.

2.6.2.2. Encuentros y desencuentros frente a la normatividad

Como ya se dijo, las obligaciones que el Estado tiene en materia de verdad y de justicia constituyen un ‘núcleo duro’, innegociable. Para la mayoría de los autores, existen ciertas condiciones que pueden convertirse en obstáculos para el cumplimiento pleno del valor de la justicia. Springer recoge las inquietudes de algunos críticos que han señalado que no hay manera de que organismos como la Corte Penal Internacional puedan hacerse cargo de todos los crímenes internacionales a nivel global debido a su limitada competencia jurisdiccional y a sus escasos recursos (Springer, 2010). Por lo tanto, frente a casos complejos, se han propuesto soluciones que apelen a la flexibilidad de las normas para anular las posturas maximalistas que impiden, de forma real, la consecución del valor de la justicia.

Durante los últimos años, los mecanismos de rendición de cuentas nacionales han sido fortalecidos para tener mayor efectividad en las investigación y en el juzgamiento, ya sea mediante leyes que tipifican como delito los crímenes internacionales en virtud del derecho nacional o a través de la incorporación de la jurisdicción universal en el ordenamiento interno. No obstante, Springer, citando a Luc Reydam, hace alusión a un estudio detallado de la práctica de la jurisdicción extraterritorial que evidencia que, hasta hace poco, el número de casos fue insignificante –no más de una veintena se ha registrado durante los últimos años–. (Reydams citado por Springer, 2010).

Por otra parte, también se ha criticado la capacidad institucional que pueda tener cada país para investigar y juzgar la innumerable y masiva cantidad de violaciones a los derechos humanos en su nivel interno. Además, los esfuerzos internacionales por buscar justicia se ven limitados por los intereses nacionales y la ausencia de un poder supranacional de ejecución de penas imparcial y regular (Florence Hartmann, citada por Springer, 2010). Así sucedió, por ejemplo, en Ruanda y en la antigua Yugoslavia, en donde a pesar de la existencia de esas exigencias mínimas e

irreductibles, primaron los intereses políticos sobre la reglas de juego del Derecho Internacional, las cuales fueron finalmente manipuladas.

Pero el rol dominante de las leyes internacionales en la literatura ha llevado a que se generen controversias con otros enfoques. Wendy Lambourne (citada en Bueno & Díaz, 2013) asegura que los esfuerzos de los juristas internacionales y los defensores de los derechos humanos que están comprometidos con la justa persecución de los responsables de crímenes contra los derechos humanos se yuxtaponen a los esfuerzos de los negociadores de paz internacionales y a los profesionales de resolución de conflictos que dan prioridad al establecimiento de la paz y la seguridad y a un clima de reconciliación entre antiguos enemigos.

En esta misma línea, Iván Orozco (citado por Pizarro, 2009) afirma:

“El gran peligro que rodea las visiones universalistas del Estado Democrático de Derecho y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a escala global es el sometimiento excesivo de la política y de los órganos políticos domésticos a los dictados de una judicatura internacional comprometida ciertamente con valores y con el justo castigo a los responsables, pero poco preocupada por asuntos como el de los fracasos de los procesos de paz en la periferia del mundo” (p. 35).

Orozco (2005), asimismo, sostiene además que es necesario que los actores internos preserven un margen de autonomía suficiente de la denominada ‘conciencia humanitaria’ mundial, caracterizada por el creciente activismo humanitario sin fronteras que, a su juicio, puede impedir la negociación de paz y que por el contrario puede resultar más apta para que sea aplicada en transiciones del autoritarismo a la democracia. Por ello, asegura que al tomar distancia de ella es necesario determinar el rumbo básico de las dinámicas transicionales y de las de justicia transicional.

Teniendo en cuenta este tipo de tesis, muchos autores se han preguntado si es necesario sólo aplicar la justicia retributiva (enfocada en la cuestión del castigo a los responsables), para poner en funcionamiento los mínimos de las obligaciones extraterritoriales, o si, por el contrario, utilizar el enfoque de la justicia restaurativa, crítica del funcionamiento del sistema penal, pero “[...] que

parte de la importancia que tiene para la sociedad la reconciliación entre víctima y victimario” (Uprimny & Saffon, 2005, p. 218).

Las tensiones se agudizan al presentar ambas perspectivas. Ante la insoslayable obligación de cumplir la normatividad internacional, son cada vez más recurrentes las propuestas que defienden una fórmula articulada entre la justicia retributiva y la restaurativa.

A este respecto, De Greiff (2006) asegura que los enjuiciamientos promueven la confianza cívica, reafirman la importancia de las normas que convierten a las personas en sujetos de derechos y tienen la capacidad de generar confianza en la gente sólo si son capaces de demostrar que nadie está por encima de la ley. Además, la teoría que defiende esta perspectiva señala que el castigo penal puede impedir los actos privados de venganza de quienes se la toman por mano propia ante la ausencia de una justicia efectiva. Se trata de una lógica disuasiva, que busca evitar la comisión de dichos crímenes en el futuro. Por lo tanto, si se considera que la justicia funciona y es estricta, las probabilidades de que los actos castigados se repitan posteriormente se reducen.

Por el otro, Springer (2010), quien tiene en cuenta los argumentos de Druml, asegura que el enjuiciamiento y el encarcelamiento no siempre constituyen la mejor vía para promover la justicia, “ya que la proliferación del derecho que califica la responsabilidad penal individual no necesariamente ha elevado la eficacia en la sanción ni ha disuadido la atrocidad (...)” (p.38). Además argumenta que la preferencia por los juicios internacionales ha promovido un déficit en lo relacionado a la posibilidad de considerar e implementar otros mecanismos para cumplir el valor de la justicia.

Ambas posibilidades se manifiestan como contrapuestas, pero para casos como el colombiano podrían convivir conjuntamente desde un enfoque holístico, como el propuesto por Uprimny, Sánchez y Sánchez, que busca aplicar un castigo a los responsables de violaciones a los derechos humanos, pero al mismo tiempo la recuperación exhaustiva de la verdad (mediante evidencia empírica, relatos de víctimas y victimarios, a través del diálogo y el debate, entre otros), que también incluya mecanismos de reconciliación, reformas institucionales y reparaciones (Uprimny, Sánchez & Sánchez, 2013). Sobre el enfoque holístico nos referiremos más adelante.

2.6.3. Derecho a la reparación

El principio 31 del Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad establece que “(...) Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de las víctimas o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”. De acuerdo con el principio 32, los procedimientos de reparación se deben llevar a cabo tanto por vía penal, civil, administrativa o disciplinaria, así como a través de medidas legislativas, dirigidos a individuos o a comunidades (ONU, 2005).

Para Cuervo (2007), son tres los aspectos que deben tenerse en cuenta en términos de reparación: primero, *la restitución*, que puede ser entendida como un conjunto de medidas orientadas a que la víctima pueda recuperar la situación inicial en que se cometió la violación de sus derechos. Este caso suele darse cuando un individuo o una comunidad entera son despojadas de sus tierras, obligada a vender sus propiedades o es coartada para que abandone su territorio. Segundo, *la indemnización*, la cual puede ser económica y se da cuando es imposible recuperar la situación inicial de las víctimas. Tercero, *las reparaciones colectivas*, las cuales tienen que ver con las medidas que deben tomarse para que la comunidad sea resarcida por los daños causados.

A esos principios habría que agregarles las medidas que recogen Botero y Restrepo basados en los principios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la *rehabilitación*, que ha de incluir, según el caso, la atención médica y psicológica, servicios jurídicos y sociales y; la *satisfacción*, que incluye aspectos como la verificación de hechos, la difusión pública y completa de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas y los cuerpos de las personas muertas, las disculpas públicas por parte de los responsables en las que reconozcan los hechos, y los homenajes a las víctimas (Botero & Restrepo, 2006).

A pesar de la letra clara y específica sobre la normatividad que exige la reparación integral a las víctimas, es necesario reconocer las realidades que subyacen la reparación y la difícil tarea de los

Estados para aplicarla, sobre todo cuando se han cometido graves y masivas violaciones a los derechos humanos, con el fin de amainar el sufrimiento. En palabras de Martha Minow:

“En el corazón de las reparaciones yace la búsqueda paradójica de reparar lo irreparable [en cuanto] una vez pagada, una compensación puede implicar la idea equivocada que se ha puesto término a los daños y que no hay necesidad de volverlos a discutir. Sin embargo, el dinero nunca puede remediar las pérdidas que no pueden contabilizarse en términos económicos y las disputas de carácter monetario implican el riesgo de trivializar los daños. Incluso la restitución carece de poder para restaurar la pérdida de vidas humanas” (Minow, citada en Botero & Restrepo, 2006, p. 80).

La autora asegura además que las reparaciones deben ser integrales, dado que en caso de que se presenten excusas, como mecanismo de reparación simbólica, éstas deben ir acompañadas de estrategias de reparación materiales (Minow, citada por Botero & Restrepo, 2006).

Por otra parte, también se ha incluido la modalidad de *garantías de no repetición*. De acuerdo con los principios de Joinet, se trata de un conjunto de medidas que deben adoptar los Estados para que los derechos de las víctimas no vuelvan a ser vulnerados. Entre ellas se incluyen las reformas institucionales, entre otras medidas para asegurar el respeto de la ley, promover y mantener un respeto a los derechos humanos y restablecer la confianza en las instituciones públicas. Las reformas para prevenir actos futuros de violaciones de derechos humanos se concretan a través de los siguientes objetivos: a) Adhesión consecuente de las instituciones públicas al imperio de la ley; b) Derogar las leyes que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario; c) El control civil de las fuerzas militares y de seguridad, y de los servicios de inteligencia y el desmantelamiento de las fuerzas paraestatales; d) La reintegración a la sociedad de los niños que hayan participado en el conflicto armado (Botero & Restrepo, 2006).

Para enfrentar el daño a las víctimas, Cuervo Méndez (2012) señala que en los últimos años se ha introducido un aspecto de la reparación que empieza a dar sus primeros pasos: los *proyectos de vida*, cuyo fin implica la posibilidad o no de salir de una situación victimizante. Este nuevo enfoque ha quedado reflejado en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el caso Niños de la Calle vs. Guatemala, el caso Loaiza Tamayo vs. Perú o el caso Gutiérrez Soler vs. Colombia.

Al considerar que el daño al proyecto de vida implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo, en forma irreparable o muy difícilmente reparable la admisión del daño y del consecuente derecho genérico a reparación no son suficientes por sí mismos. Adicionalmente [...] se requieren medidas para garantizar la proyectividad del ser. (Cuervo; 2012, p.16).

A su vez, se requieren medidas como la indemnización económica que le permita al sujeto retomar o continuar con su proyecto de vida, el castigo a los responsables y la obligación de que se haga un desagravio público.

Capítulo II: La experiencia de justicia transicional en Colombia

Como se ha planteado, la justicia transicional busca realizar una transformación radical del orden social y político de un país, ya sea para reemplazar un estado de guerra por un orden social pacífico o para pasar de una dictadura a un régimen democrático (Uprimny, 2006). Colombia no ha sido ajena a la implementación de este tipo de medidas para intentar superar un conflicto armado que cumple más de 50 años.

Las negociaciones de paz se han enfrentado a la tradicional disyuntiva entre alcanzar el valor de la paz y cumplir el valor de la justicia. En el caso de los diálogos que adelanta el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC en La Habana, Cuba, a la voluntad de lograr el fin del conflicto y acercar la paz al país se le oponen las obligaciones de la normatividad internacional y la amenaza de que eventualmente la Corte Penal Internacional y demás tribunales internacionales intervengan en caso de que no se realice una investigación que dé cuenta de las graves y masivas violaciones de derechos humanos. Para Bueno y Díaz, a raíz de estos dilemas surgen dos posturas opuestas: por un lado, “el respeto a los derechos humanos como un sinónimo de retribución” y, por el otro, “medidas alternativas para la búsqueda de la verdad” (Bueno & Díaz, 2013, p. 217).

Con la entrada en vigor de la Corte Penal Internacional en 2002 se ha hecho evidente el interés de diversos organismos por perseguir los crímenes internacionales y ello ha hecho que muchos Estados se hayan visto conminados a incorporar los estándares internacionales de justicia a su normatividad interna. De acuerdo con Bueno y Díaz, en ese mismo año el gobierno colombiano empezó a implementar mecanismos de justicia transicional en el marco de una negociación con

las Autodefensas Unidas de Colombia¹⁴. Ambos niveles –la normatividad internacional y la nacional– han constituido un marco legal de justicia retributiva en Colombia (Bueno & Díaz, 2013).

Como se ha hecho referencia previamente, a finales de la década de los 80 y principios de los 90, las desmovilizaciones de los grupos guerrilleros no implicaron una persecución penal a los responsables de crímenes atroces. De hecho, Uprimny, Sánchez y Sánchez aseguran que la paz se caracterizaba por pactarse políticamente y luego se llamaba a unos buenos abogados para que hicieran la carpintería jurídica y adecuaran las normas necesarias para implementar el acuerdo (Uprimny et al., 2013). El patrón general, entonces, se refería a la no persecución penal de los responsables, debido a que los desmovilizados quedaban blindados jurídicamente, pero tampoco a responderles a las víctimas.

1. Marco normativo para las desmovilizaciones

La forma de hacer la paz ha cambiado desde que Colombia empezó a adaptarse a la normatividad internacional en materia de justicia y de protección de los derechos humanos; de acuerdo con Bueno y Díaz, desde la segunda mitad de la década de 2000 han sido creados varios instrumentos legales para otorgar perdones y aplicar medidas retributivas como la Ley 1106 de 2006; la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz), la Ley 1424 (de desmovilizados); y el llamado Marco Legal para la Paz.

El primer gran marco está compuesto por una serie de normas creadas con base en la Ley 418 de 1997 cuyos efectos se extendieron a través de la Ley 548 de 1999 y la Ley 1106 de 2006 (con efectos hasta 2010). Estas normas establecen medidas administrativas que deben ser aplicadas

¹⁴Pese a que muchos autores aseguran que entre el Gobierno y los paramilitares se llevó a cabo un “proceso de paz”, Marc Chernick (2008) argumenta que no hay ningún precedente internacional de un proceso de paz que estuviera basado en negociaciones entre un Estado y sus partidarios, legales o ilegales. Indica que, a diferencia de las guerrillas, los paramilitares no tomaron las armas contra el Estado, sino que lo hicieron para defenderlo y proporcionarle seguridad. Por ello, no deben ser considerados como insurgentes o beligerantes ni equivalentes a las guerrillas, de acuerdo con términos analíticos y bajo las definiciones del derecho internacional humanitario. La paz supone entonces, según Chernick, negociaciones con los grupos armados de ‘oposición’, como las guerrillas.

bajo supervisión del Ejecutivo y están dirigidas al proceso de desmovilización de excombatientes que no están bajo acusación y no han sido condenados o acusados de cometer crímenes que de acuerdo con la Constitución Nacional, la ley o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia sean inelegibles para esa clase de beneficios (Bueno & Díaz, 2013). La Ley 418, y en consecuencia la Ley 548 de 1999, fue aplicada para las negociaciones entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC a finales de los 90 (Bueno & Díaz, 2013).

2. El camino hacia la Ley 975, el primer intento de justicia transicional

Álvaro Uribe Vélez llegó a la Presidencia de la República en 2002 y, rápidamente, extendió los efectos del marco normativo existente a través de la Ley 782 de 2002, conocida como Ley de Orden Público, la cual fue expedida dos días después de que los grupos paramilitares aceptaran el cese de hostilidades. Dicha norma, reglamentada por el decreto 128 de 2003, permitía entablar negociaciones con los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC y facultaba al Gobierno Nacional para conceder indulto a los miembros de aquellos grupos que no fueran responsables de crímenes atroces. La ley, sin embargo, no aclaró qué debía hacerse con aquellos paramilitares responsables de crímenes de guerra o de lesa humanidad que no podían ser indultados por la atrocidad de sus crímenes (Ungar & Cardona, 2010).

Con el fin de resolver estos problemas, el Gobierno Nacional impulsó varios proyectos de ley que, casi dos años después, concluyeron con la aprobación de la Ley 975 de 2005, denominada “Ley de Justicia y Paz”:

Luego de la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito¹⁵, el Gobierno Nacional presentó ante la Comisión Primera del Senado de la República el proyecto de Ley Estatutaria No. 85 de 2003, conocido como de “Alternatividad Penal”, el cual recibió todo tipo de críticas debido a que sus beneficiarios –sin importar la gravedad de los delitos que hubiesen cometido– no estarían un solo

¹⁵ El 15 de julio de 2003 terminó la fase exploratoria entre el Gobierno de Álvaro Uribe y los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, tras la cual se firmó un acuerdo que implicó la formalización el inicio del proceso de desmovilización de todos los grupos paramilitares del país, cuya fecha máxima establecida fue el 31 de diciembre de 2005. En el denominado Acuerdo de Ralito, se estableció que los miembros de las AUC se concentrarían en lugares determinados y se comprometían a mantener el cese de hostilidades.

día en prisión y todos tendrían penas alternativas e entre 5 y 8 años. Las presiones de organismos nacionales e internacionales obligaron al Gobierno Nacional a retirar dicho proyecto.

En marzo de 2004 el Gobierno presentó un nuevo proyecto de ley, conocido como de “Verdad, justicia y reparación”, el cual incluyó definiciones sobre víctimas y reparación, estableció que la pena alternativa supondría una pena de prisión entre 5 y 8 años y sería el resultado de investigaciones judiciales y no de beneficios presidenciales; creaba un Tribunal para la Verdad, la Justicia y la Reparación; creaba la Unidad Especial de la Fiscalía que se encargaría de adelantar los proceso judiciales; fijaba las condiciones para obtener el beneficio de la pena alternativa;¹⁶ reglamentaba los requisitos necesarios para obtener la libertad definitiva¹⁷; y creaba el Fondo de Reparaciones (Pardo, 2007).

La iniciativa generó división entre quienes buscaban que los crímenes de los paramilitares no quedaran impunes y los que defendían las políticas de excarcelación. Los partidarios del Gobierno propusieron un proyecto de ley que incluía algunos aspectos de la propuesta mencionada¹⁸ y excluía aquellos que, según el Alto Comisionado de Paz, no facilitaban la búsqueda de la paz (Pardo, 2007).

El proyecto fue sometido a discusión del Congreso de la República y luego de varios meses de debate surgió la Ley 975 de 2005¹⁹, marco legal que orientó la desmovilización de más de 30.000 paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia. De acuerdo con Pizarro Leongómez (2009), era la primera vez que un grupo armado ilegal que no había sido vencido en

¹⁶ Entre ellos: que el condenado se comprometiera a resarcir y reparar todos los daños que hubiera cometido, así como a la reparación simbólica de las víctimas y a realizar “actos positivos” a favor de la superación del conflicto (Pardo, 2007, p. 91).

¹⁷ Se destacan: el reconocimiento público del condenado de haber causado daño a las víctimas; la colaboración eficaz al esclarecimiento de los hechos; la realización de trabajo social a favor de la reparación de las víctimas; la entrega de bienes al Estado para efectos de la reparación, entre otros (Pardo, 2007, p. 92).

¹⁸ El autor se refiere a la propuesta que hizo en los medios de comunicación el jefe paramilitar alias ‘Ernesto Báez’, quien planteaba un referendo para acudir a la ciudadanía frente a los lineamientos de su desmovilización. ‘Báez’ se oponía a un tribunal que juzgara a los paramilitares, al cual catalogaba de “ideologado”.

¹⁹ La aprobación de la Ley de Justicia y Paz se produjo con la venia de una mayoría legislativa cuyo prestigio y legitimidad quedaron en tela de juicio a raíz sus vínculos con el paramilitarismo. De acuerdo con Gutiérrez (2010), apoyado en la investigación liderada por Claudia López, la presencia de los parapóliticos en el uribismo fue muy fuerte: ocho de cada diez de ellos pertenecían a la coalición gubernamental y afirma que no ha habido (ni siquiera durante la época del Cartel de Cali) una capacidad de penetración y captura del Estado como la que se vivió entonces (p. 10).

el campo de batalla se acogía a un proceso de desmovilización para responder por sus crímenes. A diferencia de otros procesos, en esta ocasión no se otorgó de forma explícita indulto o amnistía, se buscó darles visibilidad a las víctimas, y se garantizó su derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

La Ley 975 introdujo por primera vez un procedimiento penal excepcional al conceder penas alternativas a los desmovilizados²⁰ a cambio de que contribuyeran a la verdad, la reparación y garantizaran la no repetición de sus crímenes; sin embargo, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-370 del 18 de mayo de 2006, hizo una serie de reformas a dicha ley, incluyó jurisprudencia para proteger a las víctimas y garantizar su participación en los procesos de reparación y trató de endurecer las medidas y sanciones pues, en su opinión, estas beneficiaban a los victimarios²¹.

García et al. (2010) resumen las principales modificaciones hechas por el Alto Tribunal a la Ley 975 de 2005 en cuanto a la justicia, a la verdad y la reparación de la siguiente manera.

TABLA 2: Reformas a la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz), introducidas por la Corte Constitucional

	Dificultades de la Ley de Justicia y Paz	Intervención de la Corte Constitucional
Justicia	La norma establecía que los 18 meses que los desmovilizados estuvieran en San José de Ralito se computaban como parte de la ejecución de la pena. La Corte aseguró que en ese lugar no hay control militar ni policial, por lo tanto no podía asemejarse a una institución penitenciaria.	Se prohibió que el tiempo que permanecieran los desmovilizados en San José de Ralito fuera computado por las penas que debían pagar en prisión y garantizó que la pena mínima de cinco años se cumpliera en establecimiento carcelario.
	La norma contemplaba la reducción de la pena por trabajo y estudio.	La Corte estableció que la pena mínima no podía reducirse por ningún motivo.
	La Fiscalía estaba obligada a poner al sindicado a disposición de un juez de garantías 36 horas después de la versión libre.	Al considerar que el tiempo de investigación era muy corto, el alto tribunal estableció que la Fiscalía estaba obligada a llevar al sindicado ante el juez una vez se hubiera realizado todo el trabajo metodológico.

²⁰ El derecho a la justicia intentó cumplirse mediante el establecimiento de una pena de mínimo cinco años y máximo ocho a los desmovilizados que hubieran cometido uno o varios crímenes contra los derechos humanos.

²¹ La Corte Constitucional también declaró inconstitucional por errores de forma el artículo 71, el cual le daba a los paramilitares la condición de sediciosos. Se contemplaba que la pena sería la misma prevista para el delito de rebelión. Sobre este particular se hará énfasis más adelante.

Verdad	La Ley hace énfasis en la verdad judicial.	La sentencia obliga al fortalecimiento de la verdad judicial para conocer la verdad histórica del paramilitarismo.
	De acuerdo con el artículo 17, los desmovilizados no estaban obligados a decir la verdad en el marco de las versiones libres. Aun así, podían beneficiarse de las penas alternativas con sólo aceptar los cargos que la Fiscalía les imputa.	Para beneficiarse de la pena alternativa, el desmovilizado debe confesar de forma plena los crímenes cometidos. Si no lo hacen, pierden los beneficios.
	Se establecía que si un desmovilizado omite un crimen y después acepta su responsabilidad, tiene la posibilidad de acceder a la pena alternativa.	El desmovilizado que omita su responsabilidad en un crimen, aún cuando admita su autoría posteriormente, no recibirá los beneficios.
	Cuando se cumpla la pena alternativa, será posible conceder la libertad a prueba.	Sólo puede concederse si se comprueba que no omitió la confesión de un crimen. Es posible perder los beneficios en cualquier momento.
Reparación	Confesar de forma plena los bienes no suponía un requisito para acceder a los beneficios de Justicia y Paz.	La Corte obligó a que la confesión de los delitos también implica la entrega de todos los bienes en su haber no sólo durante el proceso judicial.
	La Ley de Justicia y Paz condicionaba el deber de reparación de los victimarios al hecho de que tengan bienes. “Si los tuviese” (art. 45). Además, en el siguiente artículo, también se condicionaba la entrega de los bienes ilícitamente apropiados. “De ser posible...”.	Para la Corte los condicionamientos limitan el derecho efectivo de las víctimas a la reparación.
	La Ley aprobada partió de una noción limitada de víctima. De acuerdo con el art. 5, las víctimas son quienes directamente sufrieron el daño por un miembro de un grupo armado ilegal, a los cónyuges o compañeros permanentes y a los familiares en primer grado de consanguinidad de las víctimas asesinadas o desaparecidas también por el actor armado ilegal.	Para el alto tribunal, esta definición deja por fuera otro tipo de víctimas, como los familiares de víctimas diferentes a los homicidios y desapariciones; los familiares distintos al primer grado de consanguinidad, primero civil.

La implementación de la Ley 975 ha sido objeto de una fuerte discusión. García, Revelo y Uprimny (2010) destacan los siguientes aspectos: 1. La ley tiene un carácter residual: aproximadamente 31.600 paramilitares habrían entregado las armas, de los cuales –según el Gobierno– únicamente 3.200 deberían entrar a los trámites propios de la Ley de Justicia y Paz por estar eventualmente vinculados en crímenes atroces; 2. La mayor parte de las labores de la Fiscalía en la Ley de Justicia y Paz se ha concentrado en recibir las versiones libres de los desmovilizados, sintetizar la información y realizar centenares de exhumaciones de fosas comunes que se han encontrado gracias a las revelaciones de los desmovilizados; 3. Durante la puesta en marcha de la Ley, el Gobierno extraditó a los Estados Unidos, en mayo de 2008, a 14 de los principales jefes paramilitares, cuyas versiones para reparar a las víctimas se están quedando en ese país (García et al., 2010).

Defensores del proceso, como Eduardo Pizarro Leóngomez (2009), han asegurado que gracias a la Ley 975 de 2005 se entregaron más de 18.000 armas, se empezaron a procesar más de 34.000 delitos, hubo cárcel para los jefes paramilitares, y las víctimas empezaron a ser visibilizadas. Casi cinco años después de haber empezado a ser aplicada, Pizarro se refiere así a sus bondades: logros parciales de los procesos judiciales, depuración en las redes de apoyo político a los paramilitares (especialmente de Congresistas y Diputados), determinación de responsabilidades individuales de un número significativo de desmovilizados, garantías de no repetición que se sostienen en la disminución de los delitos contra la vida y la libertad personal. Por otra parte, para el citado analista, la “Ley de Justicia y Paz” ha generado la apropiación colectiva de la idea de las víctimas como portadores del derecho a la verdad, la justicia y a la reparación, lo cual está conduciendo a una creciente deslegitimación de la violencia ilegal [...] (Pizarro, 2009).

En esa misma línea, el director de la Comisión Colombiana de Juristas, Gustavo Gallón (2014) ha asegurado que deben resaltarse principalmente seis aspectos positivos de la “Ley de Justicia y Paz”: 1. Que los principales jefes paramilitares ya no actúan libremente y su organización, las Autodefensas Unidas de Colombia, desapareció (lo cual, asegura, no significa que haya terminado el paramilitarismo en el país); 2. Debe resaltarse que en 2014 hay menos paramilitares que antes, pese a que las cifras oficiales todavía no concuerdan; 3. Las muertes, desapariciones y otro tipo de violaciones a los derechos humanos perpetradas por los paramilitares han disminuido, pero no han cesado. Para sustentar su premisa cita un informe del programa Somos Defensores el cual afirma que durante 2013 se registraron 78 asesinatos: 15 atribuidos a paramilitares, 8 a grupos guerrilleros, 50 a desconocidos y 5 a la Fuerza Pública. 4. El desmantelamiento de los paramilitares permitió conocer el funcionamiento de las AUC de forma parcial. 5. Los procesos judiciales de la parapolítica se nutrieron a partir de las confesiones de los desmovilizados. 6. Personas y organizaciones de víctimas conocieron sus derechos y estuvieron al tanto de los avances internacionales.

A pesar de los logros alcanzados, Gallón (2014) explica que los abusos no han cesado. Según lo registrado por la CCJ, desde el 1 de diciembre de 2002, cuando el Gobierno anunció los diálogos con los paramilitares, más de 4.500 personas resultaron muertas o desaparecidas en hechos atribuidos a miembros de ese grupo armado. Además asegura que contra más del 90% de

paramilitares que se movilizaron no hay investigación judicial. Y si bien se ha defendido la exigencia de entregar versiones libres, en las que se ha logrado conocer la forma como operaban, así como también la posibilidad de que los familiares de las víctimas pudiesen encontrar los cuerpos de sus seres queridos, considera que ha habido una “notoria pasividad de la Fiscalía para investigar sobre la base de la escasa verdad revelada, a los innumerables cómplices en los más altos niveles del gobierno o de los organismos de seguridad, así como de notables empresarios nacionales e internacionales”²².

En opinión de Marco Palacios, la Ley de Justicia y Paz debe entenderse como una gran victoria de los paramilitares, “(...) pues dejó en la impunidad casi todos los crímenes de lesa humanidad; rebajó las penas desmesuradamente y acreditó un balance inadecuado entre la paz y la justicia en la reparación de las víctimas” (Palacios, 2013, p. 173).

Estas tesis, por supuesto, han recibido múltiples críticas desde diversas perspectivas conforme han avanzado los procesos judiciales²³. Los logros, límites y alcances de la Ley de Justicia y Paz siguen siendo ampliamente debatidos. A pesar de la intervención de la Corte Constitucional, que buscó reducir las asimetrías entre víctimas y victimarios, los resultados en materia punitiva parecen insuficientes: 14 condenas de un total de casi 35.000 desmovilizados. La Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz reportó el siguiente balance a 1 de diciembre de 2012:

TABLA 3: Resultados de la Ley de Justicia y Paz a cierre de 2012

Gestión de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz	
Total hechos confesados	39.546
Total víctimas relacionadas en hechos confesados	51.906
Principales delitos en hechos confesados	
Masacres	1.046
Homicidios	25.757
Reclutamiento ilícito	1.618
Desaparición forzada	3.551

²² Hay quienes, sin embargo, han considerado que el volumen de delitos y de sindicados ha rebasado la capacidad institucional de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz.

²³ Una de las críticas más recurrentes tiene que ver con la efectiva transición. Distintos autores se han preguntado si la Ley de Justicia y Paz implica de forma real una transición hacia la paz. Como en este caso, la normatividad fue aplicada a un solo grupo armado ilegal y las negociaciones no tuvieron en cuenta a las guerrillas, los cuestionamientos han estado relacionados a si ha habido una verdadera transición. De acuerdo con Jorge Iván Cuervo (2007), ha habido una provisión de justicia sin que termine el conflicto.

