

## **De la transacción a la construcción: el proceso con las autodefensas**

Sergio Jaramillo y Gustavo Duncan<sup>1</sup>

Marzo de 2006

## **1. INTRODUCCIÓN**

## **2. LAS CONDICIONES DEL PARAMILITARISMO**

- 2.1. Facciones fragmentadas que se han apoderado del Estado local
- 2.2. La lenta construcción de Estado en las regiones
- 2.3. Independencia del poder central
- 2.4. Economías coherentes con los medios de producción locales
- 2.5. El problema del desmantelamiento es político y económico

## **3. EL PROCESO CON LAS AUTODEFENSAS: LOS HECHOS**

- 3.1. El proceso de negociación y desmovilización
- 3.2. La ley de Justicia y Paz

## **4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

- 4.1. Los comandantes y los combatientes
  - 4.1.1. La justicia
  - 4.1.2. La verificación
  - 4.1.3. La política
  - 4.1.4. La reinserción
- 4.2. Las víctimas
  - 4.2.1. La reparación y el esclarecimiento
  - 4.2.2. La reconciliación
- 4.3. Las regiones
  - 4.3.1. La seguridad rural y la protección de las comunidades
  - 4.3.2. La administración de justicia
  - 4.3.3. La vigilancia del gasto público
  - 4.3.4. La formulación de una política de tierras
  - 4.3.5. La construcción de economías de mercado en las regiones

A diferencia de lo que sucede con los grupos de guerrilla, donde en un caso hay unos acercamientos incipientes con el Gobierno y en el otro tan sólo una serie de intentos fallidos de negociación de un acuerdo humanitario, en el caso de los grupos de autodefensa o paramilitares existe un proceso de paz consolidado, aun si los riesgos de eventuales fracturas o rompimientos no han desaparecido. Independientemente del significado que pueda o no tener el concepto de “paz” con respecto a estos grupos, la pregunta que hay que abordar evidentemente no es cómo llevarlos a una mesa de negociación, sino cómo llevar el proceso a buen término.

Eso requiere evaluar primero las fortalezas y debilidades del proceso. Pero en las condiciones actuales, es imposible hacer esa valoración sin incurrir en especulaciones más o menos fundamentadas sobre el impacto futuro de las medidas que se están tomando hoy. Ese es el primer problema: la dificultad de ponderar los beneficios en el corto plazo, que ya se palpan, frente a las consecuencias potenciales del proceso en el mediano y largo plazo. El problema adicional es que no hay un marco de referencia que permita medir beneficios inmediatos y consecuencias futuras con una misma vara, porque todo depende del objetivo que se quiera alcanzar: ¿Desactivar el conflicto? ¿Pero cuál conflicto? ¿El conflicto militar entre paramilitares y guerrilla -que ya se desactivó en buena parte del territorio- o el conflicto por el dominio del poder local?

No cabe duda de que la desmovilización del aparato militar de los grupos de autodefensa es un bien *per se*, así no estén todos los que son y no sean muchos de los que están. A la fecha son ya más de 28.000 los hombres que se han desmovilizado y con ellos la gran mayoría de sus comandantes. Este es un hecho histórico que hay que celebrar: si bien los paramilitares tenían y tienen razones poderosas para desmovilizarse -el miedo a la extradición, el agotamiento de su proyecto militar, el cansancio de la guerra y la perspectiva de dedicarse a la consolidación de su poder y de su riqueza por otras vías-, no por eso es su desmovilización un hecho forzoso o inevitable. Una infinidad de cosas podría haber ocurrido: por ejemplo una lucha intestina brutal por el control de territorios, corredores y rutas. Una posibilidad que se alcanzó a entrever en las tensiones que desató la captura de alias “Don Berna” en mayo de 2005.

Es entonces el principal logro del Gobierno haber convencido a las autodefensas de la conveniencia de abandonar la actividad militar y haber creado un clima en el que las desmovilizaciones de los grandes bloques parecieron inevitables, incluso aquellas que muchos consideraban poco probables, como las del Bloque Norte.