Desplazamiento forzado	11.132
Extorsión	1.168
Secuestro	1.916
Violencia sexual	96
Tortura	773
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	65
Postulados en incidente de reparación	11
Postulados con sentencia en Justicia y Paz	14
Sentencia en segunda instancia	9

Como lo evidencian estos resultados, muy pocos desmovilizados se habrían acogido a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y las deficiencias institucionales se convirtieron en un obstáculo para garantizar plenamente los derechos de las víctimas a la reparación y a la verdad, teniendo en cuenta que la Ley de Justicia y Paz puso el acento en la verdad judicial.

3. El limbo del grueso de los desmovilizados

Cuando la Ley de Justicia y Paz, aprobada por el Congreso, pasó a revisión de la Corte Constitucional, el Alto Tribunal a través de la sentencia C-370 declaró inconstitucional por errores de forma el artículo 71 que planteaba que quienes hacían parte de un grupo de autodefensas incurrieran en el delito de sedición. De acuerdo con el Observatorio de procesos de desarme, desmovilización y reintegración (2012), para ese momento se había desmovilizado el 18% de toda la estructura paramilitar y la fecha límite para su desmonte se había fijado hasta el 16 de agosto de 2006. Esta situación generó zozobra por los procesos judiciales que se aproximaban.

“El 11 de julio de 2007, ya realizadas todas las desmovilizaciones colectivas de las Autodefensas Unidas de Colombia, la Corte Suprema de Justicia limitó la posibilidad de aplicar a los desmovilizados de esas estructuras los beneficios de indulto, resolución inhibitoria, resolución de preclusión de la instrucción y cesación de procedimiento contemplados para los delitos en la Ley 782 [...] A partir de ese momento, se empieza a hablar en el país de un “limbo jurídico” de los desmovilizados de las AUC, específicamente, de aquellos que no se encontraban vinculados con delitos de interés del Derecho Penal Internacional (Observatorio de procesos de desarme, desmovilización y reintegración, 2012, p.4)”.

Así las cosas, con el fin de “llenar un vacío nacido desde el accidentado proceso de paz entre el gobierno de Álvaro Uribe y las AUC”²⁴, el gobierno de Juan Manuel Santos sancionó el 29 de diciembre de 2010 la Ley 1424, “por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”. La ley (aprobada en el Congreso de la República en un tiempo récord de dos semanas) fue creada para resolver la situación judicial de más de 24.643 desmovilizados que no fueron postulados a Justicia y Paz que hubieran incurrido en los delitos de concierto para delinquir, utilización ilegal de uniformes e insignias, equipos transmisores o receptores y porte ilegal de armas o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas.

La “Ley de los desmovilizados”, como es conocida, obliga a que los ex-miembros de grupos armados ilegales que hayan entregado las armas contribuyan de forma efectiva a la verdad ante el Centro de Memoria Histórica y reparen a las víctimas, a cambio de la suspensión de la privación de la libertad. Los beneficios, en términos generales, son los siguientes: suspensión tanto de ordenes de captura y de la detención preventiva como de la pena privativa de la libertad. Los desmovilizados podrán ser condenados a uno o a varios delitos, pero no pagarían cárcel²⁵.

Tras su promulgación, se han expedido cuatro decretos que la reglamentan, ya sea para ampliar las funciones del Centro de Memoria Histórica, modificar la estructura de la Procuraduría y de la Fiscalía o para especificar los beneficios jurídicos y las condiciones para acceder a ellos. Posteriormente, –pese a las demandas de inconstitucionalidad radicadas por colectivos de abogados y por el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, que consideraban que la norma contribuía a la impunidad– la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 1424, el 13 de octubre de 2011. Sin embargo, tuvo en cuenta algunos de los argumentos de los demandantes, quienes, entre otros aspectos, criticaban que las declaraciones de los desmovilizados no tuvieran efectos judiciales. La Corte finalmente estableció que, a pesar de que

²⁴ Gobierno tiene listo el decreto que reglamenta la Ley 1424 de 2010. (2011, 7 de julio) *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/gobierno-tiene-listo-el-decreto-reglamenta-ley-1424-de-articulo-282808>

²⁵ Los requisitos son los siguientes: Estar cumpliendo o haber cumplido de manera oficial la Ruta de la Reintegración; no haber sido condenado por delito doloso con posterioridad a su desmovilización; ejecutar actividades sociales; realizar actividades de reparación, y comprometerse a contribuir con la memoria histórica.

el desmovilizado no puede incriminarse a sí mismo o a su familia, sus declaraciones sí pueden utilizarse contra otras personas²⁶.

La aprobación e implementación de la Ley 1424 de 2010 sigue generando inquietudes entre los desmovilizados, las víctimas y las entidades gubernamentales que tienen competencia en esta materia. De acuerdo con el Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional (2010), las dudas se pueden concretar en los siguientes aspectos: la especificación sobre quiénes acudieron a la convocatoria; los alcances jurídicos de los hechos relatados por los desmovilizados; el término para la ejecución de los procesos de investigación y juzgamiento; los mecanismos extrajudiciales para reparar a las víctimas, así como las medidas para la reconstrucción de la memoria histórica.

Capítulo III: Marco Legal para la Paz

Con la llegada de Juan Manuel Santos al poder fue contemplada una vez más, y de forma inesperada, la posibilidad de alcanzar la paz mediante la negociación con los grupos guerrilleros, inicialmente con las FARC-EP. “La puerta del diálogo no está cerrada con llave”²⁷, dijo el Presidente Santos en su discurso de posesión, cuando aún se ignoraba la posibilidad de que el Gobierno y la guerrilla realizaban acercamientos para concretar una mesa de diálogo.

La ‘llave para la paz’ dio el primer paso para su materialización el 13 de septiembre de 2011 cuando se radicó ante el Congreso de la República un proyecto de Ley que buscaba determinar mecanismos de justicia transicional cuyo objetivo fuese la terminación del conflicto armado y el logro de una paz estable y duradera. La iniciativa, conocida como Marco Legal para la Paz, generó desde entonces una gran polémica. Por un lado, estaban quienes afirmaban que el establecimiento de una mesa de negociaciones con la guerrilla podría derivar en un retroceso en seguridad y, por el otro, que debido a la gravedad de los delitos cometidos por las guerrillas, las

²⁶ Salvavidas a los desmovilizados. (2011, 15 de octubre). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/salvavidas-desmovilizados/247880-3>

²⁷ La puerta al diálogo no está cerrada con llave. (2010, 7 de agosto). *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/puerta-del-dialogo-no-esta-cerrada-llave-juan-manuel-sa-articulo-217858>

negociaciones debían seguir los estándares fijados por los estándares jurídicos internacionales y nacionales. También levantaron su voz quienes aseguraban que legislar sobre la paz cuando no había claridad sobre los acercamientos con los grupos guerrilleros era un ejercicio hipotético sin sentido²⁸. A pesar de las posiciones encontradas, el Marco Legal para la Paz fue finalmente aprobado por el Congreso de la República el 14 de junio de 2012, luego de ocho debates, y se convirtió en una nueva reforma constitucional (Uprimny et al., 2013).

El Marco Legal para la Paz se concretó a través del acto legislativo 01 de 2012, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Este, sería entonces la llave para crear las condiciones de negociación entre el Gobierno y los grupos armados ilegales.

A lo largo de su trámite, los promotores del Marco Legal para la Paz se apoyaron en los exiguos resultados de la Ley de Justicia y Paz para demostrar que ese mecanismo, en su opinión, no había funcionado. Incluso, el Presidente Santos reiteró que se debían “asimilar las lecciones del pasado y aprender de los errores cometidos” con el fin de impulsar un nuevo mecanismo de justicia transicional. Su premisa, replicada por sus más cercanos alfiles en el Congreso de la República²⁹, responde al planteamiento de Elster (2006), según el cual los procesos transicionales se basan en las experiencias previas y en aprender de los errores del pasado (p.16).

1. Elementos centrales del Marco Legal para la Paz

²⁸ Alejo Vargas, en junio de 2012, antes de que el gobierno revelara los acercamientos con la guerrilla de las Farc, escribió un artículo titulado ¿Marco para la paz sin proceso de paz?, mediante el cual hacía un recorrido sobre el debate que hasta entonces se había generado la propuesta de un nuevo instrumento de justicia transicional, pero indicaba que para ello era necesario viabilizar un proceso de negociación de paz. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0308/articulo02.html>

²⁹ Latorre (2013) recoge las posiciones de algunos congresistas que respaldaban el MLP. Por ejemplo, indica que Carlos Edward Osorio del partido de la U, ponente del proyecto, hizo alusión a los escasos resultados de la Ley de Justicia y Paz para evidenciar la imposibilidad de volver a aplicar un esquema de investigación individual. A su vez, el representante a la Cámara Alfonso Prada del Partido Verde, coautor, dijo que debían implementarse criterios de priorización para evitar que, como sucedió en Justicia y Paz, los desmovilizados que no resolvieran su situación jurídica eran más proclives a formar parte de las bandas criminales. Por su parte, Guillermo Rivera, quien en principio se mostró en contra del MLP y posteriormente los respaldó, se refería al “colapso” de la Ley de Justicia y Paz, la cual, en su opinión, más que justicia transicional, se había convertido en justicia ordinaria.

Del texto aprobado por el Legislativo es posible colegir las siguientes particularidades: 1. Que el artículo transitorio 66 de la Constitución Nacional constitucionalizó la justicia transicional en Colombia, a diferencia de los mecanismos previos que habían partido de leyes (Uprimny et al., 2013). 2. El texto parte de la idea de que los instrumentos de justicia transicional son excepcionales y, por un lado, tienen como objetivo la terminación del conflicto y el logro de la paz estable y duradera, mientras que por el otro, buscan garantizar “en el mayor nivel posible” los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. 3. Se contempla, a través de una ley estatutaria, la reglamentación del trato diferenciado para los distintos grupos al margen de la ley “que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado”. 4. Se establece que a través de ley estatutaria se definirán los deberes estatales de investigación y sanción. 5. Se determina que “en cualquier caso”, se crearán mecanismos extrajudiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. Uprimny et al., (2013) han señalado que no es claro si estos mecanismos serán adicionales a los ya creados en la legislación o si son suficientes los creados con la ley 1448 de 2011). 6. Se determinó que “una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones”. Este punto tampoco es claro. Si bien la Comisión de la Verdad es de las pocas certezas que se incluyen en el Marco Legal para la Paz, en este caso no se especifica si se hará realidad a través de una Ley Estatutaria o de una ley ordinaria. Por otra parte, el condicional “podrá” se refiere a la posible inclusión de unas “recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección”. 7. Se hace referencia a los criterios de selección y priorización, que considera “inherentes a los instrumentos de justicia transicional” (se especifica que el Fiscal General de la Nación “deberá” determinar los criterios de priorización para la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y al DIH). Por su parte, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno, “podrá” determinar:

“(…) Los criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La Ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección” (p.2).

8. El Congreso de la República fijó las condiciones para acceder al tratamiento especial penal: entre ellas la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral a las víctimas, la liberación de todos los secuestrados, así como la desvinculación de los menores reclutados.

De acuerdo con los párrafos incluidos por el Congreso de la República (2012), los instrumentos aplicarán a quienes se desmovilicen de forma colectiva e individual; especifica que no podrán beneficiarse los grupos armados que no hayan hecho parte del conflicto armado ni los desmovilizados que sigan delinquir. El artículo transitorio número 67 quedó de la siguiente manera en la Constitución Política:

“Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos” (p.3)

Como pudo verse, el texto está cargado de supuestos (podría, deberá, en el mayor nivel posible), que abren diversas puertas de interpretación en el momento en que deba ser reglamentado. Asimismo, su redacción es confusa y en algunos casos las propuestas son repetitivas. El resultado de aquella propuesta que buscaba “no repetir los errores del pasado” terminó siendo una norma polémica, estructurada sobre una confluencia de intereses políticos. Como bien afirma Uprimny (2006), la justicia transicional es también transaccional pues se trata de un proceso político lleno de intereses.

2. Los dilemas de la Justicia Transicional tras la aprobación del Marco Legal para la Paz

Durante y después de que el Congreso de la República hubiera sacado adelante el Marco Legal para la Paz, desde distintas orillas creció la polémica sobre el modelo que se le daba a la norma. ¿Se busca darle prioridad a la paz por encima a la justicia? ¿De qué forma se garantizarían los derechos de las víctimas? ¿Qué mecanismos de justicia serían más apropiados, la retributiva o la

restaurativa? ¿Cómo y cuánto castigo se dará a los responsables de cometer graves violaciones de derechos humanos y del DIH? ¿Cómo crear una fórmula que además responda a los estándares internacionales exigidos? Sin importar qué mecanismos se escojan, no hay ninguna respuesta universalmente correcta. Como lo mencionaba Springer (2010), la justicia en tiempos de transición no ofrece una fórmula perfecta.

A pesar de que el Marco Legal para la Paz no impone una fórmula de transición concreta, abre el escenario a ciertas alternativas, pero su resultado no satisfizo los intereses de un amplio sector de la sociedad (Uprimny et al., 2013). Desde distintas orillas hubo voces de protesta, entre ellas, distintas ONG como la Comisión Colombiana de Juristas y Human Rights Watch; tendencias políticas como el Centro Democrático; instituciones en cabeza del Procurador General de la Nación; organizaciones civiles y grupos de víctimas; y las FARC-EP, cuyas demandas pueden concretarse en tres posiciones: 1. quienes respaldan la priorización y la suspensión total de la pena para los máximos responsables; 2. Quienes consideran que no puede haber ni selección ni suspensión total de la pena para los máximos responsables y; 3. Quienes consideran que no debe haber medidas retributivas para los responsables. En el **Anexo No. 1** expondremos sus posturas.

3. Los borradores conjuntos alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana

Según Muller (citado por Latorre, 2013), las motivaciones de los actores se expresan en las ideas que difunden. De acuerdo con esto, la tensión fundamental de la justicia transicional (justicia vs. paz) se concreta y se materializa en el contenido de los borradores a los que han llegado el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Éste es un tema difícil de abordar. Como hemos visto, el castigo no es suficiente para alcanzar la reconciliación; el perdón no es un derecho privado de las víctimas sino de toda la sociedad; y tampoco es suficiente afirmar que sin amnistía no habrá ni acuerdo ni reconciliación posible (Orozco, 2005).

Mientras que el Marco Legal para la Paz establece una serie de pautas generales para la aplicación de un modelo de justicia transicional (que tiene dosis más altas de castigo, de verdad, reparación y participación en política), en la Mesa de Negociación de La Habana parece negociarse un modelo de justicia transicional relativamente distinto, en el que se le da una

preponderancia más explícita a la búsqueda de la paz por encima del valor de la justicia. El “Acuerdo general para la terminación del conflicto”, firmado el 26 de agosto de 2012 y publicado en 2014, se constituye en la herramienta más clara para ratificar o desechar esta hipótesis. ¿Cuál es el modelo de justicia transicional que se insinúa en dicho acuerdo? ¿Coincide lo planteado en los borradores con el modelo de Justicia transicional propuesto en el Marco Legal para la Paz? ¿Busca responder lo acordado a los imperativos internacionales de justicia que debe cumplir el Estado colombiano?

En primer término, las partes acuerdan que el objetivo principal de las negociaciones consiste en poner fin al conflicto “como condición esencial para la construcción de una paz estable y duradera”. En el Acuerdo General, la agenda de negociaciones fue dividida en los siguientes siete puntos: 1. *Tierras y política agraria*, que tiene en cuenta temas como el acceso y el uso de la tierra, las tierras improductivas, la formalización de la propiedad, la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva; también contempla programas de desarrollo, infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social, estímulo a la producción agropecuaria y un sistema de seguridad alimentaria. 2. *Participación política*, que habla de los derechos y las garantías para la oposición política y para los movimientos que surjan tras el acuerdo. A su vez, se incluyen mecanismos democráticos de participación directa y medidas efectivas mayor participación en política de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable. 3. *Fin del conflicto*, que integra todo lo que tiene que ver con cese al fuego y de hostilidades, la dejación de armas y la reincorporación de la guerrilla de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social o político). Además, el Gobierno “coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP”; 4. *Solución al problema de las drogas ilícitas* consta de tres aspectos: programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, programas de prevención del consumo y salud pública, y solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos. 5. *Víctimas*, que busca resarcir los derechos humanos de las víctimas a la “verdad”. 6. *Implementación, verificación y refrendación* de todos los acuerdos. 7. Reglas de juego entre los actores. Los acuerdos parciales a los que a la fecha han llegado el Gobierno y las FARC-EP son: Tierras y política agraria, participación política y solución al problema de las drogas ilícitas.

Capítulo IV: Relación entre el Marco Legal para la Paz y los borradores de la Mesa de Negociación de La Habana

Luego de tres décadas de negociaciones frustradas entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos se propuso entablar una nueva Mesa de Negociación con la guerrilla más grande y más antigua de Colombia. Sin embargo, las reglas de juego para hacer la paz, como lo habíamos mencionado al comienzo de este escrito, han cambiado significativamente. De acuerdo con Uprimny (2013), antes la paz podía ser concebida de forma exclusiva en términos políticos y, posteriormente, los acuerdos se blindaban con la ayuda unos buenos juristas, como sucedió con los procesos de desmovilización colectiva de finales de la década de los 80 e inicios de los 90.

En aquellas experiencias se otorgaron amnistías e indultos y si bien se excluían de aquellos beneficios los actos de ferocidad y barbarie y los homicidios cometidos en estado de indefensión, no existían condicionamientos jurídicos frente a la verdad y la reparación. Sin embargo, debido a los desarrollos que ha alcanzado el derecho internacional existen hoy límites jurídicos que acentúan los dilemas para conseguir la paz negociada. Iván Orozco (2005) recuerda que la creación de la Corte Constitucional con la Constitución Política de 1991 coincidió con lo que él denomina la nueva ‘conciencia humanitaria’, es decir, el nuevo paradigma globalizante, en el que prima la memoria sobre el olvido y el castigo sobre el perdón.

Dado que, por un lado, las exigencias internacionales de justicia parecen servir como reguladoras de un eventual acuerdo político y, por el otro, es claro que deben ofrecerse incentivos a las guerrillas (no vencidas en el campo de batalla) para que entreguen las armas, buscaremos determinar además si el modelo de justicia transicional que se insinúa tanto en el Marco Legal para la Paz como en los textos de los borradores alcanzados hasta ahora en la Mesa de Negociación de La Habana, se enfrenta a la visión tradicional, en la que la justicia se opone a la paz, o si por el contrario ambas visiones se reclaman como complementarias.

La situación colombiana evidencia, una tensión entre la forma como se deben satisfacer los imperativos mínimos de justicia y los derechos de las víctimas con las dinámicas de las

negociaciones de paz. En ese entendido, por un lado, el Congreso de la República aprobó el Marco Legal para la Paz, en el que se busca cumplir de alguna manera con los límites jurídicos, y por el otro, en una dirección al parecer alterna, se han llevado a cabo los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP.

Con base en los principios de Joinet (citados por Botero & Restrepo, 2006) de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (y otras reformas institucionales), analizaremos cuáles son las dosis de cada uno de estos pilares en el Marco Legal para la Paz, en el texto del Acuerdo general para la terminación del conflicto, y en los textos de los borradores que han sido divulgados hasta el momento: Participación política; Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral; y Solución al problema de las drogas ilícitas. Así mismo, incluiremos la categoría de paz, que según la visión tradicional se pone en inevitable tensión con las demás categorías. A la luz de estas herramientas, se buscará determinar si en aras de la consecución de la paz se sacrificará en alguna medida el valor de la justicia o los derechos de las víctimas y de esta manera conocer qué fórmula (o fórmulas) de justicia transicional se empieza a configurar en el país.

De manera adicional se hará seguimiento de la categoría participación política, debido a que tanto en el Marco Legal para la Paz, como en el borrador sobre participación política se hace especial énfasis en que los miembros de la guerrilla, en caso de llegar a un acuerdo final, podrán ejercer “la oposición y ser verdaderas alternativas de poder”. Esta categoría a nuestro modo de ver refuerza el valor que se le asigna a la paz, por encima de los demás principios.

A través de un análisis cuantitativo en cinco matrices (**Anexo No. 2**), se establecerán los énfasis (la cantidad de menciones explícitas que se hacen sobre estas categorías³⁰) y los silencios existentes frente a cada una de ellas.

1. TABLA 4: Marco Legal para la Paz (MLP)

Actor al que está dirigido	Verdad	Justicia	Reparación	G. de no repetición	Participación política	Paz
----------------------------	--------	----------	------------	---------------------	------------------------	-----

³⁰ Los indicadores que cuentan con asterisco hacen referencia a que ya hacen parte de otra casilla y que pueden estar presentes también en otra columna.

Sin establecer	1	2	1*			2
Agentes del Estado						
Guerrilla		3			1	

El Marco Legal para la Paz, que fija herramientas generales de justicia transicional³¹, hace énfasis en los instrumentos de justicia que eventualmente se aplicarán en caso de llegar a algún acuerdo con los grupos armados ilegales. Se hace mención explícita, aunque con una profundización incipiente, de cinco aspectos relacionados con las medidas judiciales y extrajudiciales que se deberán tomar para la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Se trata de la categoría con mayor número de menciones, incluso por encima de la que tiene que ver con la paz.

Las dos primeras menciones se refieren a: 1. El tratamiento diferenciado que se les dará a los miembros de grupos armados ilegales y a los agentes estatales en el marco del proceso transicional; y 2. A los mecanismos de justicia transicional, ya sean judiciales o extrajudiciales, a los que se recurrirá para garantizar los deberes de investigación y sanción y los instrumentos extrajudiciales para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

En estos dos primeros puntos no sólo se contemplan medidas judiciales para quienes hayan participado en el conflicto, sino que se abre la posibilidad de que el Estado pueda cumplir su deber de investigar y sancionar ese tipo de delitos a través de mecanismos extra-judiciales, es decir a través de su comparecencia ante una Comisión de la Verdad o mediante la contribución a la reparación de las víctimas como medida de castigo. Lo que no es claro es si se concretarán nuevas medidas para éste último aspecto o si se aplicará la Ley de Víctimas para tales fines y, como se puede observar en el recuadro, tampoco hay mecanismos en los que se haga evidente las garantías de no repetición.

Acto seguido se refiere a: 3. Los criterios de selección y priorización; 4. La facultad que tendrá el fiscal para fijar los criterios de priorización y selección; 5. El deber que tiene el Estado de

³¹ Uprimny (2013) asegura que el artículo transitorio 66° constitucionalizó la justicia transicional en el país y afirma que hasta ese momento los procesos transicionales habían partido de leyes, lo cual había dado lugar a cuestionar su sustento normativo.

investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Frente a estos puntos, el Marco Legal para la Paz hace alusión al deber que tiene el Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y plantea que el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional y, mediante una Ley Estatutaria reglamentará los criterios de selección³² para investigar a los máximos responsables de los delitos más graves (lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra cometidos de manera sistemática). Con la fijación de estos criterios, el Marco Legal para la Paz parece alejarse de la postura maximalista, porque no busca castigar a todos los responsables³³, pero tampoco es completamente minimalista debido a que hay dosis de justicia retributiva.

Lo que el Marco Legal para la Paz parece buscar con la fijación normativa de una relativa persecución penal es la no activación de la competencia de los tribunales internacionales que han insistido en el castigo a los responsables de ese tipo de crímenes³⁴. Se trata entonces un blindaje jurídico a un posible acuerdo con los grupos armados ilegales en el que se mantenga un relativo equilibrio entre las exigencias de justicia y la imperiosa necesidad de alcanzar la paz a través de las negociaciones. No obstante, a pesar de ser la categoría con mayores menciones, esto no significa que los estándares de justicia sean tan altos que se ponga el acento en la justicia retributiva. De hecho, abre la posibilidad de ofrecer diversos beneficios y alternativas a la privación de la libertad.

³²López (2010) asegura que contrario a esta postura, las investigaciones exhaustivas paradójicamente pueden conducir a que se produzcan resultados tendientes a la impunidad. El jurista defiende la selectividad, ya que considera que se trata de un mecanismo de “reducción de complejidad para el procesamiento de la empresa criminal” (p.65).

³³ En este caso podemos retomar a Cuervo (2007), quien afirma que ninguna sociedad ha logrado individualizar, juzgar y castigar a todos los responsables.

³⁴ De conformidad con lo que afirma Uprimny (2013), el fallo la masacre del Mozote, en El Salvador, es una muestra de que en aras de hacer la transición hacia la paz, el cumplimiento de las obligaciones internacionales no implica investigar y juzgar a todos los responsables y que, eventualmente, es admisible la selección y priorización los casos. Aunque dice que la Corte IDH no lo afirma de manera explícita, sí se sugiere por “la inclusión del Acuerdo de Paz como uno de los parámetros de análisis sobre la legitimidad de la Ley de Amnistía” (p. 76).

El Marco Legal para la Paz establece las medidas para aplicar los beneficios penales: los casos, los requisitos y las condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; autorizar la renuncia condicionada de la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La Ley Estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para aplicar los criterios de selección. Como lo analiza Uprimny et al. (2013), el primer beneficio implica que la persona que cumpla con tales condiciones tiene la posibilidad de ser relevado de la condena impuesta, al parecer incluso para los máximos responsables; el segundo contempla que a aquellas personas que se investigue, juzgue y procese no precisamente tendrán que pagar cárcel; el tercero se acepta la renuncia a la persecución judicial de los casos no seleccionados (p. 177). “[...] De acuerdo con esto, podría existir investigación y sanción en algunos casos seleccionados bajo el criterio de “los más responsables”, suspensión de la pena para otros, condena para otros, pero con sanciones que no requieren pena privativa de la libertad, etc.” (Uprimny et al., 2013, p.177).

Aunque en principio el Marco Legal para la Paz tiene el interés de imponer condiciones de justicia de forma igualitaria (aunque diferenciada) de las partes en la contienda, tanto para guerrillas como para los agentes del Estado, la responsabilidad estatal en el conflicto parece diluirse desde el momento en que se plantea la selección y priorización de algunos crímenes y los responsables bajo los criterios de gravedad y grados de responsabilidad. Si bien no se afirma de modo evidente si estos puntos fueron diseñados de forma exclusiva para uno de los actores, es posible deducir que estas modalidades de justicia estarán dirigidas a los actores armados ilegales, ya que los beneficios sólo aplicarían a quienes “dejen las armas”, “reconozcan su responsabilidad” y contribuyan “al esclarecimiento de la verdad, a la reparación de las víctimas, a la liberación de los secuestrados y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente”.

Desde La Habana, los jefes del equipo negociador de la guerrilla de las FARC-EP han rechazado el Marco Legal para la Paz por tratarse, en su opinión, de una decisión “unilateral del Gobierno” y que está “fuera de contexto”; de acuerdo con “Pablo Catatumbo”:

“Jamás nuestra contraparte en la confrontación consideró tomar en cuenta los planteamientos que tiene la insurgencia sobre el tema de la juridicidad o de los parámetros de la llamada transición a un estadio posterior a la firma de un Acuerdo final de paz o, más aún, para la antesala de esa época”³⁵.

En distintos pronunciamientos, los jefes guerrilleros han asegurado que el modelo propuesto por el Congreso de la República sólo tiene sentido cuando una de las partes ha sido vencida en el campo de batalla y la parte victoriosa de la contienda impone un modelo de transición bajo sus propias reglas. En su opinión, en este caso las negociaciones imponen una situación distinta, ya que en caso de crear un marco “debe ser producto de análisis y decisiones conjuntas”.

“Para los efectos de lo que se construye en La Habana, ese acto legislativo no existe, porque no ha sido consensuado...los temas que pretende definir y reglar este acto legislativo nunca han sido objeto de estudio en la mesa de diálogo”³⁶

Orozco (2012) ha sostenido que para diseñar un modelo de justicia transicional que sirviera para cobijar a los grupos guerrilleros (nacidos de la Violencia Liberal-Conservadora de los años 50 y la violencia social-revolucionaria de la Guerra Fría) es necesario tener en cuenta que su identidad ha sido construida alrededor de una narrativa jurídico-penal que los representa como combatientes, como delincuentes políticos en rebeldía y en guerra contra el Estado. El autor se refiere a que esta condición les promete un tratamiento privilegiado y que les permite optar por la amnistía o el indulto y por las salidas políticas negociadas. “Bajo ese supuesto, no va a resultar fácil convencer a la dirigencia guerrillera de que en el marco de la nueva conciencia humanitaria [...] deberán ir a la cárcel en pie de igualdad con los paramilitares, como delincuentes a secas” (p.9).

Estos planteamientos, que niegan el castigo penal, se adecúan a lo que indica Orozco (2012), según lo cual los líderes guerrilleros prefieren el aniquilamiento al simple sometimiento, a que sean igualados con los paramilitares o a que sean enviados a prisión³⁷. “Parecería pues que no

³⁵ Farc rechazan el marco para la paz. (2013, 6 de agosto). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-rechazan-el-marco-paz-articulo-438326>

³⁶ “Timochenko le da una patada al marco para la paz”: Procurador. (2014, 13 de agosto). *Diario Vanguardia*, Recuperado de <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/273651-timochenko-le-da-una-patada-al-marco-para-la-paz-procurador>

³⁷ Así lo reiteró Pastor Alape, miembro del secretariado de las Farc, en mayo de 2015. Aseguró que era necesario crear una comisión de esclarecimiento de la verdad y no descartó un sitio de reclusión especial tanto para los miembros de esa guerrilla, como para políticos, empresarios y militares. Gómez, M. (2015, 31 de mayo). *Farc no descartan reclusión especial*. *El Tiempo*. Recuperado de

hay transacción posible entre las exigencias de impunidad de los jefes guerrilleros y las demandas de justicia del derecho contemporáneo” (Orozco, 2012, p.9)³⁸.

Para ayudar a dirimir este dilema (o por lo menos para ofrecer otro tipo de alternativas diferentes a las judiciales), un modelo de “castigo de lo imperdonable” que sirve como referente, fue el implementado en Sudáfrica, en donde la Comisión de Verdad y Reconciliación adoptó un modelo de amnistía individualizada para aquellos delitos que al haber sido cometidos con una finalidad política se constituyó como un sustituto de la justicia. A pesar de que el Estado sudafricano todavía no había ratificado el tratado de sometimiento a la jurisdicción a la nueva Corte Penal Internacional, el modelo recibió un amplio apoyo internacional para que primara la reconciliación sobre la justicia y el perdón sobre el castigo (Orozco, 2005).