Además de los enormes beneficios para la población, que en muchas regiones comienza a respirar y que se ve menos expuesta a la violencia paramilitar -al menos en lo inmediato y en sus formas más sanguinarias-, la desmovilización de los paramilitares tiene también dos importantes ventajas. En un país como Colombia, donde la construcción de un aparato coercitivo estatal ha sido un proceso lento en el que históricamente las élites nacionales y regionales, por falta de recursos o por simple indiferencia y comodidad, han preferido delegar las tareas de seguridad en muchas regiones a grupos de seguridad privada o han formado ellas mismas ejércitos locales, la desmovilización de las milicias paramilitares es una condición indispensable para la consolidación del Estado de derecho. Como señala acertadamente un reciente estudio sobre el fenómeno paramilitar en diferentes países, “*reintegrar el poder*

*coercitivo a la esfera de la legalidad es el primer paso en la construcción de un sistema de rendición de cuentas y de imperio de la ley*<sup>2</sup>

Segundo, la desmovilización de los paramilitares, como ha insistido con razón el Gobierno, ha sido una condición de las FARC para avanzar en una negociación de paz. Sin duda no sólo por razones simbólicas y de conveniencia política -tener un palo con el que golpear al Gobierno de turno- sino también por razones militares y de seguridad: las FARC no van a entrar en un proceso serio si tienen unos ejércitos paramilitares al lado. ¿Qué tanto pesan estos beneficios? Está claro que en un escenario en el que la correlación de fuerzas no favorece a ninguna de las partes, toda solución conlleva riesgos e implica un cálculo o una apuesta sobre lo que es posible y conveniente alcanzar en un momento dado.

El problema nuevamente es ponderar lo que parece alcanzable en lo inmediato frente a lo que puede ocurrir más adelante. Es el problema de la incertidumbre característica de las situaciones de transición. Un ejemplo como el de la transición rusa, por lejano que parezca, ilustra el problema. Cuando Boris Yeltsin llega al poder, le abre las puertas a una generación de jóvenes economistas -Gaidar, Chubais y compañía- que se pasan los primeros años de la transición tratando de desmontar las estructuras de poder político y económico del partido comunista. Su solución son las privatizaciones a gran escala, que se suceden rápidamente una tras otra y le entregan el grueso de los recursos y las industrias de ese país a una serie de grupos económicos. De esa manera alcanzan su objetivo inmediato: quebrarle el espinazo al poder comunista. ¿Pero a qué costo? Su afán de acabar con el problema histórico los hace indiferentes a las consecuencias de sus acciones y sobre todo, a la falta de un *orden* que encauce la transición. Imaginaban no con poca ingenuidad que ese “primer desorden” era inevitable y que luego la economía se organizaría por sí misma, como un río desbordado que encuentra su cauce.

El resultado es que estructuras criminales se tomaron esos espacios y penetraron el Estado ruso hasta el tuétano. En el escenario más optimista, el establecimiento de algo que se parezca al Estado de derecho en Rusia tardará varias generaciones. David Satter, por muchos años corresponsal del *Financial Times* en Moscú, describe así la situación:

*Los gánsters en Rusia no son un fenómeno marginal, limitado a áreas como la economía ilegal del narcotráfico, la prostitución o el comercio de armas. Controlan una gran parte de la economía legítima y ni la impotente población ni los organismos del Estado encargados de hacer cumplir la ley tienen los medios para controlarlos.*

*En 1997, 9.000 grupos criminales en Rusia con 600.000 miembros controlaban aproximadamente un 40% de la economía rusa. La CIA estima que más de la mitad de los 25 bancos más grandes están directamente ligados a la delincuencia organizada o comprometidos con actividades ilegales. Criminales dominaban el mercado de productos petroleros, aluminio, finca raíz, restaurantes, hoteles, y alcohol. En la mayor parte del país, subordinaron al gobierno local y, a través de éste, recibieron apoyo para sus empresas y acceso directo a fondos del Gobierno.*

---

<sup>2</sup> Ariel I. Ahram, “Why States Choose Paramilitarism” en *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring 2006, p. 70.

*La delincuencia organizada creó un mundo de libertades limitadas en el que millones de rusos viven permanentemente amenazados, con el que reemplazaron la absoluta falta de libertad que existía bajo el comunismo. El éxito de las mafias para establecer su dominación fue a su vez el resultado de la corrupción en la policía, de sus vínculos con políticos, y de su absoluto desprecio de la vida humana. Estos factores hicieron de las mafias unas máquinas brutales de coerción, perfectamente ajustadas a las condiciones de una sociedad sin ley.*<sup>3</sup>

La delincuencia organizada no apareció de un día para otro en Rusia. Ya estaba enquistada en el sistema cuando cae la Unión Soviética. Pero los jóvenes “reformadores” sólo tenían interés en resolver el problema de ayer, que era el comunismo, y por eso ignoraron las consecuencias de esa solución para el problema de mañana: la toma del Estado por estructuras criminales.