No obstante, aunque en el caso colombiano nos enfrentamos a una situación distinta, el modelo de la Comisión de la Verdad puede servir como válvula de escape para resolver la tensión entre la justicia y la reconciliación. El Marco Legal para la Paz hace una exigua referencia a la creación de una Comisión de la Verdad como mecanismo extrajudicial para satisfacer los derechos a las víctimas y a la sociedad en general a conocer los hechos ocurridos durante el conflicto armado. A través de una Ley, dice el acto legislativo, se definirá su objeto, composición, atribuciones y funciones. Si bien no especifica sus labores ni cómo operará, establece que la Comisión de la Verdad “podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección”.

Sin embargo, lo que no se especificó fue complementado en junio de 2015, cuando el Gobierno Nacional y la guerrilla llegaron a un acuerdo para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia

<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-con-alias-pastor-alape-negociador-de-las-farc/15860135>

³⁸ En este entendido, el tratamiento privilegiado que han exigido los guerrilleros de delincuentes políticos ha sido, a juicio del citado autor, rápidamente derrotado. “La muerte jurídica de la figura de la “conexidad” acabó por lo menos temporalmente con la posibilidad de asumir los delitos-medio en el delito-fin y con ello, con la posibilidad de ofrecer alguna impunidad a los rebeldes” (Orozco, 2005, p.302). Sin embargo, está de acuerdo en que sería jurídicamente posible de ya sea de forma negociada o de manera unilateral que se establezcan listados limitados de los casos que se van a investigar y que se concreten criterios como la gravedad de los crímenes.

y la no repetición mediante la creación de una Comisión de la Verdad que tendrá una duración de tres años y que estará integrada por 11 personas (de las cuales 3 pueden ser extranjeras) que serán escogidas por un comité de elección de 9 personas, a quienes se les exigirá una imparcialidad frente al Gobierno Nacional y frente a las FARC. “Este será un mecanismo independiente e imparcial de carácter extrajudicial y tendrá como finalidad garantizar la participación de las víctimas del conflicto, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad”³⁹. Según lo divulgado, los objetivos serán tres: 1. Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, ofreciendo una explicación amplia de la complejidad del conflicto, principalmente los hechos no conocidos; 2. Tendrá la labor de promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas, cuyos derechos fueron vulnerados y se hará reconocimiento de responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron de forma directa o indirecta en el conflicto armado; 3. Promoverá la convivencia en los territorios, en donde deberá existir un ambiente de diálogo y espacios en los que las víctimas se vean dignificadas. La Comisión de la Verdad, tal y como está planteada, responde a los objetivos principales descritos por Priscilla Hayner (2002), para quien este tipo de medidas extrajudiciales tienen la misión de: descubrir, clarificar, atender las necesidades de las víctimas y avanzar en la responsabilidad individual, efectuar reformas, promover la reconciliación, reducir el conflicto pasado y enfocarse en las víctimas.

Según el acuerdo entre las partes, la Comisión de la Verdad tendrá tres tareas principales: primero, establecer un mecanismo de participación amplio de víctimas y victimarios (que hayan participado de forma directa o indirecta en el conflicto, ya sean jefes de las FARC, paramilitares, miembros de la Fuerza Pública y empresarios o políticos que financiaron o alentaron a los grupos armados ilegales); segundo, la Comisión deberá contribuir al reconocimiento de las víctimas por parte de los autores de los delitos, quienes podrán reconocer su responsabilidad de forma individual o colectiva; tercero, contrastar y verificar la información que se recolecte.

³⁹ Los tres objetivos que tendrá la Comisión de la Verdad. (2015, 4 de junio) *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/comision-de-la-verdad-en-los-dialogos-de-paz/15891856>

Aunque los delegados del Gobierno y de la guerrilla aseguraron que este mecanismo busca además contribuir a la reparación (la verdad tiene una virtualidad reparadora⁴⁰), a las garantías de no repetición y a la justicia, éste último punto todavía es objeto de debate en la mesa de negociaciones. En el caso colombiano, la Comisión de la Verdad –como se mencionó en la caracterización de los mecanismos judiciales institucionalizados de búsqueda de la verdad– no tendrá efectos judiciales. Esto quiere decir que a partir de las declaraciones de los responsables de lo ocurrido a lo largo del conflicto no se abrirá una investigación judicial, pero lo que sí se estableció es que quienes acudan a la Comisión de la Verdad para hacer una reconstrucción de los hechos sí tendrán un tratamiento especial en caso de que tengan procesos penales abiertos en su contra. A esto habría que sumarle los problemas que enfrentará la Comisión durante su implementación. Springer (2010) sostiene que entre dichos problemas se destaca el trabajo bajo presión que se compara con la magnitud de sus tareas y que contrasta con el tiempo (en este caso, 3 años) para desarrollarlas. Luego de su creación, “deberá enfrentarse a los desafíos de autoridad, se ocupará de cuestiones de procedimiento y de fondo y compilará un archivo de casos y material probatorio [...]” (p.72). Pero también deberá responder preguntas relacionadas con el tipo de información que se manejará, la prioridad que se les va a dar a los casos, la metodología que se empleará y sobre todo se tendrá que resolver el siguiente interrogante: ¿Qué tipo de verdad y para quién? (Hayner, citada por Springer, 2010).

Otro componente que evidencia que el Marco Legal para la Paz está dirigido principalmente a los miembros de los grupos armados ilegales es el artículo transitorio 67°, el cual afirma que una Ley Estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para viabilizar su participación en política. Es apenas lógico determinar que este artículo no busca la participación política de los agentes del Estado. Las condiciones que impone el MLP para hacer realidad este incentivo es que no podrán ser considerados conexos con el delito político aquellos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio de manera sistemática. Por lo tanto, no podrán ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos, pero quedan dudas respecto de si los que no están dentro del grupo de los seleccionados podrán participar en política. Este punto se muestra como una garantía que ofrece el Estado colombiano para que los guerrilleros no sólo depongan las armas, contribuyan a la construcción

⁴⁰ Por esta razón el indicador de la Comisión de la Verdad es repetido en la categoría de reparación.

de paz, sino para que puedan tener vocería política dentro del sistema legal. La participación política, como lo veremos más adelante, ha ocupado una posición predominante para la guerrilla, ya que como lo afirma Bejarano (2010) el grueso de las peticiones de reforma que han sido formuladas por las guerrillas durante los últimos 25 años se han concentrado alrededor de la reforma política.

Como se había planteado previamente, el Marco Legal para la Paz nos indica que el esquema de *perdones responsabilizantes* es el modelo general de justicia transicional que se perfila para ser aplicado en Colombia, el cual se basa en procesos de negociación de paz y tiene en cuenta los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como los deberes estatales para garantizar su cumplimiento. Ambos procesos se adecúan a la caracterización hecha por Uprimny (2006):

“[...] La concesión de perdones ha de ser excepcional e individualizada, y debe regirse por el principio de proporcionalidad, que indica que el perdón de los victimarios sólo es justificable cuando constituye una medida existente para alcanzar la paz y la reconciliación nacional, y cuando es proporcional a la gravedad de los actos cometidos por el inculpado, a su grado de mando y a las contribuciones que haga a la justicia” (p.28).

Además, puede enmarcarse en esta tipología teórica debido a que cumple con los siguientes parámetros: 1. A mayor gravedad del crimen, menor posibilidad de perdón; 2. A mayor nivel de mando, menos posibilidad de perdón; 3. A mayor contribución a la paz, a la verdad y a la reparación, mayores posibilidades de perdón (Uprimny, 2006).

En resumidas cuentas podemos afirmar que, primero, el componente de justicia (el más nombrado en el Marco Legal para la Paz) tiene un doble propósito: por un lado, cumplir con los estándares mínimos exigidos por la normatividad internacional a través de la selección y priorización de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. De esa manera, se busca blindar el proceso político ante la eventual activación de los tribunales internacionales; por el otro, ponerles de presente a los actores del conflicto que no se adoptarán posturas maximalistas que puedan ir en detrimento de un acuerdo negociado. Segundo, se pretende establecer medidas extrajudiciales (como la Comisión de la Verdad) con el fin de que sirvan como complemento de la justicia retributiva y puedan mediar

entre los imperativos de justicia y la búsqueda de la reconciliación. Tercero, a aquellos mecanismos para contribuir a la verdad y a la reparación de las víctimas, se suma una serie de beneficios para que quienes hagan parte de los casos “no seleccionados” puedan reducir sus posibilidades de pagar cárcel. Cuarto, el Marco Legal para la Paz se refiere a la participación política, un incentivo claro para los miembros que dejen las armas y se logre el fin supremo de la consecución de la paz. En quinto lugar, se observan silencios evidentes frente a la obligación que tiene el Estado de reparar a las víctimas y a garantizar que los hechos que derivaron en el conflicto armado no vuelvan a ocurrir.

En este orden de ideas, aunque existe una tensión evidente para encontrar una fórmula que logre poner en equilibrio las exigencias de justicia con las necesidades de lograr la paz, es posible determinar (con base en los beneficios contemplados de justicia y el incentivo de la participación política) que se pretende lograr una complementariedad entre la justicia y la paz.

2. TABLA 5: Acuerdo general y borradores conjuntos

	Verdad	Justicia	Reparación	No repetición y otras reformas	Participación Política	Paz
Acuerdo general para la terminación del conflicto	1		1	1	3	5
Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral			4	45		5
Participación política: apertura democrática para construir la paz				72	34	6
Solución al problema de			3*	113		4

las drogas ilícitas						
------------------------	--	--	--	--	--	--

Siguiendo el dilema tradicional de la justicia transicional (justicia vs. paz), tanto en el “Acuerdo general para la terminación del conflicto” como en los borradores conjuntos de la Mesa de Negociación de La Habana, la balanza tiende hacia el lado de la paz. Esta vez, es posible observar un sacrificio completo de la justicia en aras de la consecución de la paz, debido a que no hay una solución o al menos una propuesta sobre este particular.

Ahora bien, es cierto que aún resta por discutir los puntos sobre: víctimas (en el que se concretarían medidas de reparación), el de fin del conflicto (en el cual probablemente se destrabe por completo el tema de la justicia) y el relacionado con la implementación, verificación y refrendación (que abarcaría la totalidad de los acuerdos). No obstante, el estudio sistemático de los borradores nos dicen que hasta ahora la categoría con mayor cantidad de menciones es la de garantías de no repetición y otras reformas institucionales, las cuales son fruto parcial de las negociaciones, seguida por el número de afirmaciones o propuestas alusivas a la participación política. Podemos entender la importancia de estas dos últimas categorías como instrumentos para la consecución de la paz. Por el contrario, las principales medidas para satisfacer los derechos de las víctimas (verdad, justicia y reparación) apenas tienen unas mínimas menciones.

2.1 Acuerdo general para la terminación del conflicto

En la hoja de ruta que siguen el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC se pone de presente, desde el principio, que las partes asumen su disposición de poner fin al conflicto armado y que el trabajo que se desarrolle durante las negociaciones estará enfocado, principalmente, a construir una “paz estable y duradera”. Al ser mencionada de forma explícita en cinco ocasiones, la consecución de la paz se constituye como el valor supremo. De ella se derivan propuestas.

En un segundo lugar, se encuentra la cantidad de menciones a la participación política de la guerrilla. Este punto hace referencia a los derechos y las garantías para el ejercicio de la política para los movimientos de oposición que surjan tras el acuerdo final; mecanismos democráticos de

participación ciudadana, y las medidas efectivas para promover una mayor participación ciudadana, incluyendo la población más vulnerable. Lo que nos dice este punto es que con el fin de lograr y mantener la paz después de un acuerdo final, la guerrilla tendrá las puertas abiertas y las garantías necesarias para participar en política.

Con una mención, la categoría de reparación se encuentra en el tercer lugar. En ella se afirma que “resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo”, en el que se tratarán tanto los derechos humanos de las víctimas como la verdad. Por esta razón, ubicamos en la categoría de verdad esta mención, pese a que no es abordada con profundidad. Y, también con una sola mención, se encuentra la solución al problema de las drogas, la cual la ubicamos en la categoría de garantías de no repetición y otras reformas institucionales, puesto que se hace referencia a programas de sustitución de cultivos, programas de prevención del consumo y salud pública.

Finalmente, frente al tema de la justicia no se hace mención alguna. De hecho, las partes acordaron que, una vez se llegue a un Acuerdo Final, el Gobierno Nacional “coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP”. Debido a que esta propuesta apunta más a los beneficios penales de los miembros de la guerrilla que a medidas punitivas, ésta fue incluida en la categoría de paz.

Con base en lo anterior, el análisis de las categorías permite inferir que, por un lado, se encuentra la paz como valor supremo, reforzado por los incentivos para alcanzarla (la participación política y la revisión de la situación judicial de guerrilleros y colaboradores que estén privados de la libertad) y, por el otro, se encuentra el interés de garantizar los derechos de las víctimas, que tiene apenas unas alusiones a la verdad, la reparación y a las garantías de no repetición y, finalmente, no se contempla medida alguna de castigo punitivo representado en condenas o medidas privativas de la libertad.

2.2 TABLA 6: Participación política: apertura democrática para construir la paz

	Verdad	Justicia	Reparación	Garantías de no	Participación Política	Paz
--	---------------	-----------------	-------------------	------------------------	-------------------------------	------------

				repetición y otras reformas		
Participación política				72	34	6

De acuerdo con el análisis, en este borrador parcial encontramos que el énfasis está puesto en las tres últimas columnas de la derecha, es decir en la paz (6 menciones), la participación política (34) y en las garantías de no repetición y otras reformas institucionales (72), muchas de las cuales pueden trastocarse entre una y otra columna, ya que pueden pertenecer a una, a dos o a las tres de forma simultánea. Sin embargo, como puede observarse, no se hace mención a la justicia, a la verdad o a la reparación de las víctimas. Esas casillas permanecen vacías.

El borrador parte de la idea de que la construcción y la consolidación de la paz requieren de una ampliación democrática para que surjan nuevos movimientos o partidos políticos que puedan enriquecer el debate y fomentar el pluralismo, que incluyan diferentes intereses y visiones de la sociedad y que tengan voz en las grandes decisiones del Estado. Para ello, se pactó ampliar y cualificar la democracia. La consigna rectora es la consecución de la paz, pero se hace especial hincapié en las garantías de no repetición y en las reformas institucionales.

Este punto es de gran importancia principalmente para las FARC, que consideran que el conflicto armado colombiano es eminentemente político. A la luz de los planteamientos de Carl Schmitt, Bejarano (2010) sostiene que el colombiano no es un conflicto que encuentra su origen en profundas divisiones étnicas o raciales para después traducirlas a términos políticos. Más bien, asegura, se trata de un conflicto cuyo origen principal es la animadversión ideológica-política entre enemigos que adoptan posturas irreconciliables. “En últimas, ésta es una lucha entre élites y contraélites, cuyas identidades y antagonismos están predominantemente definidos de manera ideológico-política” (p.45). El conflicto se alimenta por las desigualdades socioeconómicas, pero su causa principal “es la profunda enemistad que debe sus orígenes, por encima de todo, a la exclusión política” (p.46). De hecho, la guerrilla ha justificado su alzamiento en razón de una exclusión política y social de las bases que asegura representar. Esta postura, apoya los planteamientos de Charles Tilly (citado en Chernick, 2008), quien afirmaba

que cuando se cierran los canales de la protesta popular, la consecuencia lógica es emprender la acción armada.

Por estas razones, el borrador insiste en una serie de medidas de participación política para construir la paz, mediante el fortalecimiento de las organizaciones, los movimientos sociales y los espacios de participación ciudadana, que se cuenten con las garantías para el ejercicio de la oposición con el objetivo de que sean “verdaderas alternativas de poder”. Estos temas han marcado la agenda de negociaciones desde 1982 hasta 1991, en las que se ha incluido el interés de quitarle las restricciones a libre juego de la política democrática, la apertura a la competencia, la ampliación del sistema de representación, la entrada de nuevos movimientos a la arena política y la diversificación de mecanismos de participación política. De hecho, dada la importancia que tiene para la guerrilla la reforma política esta ha ocupado un papel preponderante dentro de las negociaciones, incluso por encima de la reforma agraria o del desarrollo regional (Bejarano, 2010).

Por esto las FARC consideran que al término del conflicto deben fortalecerse las garantías de la participación política, entre ellas condiciones como el pluralismo, la igualdad la tolerancia, la no estigmatización, así como el respeto del opositor político. Así las cosas, podemos afirmar que una vez se llegue a un acuerdo final algunos de los miembros de la guerrilla entrarán al juego político, como está establecido de forma clara desde el Marco Legal para la Paz. Esta condición también se revela como un aspecto fundamental para alcanzar el valor supremo de la paz.

2.3 Garantías de participación y de seguridad

Como quedó demostrado en la cantidad mayoritaria de alusiones a las garantías de no repetición y otras reformas institucionales, las partes se fijaron dos grandes objetivos: primero, un respaldo normativo para el ejercicio de la oposición política y, segundo, una serie de garantías de seguridad para los opositores políticos, líderes de organizaciones y defensores de derechos humanos.

En primer lugar, los cambios normativos acordados se pueden concretar de la siguiente manera: se busca desarrollar una Ley de Garantías para las organizaciones sociales; crear mecanismos para promover la cultura de la tolerancia; establecer garantías para la protesta social, así como “revisar y ajustar” el sistema de participación ciudadana, concretamente del funcionamiento de los Consejos Territoriales de Planeación. Además, el Gobierno y las FARC-EP convinieron que las garantías deben materializarse a través de la distribución equitativa de los recursos públicos, destinados a los partidos y movimientos, que exista transparencia en el proceso electoral y una revisión del régimen electoral. A su vez, se establece que la construcción de paz requiere, por una parte, la movilización y participación de la ciudadanía y, por la otra, que estas manifestaciones incidan en los planes de desarrollo, en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas, entre otras condiciones. Estas reformas se enmarcan en lo que plantea Bejarano (2010) de que el tema central en el campo político ya no radica en la cuestión del acceso al poder (o de la toma del poder), sino más bien en la composición y ejercicio de dicho poder. “El debate ha de ir más allá del nivel del régimen, y centrarse ahora en la reestructuración del Estado y sus relaciones con la sociedad” (p.46).

En aras de que la participación política se efectiva se acordaron dos puntos concretos: primero, que para promover el acceso al sistema político se desligará la obtención de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones al Congreso de la República; segundo, se concretarán zonas (hasta ahora indefinidas) de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un número (que no ha sido definido) de representantes a la Cámara de Representantes de las zonas más golpeadas por el conflicto. Durante la fase de transición y de manera temporal (tampoco se ha establecido durante qué tiempo), los habitantes de aquellas zonas podrán elegirlos bajo unas reglas especiales.

Además, se acordó el acceso a medios locales, regionales y nacionales con el fin de que los movimientos y partidos con personería jurídica puedan divulgar sus plataformas políticas. Y como punto final, el Gobierno y las FARC-EP concertaron garantías para la participación política de la mujer y la promoción del respeto y la no estigmatización del opositor político. Se

afirma que el fin del conflicto implica que las diferencias deben tratarse con respeto y los enemigos como adversarios políticos.

Para cumplir el segundo gran objetivo, relacionado con las garantías de seguridad, se suscribió la creación de mecanismos de prevención, protección, evaluación y seguimiento no sólo en beneficio de quienes pertenezcan a partidos o movimientos de oposición, sino también para los líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos. Entre ellos, el Sistema Integral de Seguridad para garantizar los derechos y libertades de la oposición política. Se trata de un programa de protección del nuevo movimiento político que surja de tránsito de las FARC a la actividad política legal.

Estas demandas obedecen al temor que suscita en las filas guerrilleras un nuevo episodio de guerra sucia como el que ocurrió con la Unión Patriótica (UP), a finales de los 80 y principios de los noventa⁴¹, tiempo en el cual fueron asesinados más de 5.000 miembros, entre ellos dos candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa. En diversas entrevistas, los jefes de las FARC han reiterado su interés en participar en política, pero han asegurado que no están dispuestos a repetir la historia de la UP: “Tienen que garantizarnos que no nos van a asesinar”⁴². Por eso, se acordó que el “Gobierno Nacional fortalecerá, concentrará y desplegará su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque multidimensional, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar”. Este tipo de grupos, como lo analiza Chernick (2008), han sido los saboteadores más significativos durante tres periodos de negociaciones con los grupos guerrilleros (1984-1986, 1990-1992 y 1998-2002).

Pese a que en ese punto se dejan abiertamente relegados los derechos de las víctimas del conflicto, lo que se produce en este punto es la ratificación del reconocimiento de la guerrilla como actor político en rebeldía y en guerra contra el Estado y, por lo tanto, del conflicto como

⁴¹ La Unión Patriótica nació como resultado de los acuerdos de ‘Cese al fuego, tregua y paz’ entre el presidente Belisario Bentancur y los líderes de la guerrilla de las Farc, en 1985.

⁴² Samper, M. E. (productora y directora). (2015). Programa Las Claves. [programa de debate]. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.canalcapital.gov.co/las-claves/16635-especial-debate-programa-las-claves-desde-la-habana>

fenómeno político. Esta aceptación por cuenta del Gobierno Nacional, además, puede constituirse como otra salida al tema de la justicia, ya que viabiliza la posibilidad de conceder amnistías u otros beneficios judiciales.

2.4 TABLA 7: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

	Verdad	Justicia	Reparación	Garantías de no repetición y otras reformas	Participación Política	Paz
Reforma Rural Integral			4	45		5

Afirma Chernick (2008) que una de las principales causas motoras de la violencia política en Colombia han sido los conflictos de tierras y las desigualdades en el campo, tanto en zonas de colonización como en las tierras agrícolas tradicionales. Por lo tanto, para las FARC, cuyos orígenes datan de los conflictos agrarios de la década de los años 30 del siglo XX, el tema agrario es un punto fundamental en la agenda de negociaciones. La paz en Colombia, como lo sostiene monseñor Nel Beltrán (2006), pasa por el desarrollo agrario (p. 23)⁴³. Ese fin último puede observarse en la importancia que se le da en este acuerdo a la consecución de la paz, a través de 45 menciones a las garantías de no repetición, en las que se incluye la cuestión de la propiedad y la concentración de la tierra, la exclusión del campesinado y el atraso en las comunidades rurales. De entrada se reconoce que se busca cambiar las condiciones que han facilitado la violencia en el campo. Y de manera escueta, se incluyen cuatro menciones a las estrategias de reparación para las víctimas del conflicto.

⁴³ Por supuesto hay quienes se muestran renuentes a este tipo de intentos por hacer cambios estructurales. James Robinson reconoce que la promoción de la restitución de tierras, la redistribución de baldíos y de tierras mal habitadas genera esperanzas en la población, pero que ese logro es en realidad imposible de conseguir. Por lo tanto propone, como se ha hecho en distintos lugares del mundo, que las políticas públicas estén enfocadas en que la gente no sólo tenga acceso a la educación, sino que también tenga oportunidades. Robinson, J. (2014, 13 de diciembre) ¿Cómo modernizar a Colombia? *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/modernizar-colombia-articulo-532967>

El borrador sobre el tema agrario entre el Gobierno Nacional y las FARC parte de 11 principios: transformación estructural; bienestar y buen vivir; priorización de la población y los territorios más afectados y vulnerables; la integralidad, que hace énfasis en el acceso a la tierra con medios que integren tecnología, innovación créditos y además sean oportunidades de buen vivir; el restablecimiento de los derechos de las víctimas; la lucha contra la ilegalidad; la participación de las comunidades; el beneficio, el impacto y la medición; el desarrollo sostenible; la presencia del Estado; y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.

Por efectos de espacio, nos limitaremos a referenciar cuatro pilares del borrador relacionados con las reformas institucionales: 1. El acceso y el uso de la tierra; 2. El establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial; 3. Los planes nacionales para la lucha contra la pobreza, la eliminación de la pobreza extrema y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad; 4. La implementación de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional.

Respecto al primer pilar (el acceso y el uso de la tierra), las partes acordaron la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita para los campesinos que no tienen tierra o tierra insuficiente y para las poblaciones en condiciones de miseria, abandono y que han sido víctimas del conflicto armado. Como lo había planteado Chernick (2008), con las leyes que le permiten al Gobierno Nacional expropiar los bienes y las propiedades de los narcotraficantes y de los actores armados ilegales, sería posible negociar sobre la base de millones de hectáreas que están disponibles para su distribución y desarrollo. Precisamente, dicho fondo contempla disponer de un número determinado de millones de hectáreas (no ha sido establecido), en un periodo determinado (tampoco ha sido fijado) que provendrán de: procesos de extinción de dominio; baldíos indebidamente apropiados u ocupados; tierras provenientes de la delimitación, actualización y fortalecimiento de la reserva forestal; tierras inexplotadas; tierras adquiridas o expropiadas de interés social o de utilidad pública, y tierras donadas. Este punto también incluye el subsidio integral y el crédito especial para la compra de tierra, así como la garantía de los derechos de propiedad. Además, el Gobierno definirá los lineamientos del uso del suelo según su vocación e iniciará programas de reconversión, así como formación y actualización del Catastro y se crearán incentivos para darle un uso más productivo a la tierra. En el acuerdo también se define la delimitación de la frontera agrícola y la protección de áreas de interés ambiental, cuyo fin consiste, por una parte, el impulso de actividades económicas para los campesinos (las Zonas

de Reserva Campesina, por ejemplo) y, por la otra, el fomento de planes de desarrollo para la conservación ambiental.

El segundo pilar, los programas de desarrollo con enfoque territorial, tiene el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y la relación equitativa entre campo y ciudad, entendido en la medida en que el desarrollo agrario ha estado definido por los gobiernos centrales y desde las ciudades. Aunque se acordó intervenir “la totalidad de las zonas rurales del país”, el borrador asegura que se priorizarán las zonas más necesitadas, según sus niveles de pobreza, el grado de afectación durante el conflicto, la debilidad institucional y la incapacidad de gestión, así como la presencia de cultivos de uso ilícito.

El tercer punto, los Planes Nacionales para la lucha contra la pobreza, la eliminación de la pobreza extrema y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, afirma que estos logros no se alcanzan sólo mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando su acceso a servicios y bienes públicos. Por esta razón, estos planes están orientados a proveer bienes y servicios en tres aspectos: 1. Infraestructura como distritos de riego, vías de acceso, electricidad y conectividad; 2. Desarrollo social, como planes de educación, salud y vivienda; 3. Estímulos a la productividad, en los que se incluyen líneas de crédito, en las que se incluyen el apoyo técnico y financiero a las comunidades, fortalecimiento de capacidades productivas y el estímulo a la economía solidaria, entre otros.

El cuarto pilar, la implementación de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional para la población rural, prevé la creación de condiciones de bienestar bajo los siguientes criterios: desarrollo de planes de alimentación; participación en las políticas alimentarias y nutricionales; establecimiento de un consejo nacional de alimentación y nutrición; el desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional; afianzar la producción de mercado interno, la promoción de mercados locales y regionales, entre otros.

De otro lado, como habíamos mencionado, la satisfacción a los derechos de las víctimas se manifiesta únicamente a través de cuatro menciones a la reparación: 1. La intención de reparar a la población desplazada y a las víctimas del despojo; 2. Los beneficiarios del plan de

adjudicación gratuita, y del subsidio integral y del crédito especial serán, entre otros, las víctimas del desplazamiento forzado; 3. Las medidas de restitución y de retorno voluntario para los desplazados; 4. Entre los criterios de priorización para el proceso de transformación estructural del campo, se planea darle prelación a las zonas según su grado de afectación en el conflicto.

Es posible inferir que una vez más la balanza está puesta en la consecución del logro máximo de la paz. Las partes reconocen en el documento que el campo requiere una serie de transformaciones estructurales para evitar que vuelvan a ocurrir nuevos brotes de violencia. Tales cambios se plantean para enfrentar los desafíos del futuro con miras a un post-acuerdo y, de forma automática, resolver los problemas estructurales del pasado. ¿Qué pasa entonces con quienes resultaron afectados por los hechos adversos del pasado? Se puede plantear una posibilidad: que a través de esas menciones escuetas sobre la reparación se abra la puerta para concretar medidas para la satisfacción de algunos derechos en el punto de la agenda sobre víctimas. Decimos “algunos” debido a que sólo se contemplan medidas de reparación material, mientras que la justicia y la verdad brillan por su ausencia.

2.5 TABLA 8: Borrador Solución al problema de las drogas ilícitas

	Verdad	Justicia	Reparación	Garantías de no repetición y otras reformas	Participación Política	Paz
Solución al problema de las drogas ilícitas			3	114		4

Si se parte de la idea de que el narcotráfico ha influido en la vida del país durante las últimas décadas, que ha profundizado sus falencias, que ha generado transformaciones en su estructura social y económica y que además se ha vuelto un factor inseparable del conflicto armado (López, 2006), entonces estamos ante un fenómeno que adquiere gran importancia en la mesa de negociaciones.

En efecto, el Gobierno Nacional y las FARC así lo concibieron desde que se suscribió el Acuerdo General para la terminación del conflicto y de esa manera se desarrolló un borrador en el que si bien se dice que el conflicto tiene causas ajenas a la aparición de los cultivos ilícitos, su persistencia obedece en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y la coexistencia de organizaciones criminales ligadas al narcotráfico. ¿Qué nos dice este borrador sobre el modelo de justicia transicional que se gesta? Sucede prácticamente lo mismo que con el anterior: en aras de la consecución de la paz, se plantean 114 menciones a las garantías de no repetición y a las reformas institucionales, cuyo objetivo es formular una serie de soluciones para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito, así como la producción y comercialización de narcóticos.

El borrador entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP integra cuatro componentes: 1. La sustitución y erradicación de los cultivos de uso ilícito; 2. El consumo; 3. El narcotráfico y; 5. Los compromisos.

La primera propuesta se enmarca en lo planteado por Chernick (2008), quien sostiene que los cultivos ilícitos y el narcotráfico crearon una ilusoria esperanza tanto para los campesinos como para una ‘narco-oligarquía’ naciente, ante la ausencia de un Estado fuerte y en el contexto de creciente pobreza y desempleo masivo, que puso a los campesinos en una situación de vulnerabilidad.

Así las cosas, en el primer bloque se fijaron las bases para la creación del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo, que será la autoridad nacional competente para poner en marcha un proceso con enfoque territorial de planeación participativa que busca contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural para la superación de la pobreza. Se prevé una integración entre los territorios proclives a esta problemática y las autoridades municipales, departamentales y nacionales para resolverla. Por otra parte, se fija una hoja de ruta para la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos y exploración de oportunidades productivas para los cultivadores.

También fue acordado un plan de desminado en todo el campo colombiano. De acuerdo con un pronunciamiento conjunto, primero se realizará un rastreo general para emprender el desminado,

luego se creará un mapa que sirva para cruzar la información, se realizarán las labores de desminado y finalmente se harán los planes de verificación⁴⁴.

El segundo gran bloque tiene que ver con el consumo de estupefacientes. Los actores de la negociación llegaron a un acuerdo que éste, en primer término, es un problema de salud pública. Se estableció crear el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas que busca articular las instituciones que tienen que ver en esta materia y coordinar un proceso participativo de política frente al consumo.

En el cuarto punto, relacionado con el narcotráfico, se pactó reforzar la lucha contra el crimen organizado. El plan consta de cinco puntos: 1. La identificación de los eslabones de la cadena de valor del narcotráfico; 2. Los ajustes normativos para la detección, control y reporte de las operaciones financieras ilícitas; 3. El fortalecimiento de las instancias de investigación; 4. La promoción de la cultura contra el lavado de activos; y 5. La implementación efectiva de la extinción de dominio.

Según los resultados arrojados del análisis de este acuerdo parcial, existen tres menciones alusivas a la reparación a las víctimas. Pero más que menciones son afirmaciones poco diáfanas que hacen parte de las reformas institucionales: una de ellas está insertada en el punto las *Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito*, en las que después de referirse al tema del desminado establece: “Lo anterior sin perjuicio de los acuerdos a los que se llegue en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas” (p.9). Más adelante, en los *Componentes de los planes integrales de sustitución*, se dice:

“Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales de sustitución de esas comunidades incluirán, además de proyectos para la implementación de los Planes Nacionales acordados en el punto 1 [...] los siguientes componentes:”

⁴⁴ Los puntos claves para comenzar el desminado en Colombia. (2015, 8 de marzo). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-para-desminado-entre-gobierno-y-farc-/15357575>

A partir de ese momento se establecen los planes de atención y desarrollo de proyectos productivos, los cuales no expresan de manera clara que serán específicamente para reparar a las víctimas del conflicto armado, sino aparentemente para los cultivadores y los pequeños productores en general.

Finalmente, el tercer aspecto que tendría que ver con la reparación (se usa condicional, ya que no es claro si busca dichos fines) alude al deber que tendrá el Gobierno Nacional de promover “la destinación de bienes y capitales objeto de extinción de dominio en apoyo a los planes y programas contemplados en el Acuerdo Final”.

En definitiva, en este borrador también parece diluirse la tensión entre justicia y paz. Los actores se han encargado de llegar a acuerdos institucionales y estructurales, pero soslayan la obligación de contribuir al restablecimiento de los derechos de las víctimas de forma evidente. Contrario a lo que afirmaban algunos autores citados, quienes consideraban que mientras en las negociaciones de la década de los 80 y principios de los 90 se llegaba a acuerdos políticos para después blindarlos jurídicamente, y que actualmente se los diálogos de paz deben seguir los lineamientos del derecho internacional, es evidente que en el caso colombiano no es esto lo que está ocurriendo. Este acuerdo pone de presente que para las partes es más importante generar condiciones para reconstruir el tejido social y llegar a la reconciliación, sacrificando o reconociendo apenas formalmente, el valor de la justicia.

Capítulo V: Consideraciones finales

La configuración del modelo de justicia transicional aplicable al caso de Colombia ha pasado, en primera instancia, por el dilema tradicional, según el cual entre justicia y paz existe una tensión inevitable. Con base en el texto del Marco Legal para la Paz y los textos de los borradores conjuntos alcanzados en la Mesa de Negociación de La Habana, se busca darle prelación a la paz por encima de las obligaciones que tiene el Estado de castigar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así

como garantizar los derechos de las víctimas. Primero, desarrollemos un análisis final diferenciado.

Si bien el Marco Legal para la Paz no ofrece una fórmula concreta de justicia transicional, sus parámetros permiten inferir que la paz será el objetivo único y final del proceso transicional, debido a que todos los parámetros que se incluyen en éste mecanismo buscan, por un lado, un blindaje jurídico de un acuerdo frente a la normatividad internacional, es decir, impedir la activación de los tribunales internacionales, y, por el otro, un conjunto de incentivos para que los grupos armados ilegales que participan en el conflicto político armado entreguen las armas. Bajo ese entendido, encontramos que sí existen medidas judiciales propuestas, que se alejan de las posturas maximalistas y minimalistas, al permitir la selección y priorización. Eso quiere decir que el modelo de justicia transicional que se implementará no buscará castigar a todos los responsables, pero tampoco establecer únicamente medidas extrajudiciales para alcanzar la paz. Como fue expuesto en el texto, los organismos internacionales, sobre los cuales numerosos autores hicieron referencia a su autoridad en el tema de la justicia, parecen aceptar este mecanismo de selección siempre y cuando existan dosis de castigo y no sea implementado como un modelo a aplicar por parte de otros Estados.

Por otra parte, los beneficios judiciales contemplados en el Marco Legal para la Paz (que incluyen desde penas alternativas hasta la renuncia de la persecución judicial) se constituyen como una serie de incentivos para que los guerrilleros que no son considerados “máximos responsables” dejen las armas. A esos incentivos se suma la posibilidad de que los guerrilleros que no están involucrados en graves crímenes puedan participar en política. Es decir, que desde dicho instrumento se les otorga abiertamente el estatus de rebeldes, combatientes y actores políticos que se alzaron en armas contra el Estado.

Por otra parte, la Comisión de la Verdad –como medida extrajudicial– se revela como mediadora entre las exigencias de justicia y las condiciones de los armados ilegales para desmovilizarse. Incluso, como lo explicamos, la Comisión tiene un doble propósito: que la contribución de los actores del conflicto al esclarecimiento de los hechos les sirva para recibir beneficios judiciales, pero sus confesiones no tendrán efecto jurídico alguno.

El Marco Legal para la Paz también guarda dicientes silencios frente a dos aspectos: primero, asegura que se le dará un trato diferenciado a los miembros de los grupos armados ilegales y a los agentes del Estado. Pero la responsabilidad estatal se diluye y la responsabilidad de lo sucedido se convierte en un mecanismo exclusivo para la insurgencia. De ahí que los jefes guerrilleros hayan rechazado cualquier sometimiento a ese marco, porque consideran que no han sido vencidos en el campo de batalla para que en su contra se establezca un modelo de transiciones punitivas. Segundo, el Marco Legal para la Paz, aparte de la Comisión de la Verdad, no contempla medidas para resarcir a las víctimas. Hay una ausencia en términos de compensación, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición y tampoco deja claro cuál será el papel de la Ley de Víctimas ante un eventual Acuerdo Final.

Es evidente que en el Marco Legal para la Paz hay un sacrificio parcial del valor de la justicia en aras de la consecución de la paz. Todos sus instrumentos (blindajes jurídicos, incentivos a los armados, medidas extrajudiciales y ausencia de iniciativas efectivas de reparación) dejan abierta la posibilidad de que se pueda plantear una fórmula holística de justicia transicional como la propuesta por DeJusticia, en la que exista un equilibrio entre las condiciones reclamadas por los actores armados para que dejen las armas y se reincorporen a la vida civil y que al mismo tiempo reconozcan las exigencias de las víctimas por el respeto a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición. Sin embargo, el Marco Legal para la Paz se enfrenta también a la posibilidad de que en su concreción se enmarque en una actitud retórica, cuyo propósito sea utilizar los derechos de las víctimas con el fin de lograr y ocultar la impunidad y que a la vez no lleve a cabo ninguna transformación real o práctica.

Con los borradores conjuntos que se han alcanzado en la Mesa de Negociación de La Habana se configura un modelo de justicia transicional que reconoce la no repetición y las reformas institucionales como garantes de la consecución de la paz. Los acuerdos conjuntos, cuyos énfasis están puestos en los cambios normativos, evidencian que la forma de hacer la paz en Colombia no ha cambiado. Si bien el Ejecutivo hizo aprobar en el Congreso de la República el Marco Legal para la Paz como medida para respetar los tratados suscritos y ratificados por Colombia que hacen parte del 'bloque de constitucionalidad', la forma de llevar las negociaciones entre el Gobierno y las FARC en La Habana (Cuba) se asemejan más a los procesos de paz llevados a

cabo hace 25 años, en el sentido en que se privilegiaban los acuerdos políticos y se dejan a un lado los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En este caso, el contenido de los borradores divulgados demuestra que prevalecen las reformas políticas con miras a alcanzar a la paz, por encima de cualquier otro derecho. Como a finales de la década de los 80 y principios de los 90, es posible afirmar que las partes están pactando la paz políticamente y que poco a poco han ido encarando la tarea de realizar la carpintería jurídica. A pesar de la importancia de la normatividad internacional, cuyos límites han sido mostrados como ineludibles, en Colombia la justicia transicional sigue siendo un mecanismo que está direccionado por la alta política. Por eso, es razonable asumir que los borradores aún no hacen referencia a las cuestiones de justicia transicional. Como se evidenció, se han tocado temas que han contribuido a las causas del conflicto (la participación política de sectores disidentes y el acuerdo sobre el agro), así como aquellos factores que han servido de combustible a la supervivencia de los actores armados ilegales (los cultivos ilícitos y la producción y comercialización de narcóticos).

Con el acento en las reformas institucionales y en aquellas que tienen que ver con lo político, en las negociaciones se han dejado a un lado las medidas judiciales. Como lo indica Iván Orozco (2005), en un escenario de barbarie simétrica las élites están interesadas en su propia impunidad. “Los involucrados en la confrontación suelen representarse a sí mismos no como victimarios sino como vengadores, es decir, como víctimas que se desquitan. Y lo hacen en un juego de espejos invertidos” (Orozco, 2005, p.25). Por lo tanto, el tema de la justicia, ante el cual se supone deben acudir ambos bandos, parece diluirse en la mesa de negociaciones, mientras se terminan de discutir los asuntos políticos.

Las medidas de carácter extrajudicial para reparar a las víctimas siguen siendo muy incipientes si se comparan con las reformas institucionales y las alusiones a la consecución de la paz. La Comisión de la Verdad, que no fue fruto de los tres borradores estudiados, se concreta como un instrumento que servirá de complemento a las medidas judiciales. A su vez, algunos mecanismos de reparación, que tienen que ver con el desminado y la restitución de tierras, se constituyen como una de las pocas medidas para reivindicar los derechos de las víctimas y empoderarlas.

Como se había previsto en el inicio de la investigación, el modelo de justicia transicional que se configura con base en el Marco Legal para la Paz y los acuerdos parciales alcanzados hasta ahora entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en la Mesa de Negociación de La Habana es el de los *perdones responsabilizantes*, que suele incluir una comisión de la verdad; exigencia total de los crímenes atroces; dosis de reparación; y un equilibrio entre justicia y perdón que haga posible la transición y la reconciliación.

Finalmente, a pesar de que tanto el Marco Legal para la Paz y los textos de los borradores parciales parecen ir en direcciones opuestas, se evidencian en ellos tres puntos concordantes: el establecimiento de la Comisión de la Verdad; la posibilidad de que los miembros de la guerrilla puedan participar en política y convertirse “en una alternativa de poder”; y que estas estrategias estén enfocadas en un solo logro: la consecución de la paz tras más de 50 años de conflicto.

Referencias

- Beltrán, N. (2006). El papel del agro en el proceso de paz en Colombia. En R. Arenas (Ed.). *El papel del agro en el proceso de paz en Colombia* (pp. 20-34). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Bejarano, A. M. (2010). Conflicto prolongado, múltiples protagonistas y negociaciones escalonadas. En A. Rettberg (Ed.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia* (pp. 43-68). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Botero, C. & Restrepo, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny. (Ed.), *¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación para Colombia*. (pp. 45-108). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Bueno, I. & Díaz, A (2013). Which Approach to Justice in Colombia under de Era of the ICC. *International Criminal Law Review* (13), 210-247. doi: 10.1163/15718123-01301007.

Chernick, M. (2008). *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Congreso de la República. (2012). Acto legislativo no: 01, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de https://www.ictj.org/ictj/docs/Marco_juridico/ACTO_LEGISLATIVO_01-31JULIO2012.pdf

Cote-Barco, G.E. (2010). El proceso penal especial de justicia y paz: ¿verdadera alternativa para la transición a la paz u otro intento fallido de consolidación del Estado en medio de la guerra? *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* (17), 125-164.

Cuervo, J. I. (2007). Estándares internacionales de verdad, justicia y reparación. La aplicación de la Ley 975 de 2005 o Ley de “Justicia y Paz”. En Cuervo, J. I., Bechara, & E., Hinestroza, V., *Justicia transicional: modelos y experiencias internacionales a propósito de la ley de justicia y paz* (pp. 15-58). Bogotá: Pretextos, Universidad Externado de Colombia.

Cuervo, I. M. (2012). *Barreras e incentivos para que las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado participen en los procesos de exigibilidad de verdad, justicia y reparación en Colombia*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

De Greiff, P. (2006). *Justicia y paz, ¿cuál es el precio que debemos pagar?* Bogotá: Intermedio editores.

Elster, J. (2006). *Rendición de cuentas. Justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz editores.

Farc rechazan el marco para la paz. (2013, 6 de agosto). *El Espectador*.

<http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-rechazan-el-marco-paz-articulo-438326>

Fillipini, L. & Magarrell, L. (2005). Instituciones de la justicia de transición y contexto político.

En A. Rettberg. (Ed), *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional* (pp. 143-170). Bogotá: Universidad de los Andes.

Gallón, G. (2014, marzo, 17) *Ocho años de “Justicia y Paz”: un balance con más sobras que luces*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7446-ocho-a%C3%B1os-de-%E2%80%9Cjusticia-y-paz%E2%80%9D-un-balance-con-m%C3%A1s-sombras-que-luces.html>

García, M., Revelo, J., Uprimny, R. (2010). Impacto constitucional e institucional de la Ley de Justicia y Paz. En C. López (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (pp. 317-331). Bogotá: Editorial Debate.

Gobierno tiene listo el decreto que reglamenta la Ley 1424 de 2010. (2011, 7 de julio) *El*

Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/gobierno-tiene-listo-el-decreto-reglamenta-ley-1424-de-articulo-282808>

Gobierno de la República de Colombia & las Farc-EP. (2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

Gobierno de la República de Colombia & las Farc-EP. (2013). *Participación política: apertura democrática para construir la paz*. Recuperado de <http://www.jesuitas.org.co/documentos/378.pdf>

Gobierno de la República de Colombia & las Farc-EP. (2013). *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Recuperado de https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf

Gobierno de la República de Colombia & las Farc-EP. (2013). *Solución al problema de las drogas ilícitas*. Recuperado de <http://www.jesuitas.org.co/documentos/380.pdf>

Gómez, M. (2015, 31 de mayo). *Farc no descartan reclusión especial*. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-con-alias-pastor-alape-negociador-de-las-farc/15860135>

Hayner, P. (2011). *Unspeakable truths. Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge.

La puerta al diálogo no está cerrada con llave. (2010, 7 de agosto). *El Espectador*.

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/puerta-del-dialogo-no-esta-cerrada-llave-juan-manuel-sa-articulo-217858>

Latorre, A. (2013). Entre posturas legales y pragmáticas: un análisis de la Ley de Justicia y Paz y del Marco Jurídico para la Paz. (Tesis de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá.

López, A. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En M. E. Wills & G.

Sánchez (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 405-440). Bogotá: Grupo Editorial Norma.

López, C. (Ed). (2010). *Y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Editorial Debate.

López, D. (2010). Estándares internacionales para la investigación y acusación de delitos complejos en el marco de la justicia transicional: su aplicación al caso colombiano. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* (16), 45-80.

Moreno, J. D. (2015, mayo, 15). Ley de Justicia y Paz para las Farc, ¿una propuesta equivocada? *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-de-justicia-y-paz-farc-una-propuesta-equivocada-articulo-560618>

Pardo, R. (2007). *Fin del paramilitarismo. ¿Es posible su desmonte?* Bogotá: Ediciones B.

Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Pizarro, E., & Valencia, L. (2009). *Ley de Justicia y Paz*. Bogotá: Grupo editorial Norma.

Observatorio de procesos de desarme, desmovilización y reintegración. (2012). Recuperado de <http://core.ac.uk/download/pdf/11057505.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o que han sufrido conflictos* (S/2004/616). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

Organización de las Naciones Unidas. (2005). Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1). Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>

Orozco, I. (2005). *Sobre los límites de la conciencia humanitaria. Dilemas de la paz y la justicia en América Latina*. Bogotá: Editorial Temis.

Orozco, I. (2012, febrero). Lineamientos de política para la paz negociada y la justicia post-conflicto. Serie Working Papers FIP (9), 5-17. Recuperado de <http://archive.ideaspaz.org/images/ivanorozcopoliticadepaz.pdf>

Rettberg, A. (Ed.). (2005). *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Samper, M. E. (productora y directora). (2015). Programa Las Claves. [programa de debate]. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.canalcapital.gov.co/las-claves/16635-especial-debate-programa-las-claves-desde-la-habana>

Salvavidas a los desmovilizados. (2011, 15 de octubre). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/salvavidas-desmovilizados/247880-3>

Springer, N. (2010). *¿Negociar la paz o hacer justicia?* Bogotá: Editorial Aguilar.

Stahn, C. (2005). La geometría de la justicia transicional: opciones de diseño insitucional. En A. Rettberg (Ed.), *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional* (pp. 81-142). Bogotá: Universidad de los Andes.

Stewart, J. (2015, mayo 14). La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional. *International Criminal Court*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/justicia/ARCHIVO/ARCHIVO-15749076-0.pdf>

Teitel, R. (2002). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal* (16), 69-94. Recuperado de <http://www.hcdh-togo.org/documentation/hcdh-26082011151336-tjgenealogy.pdf>

Ungar, E. & Cardona, J. F. (2010). La ley de justicia y paz, ¿una iniciativa para reducir la exposición penal de narcotraficantes y paramilitares? C. López (Ed.), *Y refundaron la patria...* (pp. 304-317). Bogotá: Editorial Debate.

Uprimny, R., Saffon, M. P., Botero, C., & Restrepo, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Uprimny, R., Sánchez, L. M., & Sánchez, N. C. (2013). *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Bogotá: Colección de justicia.

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2005). Justicia transicional y justicia restaurativa. Tensiones y complementariedades. En A. Rettberg. (Ed.), *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional* (pp. 211-232). Bogotá: Universidad de los Andes.

Anexo 1

Debate alrededor del Marco Legal para la Paz

Demanda de inconstitucionalidad

La Comisión Colombiana de Juristas demandó parte del Marco Legal para la Paz por considerar que “sustituye un pilar fundamental de la Constitución Política [...]: el deber del Estado colombiano (de) garantizar los derechos humanos, y por consiguiente, de investigar todas las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas en su jurisdicción y de juzgar a los responsables”⁴⁵.

La Comisión Colombiana de Juristas no se opuso al Marco Legal para la Paz en su totalidad, sino a algunas expresiones incluidas en la norma (“máximos”, “cometidos de manera sistemática” y

⁴⁵ Demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 01 de 2012 (parcial). http://www.coljuristas.org/documentos/actuaciones_judiciales/demanda_marco_juridico_para_la_paz_2012-12.pdf

“todos los”, incluidos en el párrafo cuarto del Artículo 1º), las cuales violaban los derechos de las víctimas, según su argumentación.

Los tres puntos de la demanda cuestionaban el tratamiento que se le pensaba dar al juzgamiento y castigo de los autores de crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, debido a que –afirmaban– según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, estos delitos no pueden ser objeto de amnistías ni indultos, violan tratados internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia, además de normas de derecho internacional imperativo.

Frente al primer término, *máximos*, los juristas aseguraron que se entiende que el Congreso de la República está autorizado para seleccionar los casos de las violaciones graves de los derechos humanos en el momento de reglamentar el Marco Legal para la Paz. Para los demandantes, la expresión no precisa las consecuencias de la selección de casos y queda claro que en efecto habrá una renuncia condicionada a de la persecución judicial penal a los casos no seleccionados. Por esta razón, en su opinión, no se investigarían ni sancionarían a todos los responsables, sino que se juzgaría a *algunos* de los responsables, se garantizarían los derechos de *algunas* personas y se investigarían *algunas* de las graves violaciones contra los derechos humanos.

Por otra parte, el Marco Jurídico para la Paz faculta al Congreso de la República para ordenar la renuncia a la persecución penal en los casos de “delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de *manera sistemática*”. Esta última expresión fue cuestionada por la Comisión Colombiana de Justicia, porque supone que el Estado se enajena de las obligaciones y tratados internacionales en el sentido en que se establece que solo serán investigados los crímenes de guerra que se hayan ejecutado a través de un mismo método y de forma constante. Bajo la perspectiva del Derecho Internacional, aseguran que los crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra no pueden ser objeto de amnistías, indultos o medidas similares que sustraigan a los autores de estos crímenes de la investigación, juzgamiento y castigo, lo cual también vulnera el derecho de las víctimas a la verdad.

Frente a la expresión *todos los*, la Comisión Colombiana de Juristas asegura que es inconstitucional debido a que “no es posible renunciar a la investigación y al juzgamiento de

graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con el argumento de que se trata de casos no seleccionados” (p. 33). En resumidas cuentas, *todos los* podría abrir una puerta a la impunidad si no son descubiertos por la justicia.

En respuesta, el 28 de agosto de 2013 la Corte Constitucional reconoció que las herramientas de justicia transicional son las más idóneas para investigar los hechos cometidos por los grupos armados ilegales durante el conflicto armado y que estos instrumentos son legítimos para alcanzar una paz estable y duradera. Al declarar constitucionales los tres puntos demandados por la Comisión Colombiana de Juristas, el Alto Tribunal estableció (o ratificó) tres aspectos: 1. La creación de criterios de selección y priorización que permitan centrar esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. 2. La renuncia condicionada de la persecución penal. 3. La suspensión condicional de la ejecución de la pena, la aplicación de medidas alternativas, de sanciones extrajudiciales y de modalidades especiales de cumplimiento, con el fin reconocer que existen diversas posibilidades en relación con la investigación y sanción⁴⁶.

En razón a que el Marco Legal para la Paz no tiene como objetivo investigar y juzgar *todos los* delitos cometidos por los desmovilizados, la Corte afirmó que la priorización es legítima y se debe acudir a un sistema que permita la investigación de violaciones en “macroprocesos” relacionados con la gravedad y la representatividad de los delitos e imputarlas a sus *máximos responsables*, quienes deberán ser investigados y castigados⁴⁷.

Según el Alto Tribunal, al imputar los delitos a los *máximos responsables*, el Estado no se exime de renunciar a sus obligaciones por las siguientes dos razones: 1. Porque el hecho de que se concentre la responsabilidad en los máximos responsables no implica que se dejen de investigar *todos los* delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra que fueron cometidos de manera sistemática, sino que permite que sean imputados sólo quienes tuvieron un ‘rol

⁴⁶ Sentencia C-579 de 2013 Instrumentos jurídicos de justicia transicional-No sustituye elementos estructurales y definitorios de la Constitución Política/ Marco jurídico para la Paz- Contenido y alcance <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>

⁴⁷ Corte exige fin de la guerra y entrega de armas en Marco para la Paz. (2013), 28 de agosto. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13026643>

esencial’⁴⁸ en su comisión y; 2. Explica que se contribuye a desvertebrar estructuras de criminalidad y revelar patrones de violaciones masivas de derechos humanos y, por lo tanto, a garantizar el derecho a la no repetición.

Luego de estudiar la renuncia a la persecución penal en el acto legislativo, la Corte indicó que esa figura “se encuentra limitada [...], por cuanto no aplica para los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, conforme con los estándares internacionales”. Además precisa que la renuncia de la persecución penal, como lo indica el Marco Legal para la Paz, está condicionada por los siguientes factores: la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de menores.

Respecto a la expresión *cometidos de manera sistemática*, el Alto Tribunal aclaró que el Marco Legal para la Paz sólo se refiere a los crímenes de guerra y no a los crímenes de lesa humanidad ni al genocidio. Por esa razón, su estudio dejó a un lado los otros tipos de delitos, pero determinó que esos crímenes de guerra tienen un nexo con el conflicto armado. La Corte Constitucional, finalmente, estableció que “en virtud de los instrumentos de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y los pronunciamientos de sus intérpretes, es legítimo que el Estado dé una aplicación especial a las reglas de juzgamiento, siempre y cuando se asegure que como mínimo se enjuiciarán aquellos delitos”⁴⁹.

Los organismos internacionales

⁴⁸ Respecto a la expresión ‘rol esencial’, más adelante la Corte explica que se trata de aquella persona que haya dirigido, tenido el control o financiado la comisión de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. En ese concepto, aclara, no solo se incluyen a los líderes que hayan ordenado la comisión del delito, sino también conductas mediante las cuales éste se haya financiado, como el narcotráfico.

⁴⁹ Sentencia C-579 de 2013 Instrumentos jurídicos de justicia transicional-No sustituye elementos estructurales y definatorios de la Constitución Política/ Marco jurídico para la Paz- Contenido y alcance Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>

De acuerdo con Uprimny et al. (2013), mientras la Corte Constitucional estudiaba el Marco Legal para la Paz, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional⁵⁰ envió al tribunal colombiano dos cartas en las que se refería al criterio de selección y priorización de los responsables, así como a la posibilidad de suspender el castigo penal a los máximos responsables de crímenes atroces. Por una parte, aclaró que la estrategia de concentrar la investigación y judicialización de los máximos responsables no debía interpretarse como un precedente que autorizara a los demás Estados a adoptar una medida similar. Y, por la otra, aseguró que la suspensión de la pena privativa de la libertad a los responsables de crímenes internacionales era incompatible con las obligaciones del Estado colombiano frente al derecho internacional, pues consideran que su posición no fue desarrollada y, por lo tanto, no fue concluyente frente a este tema (Uprimny, et al., 2013).

No obstante, en su informe de seguimiento a Colombia de 2014, la Corte Penal Internacional reiteró que ningún proceso de paz puede generar impunidad respecto de los graves crímenes cometidos en Colombia⁵¹. “La Fiscalía de la CPI ha informado (...) que una condena que fuera severa o manifiestamente inadecuada a la luz de la gravedad de los crímenes y de la forma de participación de la persona acusada viciaría el carácter genuino del procedimiento nacional, aún en caso de que todas las fases anteriores del procedimiento hubieran sido consideradas genuinas”.⁵² El organismo –agrega el artículo periodístico–, asegura que está vigilante al avance de las negociaciones de paz, sobre todo, al tema de los derechos de las víctimas.

El 13 de mayo de 2015, en un foro sobre justicia transicional en la Universidad del Rosario, el jefe negociador del Gobierno, Humberto de la Calle, fue enfático en que ante todo se debe privilegiar la seguridad jurídica de los responsables. “Para nosotros, el punto de partida indiscutible es el reconocimiento de responsabilidades de todos los responsables, incluidas las FARC-EP” y añadió: “Estar aplicando justicia en un conflicto que no ha terminado implica que

⁵⁰ Los autores indican que a partir de noviembre de 2012, la CPI hizo público su primer informe sobre Colombia en el que se concentrarían a realizar un examen preliminar enfocado en cinco aspectos: el primero, enfocado en realizar un seguimiento al MLP, entre otros desarrollos legislativos; segundo, en los procesos relacionados con la promoción y expansión de grupos paramilitares; el tercero, en el desplazamiento forzado; el cuarto, en los procesos relacionados con los crímenes sexuales; y el quinto, con los ‘falsos positivos’ (Uprimny, et al., 2013, p. 22).

⁵¹ Dura advertencia de la Corte Penal Internacional a Colombia. (2014, 2 de diciembre). El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/dura-advertencia-de-la-corte-penal-internacional-a-colombia/14920616>

⁵² *Ibíd.*

[...] la justicia internacional, cuyo destino es la protección de los derechos humanos, no puede ser un obstáculo para la terminación del conflicto hasta el punto de provocar la prolongación de las violaciones actuales”⁵³.

Por su parte, James Stewart, Vice-fiscal de la Corte Penal Internacional, dijo que los Estados tienen “discrecionalidad” para diseñar los modelos de justicia transicional y alcanzar la paz⁵⁴. En su discurso, aseguró que las medidas que adopte Colombia deberán promover los objetivos del Estatuto de Roma y la mejor forma de hacerlo –afirmó- es asegurándose de que los crímenes más graves no queden impunes. Stewart, hizo una breve descripción de las características del Marco Legal para la Paz: “abarca la posibilidad de reducir penas, suspender su ejecución o imponer medidas alternativas”. Se preguntó entonces si un modelo con dichas particularidades sería compatible con las disposiciones del Estatuto de Roma. Para responder a este interrogante, el Vice-fiscal se refirió, en principio, a dos aspectos: 1. Que a pesar de que hay disposiciones relativas a las penas en los procesos ante la Corte Penal Internacional, no hay un tipo específico de condena que deben imponer los Estados. 2. El derecho interno debe realizar investigaciones, enjuiciamientos, y sanciones que apoyen el sistema de justicia del Estatuto de Roma (para poner fin a la impunidad por crímenes de atrocidad masiva). Eso quiere decir que las sanciones penales pueden adoptar distintas formas, pero se “deben satisfacer objetivos adecuados vinculados a la pena como la condena pública de la conducta criminal, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas, y la disuasión de conductas criminales ulteriores” (Stewart, 2015, p.11).