Esa es la “lección rusa” para el proceso con las autodefensas, porque ese es precisamente el riesgo que se corre hoy: que el criterio que prime sea la desactivación del problema de ayer (el conflicto militar) y no también la desactivación del de mañana (el control del poder y de la economía local por estructuras mafiosas). Cuando estructuras coercitivas ilegales se enraízan en los gobiernos locales, como ocurre desde hace tiempo en las regiones, es una tarea titánica volverlas a sacar. Los italianos con todos los recursos de la sexta economía mundial y de la Unión Europea llevan treinta o cuarenta años intentándolo y sólo en la última década han comenzado a obtener resultados.

Por eso es tan importante que exista un plan o *estructura de transición* para el proceso con los paramilitares. La desmovilización de las autodefensas es como se señaló una condición necesaria para el fortalecimiento del Estado de derecho; pero está lejos de ser una condición *suficiente*. No basta con quitar los obstáculos, hay también que poner algo en su lugar. Por eso no es suficiente que el proceso sea una *transacción*: “dejen de hacer esto y les concedemos lo otro”; tiene que ser también un ejercicio de *construcción*, para que el remedio no resulte peor que la enfermedad, y para que la enfermedad no se reproduzca.

Tampoco es suficiente negociar y luego limitar la intervención estatal en esas zonas a la construcción de unos puestos de policía, como ocurre en la actualidad. Paolo Borsellino, el juez italiano asesinado por la Cosa Nostra en 1992, dijo: *“la idea que con más fiscales y más policías se resuelve el problema es completamente falsa. Si a uno la Mafia le 3 5 paga, le da trabajo, le ayuda a conseguir contratos, le consigue promociones, le maneja el negocio, no la va a rechazar. La solución contra la Mafia es hacer que el Estado funcione”*<sup>4</sup>. Lo mismo cabría decir de los paramilitares y del control que ejercen en sus respectivas regiones.

La estrategia tiene que ser integral e incluir, además de elementos coercitivos y de negociación, medidas de control político y social del fenómeno y de desarrollo económico de las regiones. Por supuesto que una estrategia de ese tipo no puede acometer todas las tareas a la vez. Tiene que tener unos *tiempos* y unas *prioridades*. El desmantelamiento del paramilitarismo y de la cultura que se ha creado a su alrededor en las regiones será necesariamente un proceso complejo y dilatado, del

<sup>3</sup> David Satter, *Darkness at Dawn: the Rise of the Russian Criminal State* (New Haven: Yale University Press, 2003), p. 129-130.

<sup>4</sup> Citado en: Alison Jamieson, “Antimafia efforts in Italy” en *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 21, 1998, p. 235.

que el marco legal de la ley de Justicia y Paz es tan sólo el comienzo. Por lo mismo, requiere de estrategias detalladas y ambiciosas de larga duración, si lo que se pretende es una verdadera transformación e integración de las regiones para que gocen de los mismos derechos que el país de las ciudades y dejen de estar sometidas al señor de la guerra de turno.

El presente documento pretende contribuir a la construcción de ese “mapa estratégico” para la superación del fenómeno paramilitar. No se trata entonces de hacer un recuento histórico del origen y desarrollo de las autodefensas, sino de explicar la naturaleza del fenómeno, de sugerir unos criterios para medir el éxito de la transición y de dar algunos elementos para encauzar el actual proceso. En el fondo, el objetivo del proceso no puede ser otro que el establecimiento de unas *reglas de juego* que permitan la reintegración a la vida civil de los grupos de autodefensa de manera ordenada, justa y creíble; y que impidan que el fenómeno se repita.

La primera herramienta para ese ejercicio de construcción es la estructura de mando de los grupos paramilitares. Esa es en buena parte la justificación del proceso: resulta más eficaz para el Estado que los mandos paramilitares desmonten sus propias estructuras, que intentar hacerlo con un sistema penal debilitado y penetrado, sobre todo en las regiones. Esa oportunidad en parte se perdió por los baches que contiene la ley de Justicia y Paz, que no exige de manera inequívoca a los comandantes la entrega de información y bienes a cambio de beneficios, aunque la nueva reglamentación de la Ley abre más posibilidades algunas perspectivas. Pero como ya se señaló, el marco legal es sólo una parte de lo que sería esa “estructura de transición”.