Posteriormente, abordó las particularidades del Marco Legal para la Paz: suspensión de la ejecución de la pena, reducción de las sentencias, sentencias alternativas, los “más responsables” y las amnistías. Frente al primer punto, Stewart dijo que suspender la ejecución de la pena de los más responsables por crímenes de guerra y de lesa humanidad implicaría dejar a un lado el castigo y, por consiguiente, eso podría sugerir que los mecanismos fueron concebidos de manera incompatible con la obligación según la cual los responsables deben comparecer ante la justicia. En cuanto a la reducción de las sentencias, el Vice-fiscal precisó que el hecho de que una

⁵³ En justicia transicional no debe haber atajos. (2015, 14 de mayo) *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/foro-de-el-tiempo-sobre-justicia-transicional-posiciones-de-humberto-de-la-calle-y-onu/15750156>

⁵⁴ “Las sanciones penales pueden adoptar distintas formas”, advierte CPI. (2015, 14 de mayo) *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/foro-de-el-tiempo-sobre-justicia-transicional-discurso-del-vicefiscal-de-la-cpi/15748962>

reducción de pena resulte compatible con el Estatuto de Roma dependerá de las circunstancias particulares en las que se produzca. Para otorgarles este tipo de beneficios a los desmovilizados se podría exigir el cumplimiento de las siguientes condiciones: el reconocimiento de su responsabilidad penal; la desmovilización y el desarme; la garantía de no repetición de la conducta; la participación en el establecimiento de la verdad; una “posible prohibición temporal de tomar parte en los asuntos públicos”, entre otras. Es decir que la Corte Penal Internacional se muestra más flexible frente a la posibilidad de que exista una reducción de penas (siempre y cuando se cumpla con una serie de condiciones) en comparación con el escenario de una suspensión de penas, particularidad sobre la cual se mostró más estricta. Sin embargo, su pronunciamiento no fue de fondo. Le reiteró al Gobierno que, de forma confidencial, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional le comunicó en 2013 las implicaciones de la suspensión de las penas (Stewart, 2015, p. 12).

Por otra parte, de conformidad con las sentencias alternativas contempladas en el Marco Legal para la Paz, indicó que sería especulativo para la Fiscalía de la Corte Penal Internacional hacer observaciones sobre las consecuencias frente al Estatuto de Roma sin que se conocieran los detalles de las sanciones contempladas, ya que existe una amplia gama tanto de penas privativas de la libertad como de penas no privativas de la libertad. Sin embargo, aseguró que se tendrán en cuenta los siguientes factores que determinarán si las sanciones se adecúan al interés de hacer rendir a los responsables ante la justicia: la imposición de penas por crímenes del Estatuto de Roma; la proporcionalidad de la pena en relación con la gravedad del crimen y el grado de responsabilidad del autor; el grado de restricciones a la libertad; la existencia de circunstancias atenuantes, entre otras. Su postura no es concluyente debido a que especificó que “en última instancia, la pregunta será si [...] las penas alternativas cumplen adecuadamente los objetivos de las sentencias para los crímenes más graves”, y continúa: “La respuesta a esta pregunta dependerá del tipo de sanciones que se contemplen y de sopesarlas con la gravedad de los crímenes, el rol y la responsabilidad de la persona condenada por su comisión” (Stewart, 2015, p. 14). La postura de Stewart por ahora es moderada hasta tanto no se reglamente el Marco Legal para la Paz. No obstante, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional no rechaza explícitamente la aplicación de penas alternativas.

En relación con las adopción de criterios de selección y priorización, que quedaron estipulados bajo la expresión *máximos responsables*, el Vice-fiscal dijo que esta figura se aplica a las personas que estaban en una posición de poder e influencia sobre los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Dijo que la misma Fiscalía de la Corte Penal Internacional, al tener en cuenta las limitaciones prácticas y logísticas que enfrenta, “se ha adoptado una política de investigar y enjuiciar a los responsables por los crímenes más graves” (p. 15). Indicó que es más probable que se investiguen a las personas que “están en los escalones de autoridad”, mientras que a los que están en un nivel medio o bajo solo “a veces” podrá investigarlos y juzgarlos. Aunque la CPI no se opone de manera explícita a la selección y priorización de casos, insiste en que en caso de que el Estado no realice las investigaciones contra los responsables podría intervenir con la salvedad de que la evaluación de admisibilidad estará limitada desde el punto de vista práctico.

Por el contrario, frente a las amnistías por delitos políticos (como rebelión, sedición o la traición), Stewart decidió no pronunciarse, “puesto que tales crímenes no están abarcados por la competencia de la Corte Penal Internacional”, y añadió: “Sin duda una amnistía por conductas que constituyan crímenes del Estatuto de Roma plantearía cuestiones muy diferentes; pero de lo contrario una amnistía no es una cuestión que compete a la Fiscalía” (Stewart; 2013, p. 16).

En su conclusión, James Stewart reiteró que la Corte Penal Internacional respalda los esfuerzos del país por explorar medidas para terminar el conflicto armado en Colombia, pero enfatizó en que si bien el marco legal de Estatuto de Roma ofrece flexibilidad, “no puede suspenderse o ignorarse por consideraciones de oportunidad [...] Debe hacer todo lo que esté a su alcance por cumplirlo” (p.19).

Human Rights Watch

Durante la discusión de la iniciativa en el Congreso de la República, otros sectores coincidieron a su vez en la inviabilidad del Marco Legal para la Paz. Uno de ellos fue la ONG Human Rights Watch, que en cabeza de José Miguel Vivanco se opuso a que se concediera a las autoridades judiciales la renuncia a la obligación de investigar y juzgar a los miembros de grupos armados

ilegales y agentes del Estado, considerados de ser responsables de violar los derechos humanos y participar en crímenes atroces⁵⁵. Vivanco agregó que tampoco estaba de acuerdo con que se limite la investigación penal únicamente a “máximos responsables” de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. Además, aseguró que otros actores del conflicto, que hayan intervenido en la planificación, ejecución y encubrimiento de aquellos delitos, pero no que no fueron incluidos dentro de los máximos responsables, podrían evitar su juzgamiento. Sin embargo, su crítica más fuerte está centrada en que el Congreso de la república está facultado, según el Marco Legal para la Paz, para suspender condicionalmente la ejecución de las penas contra guerrilleros, paramilitares y miembros de la fuerza pública condenados por delitos que sean considerados de lesa humanidad o crímenes de guerra, así como autorizar los casos no seleccionados. Bajo estos presupuestos, en los que parece prevalecerse el valor de la paz por encima del valor de la justicia, Vivanco considera que la Corte Penal Internacional podría tener competencia en Colombia. “No hay que confundir los estándares internacionales con el anhelo de la paz”⁵⁶.

Human Rights Watch ha insistido en que Colombia asumió compromisos internacionales que no puede eludir y que no deben existir excepciones en el momento de investigar y juzgar crímenes de guerra. Por lo tanto, en su opinión, el texto del Marco Legal para la Paz aprobado por el Congreso de la República podría “otorgar amnistías de facto” y lo que la norma ofrece no es un proceso judicial genuino.

La posición de las FARC-EP

En distintos pronunciamientos, los jefes guerrilleros han asegurado que el modelo del MLP propuesto por el Congreso de la República sólo tiene sentido cuando una de las partes ha sido vencida en el campo de batalla y la parte victoriosa de la contienda impone un modelo de transición bajo sus propias reglas. Sin embargo, en su opinión, en este caso las negociaciones

⁵⁵ Marco para la paz: las críticas desde orillas opuestas. (2012, mayo 2). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/marco-para-paz-criticas-desde-orillas-opuestas/257383-3>

⁵⁶ “Marco para la Paz abre la puerta a la CPI”: Vivanco. (2013, julio 29). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/marco-para-paz-abre-puerta-cpi-vivanco/352475-3>

imponen una situación distinta, ya que en caso de crear un marco “debe ser producto de análisis y decisiones conjuntas”:

“Para los efectos de lo que se construye en La Habana, ese acto legislativo no existe, porque no ha sido consensuado...los temas que pretende definir y reglar este acto legislativo nunca han sido objeto de estudio en la mesa de diálogo”⁵⁷

En un comunicado publicado de agosto de 2013, dividido en cuatro puntos, las FARC-EP resumieron así sus cuestionamientos al Marco Legal para la Paz: 1. Aseguraron que se trata de una figura jurídico-política que se ha implementado en diversos episodios en el mundo cuando “los ganadores de la confrontación le(s) han impuesto sus normas a los perdedores”⁵⁸. 2. Indican que no ha habido derrota de la contraparte y que este escenario no se vislumbra: “La aceptación de responsabilidad por el conflicto le quita al Estado la legitimidad necesaria para ser juez [...] ¿Cómo puede producir un Estado imputable de responsabilidad un principio de legalidad y la necesaria seguridad jurídica?”⁵⁹. 3. Aseguran que en todos los casos en los que fueron aplicados los mecanismos de justicia transicional, los conflictos o las dictaduras se superaron primero. 4. Afirman que el Estado es parte en el conflicto y que, por lo tanto, “tiene responsabilidad en lo sucedido”⁶⁰.

Al no considerar el Marco Legal para la Paz como legítimo, las FARC-EP aseguran que no están dispuestos a responder ante los tribunales por su participación en crímenes de guerra y de lesa humanidad en el marco del conflicto. “Iván Márquez”, jefe de la comisión negociadora afirmó: “(...) Para los guerrilleros cero cárcel. Ningún proceso en el mundo ha terminado con los líderes de la insurgencia tras las rejas”⁶¹. Estos planteamientos, que niegan el castigo penal, responden a lo planteado por Orozco, según el cual, los líderes guerrilleros prefieren el aniquilamiento al simple sometimiento, a que sean igualados con los paramilitares o a que sean enviados a

⁵⁷ “Timochenko le da una patada al marco para la paz”: Procurador. Diario Vanguardia, 13 de agosto de 2014 <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/273651-timochenko-le-da-una-patada-al-marco-para-la-paz-procurador>

⁵⁸ ‘Las Farc rechazan el Marco Jurídico para la Paz’. Revista Semana, 6 de agosto de 2013. <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-farc-rechazan-marco-juridico-para-paz/353307-3>

⁵⁹ ‘El no de las Farc al Marco Jurídico para la Paz’. Diario El Espectador, 6 de agosto de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-no-de-farc-al-marco-juridico-paz-articulo-438497>

⁶⁰ Las Farc rechazan el Marco Jurídico para la Paz’. Revista Semana, 6 de agosto de 2013. <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-farc-rechazan-marco-juridico-para-paz/353307-3>

⁶¹ “Para los guerrilleros cero cárcel”: Iván Márquez. Revista Semana, 23 de febrero de 2015.

prisión⁶². “Parecería pues que no hay transacción posible entre las exigencias de impunidad de los jefes guerrilleros y las demandas de justicia del derecho contemporáneo” (Orozco; 2012: 9).

Álvaro Uribe y el Centro Democrático

Las posturas del expresidente Álvaro Uribe y de su colectividad, el Centro Democrático⁶³, se concretan en tres aspectos: 1. Que la puerta que el Marco Legal para la Paz abre para la participación en política a los desmovilizados (que no cometieron genocidio y crímenes de lesa humanidad) es un “golpe a la democracia”⁶⁴, porque a su juicio se está negociando la “institucionalidad democrática con (las) FARC, el cartel de drogas, secuestro y asesinato más grande del mundo”⁶⁵; 2. Que se ha instrumentalizado el discurso de la no impunidad, el cual consiste en exigirle al Estado e incluso a los organismos internacionales que se establezcan medidas claras de justicia retributiva para los miembros de la guerrilla y que no se renuncie a investigar y a juzgar a los responsables de narcotráfico o a las graves violaciones a los derechos humanos, entre otros; 3. Que los miembros de la fuerza pública, al ser incluidos en la norma, son puestos “al mismo nivel” de los guerrilleros. Podemos inferir que las estrategias que ha utilizado el expresidente y sus cercanos colaboradores para oponerse al Marco Legal para la Paz se mueven, principalmente, a través tres escenarios: las demandas legales; las reformas desde el Congreso de la República; y por medio de sus bases sociales. Expondremos un ejemplo de cada una.

⁶² Así lo reiteró Pastor Alape, miembro del secretariado de las Farc, en mayo de 2015. Aseguró que era necesario crear una comisión de esclarecimiento de la verdad y no descartó un sitio de reclusión especial tanto para los miembros de esa guerrilla, como para políticos, empresarios y militares. ‘Farc no descartan reclusión especial’. Diario El Tiempo, 31 de mayo de 2015 <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-con-alias-pastor-alape-negociador-de-las-farc/15860135>

⁶³ Los estatutos del partido, creado en 2013, están basados en los pilares del Gobierno de Uribe Vélez durante su periodo (2002-2010): seguridad democrática, confianza inversionista, cohesión social, Estado austero y descentralizado y diálogo popular.

⁶⁴ Marco para la paz: las críticas desde orillas opuestas. (2012, mayo 2). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/marco-para-paz-criticas-desde-orillas-opuestas/257383-3>

⁶⁵ Uribismo criticó nuevamente el proceso de Paz y rechazó acuerdo en participación en política. (2013, noviembre 7). *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/uribismo-critico-nuevamente-proceso-paz-y-rechazo-nuevo-acuerdo>

El abogado Rafael Guarín, ex viceministro de Defensa, buscó materializar las inconformidades del uribismo a través de una demanda al Marco Legal para la Paz justo después de que la Corte Constitucional avalara su exequibilidad. Sin embargo, la Corte Constitucional determinó en la sentencia C-577 de 2014 que: 1. A raíz de la demanda interpuesta por la CCJ, el Alto Tribunal declaró la constitucionalidad del inciso cuarto del artículo 1° de dicho marco normativo, es decir el que hace referencia a la selección y a la priorización de los “máximos responsables” de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, que había sido demandado; 2. Declaró exequible el artículo 3° que hacía referencia a la participación política de los desmovilizados, el cual buscaba ser endurecido por medio de la demanda.

A su vez, el 11 septiembre de 2014, Samuel Hoyos, representante a la Cámara por Bogotá del Centro Democrático, radicó un proyecto que buscaba reformar el Marco Legal para la Paz con el fin de endurecer los mecanismos de justicia transicional contemplados en el acto legislativo. La enmienda planteaba dos reformas concretas: 1. Que los desmovilizados que fueran considerados *máximos responsables* de los crímenes previamente expuestos no tuvieran opción diferente a pagar cárcel y; 2. Eliminar la posibilidad de que a través de una Ley Estatutaria el Congreso de la República fuera el que estableciera los casos y las condiciones en los que se aplicaría la suspensión de la pena y las sanciones extrajudiciales. La iniciativa, sin embargo, fue archivada el 17 de diciembre de ese año por vencimiento de términos.

El uribismo también ha movilizado sus bases sociales para rechazar a la guerrilla, a manifestarse en contra del Marco Legal para la Paz, y oponerse a los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en La Habana (Cuba)⁶⁶.

A la luz de los planteamientos teóricos, es posible determinar que el uribismo se ha valido de la tensión más tradicional de la justicia transicional (justicia vs. paz) para que su discurso tenga un

⁶⁶ Bajo el lema ‘Paz sin impunidad’, miles de colombianos marcharon el 13 de diciembre en 15 ciudades del país para manifestarse en contra del proceso de paz. “Desde Medellín, donde lideró la caminata, el senador Álvaro Uribe dijo que esta nación quiere la paz, ‘pero le dice al Gobierno que la impunidad que le ofrece a las Farc es la partera de nuevas violencias y el principio del mal ejemplo a las nuevas generaciones de colombianos”, registró el diario El Tiempo el 13 de diciembre de 2014. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/marcha-paz-sin-impunidad/14970455>

impacto efectivo en la población que rechaza abiertamente a la guerrilla. Por consiguiente, las posibilidades que abre el Marco Legal para la Paz para no juzgar a quienes no sean calificados como *máximos responsables* y para viabilizar su participación en política son vistos como problemáticos. Este discurso, se apoya en la justicia imperfecta que se aplica en los procesos transicionales y que se debate ante el dilema de que la impunidad pueda convertirse en un obstáculo para alcanzar el valor de la justicia y, a la inversa, que el restablecimiento de los derechos de las víctimas pueda ser entendido como un impedimento para alcanzar el valor de la paz. Esta colectividad entiende, como lo ha señalado Iván Orozco (2005), que cualquier fórmula implica el sacrificio parcial ya sea de la paz o de la justicia. De esta manera, el rechazo extendido de la ciudadanía hacia las FARC es terreno fértil para apropiarse de la consigna “Paz sin impunidad”, a través de la cual se le exige a los actores armados ilegales su sometimiento pleno ante la justicia y la entrega incondicionada de las armas.

La voz de la Procuraduría

El procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez, ha manifestado su inconformidad frente al Marco Legal para la Paz por considerar que es “un instrumento que privilegia a los victimarios y sacrifica a las víctimas”⁶⁷. Al rendir su concepto ante la demanda de la Comisión Colombiana de Juristas, el jefe del Ministerio Público respaldó los argumentos de la ONG que buscaban declarar inexecutable las expresiones *máximos*, *cometidas de manera sistemática* y *todos los*, es decir los criterios de selección incluidos en dicho instrumento. Ordóñez explicó que los criterios de selección demandados suponen una sustitución a la Constitución Nacional, debido a que vulneran los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en su bloque de constitucionalidad respecto de la investigación y sanción de los delitos internacionales⁶⁸.

⁶⁷ ‘Fuerte rifirrafe entre Fiscal y Procurador en foro de marco para la paz’. (2013, mayo 9) *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12788363>

⁶⁸ ‘Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicita a la Corte Constitucional que se declaren inexecutable expresiones del Marco Jurídico para la Paz’. (2013, abril 5), *Procuraduría General de la Nación*. Boletín 211.

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=view&key=3588>

La implementación del Marco Legal para la Paz, según el Procurador Ordóñez, activaría la competencia de la Corte Penal Internacional en tanto que: “sin duda, supone una vulneración de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de aquellos delitos reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos y protegidos por la Corte Interamericana de Derechos humanos de la ONU”⁶⁹.

Por otra parte, en relación con la demanda que Rafael Guarín elevara ante la Corte Constitucional, el Procurador envió el respectivo concepto en el que se mostraba de acuerdo con los argumentos expuestos por el jurista: consideró que la no investigación, juicio o sanción de todos los actos de “terrorismo” sustituía a la Constitución, porque en su opinión esa premisa viola la dignidad y los derechos de las víctimas, así como los deberes que tiene el Estado con ellas y con la sociedad en general a la cual se le debe garantizar la paz y un orden social. Ordóñez expuso que esa ausencia en la investigación compromete la responsabilidad internacional del Estado por permitir y no sancionar la graves violaciones de los derechos humanos, por no garantizar el acceso a la justicia a las víctimas y por incumplir las responsabilidades internacionales relacionadas con la prevención y sanción de esos delitos.

La Corte Constitucional, sin embargo, como ya lo habíamos mencionado, no acogió el concepto emitido por la Procuraduría y ratificó la exequibilidad del Marco Legal para la Paz en la sentencia C-577 de 2014. El Procurador, al mismo tiempo, ha asegurado que el MLP es una “amnistía encubierta”, porque bajo ese modelo los jefes de los grupos armados ilegales, considerados responsables de delitos atroces, no pagarán un día de cárcel. También ha acudido a los organismos internacionales para advertirles sobre los estándares mínimos que debe cumplir el Estado colombiano, lo cual ha generado fuertes controversias con el Presidente Juan Manuel Santos y con el fiscal Eduardo Montealegre, quienes por el contrario defienden la selección y la suspensión de la pena para los máximos responsables.

⁶⁹ ‘Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicita a la Corte Constitucional que se declaren inexecutable expresiones del Marco Jurídico para la Paz’. (2013, abril 5), *Procuraduría General de la Nación*. Boletín 211.

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=view&key=3588>

Enfoque holístico, una de las propuestas

En razón a las complejidades previamente expuestas, se han configurado algunas propuestas concretas para la adecuación del Marco Legal para la Paz a los estándares internacionales y hacer frente a las necesidades de paz y a las exigencias de justicia⁷⁰. Una de ellas es la propuesta por DeJusticia, que consiste en implementar un enfoque holístico, el cual considera que los juicios penales son necesarios, pero insuficientes, por lo cual es necesario que se articulen y complementen con mecanismos extrajudiciales de verdad y medidas de clemencia punitiva (Uprimny, et al., 2013). De acuerdo con los autores, la fórmula transicional debe combinar la persecución penal, y en algunos casos con algunos responsables, debe contener mecanismos extrajudiciales que garanticen la verdad y la reparación, el castigo (desde penas reducidas hasta penas alternativas con condiciones), que como resultado no se incumplirán las obligaciones internacionales. Su propuesta parte de la premisa según la cual la búsqueda de la paz debe ser justa y sensible con los derechos de las víctimas, pero al mismo tiempo una concepción de justicia y de derechos de las víctimas que permitan una paz negociada, que “es éticamente superior a aquella que sea conseguida a través de la vía militar” (Uprimny, et al., 2013, p.19).

El enfoque holístico propuesto busca reconocer los alcances y las bondades de los instrumentos de justicia transicional y, por consiguiente, busca un equilibrio entre las condiciones de los actores armados ilegales para desmovilizarse y reincorporarse a la vida civil y las exigencias de las víctimas por el respeto a los principios de la verdad, la justicia y la reparación. Pero precisemos los cinco pilares del enfoque holístico: las medidas retributivas, la recuperación de la verdad, la reconciliación, la reforma institucional y las reparaciones. De conformidad con el primer pilar, el castigo se erige como un mecanismo definitivo para el reproche social de las conductas inaceptables (ayuda a esclarecer crímenes y a identificar los responsables⁷¹); el segundo, que se preocupa por la recuperación de la verdad, busca determinar los hechos a través de tres medios principales: evidencia empírica y verificable, relatos de víctimas y victimarios, y

⁷⁰ El copresidente de la Comisión de Paz del Congreso, el representante Hernán Penagos, propuso en mayo de 2015 la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y la Ley 1424 para los miembros de las Farc, en caso de que se llegue a un acuerdo de paz. En ‘Ley de Justicia y Paz para las Farc: ¿Una propuesta equivocada?’, este autor recoge algunos puntos expuestos en este proyecto para intentar demostrar la inviabilidad de la iniciativa planteada por el parlamentario. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-de-justicia-y-paz-farc-una-propuesta-equivocada-articulo-560618>

⁷¹ Renunciar a la investigación y al castigo puede generar costos que se reflejan en la baja confianza de los ciudadanos en las instituciones –como sucedió en Argentina después de la sanción de la ley de obediencia debida– y además puede generar otras formas de violencia (Filippini y Magarrell, 2006).

la verdad a través del diálogo y del debate; el tercero, la reconciliación, involucra que los actores armados depongan sus armas y el reconocimiento de ese actor como parte de una comunidad política; el cuarto supone la rendición de cuentas de los individuos a las instituciones; y el quinto, las reparaciones, entendidas como manifestaciones tangibles para resarcir los daños (Uprimny, et al.).

Anexo 2: Matrices

TABLA A: Marco Legal para la Paz (MLP)						
Actor al que está dirigido	Verdad	Justicia	Reparación	G. de no repetición	Participación política	Paz
Indefinido	<p>“Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección” (Artículo transitorio 66°).</p>	<p>“Una Ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo” (Artículo transitorio 66°).</p> <p>–“Mediante una Ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extra-judicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y</p>	<p>Comisión de la Verdad.</p>			<p>“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Artículo transitorio 66°).</p> <p>–“[...] (T)ratamiento penal especial mediante la aplicación de</p>

		<p>sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extra-judicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas” (Artículo transitorio 66°).</p>				<p>instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley” (Artículo transitorio 66°).</p>
Agentes del Estado						
Guerrilla		<p>–“Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional” (Artículo transitorio 66°).</p> <p>–“El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal” (Artículo transitorio 66°).</p> <p>–“Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho</p>			<p>“Una Ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos” (Artículo transitorio 67°).</p>	

		<p>internacional humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extra-judiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La Ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección” (Artículo</p>				
--	--	---	--	--	--	--

		transitorio 66°).				
--	--	-------------------	--	--	--	--

TABLA B: Acuerdo general para la terminación del conflicto						
	Verdad	Justicia	Reparación	G. de no repetición	Participación política	Paz
	“Verdad”.		<p>–“Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional-Farc-EP. En este sentido se tratarán: 1. Derechos humanos de las víctimas, 2. Verdad” (punto 5).</p>	<p>–“Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos” (punto 4).</p>	<p>–“Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación” (punto 2).</p> <p>–“Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas” (punto 2).</p> <p>–“Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad” (punto 2).</p>	<p>–“La construcción de paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere la participación de todos, sin distinción, incluidas otras organizaciones guerrilleras a las que invitamos a unirse a este propósito” (introducción).</p> <p>–“Una Colombia en paz jugará un papel activo y soberano en la paz y el desarrollo regional y mundial” (introducción).</p> <p>–“[...] (A)lcanzar un Acuerdo final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera” (introducción).</p> <p>–“Es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de la paz” (Introducción).</p> <p>–“Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo”</p>

						<p>(punto 3).</p> <p>–“Dejación de las armas. Reincorporación de las Farc-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses” (punto 3).</p> <p>–“El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las Farc-EP” (punto 3).</p>
--	--	--	--	--	--	--

Borradores conjuntos de La Habana

TABLA C: Participación política						
	Verdad	Justicia	Reparación	G. de no repetición y otras reformas institucionales	Participación política	Paz
				–“Como parte de una concepción moderna [...] de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los	–“Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz” (p. 1). –“[...] (F)ortalecimiento de las organizaciones y	–“La construcción y consolidación de la paz, en el marco del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el

				<p>valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales, el Gobierno Nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política” (p.3).</p> <p>-“Este nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política debe contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición. Se adoptarán previsiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas” (p.4).</p> <p>-“El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política contará con un robusto mecanismo de control interno que garantice la idoneidad de los funcionarios y permita prevenir y, de ser el caso, sancionar cualquier conducta en contra de los derechos de las personas que está llamado a proteger”</p>	<p>movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo” (p. 1).</p> <p>-“Para consolidar la paz, es necesario el pluralismo facilitando la construcción de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático, y que tengan suficientes garantías para el ejercicio de la oposición y ser verdaderas alternativas de poder” (p. 1).</p> <p>-“Para la consolidación de la paz se requiere así mismo la promoción de la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos y, por esa vía, se promueva el respeto por el opositor político” (p.1).</p> <p>-“Una mayor participación electoral requiere adicionalmente de medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho, en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono” (p.2).</p> <p>-“La construcción de paz requiere además de la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, y en particular en la implementación del presente Acuerdo” (p.2).</p>	<p>debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas sociales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política” (p. 1).</p> <p>-“La construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos sin distinción y, por eso, es necesario concitar la participación y decisión de toda la sociedad colombiana en la construcción de tal propósito, que es derecho y deber de obligatorio cumplimiento, como base para encauzar a Colombia por el camino de la paz con justicia social y de la reconciliación, atendiendo el clamor de la población por la paz” (p. 1).</p> <p>-“La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todos los colombianos, a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para</p>
--	--	--	--	---	--	---

				<p>(p.4).</p> <p>-"[...] (E)l Gobierno fortalecerá, concentrará y desplegará su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque multidimensional, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará todas las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar"(p. 4).</p> <p>-“Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política” (p. 5).</p> <p>-“Programa de protección especializada para los miembros del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP y el Gobierno Nacional” (p. 5).</p> <p>-“(El Programa de protección) tendrá capacidades a nivel regional y local y contará con representación del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, con el cual se coordinarán las decisiones y acciones” (p. 6).</p> <p>-“Se creará un sistema de planeación, información y monitoreo [...] (que) tendrá acompañamiento permanente de organizaciones humanitarias de tipo internacional que se acuerden con los nuevos partidos o movimientos que surjan, luego de la firma del acuerdo final y todos los demás partidos y movimientos políticos que quieran participar</p>	<p>-Que se asegure que la participación ciudadana [...] incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes” (p.2).</p> <p>-“La promoción tanto el pluralismo político como de las organizaciones y movimientos sociales y, en general, del debate democrático, requiere de nuevos espacios de difusión para que los partidos, organizaciones y las comunidades que participan en la construcción de paz, tengan acceso a espacios en canales y emisoras en los niveles nacional, regional y local” (p.2).</p> <p>-“[...] (L)a construcción de paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses” (p. 2).</p> <p>-“Es necesario crear las condiciones y dar las garantías para que las organizaciones alzadas en armas se transformen en partidos o movimientos políticos, que participan activamente en la conformación, ejercicio y control del poder político para que sus propuestas y proyectos puedan constituirse en alternativa de poder”</p>	<p>la participación” (p. 1).</p> <p>-“El ejercicio de la oposición política es pieza fundamental para la construcción de una democracia amplia, la paz con justicia social y la reconciliación nacional [...]” (p.3).</p> <p>-“En un escenario de fin del conflicto, los medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, contribuirán al desarrollo y promoción de una cultura de participación, convivencia pacífica, paz con justicia social y reconciliación” (p. 10).</p> <p>-“En un escenario de fin del conflicto, todos, incluidas las partes de este Acuerdo, deben contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, lo que implica un lenguaje y un comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente” (p. 11).</p>
--	--	--	--	---	---	---

				<p>(p. 6).</p> <p>-“Se creará una comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del sistema integral de protección de los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política” (p. 6).</p> <p>-“Se creará y pondrá en marcha un comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política y aquellos que atenten especialmente contra la oposición” (p. 6).</p> <p>-“Revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos” (p. 6).</p> <p>-“Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización contra quienes atenten contra líderes de organizaciones y defensores de derechos humanos” (p. 6).</p> <p>-“Sistemas de alertas tempranas” (p. 6).</p> <p>-“Despliegue preventivo de seguridad” (p. 6).</p> <p>-“Sistema de coordinación” (p. 6).</p> <p>-“Visibilizar la labor que realizan los líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos” (p. 6).</p> <p>-“Fortalecer el programa de protección individual de los líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos que se encuentren en situación</p>	<p>(p. 2).</p> <p>“[...] La definición de las garantías para la oposición requiere distinguir entre la oposición política ejercida dentro del sistema político y de representación, y las actividades ejercidas por organizaciones o movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales” (p. 2).</p> <p>-“Tras la firma del Acuerdo Final, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición. Adicionalmente, se convocarán a este escenario de discusión otras agrupaciones políticas representativas de oposición, según lo acuerden las Partes. La Comisión a través de un evento facilitará la participación de voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, expertos y académicos, entre otros. Sobre la base de estos lineamientos el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley con el acompañamiento de delegados de la Comisión de partidos y movimientos políticos” (p.3).</p> <p>-“En un escenario de fin del conflicto se deben establecer las máximas garantías</p>	
--	--	--	--	--	--	--

				<p>de riesgo” (p. 7).</p> <p>-“Un sistema de información y monitoreo con carácter interinstitucional que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados [...] para garantizar las condiciones de seguridad a líderes de organizaciones y movimientos políticos y defensores de derechos humanos” (p. 7).</p> <p>-“Un comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos” (p. 7).</p> <p>--“Una sociedad democrática y organizada es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, en particular en el marco de la implementación del presente Acuerdo. Por ello, resulta importante adoptar acciones para fortalecer las organizaciones y movimientos sociales y, en especial, brindar garantías para su participación e interlocución con las autoridades, respetando el enfoque diferencial, sin detrimento del carácter universal que deben tener esas garantías” (p. 7).</p> <p>-“Junto con la movilización y la protesta se deberán garantizar los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos” (p. 9).</p> <p>-“ garantías plenas para la movilización y la protesta como parte del derecho constitucional a la libre expresión, a la reunión y a la oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento de este tipo</p>	<p>posibles para el ejercicio de la política y así encauzar por los canales de la democracia la resolución de las diferencias y los conflictos, contribuyendo de manera decisiva a la creación de un clima de convivencia y reconciliación” (p. 3 y 4.)</p> <p>-(El Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política) dependerá de la presidencia de la República y establecerá mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal” (p.5).</p> <p>“En atención al derecho de todas las personas a construir organizaciones sociales del más variado Firpo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y la movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante y público, se adoptarán medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo</p>	
--	--	--	--	--	---	--

				<p>de actividades; garantías a los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos; garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta; revisión y, de ser necesaria, modificación de las normas que se aplican a la movilización y la protesta social; garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general; fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades; garantías para el diálogo como respuesta estatal a la movilización y protesta, mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación y, cuando sea necesario, de búsqueda de acuerdos, dándole a la movilización y a la protesta un tratamiento democrático; y mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Se atenderá siempre a que las decisiones sean para el bien común" (p. 10).</p> <p>-“Acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados” (p 10).</p> <p>-“[...] (E)l Gobierno creará un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por representantes del Gobierno, el Ministerio Público, los que</p>	<p>con sus repertorios y sus plataformas de acción social” (p.7).</p> <p>-“El Gobierno garantizará los derechos políticos de los ciudadanos que como actores políticos se encuentren organizados como movimientos y organizaciones sociales” (p. 7).</p> <p>-“La participación ciudadana en los asuntos de interés público, mediante la conformación y el fortalecimiento de diferentes organizaciones y movimientos, es un pilar fundamental de la construcción y el buen funcionamiento de la democracia” (p.7).</p> <p>-“Todas las organizaciones y movimientos sociales, incluidos los que surjan tras la firma del presente Acuerdo, están llamados a ejercer los derechos y cumplir con los deberes de participación ciudadana contemplados en el mismo” (p.8).</p> <p>-“[...] (E)l Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los siguientes lineamientos, entre otros, que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de los voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos: garantizar el derecho</p>	
--	--	--	--	---	---	--

				<p>designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos, gremios, minorías étnicas, las iglesias, el sector educativo, entre otros. El Consejo tendrá como función asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones que incluyen: diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales; promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política; promoción del respeto por la labor que realizan en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales; promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas; capacitar a los funcionarios públicos y a los líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización; pedagogía y didáctica del Acuerdo Final: impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación de este Acuerdo, en especial sobre los diseños de participación política y social acordados. Se creará un programa especial de difusión que se implementará desde el sistema de educación pública y privada en todos sus niveles. Se</p>	<p>al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley; reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional; realizar conjuntamente con las organizaciones y movimientos sociales una caracterización y registro de organizaciones sociales; apoyar, mediante asistencia legal y técnica, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales; por solicitud de las organizaciones y movimientos sociales, agilizar la sistematización e intercambio de experiencias exitosas de fortalecimiento de los mismos; fortalecer los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales; promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales que hagan visibles los liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos; acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones y movimientos sociales; en las instancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad de las organizaciones y los movimientos sociales; diseñar metodologías que</p>	
--	--	--	--	--	---	--

				<p>garantizará la difusión del Acuerdo en todos los niveles del Estado; diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia; promover la reconciliación, la convivencia, la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto; capacitar a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos; creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz” (p. 12).</p> <p>-“Se establecerá un Consejo para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios” (p. 12).</p> <p>-“Establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías de ciudadanas (sic) y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de los ciudadanos en la implementación del presente Acuerdo. El plan de pondrá en marcha con el concurso de organizaciones especializadas e instituciones de educación superior, entre otros, que proveerán acompañamiento y asistencia técnica”.</p>	<p>contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución; poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana; crear una herramienta que permita valorar, hacer visible e incentivar la gestión de las autoridades públicas, con respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales; se garantizará el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales y las autoridades; promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen a través de las organizaciones y movimientos sociales; las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas, y canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz” (p. 8 y 9).</p> <p>-(E)l Gobierno Nacional considerará y evaluará la</p>	
--	--	--	--	--	---	--

				<p>-"Garantizará el apoyo al plan nacional de formación de veedores que promoció en las comunidades" (p. 12).</p> <p>- "(Se) creará(n) mecanismos de información, en el nivel local, regional y nacional, de fácil acceso con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en la implementación de este Acuerdo, como parte de un sistema de rendición de cuentas del Acuerdo" (p. 12).</p> <p>- "El control por parte de los ciudadanos es aún más necesario de fin de conflicto y construcción de la paz, en el que será necesario hacer grandes inversiones para cumplir con los objetivos del presente Acuerdo en todo el territorio nacional y en especial en las zonas priorizadas. Con el propósito de promover y fortalecer el control por parte de los ciudadanos y la democratización y mayor transparencia de la administración pública, el Gobierno Nacional:</p> <p>- En el marco de un programa especial para la eliminación y prevención de la corrupción en la implementación del presente Acuerdo, creará un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y a alertas de los ciudadanos y las organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción en general, con énfasis en lo relacionado con la implementación de este Acuerdo" (p. 12).</p> <p>- Promoverá una masiva campaña institucional de divulgación de los derechos de los ciudadanos y de las</p>	<p>viabilidad de propuestas de garantías adicionales que surjan en el marco de ese espacio de participación de carácter nacional, en una Comisión de Diálogo con voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, escogidos a través de un mecanismo definido por los organizadores. El mecanismo deberá ser participativo y garantizar una representación pluralista y equilibrada en la Comisión." (p. 9).</p> <p>- "La movilización y la protesta, como formas de acción política, son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. Más aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización y la convivencia pacífica" (p. 9).</p> <p>- "Los procesos de democratización política y social, apuntados en la mayor participación social y popular, tenderán a la transformación estructural de la cultura política y promoverán la recuperación del valor</p>	
--	--	--	--	--	--	--

				<p>obligaciones y deberes de las autoridades en materia de participación y control de la administración en materia de participación y control de la administración pública por parte de los ciudadanos, y los mecanismos administrativos y judiciales a fin de exigir su efectivo cumplimiento" (p. 12).</p> <p>-De la misma manera, contemplará la difusión de todos los mecanismos de participación y control por parte de los ciudadanos, la manera como los ciudadanos pueden participar de ellos y la importancia que tienen para una verdadera vida democrática" (p. 13).</p> <p>-“Fortalecerá los mecanismos de rendición de cuentas de todos los servidores públicos de elección popular a nivel nacional, departamental y municipal, y otras entidades públicas y empresas que presten servicios públicos domiciliarios. En especial se promoverán instancias de diálogo en el marco de los espacios de participación correspondientes" (p. 14).</p> <p>-Vinculará a las universidades públicas, a través de prácticas profesionales y de proyectos de intervención en comunidad, a campañas masivas para la promoción de la participación ciudadana y del control por parte de los ciudadanos" (p. 13).</p> <p>-“Con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento a la ejecución y evaluación</p>	<p>de la política" (p. 9).</p> <p>-“El Gobierno en el marco de la Política pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales fortalecerá y ampliará las instancias de participación ciudadana para la interlocución y la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales" (p. 10).</p> <p>-“Los medios de comunitarios, institucionales y regionales, deben contribuir a la participación ciudadana y en especial a promover valores cívicos, diferentes identidades étnicas y culturales, la inclusión política y social, la integración nacional y en general el fortalecimiento de la democracia. La participación ciudadana en los medios comunitarios contribuye además a la construcción de una cultura democrática basada en los principios de libertad, dignidad y pertenencia, y a fortalecer las comunidades con lazos de vecindad o colaboración mutuos" (p. 10).</p> <p>-“Abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radio comunitaria, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto, y así promover la</p>	
--	--	--	--	---	---	--

			<p>de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas, el Gobierno Nacional se compromete a llevar a cabo las siguientes acciones: a) Revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de:</p> <p>-Ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación. Adoptar medidas para promover que la conformación de Consejos Territoriales de planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye entre otros, en las redes, alianzas y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes. Estas últimas serán quienes designen sus representantes en estas instancias;</p> <p>-Garantizar la participación de los Consejo en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los Planes. Se establecerán mecanismos para su interlocución con las instancias de aprobación.</p> <p>-Fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo.</p> <p>-Promover la articulación entre las distintas instancias formales e informales de planeación participativa.</p> <p>-Hacer los ajustes</p>	<p>democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible; promover la capacitación técnica de los trabajadores de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores comunitarios y de operadores de medios de comunicación, mediante procesos que busquen dignificar la libre expresión y opinión; abrir espacios en las emisoras y canales institucionales y regionales destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, y de las comunidades en general, así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables, con la paz con justicia social y la reconciliación, y con la implementación de los planes y programas acordados en el marco de este acuerdo; financiar la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación, por parte de los medios de interés público y comunitarios. La asignación se llevará a cabo mediante concursos públicos y transparentes que contarán con mecanismos de veeduría ciudadana” (p. 11).</p> <p>“La promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en el marco de la</p>
--	--	--	---	---

			<p>normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución.</p> <p>-Asegurar que los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.</p> <p>-Fortalecer los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa y las organizaciones o sectores que representan para, entre otros, garantizar, el trámite de las iniciativas ciudadanas en materia de planeación.</p> <p>-Fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativa.</p> <p>-Promover la participación de la mujer en los Consejo Territoriales.</p> <p>b) Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.</p> <p>c) Hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, sobre:</p> <p>-La articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación</p> <p>-La composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación con el fin de</p>	<p>implementación del presente Acuerdo en las regiones, que requerirá de la movilización y participación activa y eficaz de la ciudadanía” (p. 13).</p> <p>-"Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad” (p. 15).</p> <p>-“Promoción del pluralismo político. Con el objetivo de promover el pluralismo político y la representatividad del sistema de partidos, mediante la ampliación del ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y las garantías para asegurar igualdad de condiciones para la participación de los partidos y movimientos políticos, de esa manera, ampliar y profundizar la democracia, el Gobierno desarrollará:</p> <p>-Medidas para promover el acceso al sistema político. En el marco del fin del conflicto con el objetivo de consolidar la paz, se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos, Para ello se</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>garantizar una representación amplia y pluralista.</p> <p>-La efectividad del sistema.</p> <p>El gobierno Nacional hará los ajuste necesarios que se deriven del proceso de revisión, en todos los niveles del sistema de participación en los procesos de planeación.</p> <p>d) Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura. Para ello, el Gobierno Nacional revisará, con la participación de los sectores interesados, las instancias y procesos de participación sectorial y dará las instrucciones a las instituciones respectivas para que ajusten su normatividad, organización y funcionamiento.</p> <p>e) Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos en el nivel local con el fin de: - Promover la participación de la ciudadanía en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa.</p> <p>-Crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos.</p> <p>- Promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos</p>	<p>impulsarán las siguientes medidas:</p> <p>-Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Uno de estos será el del número de afiliados.</p> <p>-Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional.</p> <p>-El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político” (p. 15).</p> <p>“Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono. En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus</p>	
--	--	--	--	---	--	--

				<p>participativos" (p. 14).</p> <p>-“Medidas para promover la igualdad de condiciones en la competencia política. Con el fin de establecer una distribución más equitativa de los recursos, se tomarán medidas para:</p> <p>-Incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticas. -Ampliar los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso (p. 15).</p> <p>“Promoción de la participación electoral Con el objetivo de promover una mayor participación electoral, el Gobierno Nacional impulsará, junto con las autoridades competentes, las siguientes medidas:</p> <p>-Promover campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional regional, con especial énfasis en promover una mayor participación de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono.</p> <p>-Realizar una campaña nacional de cedulación masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono.</p> <p>-Apoyar la gestión que la organización electoral adelante para estimular y facilitar la participación electoral,</p>	<p>derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de Circunscripciones transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por períodos electorales. No hay acuerdo en el número de periodos electorales” (p. 18).</p> <p>“Las Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad devoto de los electores.</p> <p>Los candidatos en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones de campesinos, víctimas incluyendo desplazados, mujeres sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones</p>	
--	--	--	--	---	---	--

			<p>en particular de las poblaciones más vulnerables y más - apartadas (rurales, marginadas, desplazados y víctimas, y en particular: Promover un ejercicio ampliamente participativo de diagnóstico de los obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto, y adoptar las medidas correspondientes.</p> <p>-Adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas" (p. 15 y 16).</p> <p>"Promoción de la transparencia. Medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales. Con el objetivo de promover una mayor transparencia electoral, el Gobierno Nacional garantizará, junto con las autoridades competentes, la implementación de las siguientes medidas:</p> <p>-Adelantar campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales.</p> <p>-Habilitar mecanismos para facilitar las denuncias ciudadanas y crear un sistema para su seguimiento.</p> <p>-Realizar una auditoría técnica del censo electoral, que contará con el acompañamiento participación efectiva de los ciudadanos y de representantes de los partidos y movimientos políticos. -Conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. Las circunscripciones se</p>	<p>sociales en la región, entre otros.</p> <p>Los candidatos serán elegidos por los ciudadanos de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos. Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos para estas Circunscripciones. La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral y la inscripción de candidatos, garantizando que se cumplan las reglas establecidas" (p. 18).</p> <p>-"Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo. El Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y la necesidad de promover fortalecer la participación en la vida política de las mujeres, aún más en el marco del fin del conflicto, donde su liderazgo y participación en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones públicas, y en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas gubernamentales son necesarias y esenciales para alcanzar una paz estable y duradera.</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>definirán de acuerdo con las denuncias y alertas que reciba la organización electoral por parte de las autoridades, la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales especializadas en la supervisión de procesos electorales y los partidos y movimientos políticos, entre otros.</p> <p>-Fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política.</p> <p>-Apoyar la adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales.</p> <p>-Apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia.</p> <p>-Promover la participación de movimientos y organizaciones sociales o cualquier otra organización ciudadana en la vigilancia y control de los procesos electorales.</p> <p>-Promover procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos” (p. 16).</p> <p>-“Medidas de transparencia para la asignación de la pauta oficial. Con el fin de asegurar la transparencia en la asignación de la publicidad oficial, de manera que no sea utilizada con fines electorales, partidistas, de promoción personal o de proyectos políticos, en especial en épocas electorales, el Gobierno Nacional promoverá los ajustes necesarios en la normatividad para que la pauta oficial en los</p>	<p>El Gobierno Nacional y las FARC-EP rechazan cualquier forma de discriminación contra la mujer y reafirman que el aporte de las mujeres como sujetos políticos en la vida pública es vital para el fortalecimiento de la democracia y para el mantenimiento y el fomento de la paz. En la implementación de todo lo acordado en el punto 2 del presente Acuerdo se garantizará el enfoque de género, y se diseñarán y adoptarán las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer, y en general para promover el cumplimiento de los anteriores propósitos. Lo anterior sin perjuicio de fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales y las normas nacionales sobre el particular. En el punto 6 de la Agenda del Acuerdo General se establecerá un compromiso en similares términos para la implementación de todo el Acuerdo (p. 19).</p>	
--	--	--	--	---	--	--

				<p>niveles nacional, departamental municipal se asigne de acuerdo con unos criterios transparentes, objetivos y de equidad, teniendo en cuenta también a los medios y espacios de comunicación locales y comunitarios. Adicionalmente, la normatividad debe asegurar que el gasto en la pauta oficial sea de conocimiento público, mediante la publicación de informes detallados” (p 16 y 17).</p> <p>-"Reforma del régimen y de la organización electoral. Con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e</p> <p>independencia de la organización electoral, incluyendo del Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, modernizar hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final, se creará una misión electoral especial. La misión estará conformada por expertos de alto nivel, que se seleccionarán según el mecanismo que acuerden las Partes, que en un plazo de hasta 6 meses presentará sus recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales y en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales. Sobre la base de esas recomendaciones, el Gobierno Nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios” (p. 17).</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>-“Promoción de una cultura política democrática y participativa. El fortalecimiento de la participación política y social conlleva una necesaria transformación de la cultura política existente en el país. Con el fin de ampliar de robustecer la democracia y de esa manera consolidar la paz, es necesario promover una cultura política participativa, fundamentada en el respeto de los valores principios democráticos, la aceptación de las contradicciones y conflictos propios de una democracia pluralista, y el reconocimiento y respeto por el opositor político. Una cultura política democrática y participativa debe contribuir a la igualdad entre los ciudadanos, a humanismo, la solidaridad, la cooperación social a dar un manejo transparente a la gestión pública proscribiendo las prácticas clientelistas y la corrupción. Adicionalmente, debe fomentar el tratamiento de los conflictos a través de los mecanismos que brinda la política, proscribiendo a violencia como método de acción política. Avanzar hacia una cultura política democrática y participativa implica promover y garantizar el valor y el significado de la política como vehículo para el cumplimiento de los derechos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales. Una cultura política democrática y participativa debe contribuir a la mayor integración de los sectores sociales más vulnerables, así como de los campesinos, las</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>comunidades indígenas y afrodescendientes y la población.</p> <p>Para promover una cultura democrática y participativa el Gobierno Nacional pondrá en marcha las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Promoción de los valores democráticos, de la participación política y de sus mecanismos para garantizar y <p>fomentar su conocimiento y uso efectivo y así fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, a través de campañas en medios de comunicación y talleres de capacitación. Se hará especial énfasis en las poblaciones más vulnerables así como en la población campesina, las comunidades indígenas y afrodescendientes y la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de los programas de educación para la democracia en los distintos niveles de enseñanza. -Promoción de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos de organizaciones sociales. -Programa para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer en la política (p. 17 y 18). <p>-"Acceso a medios. Creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos Como complemento de lo acordado en el marco de los puntos 2.2 y 2.3 sobre acceso a medios para organizaciones y movimientos sociales y para partidos movimientos políticos, respectivamente, el Gobierno se compromete a habilitar un canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>y movimientos políticos con personería jurídica, para la divulgación de sus plataformas políticas, en el marco del respeto por las ideas y la diferencia. Ese canal también servirá para la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, la promoción de una cultura democrática de paz y reconciliación, y la divulgación de los avances en la implementación de los planes y programas acordados en el marco de este Acuerdo. Se establecerá una comisión con representantes de los partidos y movimientos políticos y organizaciones y movimientos sociales más representativos para asesorar en la programación del canal" (p. 19).</p>		
--	--	--	--	---	--	--

TABLA Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral						
	Verdad	Justicia	Reparación	Garantías de no repetición y otras reformas institucionales	Participación política	Paz
			<p>"Restablecimiento: el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y</p>	<p>-"Que la RRI concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del</p>		<p>-"Que en el marco del presente Acuerdo para la Terminación del Conflicto, la Reforma Rural Integral, en adelante RRI, sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de</p>

			<p>territorios" (p. 3).</p> <p>-“Beneficiarios: los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita, y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria. Los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y de subsidio integral serán seleccionados con la participación de las comunidades locales, como garantía de transparencia y eficacia, Gobierno y comunidades velarán por evitar la especulación con la tierra en el marco de estos programas" (p. 5).</p>	<p>desarrollo del país dentro de una visión de integración urbanorural" (p. 1).</p> <p>-“Que el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia" (p 1).</p> <p>“Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo y en particular a las mujeres y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social" (p. 1).</p>	<p>bienestar para la población rural y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera" (p. 1).</p> <p>-“Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales" (p. 1).</p> <p>-“Presencia del Estado: para la construcción de una paz estable y duradera la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos en democracia" (p. 3).</p> <p>-“1.10.5. Las ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los</p>
--	--	--	--	--	---

			<p>-“Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos de conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de los desplazados” (p. 6).</p> <p>“2.2. Criterios de priorización: el proceso de transformación estructural del campo debe cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Se priorizaron las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este acuerdo. Los criterios de priorización de las zonas serán: [...] El grado de afectación derivado del conflicto” (p. 10).</p>	<p>“Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural” (p. 1).</p> <p>“Que en su visión, la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria. La RRI hará mayores esfuerzos en la población más para garantizarle condiciones de bienestar y buen vivir y fortalecer sus formas de organización y producción” (p. 1 y 2).</p> <p>“Que la RRI en materia de alimentos y nutrición pretende</p>	<p>campesinos, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios 2 y 7 del presente Acuerdo, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir a cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación activa de las comunidades que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo” (p. 9).</p> <p>-“Hacer del campo colombiano un escenario de</p>
--	--	--	---	---	---

				<p>asegurar para todos los ciudadanos rurales y urbanos en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición, especialmente la de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes y adultos mayores, promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos” (p. 2).</p> <p>“Que la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es así mismo garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones , por ende, de la nación” (p. 2).</p> <p>“Que a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola,</p>		<p>reconciliación en el que todos trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento” (p. 10).</p>
--	--	--	--	--	--	--

				<p>contribuyen los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socioambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina y demás formas de asociatividad solidaria” (p. 2).</p> <p>“Que la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de programas de desarrollo con enfoque territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento. Que los planes y programas acordados como parte de la RRI deben tener un enfoque territorial que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales y garantizar la sostenibilidad socio-ambiental” (p. 2).</p> <p>“Que el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria” (p. 2).</p> <p>“Principios Para el desarrollo de la discusión del primer punto de la Agenda del Acuerdo General acordamos los siguientes principios:</p> <p>1. Transformación estructural: es decir la transformación de la realidad rural con equidad y democracia.</p> <p>2. Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos y las comunidades, incluidas las afro descendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance a convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.</p> <p>3. Priorización: la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en el pequeño y mediano productor. Especial atención merecen los derechos de los niños, las mujeres y los ancianos.</p> <p>4. Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad (seguridad y soberanía alimentaria).</p> <p>6. Regularización de la propiedad: es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra.</p> <p>7. Participación: la planeación, la ejecución, y el</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.</p> <p>8. Beneficio, impacto y medición: teniendo en cuenta la priorización, debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.</p> <p>9. Desarrollo sostenible: es decir, protección y promoción del acceso al agua y es ambiental y socialmente sostenible, dentro de una concepción ordenada del territorio" (p. 2 y 3).</p> <p>-“11. Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades" (p. 3).</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>"1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.</p> <p>1.1. Fondo de Tierras (pendiente el apellido)</p> <p>Con el propósito de lograr la democratización de acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras dispondrá de (xxx) millones de hectáreas, en un periodo de xxx) años, las que provendrán de las siguientes fuentes:</p> <p>a. Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.</p> <p>b. Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo)</p> <p>c. Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.</p> <p>d. Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.</p> <p>e. Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>f) Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz” (p. 4).</p> <p>“1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a:</p> <p>1.2.1 Subsidio integral para compra: se otorgará un subsidio integral para la compra de tierras por parte de los beneficiarios (ver 1.3., en las zonas priorizadas y como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso.</p> <p>1.2.2 Crédito especial para compra: Se abrirá una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de los beneficiarios (ver 1.3)”(p. 4 y 5).</p> <p>–“1.4. Acceso integral: en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo Agrario integral con Enfoque Territorial, en adelante PDET” (p. 5).</p> <p>“1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de los legítimos dueños y poseedores de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupan o poseen los campesinos en Colombia. En desarrollo de este propósito el Gobierno:</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>1.5.1 Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones.</p> <p>1.5.2 Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.</p> <p>1.5.3 En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.</p> <p>1.5.4 En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), el pequeño propietario formalizado podrá también ser beneficiario del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos.</p> <p>1.6. Tierras inalienables e inembargables: con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las familias beneficiarias y de evitar la</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años. Pasarán al Fondo de Tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de inexploración por parte del beneficiario, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente. En todo tiempo se promoverá y protegerá la función social de la propiedad rural y, en particular, la agricultura familiar” (p. 5 y 6).</p> <p>-“1.8 Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria: con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>Gobierno Nacional:</p> <p>a. Creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; , en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza.</p> <p>b. Creará una instancia de alto nivel que se encargará de la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>participación. En el diseño de los lineamientos se tendrá en cuenta: 1) la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad; 2) la compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural; 3) la prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país, que permita que coexista con otras actividades económicas y promocionando su progresión hacia la autosuficiencia; 4) las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios.</p> <p>c. Promoverá el uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.</p> <p>d. Creará mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad" (p. 6 y 7).</p> <p>"1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha.</p> <p>1.9.1. Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de) años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP.</p> <p>1.9.2. Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastral rural.</p> <p>1.9.3. La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes. En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.</p> <p>1.9.4. Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.</p> <p>1.9.5. La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia 19.6, Incentivos a los municipios incluyendo, cuando</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para los beneficiarios de los programas de acceso y para los pequeños productores” (p. 7 y 8).</p> <p>–“1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional. 1.10.1. Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>al agua de la población, propiciando su uso racional.</p> <p>1.10.2. Para el desarrollo del Plan, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo, y a participación de las comunidades rurales como garantía del cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socio-ambientales y del bien.</p> <p>1.103. Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas de especial interés a las que se alude en el punto 1.1., en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>Campesina; y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.</p> <p>1.10.4. Con el fin de promover el uso adecuado de la tierra, además de la nueva estructura catastral y de la progresividad del impuesto predial (1.8., el Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de Bienestar y Buen Vivir. Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere este Acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar” (p. 8 y 9).</p> <p>-“1.10.6. En el marco de los procesos de constitución de ZRC, el Gobierno, como resultado de mecanismos de concertación,</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>definirá con las comunidades interesadas las áreas de cada una de ellas, atendiendo las necesidades de los campesinos que adelantan o quieren adelantar procesos de constitución. La constitución de las ZRC estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad" (p. 9).</p> <p>"2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 2.1. objetivo: el objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural de campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure: El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto; La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comuna, microempresaria y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras,</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica; El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo; El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo” (p. 9 y 10).</p> <p>-“2.3. Planes de acción para la transformación regional: para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial,</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>concertado con las autoridades locales y las comunidades. Los planes deben contemplar:</p> <ul style="list-style-type: none"> -El enfoque territorial de las comunidades rurales que tenga en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la región. -Un diagnóstico objetivo, elaborado con la participación de las comunidades, en el que se consideren las necesidades en el territorio y las acciones que coordinen los diferentes elementos, tenga metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción" (p. 10 y 11). <p>"2.4. Mecanismos de participación: la participación activa de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias de decisión en los distintos niveles territoriales, en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades y el acompañamiento</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>de los órganos de control, para: Definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la población; asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento; establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos" (p 11).</p> <p>"2.5 Medios: los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo. El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales" (p 11).</p> <p>2.6 Seguimiento y evaluación; los programas planes de acción para la transformación regional de cada zona priorizada tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional, como parte de los mecanismos generales de verificación y seguimiento de los que trata el punto 5 para garantizar que lo que se acuerde, se</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>implementa y se cumple". (p. 11).</p> <p>-“3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. El objetivo central de los planes nacionales para la Reforma Rural integral es por una parte la superación de la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. La superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos. Esa es la base de una vida digna. Por eso la superación de la pobreza en el campo depende, ante todo, de la acción conjunta de los planes nacionales para la Reforma Rural Integra, que en una fase de transición de 10 años, logre la erradicación de la pobreza extrema la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo” (p. 11 y 12).</p> <p>“3.1. Infraestructura y adecuación de tierras</p> <p>3.1.1.</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>Infraestructura vial: con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía de seguridad alimentaria mejorar el ingreso de la población campesina, el gobierno nacional creará e implementará un Plan Nacional de Vías Terciarias. En su desarrollo, el Plan tendrá en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. La participación activa de las comunidades en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras.</p> <p>b. La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.</p> <p>La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.</p> <p>El estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y adquisición de materiales locales, La promoción y aplicación de diversas soluciones tecnológicas.</p> <p>La importancia de</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>garantizar la sostenibilidad de las condiciones socioambientales” (p. 12).</p> <p>“3.1.2. Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios: La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar comunitaria, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades. La recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar comunitaria. El acompañamiento a las asociaciones de usuarios en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje. La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de riego drenaje.</p> <p>La promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego.</p> <p>La preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático” (p. 13).</p> <p>–“3.1.3. Infraestructura eléctrica y de conectividad: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad, el gobierno nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural, con los siguientes criterios:</p> <p>a. La ampliación de la cobertura eléctrica.</p> <p>b. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades.</p> <p>c. La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.</p> <p>d. La capacitación en el uso adecuado de la energía para garantizar su sostenibilidad.</p> <p>e. La instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>velocidad en las cabeceras municipales.</p> <p>f. La oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados (p. 13)</p> <p>“3.2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.</p> <p>3.2.1.Salud: con el propósito de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio, se creará e implementará el Plan Nacional de Salud Rural. Para el desarrollo del Plan setendrán en cuenta los siguientes criterios.</p> <p>a. La construcción y el mejoramiento de la infraestructura sobre la base de un diagnóstico amplio y participativo que permita atender al mayor número de usuarios en cada región, la dotación de equipos, incluyendo la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la atención (ejTelemedicina, y la disponibilidad ypermanencia de personal calificado.</p> <p>b. La adopción de un enfoque diferencial y de género, incluyendo medidas</p> <p>c. La creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, con énfasis en la</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>prevención, que permita brindar atención en los hogares o en los lugares de trabajo.</p> <p>d. Un sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad y oportunidad de la atención” (p. 13 y 14).</p> <p>“3.2.2. Educación rural: con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los jóvenes en el campo, acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural. Para el desarrollo de Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. La cobertura universal con atención integral a la primera infancia.</p> <p>b. Modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.</p> <p>c. La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.</p> <p>d. La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.</p> <p>e. El mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte.</p> <p>f. La oferta de programas e infraestructura de recrea, cultura y deporte.</p> <p>g. La incorporación de la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo once.</p> <p>h. La disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de la población rural más pobre a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención,</p> <p>i. La promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas,</p> <p>j. La implementación o programa especial para la eliminación de analfabetismo rural.</p> <p>k. El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología,</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>suelos, etc.</p> <p>l. Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales.</p> <p>m. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural” (p. 14 y 15).</p> <p>“3.2.3 Vivienda y agua potable: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a los habitantes del campo, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial.</p> <p>b. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.</p> <p>c. El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios del Plan de distribución</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta a totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.</p> <p>d. La participación activa de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos.</p> <p>e. La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y maneja de aguas residuales.</p> <p>f. Promover prácticas adecuadas para el uso del agua potable" (p. 15).</p> <p>"-3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios, crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral. 3.3.1. Estímulos a la economía solidaria y cooperativa: con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, basadas en la</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>solidaridad y la cooperación, capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan nacional de fomento a la economía solidaria cooperativa rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. El acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción el abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres.</p> <p>b, El fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización, entre otros).</p> <p>c. Estimular la economía solidaria y cooperativa como medio para canalizar recursos y</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>servicios a la población rural.</p> <p>d. El apoyo a las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje)” (p. 15 y 16).</p> <p>-“3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y para los pequeños productores, contará con un subsidio progresivo para los medianos productores.</p> <p>b. la regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario.</p> <p>c. La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.</p> <p>d. La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo , de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación” (p. 16 y 17).</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>-“3.3.3. Subsidios, generación de ingresos y crédito: además de los subsidios que el Gobierno nacional otorgará a la economía campesina, familiar comunitaria mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura , en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, de los medianos productores con menores ingresos, Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios de distribución de tierras.</p> <p>b. La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y de los medianos con menores ingresos.</p> <p>c. La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar comunitaria al crédito agropecuario.</p> <p>d. A la luz de lo acordado en el</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>punto 1.6 sobre inembargabilidad e inembargabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar comunitaria, actividades complementarias, con subsidios progresivos para los medianos productores con menores ingresos, orientados a apoyar especialmente la seguridad (soberanía) alimentaria, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores.</p> <p>e. La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar comunitaria en todas sus modalidades.</p> <p>f. El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.</p> <p>g. Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que les permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia" (p. 17</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>y 18).</p> <p>“3.3.4 Mercadeo: con el fin de garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, mejorar su disponibilidad como garantía para la seguridad (soberanía) alimentaria, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar comunitaria. Para el desarrollo de Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. La promoción de asociaciones solidarias para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo, dando especial atención a las áreas prioritizadas, de manera que se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre productores y consumidores y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para el productor.</p> <p>b. Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas.</p> <p>c. La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar comunitaria.</p> <p>d. La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo - ciudad, en beneficio de las comunidades para agregar valor a la producción.</p> <p>e. El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomenta la producción local para apoyar la comercialización absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.</p> <p>f. La implementación para el productor, de un sistema de información de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones" (p.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>18).</p> <p>-“3.3.5. Formalización laboral rural y protección social: el Gobierno Nacional fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural. A la luz de las normas de la OIT de las que Colombia es parte con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores del campo, y su protección social protección a la vejez y riesgos laborales), el Gobierno creará e implementará el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores rurales. El Plan habrá de dignificar las condiciones laborales rurales, mediante la aplicación plena, con la inspección del trabajo, de la normatividad sobre relaciones contractuales, la regulación correspondiente sobre jornada, remuneración y subordinación, considerando los desarrollos jurisprudenciales favorables a los trabajadores, las normas internacionales de la OIT aplicables, sobre el trabajo en general y el trabajo rural en particular, que permitan garantizar de manera efectiva el derecho fundamental al trabajo, Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>a. Campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas inmediatas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil.</p> <p>b. La garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado.</p> <p>c. La promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores del campo a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, de tal forma que se facilite el acceso a servicios del Estado orientados al bienestar de los trabajadores.</p> <p>d. La promoción de la vinculación laboral de las personas en situación de discapacidad.</p> <p>e. La promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.</p> <p>f. La capacitación a los trabajadores agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos laborales, y el fomento de la cultura de la formalización laboral.</p> <p>g. El fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y la creación de un</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>sistema móvil de inspección en las áreas rurales que permita que los trabajadores puedan exigir debidamente sus derechos laborales y tramitar adecuadamente conflictos de carácter laboral.</p> <p>h. Los planes y programas social y ambientalmente sostenibles que se desarrollarán en las zonas rurales, se harán con el concurso de la mano de obra de las comunidades de la zona. Las condiciones laborales de estos programas se adecuarán a la normativa internacional nacional, se regirán por los principios de dignidad y equidad.</p> <p>i. La extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social" (p. 19 y 20).</p> <p>-“3.4 Sistema de seguridad (soberanía) alimentaria: en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>suficiente, el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial de seguridad (soberanía) alimentaria y nutricional para la población rural. La política alimentaria nutricional en las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el presente acuerdo. Es necesario asegurar que todos los planes nacionales cumplan de manera transversal con los objetivos de la política alimentaria y nutricional propuestos, mediante un sistema que los articule en los territorios y que tornará en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a. El desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiadas, con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales, para articular en el territorio las medidas y establecer las metas.</p> <p>b. El establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, con representación del Gobierno amplia representación de la sociedad y las comunidades, con el fin de proponer participar en la definición de los lineamientos para el diseño y puesta en marcha de las políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales, movilizar recursos de la región, monitorear el riesgo y hacer seguimiento al cumplimiento de las metas.</p> <p>c. El establecimiento de un Consejo nacional de alimentación y nutrición integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales y representantes elegidos en el marco de los consejos departamentales y municipales, que proponga y participe en la definición de los lineamientos de la política alimentaria, coordine los planes departamentales y locales, informe monitoree el riesgo, y haga seguimiento nacional a las metas.</p> <p>d. El desarrollo de programas contra el hambre la desnutrición con</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>cobertura nacional, especialmente para la población rural en condiciones de miseria, las mujeres gestantes lactantes, niños y niñas, y para la tercera edad. Estos programas incluirán planes de choque para la población rural más vulnerable en pobreza extrema.</p> <p>e. La adopción de esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno, que incluya asistencia técnica científica, orientados a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria ambiental y socialmente sostenible, que contribuyan a su autosuficiencia y al autoconsumo.</p> <p>f. La promoción de mercados locales y regionales que acerquen al productor y al consumidor y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.</p> <p>g. La realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios, que tenga en cuenta las características del territorio y formente la producción y el</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>consumo de alimentos nacionales.</p> <p>h. Adicionalmente, la provisión de condiciones e incentivos a la producción y a la comercialización, incluyendo, cuando sean necesarios, apoyos directos para el fortalecimiento productivo, con el fin de que en la economía campesina, familiar y comunitaria se eviten o minimicen los impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberalización del comercio. (p. 20 y 21)</p>		
--	--	--	--	--	--	--

TABLA E: Solución al problema de las drogas ilícitas

	Verdad	Justicia	Reparación	Garantías de no repetición y otras reformas institucionales	Participación política	Paz
Solución al problema de las drogas ilícitas			<p>-“Lo anterior (punto 4.1.3.1) sin perjuicio de los acuerdos a los que se llegue en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas” (p. 9).</p> <p>-“4.1.3.6.</p>	<p>“El conflicto interno en Colombia tiene una larga historia de varias décadas que antecede y tiene causas ajenas a la aparición de los cultivos de uso ilícito de gran escala, y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio” (p. 1).</p>		<p>-“Para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las</p>

			<p>Componentes de los planes integrales de sustitución:</p> <p>Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales de sustitución en esas comunidades incluirán, además de proyectos para la implementación de los Planes Nacionales acordados en el punto 1 (adecuación de tierras, infraestructura vial y comunicaciones, desarrollo social, asistencia técnica, crédito y financiación, mercadeo, compras estatales, etc.) donde haya lugar, los siguientes componentes:</p> <p>Propuesta FARC EP: "en los lugares donde los planes de sustitución no coincidan con los PDET, los espacios deberán ser atendidos complementariamente con programas especiales de la RRI"</p> <p>-“ Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos</p> <p>Una vez hecho el compromiso con la sustitución y la resiembra de cultivos de usos ilícito y con el fin de facilitar el tránsito de los cultivadores, recolectores amedieros hacia economías legales, mediante medidas de apoyo inmediato para garantizar su sustento la seguridad alimentaria de los núcleos familiares; y de asegurar para cultivadores, recolectores,</p>	<p>“La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (p. 1).</p> <p>-“Sobre la base de lo anterior el Gobierno Nacional y las FARC-EP consideran:</p> <p>Que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad y en su falta de desarrollo.</p> <p>Que la producción y comercialización de drogas ilícitas y las economías criminales ha tenido graves efectos sobre la población colombiana, tanto en el campo como en la ciudad, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades. Que el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas también han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno.</p> <p>Que las instituciones, tanto en el nivel nacional como en el local, han sido afectadas por la corrupción asociada al narcotráfico en su integridad y</p>	<p>drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas” (p. 1).</p> <p>“Aspiramos a un país en paz y sin el problema de las drogas ilícitas y somos conscientes de que lograr tal propósito depende también de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los Estados, en particular por aquellos que de manera directa o indirecta se han visto afectados por este problema de carácter transnacional” (p. 1).</p> <p>-“El Gobierno Nacional y las FARC-EP manifiestan su firme compromiso con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas” (p. 4).</p> <p>- “[...] (L)a construcción de una paz estable y duradera supone la disposición por parte de todos de contribuir con el esclarecimiento de la relación entre el conflicto y el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados de este fenómeno, para</p>
--	--	--	--	--	--

			<p>amedieros y para las comunidades en general ingresos y condiciones de bienestar buen vivir mediante la estructuración de proyectos productivos sostenibles a largo plazo, se impienentarán las siguientes medidas:</p> <p>1. Para los núcleos familiares de los cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito:</p> <p>a. Asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega directa de mercados hasta por (propuesta del Gobierno: 6 meses; propuesta de las FARC EP: 2 años, de acuerdo con el tamaño de cada núcleo familiar, las características propias y las necesidades de cada población y región, y el desarrollo de los proyectos de generación de ingresos. Se dará prioridad a los proveedores locales para el suministro de los mercados y se promoverá la asociatividad solidaria para que las comunidades contraten con el Gobierno el suministro de los mismos.</p> <p>b. Establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores con su debido acompañamiento técnico, provisión de insumos alimento para los animales, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar.</p> <p>c. Proyectos de generación de ingresos rápidos, como cultivos de ciclo</p>	<p>desempeño.</p> <p>Que distintos sectores de la sociedad se han visto comprometidos de manera directa o indirecta con la producción y comercialización de drogas ilícitas.</p> <p>Que todo lo anterior ha contribuido a menoscabar los valores y la convivencia pacífica y ha constituido un factor que desfavorece la posibilidad de avanzar en la inclusión social y expandir la democracia. Que frente a esta situación el fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas.</p> <p>-“Que como consecuencia de todo lo anterior es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la</p>	<p>que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar el destino del país” (p. 4).</p> <p>“(El desminado) [...] es un propósito mancomunado al que contribuirán Gobierno y FARC-EP por diferentes medios y en lo que le corresponda a cada cual, incluyendo el suministro de información, en los términos en que se consigne en el Acuerdo Final y como parte del compromiso mutuo con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</p>
--	--	--	---	---	---

			<p>corto, piscicultura, avicultura, entre otros, con su debido acompañamiento técnico, dirigidos a suplir necesidades inmediatas de los núcleos familiares y sustituir de manera oportuna suficiente los ingresos antes derivados de las cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar y las condiciones y potencialidades de la zona.</p> <p>Al mismo tiempo, se estructurará con los cultivadores y con los pequeños productores del territorio proyectos productivos con visión de largo plazo en el marco del proceso de la Reforma Rural Integral - RRI, que aseguren a las familias mejores ingresos y condiciones de vida digna. Se priorizará la producción de alimentos y la generación de valor agregado encadenamientos productivos con el fin de cubrir en primera instancia la demanda de las propias comunidades, pero también nichos del mercado nacional o internacional. Adicionalmente a las actividades agrícolas y pecuarias, se promoverán actividades económicas artesanales, industriales y de servicios, especialmente las que generen valor agregado a lo que produzcan las comunidades y otras de interés comunitario de acuerdo con las potencialidades de los territorios, con el fin</p>	<p>corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico” (p. .</p> <p>Que esta nueva visión implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, a problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico. En tal sentido, se requiere de nuevas políticas que reflejen esa nueva visión y el tratamiento diferenciado. Que esas políticas deben regirse por el ejercicio de los principios de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos de otros Estados y deber asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida en que la solución al problema de las drogas ilícitas es responsabilidad colectiva de todos los Estados. Que esas nuevas políticas, tendrán un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género, y deben ajustarse en el tiempo con base en la evidencia, las lecciones de buenas prácticas y las recomendaciones de expertos y organizaciones nacionales e internacionales especializadas.</p> <p>Que los elementos de las políticas públicas que aborden el fenómeno de drogas deben contar con la</p>		
--	--	--	--	---	--	--

			<p>de brindar garantías de ingreso y trabajo digno para las comunidades campesinas especialmente afectadas por los Cultivos de uso ilícito. Se pondrán en marcha medidas especiales de promoción del cooperativismo y la economía solidaria. Estas actividades deberán guiarse por los principios que contemple la RR, en especial los de sostenibilidad ambiental y de bienestar y buen vivir, y donde sea pertinente contribuir al cierre de la frontera agrícola y a la recuperación ambiental.</p> <p>En el caso de los amedieros o aparceros que estén asentados y opten por permanecer en la región, se brindará el mismo paquete de asistencia inmediata.</p> <p>2. Para los recolectores las acciones comprenden:</p> <p>a. Asistencia alimentaria inmediata para los recolectores que vivan en los territorios donde se ejecuta el PNS: consiste en la entrega directa de mercados por núcleo familiar, hasta por (propuesta del Gobierno: 6 meses; propuesta de las FARC EP: 2 años) de acuerdo a las características propias de cada población y región. b. Opciones de empleo temporal para los recolectores asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco</p>	<p>flexibilidad que permita incorporar nuevos conocimientos que las hagan más efectivas y detectar costos y daños no deseados. Que esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son los cultivadores y los consumidores de drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales.</p> <p>Que para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades, ambas con un enfoque de derechos humanos. Que la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan.</p> <p>Que un aspecto de la</p>		
--	--	--	--	---	--	--

			<p>de la implementación de la Reforma Rural Integral RRI, que vinculen de manera prioritaria a miembros de los núcleos de las familias de los recolectores. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de optar por ser beneficiario en los términos del punto 1.3. de la RRI.</p> <p>El universo de los recolectores asentados y no asentados, y los amedieros asentados que vivan en la región, serán los que reconozca el censo de las asambleas comunitarias y el PNIS en forma participativa” (p. 13 y 14).</p> <p>-[...] el Gobierno Nacional, mediante los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios, garantizará la administración transparente y eficiente de los bienes en proceso de extinción y promoverá la destinación de bienes y capitales objeto de extinción en apoyo a los planes y programas contemplados en el Acuerdo Final” (p. 23).</p>	<p>solución al problema de las drogas ilícitas es la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, para lo cual es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos.</p> <p>Que se deben buscar nuevas opciones centradas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la implementación de Planes integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que harán parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito que tendrá una nueva institucionalidad.</p> <p>Que la solución definitiva es posible si es el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades y las autoridades mediante procesos de planeación participativa, que parten de compromiso del gobierno de hacer efectiva la Reforma Rural Integral y los Planes integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y el compromiso de las comunidades de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria. Este compromiso de sustitución voluntaria de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos.</p>		
--	--	--	---	---	--	--

				<p>Que la solución al problema de los cultivos de uso ilícito mediante la transformación estructural de los territorios y la creación de condiciones de bienestar, implica la aplicación y el respeto por parte de las instituciones y de los ciudadanos de los principios y las normas de Estado social de derecho.</p> <p>Que la solución al problema de las drogas ilícitas requiere también abordar el tema del consumo sobre la base del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, reducción del daño, atención integral e inclusión social de los consumidores, que debe tener un enfoque diferencial y de género.</p> <p>Que la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas requiere intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y el lavado de activos, lo que también contribuirá a la creación de las condiciones necesarias para la implementación del Acuerdo en los territorios y a la construcción de la paz estable y duradera. Que sin perjuicio de las limitaciones que tiene el país para dar una solución definitiva a una problemática de carácter transnacional, se empeñarán todos</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>los esfuerzos para transformar las condiciones de las comunidades en los territorios y asegurar que Colombia sea un país sin cultivos de uso ilícito y sin narcotráfico.</p> <p>Que en todo caso da solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, es un proceso dinámico que debe responder a los consensos de la sociedad y de la comunidad internacional, para lo cual es necesario abrir espacios de reflexión y discusión que recojan el sentir de los afectados, incluyendo a las comunidades.</p> <p>Que todo lo anterior sólo es posible con el compromiso efectivo del Gobierno y la contribución de las comunidades y la sociedad en su conjunto incluyendo el compromiso de las FARC-EP de contribuir de diferentes formas con la solución definitiva del problema de las drogas ilícitas, que es un propósito de toda la sociedad colombiana.</p> <p>Que todo lo anterior solo es posible con el compromiso efectivo de todos:</p> <p>El compromiso del Gobierno Nacional de poner en marcha las políticas y programas de este punto, de intensificar y enfrentar de manera decidida la lucha contra la corrupción en las instituciones causada por el problema de las drogas ilícitas, y de liderar un proceso nacional eficaz para romper de manera</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>definitiva cualquier tipo de relación de este flagelo con los diferentes ámbitos de la vida pública.</p> <p>El compromiso de las FARC-EP de contribuir de manera efectiva, con, la mayor determinación y de diferentes formas y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno” (p. 1, 2, 3 y 4).</p> <p>“El compromiso de toda la sociedad en su conjunto, incluyendo sus diferentes formas de organización política o social, de rechazar toda relación con el problema de las drogas ilícitas y los dineros provenientes del mismo (p. 4).</p> <p>“4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícita. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.</p> <p>En el marco del fin del conflicto y de la construcción de la paz, y con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio, el Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS.</p> <p>El nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito, será la autoridad nacional competente, en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales y tendrá un carácter civil sin perjuicio de su coordinación con las autoridades estatales que se requieran para garantizar su pleno desenvolvimiento, incluyendo las responsables de la seguridad y protección de las comunidades” (p. 4).</p> <p>-“El PNIS pondrá en marcha un proceso de planeación participativa para garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción conjunta de las soluciones. Las FARC-EP luego de la</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>firma del Acuerdo Final y en los términos que se acuerde en los puntos 3 y 6 de la Agenda del Acuerdo General participarán en el Programa y contribuirán a la solución de los problemas de los cultivos de uso ilícito.</p> <p>-“El Programa contribuirá a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI, de la que es parte, y a la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana acordados” (p. 4 y 5).</p> <p>-“4.1.1. Principios</p> <p>En la medida en que el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNS) hace parte de la Reforma Rural integral (RRI, éste, además de los principios acordados en el marco de dicha Reforma, se regirá por los siguientes principios:</p> <p>Integración a la Reforma Rural Integral RR): el PNS es un componente de la Reforma Rural integral. Atiende unas poblaciones y territorios con características específicas, que por eso requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales. Los territorios afectados con cultivos de uso ilícito pueden coincidir con zonas priorizadas en las que se implementen los Programas de Desarrollo con</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>Enfoque Territorial-PDET en cuyo caso las acciones y ejecución del Programa deben adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio. En los casos en que los territorios no coincidan con los PDET, se ejecutarán planes integrales de desarrollo en acuerdo con las comunidades, dentro de la frontera agrícola, o los planes y programas de los que trata el punto 1.10.3 con el objetivo de contribuir al cierre de la frontera agrícola. La integración implica además la interrelación, el engranaje y la articulación de lo local, lo territorial, y lo nacional. En tal sentido el PNS se integrará a los planes de desarrollo en los diferentes niveles del ordenamiento territorial.</p> <p>Construcción conjunta participativa y concertada: la transformación de los territorios y las alternativas para las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, partirán de la construcción conjunta y participativa entre estas y las autoridades nacionales, departamentales y municipales, de la solución al problema de los cultivos de uso ilícito y la superación de las condiciones de pobreza. La construcción conjunta toma como base la decisión de las comunidades de abandonar estos cultivos y transitar mediante la</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>sustitución hacia otras actividades económicas. La concertación con las comunidades es prioritaria para planificar y establecer los lineamientos de ejecución y control del Programa en el territorio.</p> <p>Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio: el PNIS que se implemente debe tener un enfoque territorial en los términos definidos en la RRI (punto 1), es decir, que debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y garantizar la sostenibilidad socioambiental. El carácter participativo del PNIS permitirá elaborar diseños en consonancia con la especificidad y la naturaleza socioeconómica del problema tal y como se presenta en las diferentes regiones del territorio nacional.</p> <p>Respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana; el logro de las transformaciones estructurales de los territorios que garanticen el bienestar y el buen vivir de las comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito y el tránsito hacia las</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>economías legales, implica la aplicación y el respeto por parte de las instituciones y de los ciudadanos de los principios y las normas del Estado social de derecho, el fortalecimiento de los valores democráticos, la convivencia ciudadana, y la observancia de los derechos humanos. o</p> <p>Sustitución voluntaria: A partir de la decisión y compromiso de los cultivadores de abandonar los cultivos de uso ilícito, la sustitución voluntaria es un principio fundamental del Programa, para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y de los respectivos territorios. Ello implica acciones de promoción de la sustitución voluntaria y definir con las comunidades las alternativas de sustitución que sean sostenibles desde el punto de vista económico y socioambiental, y adecuadas para fortalecer las economías familiares, garantizando condiciones de vida digna. Lo anterior en el entendido de que el proceso de sustitución y su sostenibilidad requieren del apoyo del Gobierno en los términos acordados con las comunidades.”(p. 5 y 6).</p> <p>-“4.1.2. Objetivos</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito se implementará en el marco y como parte de la Reforma Rural Integral (RRI) y debe cumplir con los siguientes objetivos:</p> <p>Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios; y contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) y de la puesta en marcha de los componentes del punto 2 Participación Política.</p> <p>Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas. o Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidarias; y generar políticas y oportunidades laborales para los recolectores y amedieroso vinculados a los cultivos de uso ilícito, en el marco la RRI y</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>con la posibilidad de optar por ser beneficiarios en los términos del punto 1.3. de ésta.</p> <p>Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible, en los términos acordados en el punto 1.10 de la RRI. Con ese objetivo, el PNIS apoyará los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina ZRC, constituidas y las que se constituyan, así como de otras formas de organización o asociación, en los casos donde éstas coincidan con zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, Como se estableció en el punto 1 las Zonas de Reserva Campesina son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos, al desarrollo con sostenibilidad socio ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos. En consecuencia se considerará prioritaria la atención a lo consagrado en el punto 1.10. y en particular al 1.10.5 de la RRI. Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.</p> <p>Contribuir al logro de los objetivos del Sistema de seguridad</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>(soberanía) alimentaria, según los términos establecidos en el punto 3.4 de la RR. Gobierno: Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito. FARC-EP: Lograr que evitando el deterioro del medio ambiente el territorio esté libre de cultivos de uso ilícito. (la redacción se revisará nuevamente al terminar la discusión del punto .1)</p> <p>Fortalecer la presencia institucional de Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, promoviendo el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos; garantizando la seguridad, la convivencia y la observancia y protección de los derechos humanos; y asegurando la provisión de infraestructura, servicios públicos, educación, acceso a las comunicaciones entre otros, de manera que se asegure el respeto y aplicación de los principios y normas del Estado Social de Derecho. La seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito se garantizará atendiendo a los fundamentos y garantías plasmados en el Acuerdo Final y en cumplimiento de los principios y obligaciones que inspiran un Estado Social de Derecho.</p> <p>Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones,</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades.</p> <p>Asegurar la sostenibilidad del PNS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado, que se debe manifestar en condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades; y mediante la participación y compromiso de todos, incluidas las FARC-EP luego de la firma del Acuerdo Final y en los términos que se acuerden en el marco del punto 3.2 del Acuerdo General" (p. 6 y 7).</p> <p>-“4.1.3. Descripción y elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito</p> <p>El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito será un capítulo especial de la Reforma Rural integral (RRI) contemplada en el presente Acuerdo y responderá a las necesidades particulares de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>En ese marco y de acuerdo con los principios y objetivos de la RR, el PNIS contribuirá con la generación de condiciones que les permita a los cultivadores de cultivos de uso ilícito tener oportunidades para desvincularse definitivamente de esa actividad; y a todos los habitantes de las zonas afectadas por cultivos gozar de condiciones de bienestar y buen vivir.</p> <p>Con ese fin, el PNS se complementa e integra con los planes y programas acordados en el marco de la Reforma Rural integral (RRI) del punto 1 en materia de acceso y formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos.</p> <p>El PNIS promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.</p> <p>Se garantizará la participación de la mujer en la planeación, ejecución,</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>seguimiento y evaluación de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo.</p> <p>Con el fin de fortalecer las capacidades del PNIS y contribuir a su efectividad en el cumplimiento del objetivo de crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población afectada por los cultivos de uso ilícito y asegurar una solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, el PNIS podrá vincular líderes de las comunidades, Las formas de participación y contribución de las FARC-EP se definirán en la discusión de los puntos 3 y 6 de la Agenda del Acuerdo General.</p> <p>El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso lícito tendrá los siguientes elementos:</p> <p>-“4.1.3.1. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito:</p> <p>En adición a la generación de condiciones para la satisfacción de los derechos económicos y sociales de la población y para el desarrollo integral, la sostenibilidad del PNS y el cumplimiento de sus objetivos requieren, al mismo tiempo, la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las Comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final.</p> <p>La protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural requiere también asegurar el desminado, para lo cual el Gobierno Nacional, tras la firma del Acuerdo Final y en el marco de su implementación, pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (p. 7 y 8).</p> <p>“4.1.3.2. Acuerdos con las comunidades:</p> <p>Un fundamento indiscutible de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el carácter voluntario y concertado, por tanto, en la manifiesta voluntad de las comunidades de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, y el compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>trabajo para el bienestar y buen vivir. Con el fin de formalizar ese compromiso y la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio.</p> <p>El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en a comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo. En los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del gobierno y las comunidades en el marco del proceso de sustitución.</p> <p>En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNS, haya algunos cultivadores que no manifiesten su</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades.</p> <p>En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual.</p> <p>4.1.3.3, Priorización de territorios;</p> <p>El PNIS tiene una cobertura nacional pero su implementación iniciará por los territorios priorizados según los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zonas priorizadas en el marco de los PDET, atendiendo al principio de integración a la Reforma Rural Integral; - densidad de cultivos de uso ilícito y de población; - Parques Nacionales Naturales; - casos en los que comunidades que no se encuentren dentro de los territorios señalados en los criterios anteriores se 		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>hayan acogido al tratamiento penal diferencial. Para esos casos</p> <p>se pondrán en marcha medidas especiales de asistencia en coordinación con las autoridades regionales y locales, que incluyan el acceso a los programas de asistencia social del Gobierno sin perjuicio de las posibilidades de acceso a los planes nacionales acordados en el marco de la RRI y de ser beneficiario en los términos establecidos en el punto 1.5 de la RRI.</p> <p>4.1.3.4. Tratamiento penal diferencial:</p> <p>En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y a uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro de un término de 2 años, contados a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito.</p> <p>La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades.</p> <p>4.1.3.5. Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA):</p> <p>En consideración al carácter político, económico, social, ambiental y cultural del problema a enfrentar y a los efectos derivados de la falta de desarrollo en las zonas rurales, la economía ilegal y la violencia asociada a los cultivos de uso ilícito, se requiere a más amplia participación de las comunidades, incluyendo las directamente involucradas con el cultivo, para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los PISDA, cumpliendo así con los objetivos del PNIS. Para estos efectos y el fortalecimiento de la democracia local, el municipio y sus autoridades deberán jugar un papel protagónico junto a las comunidades.</p> <p>Este proceso de planeación participativa de las comunidades, en</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>conjunto con el Gobierno Nacional y las autoridades locales, debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio y de esta forma la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito” (p. 9 y 10).</p> <p>-“ Asambleas comunitarias: Con el fin de poner en marcha el proceso de planeación participativa de abajo hacia arriba, se apoyarán y fortalecerán las asambleas comunitarias, y se crearán instancias de seguimiento a nivel municipal y de las asambleas comunitarias, Las asambleas comunitarias son la base del esquema de planeación participativa. Esta comienza con la formulación de una propuesta que contenga una visión integral del territorio e identifique necesidades, oportunidades y prioridades, en el marco del PNIS y de acuerdo con sus contenidos.</p> <p>Las asambleas comunitarias estarán integradas por todas las comunidades de la zona afectada, incluyendo a los productores de cultivos de uso ilícito, y garantizarán la participación efectiva de la mujer en estos espacios. En cada</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>municipio de acuerdo con las características del territorio y la población, se conformarán en conjunto con las comunidades las asambleas necesarias, especificando su ámbito territorial.</p> <p>La construcción participativa de una visión integral del territorio requiere en primer lugar de la elaboración de una propuesta sobre la base de un diagnóstico colectivo que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio, las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, la priorización de los proyectos que responden a esas necesidades, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito su disposición en el territorio.</p> <p>El PNIS, como autoridad nacional competente, definirá y pondrá en marcha una metodología de planeación participativa, cuya guía será la metodología de construcción de los PDET deberá reflejar las contribuciones de las asambleas. El PNIS dará acompañamiento técnico a las comunidades en el proceso de construcción de la visión integral y la propuesta, identificando los proyectos y prioridades, en coordinación con los municipios.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo</p> <p>Las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias serán la base para la construcción del plan municipal integral de sustitución y desarrollo alternativo para las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, el cual se elaborará e implementará con la participación activa de las comunidades, incluidas sus organizaciones sociales territoriales, En el marco del plan municipal y teniendo en cuenta las propuestas de las respectivas asambleas, se elaborarán los planes comunitarios, que serán parte integral del mismo. Tanto los planes municipales como los comunitarios se construyen entre las comunidades, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el PNS, como autoridad nacional competente.</p> <p>Para asegurar que se integren, prioricen, validen articulen las diferentes propuestas de las asambleas en un plan municipal de sustitución y desarrollo alternativo, el PNS deberá poner en marcha comisiones municipales de planeación participativa con las autoridades del orden municipal, departamental nacional que tengan que ver con la implementación del</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>PNIS y con los delegados que las asambleas comunitarias elijan.</p> <p>El plan municipal que integra las propuestas de las comunidades y está constituido por los planes comunitarios será la base para la ejecución del PNIS.</p> <p>Las instancias principales de planeación participativa en el nivel local son las asambleas comunitarias, las comisiones municipales de planeación participativa, de las que los delegados de las asambleas hacen parte estructural. La estructura y contenidos de los planes se construyen de abajo hacia arriba, desde el nivel de las asambleas comunitarias, con la metodología del PNIS y el acompañamiento técnico necesario que tome en cuenta los técnicos locales y los que sugieran las comunidades. En la construcción del plan municipal la metodología deberá asegurar la mayor participación e inclusión y la mayor fidelidad posible a las propuestas de las asambleas, los máximos consensos posibles y la optimización y la mayor equidad en el uso de los recursos. El PNIS tendrá una interlocución directa con las comunidades en la definición e implementación de sus lineamientos.</p> <p>El plan municipal que resulte del ejercicio de la planeación</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>participativa en el marco de las comisiones municipales, será adecuadamente divulgado en las asambleas comunitarias para garantizar su comprensión y apropiación social.</p> <p>Las asambleas comunitarias elegirán sus delegados, y si lo consideran necesario podrán constituirlos en juntas, comités, consejos cualquier forma de organización que decidan mediante elección, para participar en las comisiones municipales de planeación participativa y en los consejos de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo, y para facilitar la coordinación entre las asambleas y las autoridades del PNIS. Los delegados rendirán cuenta de sus gestiones y actividades ante las asambleas comunitarias que representan.</p> <p>Para la ejecución de los planes de sustitución se privilegiará la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las áreas de aplicación del PNIS, para lo cual se fortalecerán las organizaciones sociales y comunitarias, las cooperativas, y se promoverá la asociatividad solidaria y la capacitación técnica, Los planes de sustitución estarán</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>integrados a los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional.</p> <p>Integración con los PDET</p> <p>En los casos donde el PNIS coincide con las zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDF (ver Punto 1), la integración necesaria de los planes de sustitución y el plan de acción para la transformación regional se hará atendiendo la metodología participativa que se establezca en el marco de lo acordado en el punto 1 para la construcción de los planes de acción para la transformación regional. En la metodología se garantizará la participación efectiva de los delegados de las asambleas comunitarias, el consenso será fundamento para el proceso de toma de decisiones.</p> <p>Seguimiento y Evaluación</p> <p>El seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios se harán junto con las autoridades, en el marco de las asambleas comunitarias, y servirá como base para el seguimiento y evaluación en el nivel municipal con la participación de los delegados de las asambleas comunitarias.</p> <p>El seguimiento y</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes municipales, se hará de manera periódica en el marco de los consejos municipales de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo, que estará integrado por los delegados de las asambleas comunitarias y por las autoridades nacionales, departamentales y municipales, que tengan que ver con el desenvolvimiento del PNS. El Consejo podrá invitar otros sectores sociales y económicos del municipio como las organizaciones rurales y campesinas, los empresarios, las iglesias, la academia organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Los consejos y las asambleas comunitarias, serán espacios para la rendición de cuentas por parte del PNIS, de las autoridades y de las comunidades que ejecutar proyectos.</p> <p>La forma del acompañamiento internacional se discutirá en el marco del punto . La participación de las FARC EP se definirá en la discusión de los puntos 3 y 6 de la Agenda del Acuerdo General, Lo pactado en este acuerdo se implementará sin perjuicio de los compromisos adquiridos por el Gobierno y las autoridades con las comunidades y sus organizaciones, en el marco de espacios de interlocución directa, en los que se haya</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>acordado su debido cumplimiento, Párrafo acordado y por ubicar” (p. 10 a 13).</p> <p>“4.1.3.6.Componentes de los planes integrales de sustitución:</p> <p>Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales de sustitución en esas comunidades incluirán, además de proyectos para la implementación de los Planes Nacionales acordados en el punto 1 (adecuación de tierras, infraestructura vial y comunicaciones, desarrollo social, asistencia técnica, crédito y financiación, mercadeo, compras estatales, etc.) donde haya lugar, los siguientes componentes:</p> <p>Propuesta FARC EP: "en los lugares donde los planes de sustitución no coincidan con los PDET, los espacios deberán ser atendidos complementariamente con programas especiales de la RRI” (p. 13).</p> <p>-“ Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos</p> <p>Una vez hecho el compromiso con la sustitución y la mo resiembra de cultivos de usos ilícito y con el fin de facilitar el tránsito de los cultivadores, recolectores</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>amedieros hacia economías legales, mediante medidas de apoyo inmediato para garantizar su sustento la seguridad alimentaria de los núcleos familiares; y de asegurar para cultivadores, recolectores, amedieros y para las comunidades en general ingresos y condiciones de bienestar buen vivir mediante la estructuración de proyectos productivos sostenibles a largo plazo, se implemientarán las siguientes medidas:</p> <p>1. Para los núcleos familiares de los cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito:</p> <p>a. Asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega directa de mercados hasta por (propuesta del Gobierno: 6 meses; propuesta de las FARC EP: 2 años, de acuerdo con el tamaño de cada núcleo familiar, las características propias y las necesidades de cada población y región, y el desarrollo de los proyectos de generación de ingresos. Se dará prioridad a los proveedores locales para el suministro de los mercados y se promoverá la asociatividad solidaria para que las comunidades contraten con el Gobierno el suministro de los mismos.</p> <p>b. Establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores con su debido acompañamiento</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>técnico, provisión de insumos alimento para los animales, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar.</p> <p>c. Proyectos de generación de ingresos rápidos, como cultivos de ciclo corto, piscicultura, avicultura, entre otros, con su debido acompañamiento técnico, dirigidos a suplir necesidades inmediatas de los núcleos familiares y sustituir de manera oportuna suficiente los ingresos antes derivados de las cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar y las condiciones y potencialidades de la zona.</p> <p>Al mismo tiempo, se estructurará con los cultivadores y con los pequeños productores del territorio proyectos productivos con visión de largo plazo en el marco del proceso de la Reforma Rural Integral - RRI, que aseguren a las familias mejores ingresos y condiciones de vida digna. Se priorizará la producción de alimentos y la generación de valor agregado encadenamientos productivos con el fin de cubrir en primera instancia la demanda de las propias comunidades, pero también nichos del mercado nacional o internacional. Adicionalmente a las actividades agrícolas y pecuarias, se promoverán actividades económicas artesanales,</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>industriales y de servicios, especialmente las que generen valor agregado a lo que produzcan las comunidades y otras de interés comunitario de acuerdo con las potencialidades de los territorios, con el fin de brindar garantías de ingreso y trabajo digno para las comunidades campesinas especialmente afectadas por los Cultivos de uso ilícito. Se pondrán en marcha medidas especiales de promoción del cooperativismo y la economía solidaria. Estas actividades deberán guiarse por los principios que contemple la RR, en especial los de sostenibilidad ambiental y de bienestar y buen vivir, y donde sea pertinente contribuir al cierre de la frontera agrícola y a la recuperación ambiental.</p> <p>En el caso de los amederos o aparceros que estén asentados y opten por permanecer en la región, se brindará el mismo paquete de asistencia inmediata.</p> <p>2. Para los recolectores las acciones comprenden:</p> <p>a. Asistencia alimentaria inmediata para los recolectores que vivan en los territorios donde se ejecuta el PNS: consiste en la entrega directa de mercados por núcleo familiar, hasta por (propuesta del Gobierno: 6 meses; propuesta de las FARC EP: 2 años) de acuerdo a las características propias</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>de cada población y región. b. Opciones de empleo temporal para los recolectores asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral RRI, que vinculen de manera prioritaria a miembros de los núcleos de las familias de los recolectores. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de optar por ser beneficiario en los términos del punto 1.3. de la RRI.</p> <p>El universo de los recolectores asentados y no asentados, y los amederos asentados que vivan en la región, serán los que reconozca el censo de las asambleas comunitarias y el PNIS en forma participativa.</p> <p>3. Para la comunidad en general:</p> <p>a. Primera infancia: con el fin de facilitar el acceso a oportunidades laborales a las mujeres cabeza de familia y contribuir a la seguridad alimentaria de la primera infancia, en las veredas afectadas por cultivos de uso ilícito se desarrollará un programa de guarderías infantiles rurales.</p> <p>b. Población escolar: con el fin de mejorar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en edad escolar promover su permanencia en las escuelas se desarrollará un programa de construcción y</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>dotación de comedores escolares y suministro de víveres para garantizar los desayunos a toda la población escolar de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, sin perjuicio de lo acordado en el punto 1 en el marco del Plan Especial de Educación Rural y en especial de los planes de choque de qué trata el literal del punto 3.4 Sistema de Seguridad (soberanía) alimentaria.</p> <p>Generación de opciones laborales: se crearán mecanismos de información para facilitar el acceso a las oportunidades laborales que surjan en el marco de la implementación de la y en particular de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, que le permita a la comunidad que habita los territorios afectados por cultivos de uso ilícito identificar acceder a la oferta laboral disponible.</p> <p>Adultos mayores: implementación de programas contra el hambre para la tercera edad en el marco del sistema de seguridad (soberanía) alimentaria acordado en el punto 3.4 de la reforma rural integral.</p> <p>Se implementarán programas de superación de la pobreza y de generación de ingresos. Se promoverá la realización de brigadas de atención básica en salud, sin perjuicio de lo establecido en el punto 2.8.1 Plan</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>Nacional de Salud Rural.</p> <p>La viabilidad y sostenibilidad de los proyectos productivos de sustitución de cultivos de uso ilícito requieren de la puesta en marcha, por parte del Gobierno, de los planes contemplados en el punto .3 de la RRI en materia de estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos y crédito, y mercadeo.</p> <p>Las medidas de apoyo por parte del PNIS estarán condicionadas al cumplimiento del cronograma de compromisos adquiridos por los cultivadores en el marco de los acuerdos de sustitución y no resiembra. Lo anterior en el entendido de que el proceso de sustitución y su sostenibilidad requieren del apoyo del Gobierno en los términos acordados con las comunidades. La manifestación voluntaria de renuncia a los cultivos de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad podrá darse de manera individual o en el marco de acuerdos o pactos de sustitución voluntaria con las comunidades. En todo caso deberá existir un compromiso pleno de no cultivar ni de estar involucrado en labores asociadas al cultivo, ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de los cultivos de uso ilícito” (p. 13, 14 y 15).</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>-“Obras de infraestructura social de ejecución rápida</p> <p>Con el fin de responder de manera oportuna a las necesidades de las comunidad, en los planes se definirán obras de infraestructura social de ejecución rápida que serán priorizadas por las comunidades y que incluirán, entre otros, vías terciarias, mejoras a escuelas, centros de salud y casetas comunales, sin perjuicio de la implementación de otros planes y programas de infraestructura en marco de la RRI.</p> <p>Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental Con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y propiciar procesos de recuperación ambiental, en especial en los municipios que colindan con zonas de especial Interés ambiental los planes tendrán un componente de sostenibilidad y protección ambiental que incluya entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acciones de recuperación y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos. - Acciones para la mitigación de los daños ambientales en zonas de especial interés ambiental, ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable y para la recuperación de los bosques. - Proyectos de protección ambiental 		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>y productivos, ambientalmente sostenibles, en zonas de especial interés ambiental, como por ejemplo proyectos silvopastoriles y tierras programas contemplados en el punto 1.10.3.</p> <p>Plan de formalización de la propiedad</p> <p>Con el fin de promover el acceso a la tierra y de incentivar el proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito, en las áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los cultivadores con el se acelerarán los procesos de formalización en los términos en que lo indica el Plan de Formalización Masiva de la propiedad del que trata el punto 15 de la RRI. El Gobierno adecuará la normatividad para permitir la adjudicación a este tipo de beneficiarios.</p> <p>Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población</p> <p>En zonas con baja concentración población y que por su ubicación y distancia son de difícil acceso, lo que dificulta la provisión de bienes y servicios para el bienestar y buen vivir de la población y su integración territorial, se adelantarán medidas especiales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la recuperación de los ecosistemas, la creación de nuevas oportunidades de empleo relacionadas con transporte fluvial, programas de</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>recuperación ambiental, protección de bosques y fauna etc. Lo anterior sin perjuicio de alternativas de relocalización de las comunidades allí asentadas, cuando sea posible y necesario y en concertación con las comunidades, para mejorar sus condiciones de vida.</p> <p>Cronogramas, metas e indicadores</p> <p>Los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, como los Acuerdos deberán incluir cronogramas de ejecución con metas e indicadores incluyendo los compromisos adquiridas por la comunidad, que permitan medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades y hacer seguimiento al plan” (p. 15 y 16).</p> <p>-“4.1.4. Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito en Parques Nacionales Naturales - PNN</p> <p>Para solucionar en los PNN el problema de la presencia de los cultivos de uso ilícito, y garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades y la preservación y conservación de los PNN, se establecerán mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas.</p> <p>Para estos efectos se partirá de lo acordado en el punto 1.10 en particular el 1.10.3 de la RR.</p> <p>4.15 Estrategia de comunicación</p> <p>Se pondrá en marcha una estrategia de comunicaciones para promover los acuerdos de sustitución y motivar a las comunidades y generar confianza para participar en los procesos de construcción conjunta de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución, que deben contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y del buen vivir a la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito; así como para resaltar el compromiso del Gobierno y de las FARC EP de contribuir y apoyar este propósito. La difusión del PNS de los mecanismos de participación comunitaria en las diferentes fases, se hará directamente a través de encuentros comunitarios e indirectamente a través de los medios de comunicación, en especial los medios locales y comunitarios.</p> <p>4.1.6. Financiación</p> <p>Los recursos del PNIS se destinarán de conformidad con lo establecido en los planes de atención inmediata y en los planes integrales</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo y se buscará garantizar la eficiencia, la efectividad y oportunidad en su ejecución.</p> <p>El compromiso de financiación de este Programa se discutirá en el marco de punto 6 de la Agenda del Acuerdo General</p> <p>4.2. Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública</p> <p>El consumo de drogas ilícitas es un fenómeno de carácter multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares y culturales propias de la sociedad o el medio en el que se desenvuelven las personas que debe ser abordado como un asunto de salud pública. La solución requiere del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Las acciones en este campo deben ser construidas en forma democrática y participativa involucrando a la sociedad en general, en particular, a agentes sociales especializados en el tema.</p> <p>La política frente al consumo de drogas ilícitas debe ser una</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>prioridad y una política de Estado que requiere, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades, tanto nacionales como territoriales, en el marco del sistema de protección social, y la disposición correspondiente de recursos.</p> <p>4.2.1. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas ilícitas: El Gobierno creará el Programa Nacional de Intervención integral frente al Consumo de Drogas ilícitas como una instancia de alto nivel, para articular las instituciones con competencia en la materia y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste puesta en marcha de la política frente al consumo.</p> <p>4.2.1.1. Principios: La política nacional frente al consumo de drogas ilícitas se guiará por los siguientes principios:</p> <p>Enfoque de derechos humanos: las acciones encaminadas a la prevención y superación del consumo, así como a la mitigación de riesgos y daños, deben estar enmarcadas en el respeto y goce efectivo de los derechos de las personas que implica, entre otros, la no estigmatización o discriminación del consumidor y su no persecución penal en razón del consumo.</p> <p>Enfoque de salud pública: las acciones frente al consumo de drogas ilícitas deben ser integrales,</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>efectivas y sostenibles en el tiempo, e incluir una labor promocional de estilos condiciones de vida saludables, la prevención del consumo, el tratamiento y la rehabilitación, a partir de la identificación de las necesidades en salud de la población.</p> <p>Enfoque diferencial de género: en el marco del respeto a los derechos humanos, para que las acciones que se implementen en materia de consumo respondan a las realidades de los consumidores sean efectivas y sostenibles, es necesario un enfoque diferencial definiendo las poblaciones más vulnerables según edad, género, condición socioeconómica y ubicación geográfica, entre otros. En todo caso, las acciones que se adelanten respetarán el uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas.</p> <p>Participación comunitaria y convivencia: para lograr la mayor efectividad de las acciones en materia de consumo de drogas ilícitas se debe contar con la participación comunitaria en la construcción e implementación de las soluciones que permitan crear vínculos sólidos de las personas con su comunidad.</p> <p>Fundamento en la evidencia: las acciones que se adelanten en materia de consumo de drogas ilícitas deberán estar basadas</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>en evidencia, con fundamento en conocimiento validado y evaluado.</p> <p>4.2.1.2 Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas lícitas</p> <p>Con el objetivo de mejorar la atención a los consumidores que requieran de tratamiento y rehabilitación de manera progresiva, el Gobierno Nacional diseñará y pondrá en marcha un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social.</p> <p>4.2.1.3 Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas:</p> <p>El Programa coordinará la reformulación participativa de la política frente al consumo enfocada en la promoción en salud, prevención y superación del consumo, así como en la mitigación de riesgos y daños, a partir de la evaluación y revisión de las acciones hasta ahora implementadas y teniendo en cuenta las especificidades y necesidades de focalización según grupos de edad, género, condición socioeconómica y ubicación geográfica.</p> <p>Para garantizar la revisión y el ajuste participativo de la política frente al consumo con base en los principios antes descritos, el Gobierno</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>creará una instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres de familia, comunidades religiosas y consumidores.</p> <p>Para el cumplimiento de su función, esta instancia deberá tener en cuenta:</p> <p>La revisión y evaluación de las políticas y estrategias que se han desarrollado a nivel nacional y local en materia de prevención y superación del consumo, así como de mitigación de riesgos y daños, con la participación de las comunidades y expertos en el tema. Los análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, que permitan identificar y contextualizar la problemática, riesgos, vulnerabilidades, tendencias, consecuencias y nuevas dinámicas del consumo de drogas ilícitas. Las experiencias que existan tanto internacional como nacionalmente y las recomendaciones que emitan organismos internacionales.</p> <p>4.2.1.4 Planes de acción participativos can enfoque territorial y poblacional:</p> <p>Con base en la política</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>y los análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, el Programa promoverá el desarrollo de capacidades de las autoridades locales las apoyará en la formulación y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo, de acuerdo con las particularidades de los territorios y diferentes grupos poblacionales.</p> <p>Estos planes deberán contener como mínimo:</p> <p>Acciones para la promoción en salud y prevención del consumo basadas en la evidencia que respondan a las particularidades y niveles de riesgo de cada territorio y que permitan el fortalecimiento de los factores de protección (autoestima, solución de conflictos, manejo del tiempo libre, fortalecimiento de núcleos familiares, promoción del compromiso escolar, estilos de vida saludables, desarrollo de habilidades culturales y deportivas actividades de recreación) frente a los riesgos identificados. Se dará especial atención a la prevención en niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Acciones para fortalecer a las comunidades con el fin de contribuir a la promoción en salud y prevención frente al consumo.</p> <p>Acciones para apoyar fortalecer los procesos de liderazgo juvenil con el propósito de</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>impactar positivamente en diferentes escenarios (colegios, clubes, barrios, etc.).</p> <p>Programas especiales de prevención en las instituciones educativas en sus diferentes niveles que se extenderán a los centros urbanos y las zonas rurales, haciendo partícipes a directivos, docentes, padres de familia y estudiantes, a través de acciones de formación integral.</p> <p>Acciones de reducción del daño basadas en la evidencia, orientadas a minimizar el impacto negativo del consumo de drogas en el consumidor, en la familia en la comunidad, priorizando poblaciones más vulnerables como habitantes de calle, mujeres y población carcelaria.</p> <p>Acciones para sensibilizar guiar a la comunidad y a las instituciones para prevenir la estigmatización de los consumidores.</p> <p>Acciones para ampliar y mejorar el acceso y la oferta en atención y asistencia cualificada a consumidores, incluyendo el tratamiento y la rehabilitación, y que tenga en cuenta, entre otros, el enfoque de género.</p> <p>4.2.1.5 Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo:</p> <p>Con el objetivo de adelantar un monitoreo</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>permanente de las acciones que se adelantan en materia de consumo y evaluar su impacto determinar nuevas necesidades, el Programa diseñará pondrá en marcha un sistema de seguimiento y evaluación, Este sistema contará con instancias participativas de seguimiento evaluación a nivel municipal departamental, integradas por las autoridades, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres de familia, comunidades religiosas, organizaciones sociales, expertos, consumidores, entre otros.</p> <p>4.2.1.6 Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas: Con el fin de tener información suficiente actualizada en materia de promoción en salud, prevención y atención integral del consumo de drogas ilícitas que contribuya a la toma de decisiones y que sirva como insumo para el diseño, la implementación, el seguimiento, la evaluación y ajustes de la política basada en evidencia, se adelantarán las siguientes medidas:</p> <p>Elaborar investigaciones y estudios especializados relacionados con el consumo de drogas ilícitas que incluya un enfoque diferencial,</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>de género y etario. Adelantar de manera periódica, en coordinación con las autoridades departamentales municipales, de manera periódica, análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, sintéticas y naturales, que permitan identificar y contextualizar la problemática, riesgos, vulnerabilidades, tendencias, consecuencias y nuevas dinámicas de consumo de drogas ilícitas. Crear mecanismos de difusión de la información sobre el consumo de drogas ilícitas considerando los diferentes públicos de interés.</p> <p>El compromiso de financiación de este Programa se discutirá en el marco del punto 6 de la Agenda del Acuerdo General 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos:</p> <p>El problema de las drogas ilícitas es un problema transnacional cuya solución supone actuar simultáneamente tanto al interior del país como en coordinación y con el compromiso de la comunidad internacional.</p> <p>En el marco del fin del conflicto, tanto para facilitar la implementación de los acuerdos como en general para enfrentar el reto del crimen organizado asociado al narcotráfico y el lavado de activos, es</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>necesario poner en marcha políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan mantienen el problema la producción y comercialización de drogas ilícitas lucrándose de la misma, El propósito central es desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos.</p> <p>Aspiramos a un país sin narcotráfico, que debe ser un propósito mancomunado de todos e implica transformaciones en el ámbito político, institucional y de la sociedad en general con el fin de consolidar una cultura basada en valores contra el narcotráfico y el lavado de activos que nos permita erradicar superar el impacto de este fenómeno.</p> <p>Por último, la construcción de una paz estable y duradera supone abordar el tema del esclarecimiento de la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas y conflicto, incluyendo la relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico, y la disposición de todos de contribuir a ese esclarecimiento (p. 16-21).</p> <p>“4.3.1. Judicialización efectiva:</p> <p>Como parte del compromiso de intensificación de la</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo (punto 3.4 del Acuerdo General) en el marco del fin del conflicto con el objetivo de proteger tanto a las comunidades y el buen desarrollo del PNIS, como la implementación de los acuerdos en el territorio de la amenaza del crimen organizado, en general de desarticular las redes de estas organizaciones, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia de política criminal, en forma paralela a la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción, que fortalezca y cualifique la presencia y efectividad institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas, siempre considerando el tratamiento diferenciado que se debe dar a los campesinos y pobladores rurales vinculados a la explotación de los cultivos de uso ilícito.</p> <p>Por otra parte, el Gobierno Nacional impulsará la cualificación y fortalecerá las capacidades para la judicialización efectiva de los miembros, en especial los principales responsables, de las organizaciones de crimen organizado,</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>mediante el diseño e implementación de una estrategia nacional que incluya estrategias regionales que permita el fortalecimiento articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización de las redes criminales asociadas al narcotráfico, con las siguientes medidas:</p> <p>La creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad en todas sus dimensiones prevenir la aparición de nuevos grupos dedicados al crimen organizado, en estrecha coordinación con otros organismos del Estado y considerando los aportes de centros especializados, de la academia y la ciudadanía en general, y sus distintas formas organizativas, como parte de una estrategia integral.</p> <p>El fortalecimiento ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.</p> <p>4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos:</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>Con el fin de superar integralmente el fenómeno de la producción y comercialización de drogas ilícitas eliminar los factores que estimulan las economías ilegales, facilitan la financiación de las redes de crimen organizado, permiten el lucro ilegal, se constituyen en factor de corrupción y perturban la convivencia ciudadana, también con el fin de contribuir a la construcción de la paz, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico y prevenir controlar el lavado de activos. Esta estrategia implementará, entre otras, las siguientes medidas:</p> <p>Identificación de la cadena de valor del narcotráfico: el Gobierno Nacional llevará a cabo un proceso de mapeo del delito, en todos los niveles incluyendo el regional, que permita identificar los sistemas de financiación de las organizaciones de crimen organizado, los usos de esos recursos, los responsables financieros, las estrategias nacionales e internacionales de lavado de activos, tipologías canales de blanqueo de capitales, bienes adquiridos con estos capitales y las redes de testaferros de las estructuras criminales y su nivel de penetración en el Estado sus instituciones. Para esto se integrará un grupo de expertos</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>nacionales e internacionales incluyendo delegados de organizaciones internacionales y regionales especializados en el tema. Los expertos darán recomendaciones y harán un informe público sobre las redes de las finanzas ilícitas, su funcionamiento y su impacto sobre la vida nacional.</p> <p>Ajustes normativos y cualificación y fortalecimiento- de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas: el Gobierno Nacional conformará una comisión de expertos, incluyendo académicos e investigadores, tanto nacionales como internacionales, así como mesas de trabajo a nivel territorial, con el objetivo de desarrollar un nuevo Estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas, que permita, entre otros, adecuar donde sea necesario, o definir articular la normatividad referida a esta materia, haciendo énfasis en la persecución de los eslabones fuertes del narcotráfico como son las organizaciones dedicadas a la producción, comercialización y al lavado de activos.</p> <p>La normatividad se extenderá a todos los sectores que estén en riesgo de ser utilizados para el lavado de activos. La comisión tendrá en cuenta el resultado del ejercicio de mapeo del delito.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>Instancias de investigación: el Gobierno Nacional también promoverá la cualificación el fortalecimiento, y donde sea necesario, el rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero de lavado de activos que permitan identificar los sistemas financieros de las redes de crimen organizado asociadas al narcotráfico sus dinámicas de acuerdo con la cadena de valor en el nivel nacional y local, sus enlaces con el nivel internacional. Los responsables de estas instancias de investigación harán informes periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.</p> <p>Cultura contra el lavado de activos: el Gobierno Nacional pondrá en marcha una nueva campaña nacional que promueva valores, alerte sobre nuevas modalidades de lavado y fomente la participación y capacidad ciudadana en el espíritu del punto 2 del Acuerdo General, para ejercer el control y fiscalización frente a la corrupción asociada al lavado de activos y a operaciones irregulares o sospechosas, con el fin de evitar que la población y las instituciones sean utilizadas para el lavado de activos.</p> <p>Estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio: el Gobierno Nacional,</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>pondrá en marcha una nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio, que incluya los recursos y los ajustes normativos e institucionales necesarios para cualificar fortalecer las capacidades de las entidades del Estado competentes en materia de identificación de activos, investigación y judicialización, que estará acompañada de la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción.</p> <p>Adicionalmente el Gobierno Nacional, mediante los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios, garantizará la administración transparente y eficiente de los bienes en proceso de extinción y promoverá la destinación de bienes y capitales objeto de extinción en apoyo a los planes y programas contemplados en el Acuerdo Final” (p. 21, 22 y 23).</p> <p>-“4.3.3. Control de insumos:</p> <p>El Gobierno Nacional revisará y establecerá estrictos controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos, requeridos para la producción de drogas ilícitas, acompañados del fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control por parte del Estado. Se establecerán normas y</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>mecanismos que comprometan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras en la adopción de medidas de transparencia de controles de uso final de insumos. Con el fin de no afectar actividades productivas lícitas, se diseñarán protocolos especiales que permitan identificar usos, frecuencias y lugares de la demanda por insumos.</p> <p>4.3.4. Estrategia de lucha contra la corrupción</p> <p>En el marco de la estrategia integral de lucha contra la corrupción (punto .4 de la Agenda de Acuerdo General) se desarrollará una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, teniendo en cuenta los resultados y las recomendaciones del grupo de expertos convocados para realizar el proceso de mapeo de la cadena de valor del narcotráfico. En forma paralela a la lucha contra la corrupción se cualificarán fortalecerán las capacidades institucionales.</p> <p>La estrategia deberá incluir el establecimiento de grupos interinstitucionales especializados con el fin de atacar las distintas expresiones de la corrupción y sus responsables y contribuir a mejorar el desempeño institucional.</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>4.3.5. Conferencia internacional y espacios de diálogos regionales</p> <p>En el marco del fin del conflicto y con el propósito de contribuir a la superación definitiva de problema de las drogas ilícitas, el Gobierno Nacional promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en la evidencia.</p> <p>El Gobierno Nacional promoverá en ese espacio una discusión sobre los compromisos y responsabilidades y en general la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores a la hora de enfrentar el problema.</p> <p>En el marco de esta conferencia se promoverá la participación de instituciones académicas y de investigación, de productores de hoja</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p>de coca, amapola y marihuana, y de consumidores organizados.</p> <p>En forma paralela, el Gobierno promoverá espacios de diálogo en el marco de las organizaciones regionales, OEA, UNASUR y CELAC, con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas. El Gobierno Nacional, para la promoción, preparación y realización de la conferencia internacional y de los escenarios regionales, convocará espacios de diálogo y reflexión a nivel nacional local.</p> <p>El cronograma se discutirá en el marco del punto 6</p> <p>4.3.6. En el marco de la discusión del punto 5.2 de la Agenda del Acuerdo General se establecerá el mecanismo que deberá, entre otros, abordar el tema de esclarecimiento de la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas conflicto, incluyendo la relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico (aspecto del punto .7. de la Agenda del Acuerdo General" (p. 23 y 24).</p>		
--	--	--	--	---	--	--