Para que la transición tenga éxito, se tiene que regir por unos criterios claros. Son básicamente tres:

- El criterio de *no transformación*: es decir, que el poder coercitivo que detentan estos grupos no tome otras formas más sutiles, pero no menos insidiosas, de control de la política, la sociedad y la economía; y que tampoco derive en bandas de delincuencia ordinaria. Se trata entonces de establecer unas reglas de juego y unos controles para los comandantes y unas vías de reintegración a la sociedad y unos mecanismos de seguimiento para los combatientes que se han desmovilizado.
- El criterio de *reparación y reconciliación*: es decir, que quienes han sido víctimas de estos grupos vean que sus derechos y su propiedad les son restituidos; y de manera más general, que la sociedad se sienta compensada por estos grupos. De darse esas condiciones, la sociedad a su vez los debe acoger en un espíritu de reconciliación, que no es otra cosa que un acuerdo sobre unas reglas de juego compartidas.
- El criterio de *no reproducción*: los dos criterios anteriores se refieren a los actores y a sus efectos sobre su entorno. No menos importante es que no perduren las condiciones en el entorno mismo para que otros ocupen ese espacio y creen nuevos grupos de autodefensa. El narcotráfico en particular representa un reto mayor, porque su misma dinámica incita a la creación de nuevos grupos de “tercera generación”. Es necesario entonces abordar tareas inmediatas como el establecimiento del monopolio de la fuerza por parte del Estado y de esquemas de seguridad apropiados; y otras de más largo aliento

como la reconstrucción en las regiones de la autoridad civil, de instituciones y partidos efectivos, y de economías viables que no sometan a la población a una relación de dependencia de estos grupos.

Por último, no sobra recordar que todo proceso es dinámico y que la constelación de factores de poder cambia permanentemente. Oportunidades desaparecen con la misma facilidad con que aparecen; la clave está en saberlas reconocer y aprovechar. Es cierto que el proceso con las autodefensas es un árbol que nació bastante doblado. Pero más vale tratar de enderezarle el tronco, que dejar que crezca una selva.

## **2. LAS CONDICIONES DEL PARAMILITARISMO**

Existe una serie de condiciones que favorecen el crecimiento de los grupos de autodefensa y determinan su impacto en el conflicto y en la configuración del orden social en las regiones. Para que el proceso sea exitoso, tiene que ser tomadas en consideración.

2.1. *Facciones fragmentadas que se han apoderado del Estado local:* La transformación de los grupos paramilitares en verdaderos ejércitos privados en el transcurso de la década de los noventa trajo como consecuencia que estos aparatos armados dejaran de estar subordinados a terceros: a terratenientes, a narcotraficantes, o a las fuerzas de seguridad del Estado. Ahora son ejércitos de combatientes con una doctrina, identidad simbólica (uniformes, escudos, himnos, etc.) y armamento de guerra, con los que los jefes imponen su orden sobre el poder local.

Las facciones armadas de los terratenientes y narcotraficantes evolucionaron hacia ejércitos que imponen la seguridad, capturan los excedentes de la producción lícita e ilícita y administran justicia. Las autodefensas se impusieron como Estado en las regiones de grandes latifundios, con alta disposición de capital, y sobre todo, en los espacios geográficos que constituyen corredores y refugios estratégicos para el narcotráfico. De esa forma surgieron unas nuevas élites rurales, que actuando como colectivos de señores de la guerra se agrupan en torno a asuntos de interés común, como la política de extradición y las ofensivas de la guerrilla, pero que cada tanto entran en disputas internas por el dominio de territorios.

2.2. *La lenta construcción de Estado en las regiones:* aún persiste la debilidad del Estado para imponerse como la única fuerza que regula la vida económica y social en las regiones. Ese es el reto mayor: no alcanzar la supremacía en combate, eso ya se ha conseguido, sino imponer el orden constitucional en la totalidad de las regiones del país. Es decir, ser la única fuerza que posee un aparato coercitivo que protege a la población, que cobra impuestos y que regula a la administración pública y a la sociedad de acuerdo a las normas constitucionales. En lugar de que ejércitos privados impongan sistemas informales de regulación social.

Ahora bien, el hecho de que los grupos de autodefensa se han apropiado del Estado local en muchos lugares no quiere decir que hayan destruido o transformado el sistema político democrático en las regiones. Antes de su llegada, el orden político pasaba sin lugar a dudas por la parte procedimental

de las democracias, había elecciones periódicamente, pero éstas estaban mediadas por los intercambios propios de un sistema clientelista desde donde se definía el acceso a la burocracia de la clase política y el acceso a los servicios del Estado de la población. Eso sin mencionar la incidencia que recurrentemente tenía la violencia en la definición de los resultados electorales, ya que era común que los seguidores de cada bando fueran amenazados por los matones de candidatos contrincantes.

Y no se trataba solamente de la parte electoral y burocrática. El Estado central tenía muchos problemas para hacer cumplir las leyes en las regiones. Lo que sucedía en la periferia era producto de la mediación del nivel central con las élites locales, que utilizaban mecanismos de control arbitrarios para administrar la vida pública. Lo que han hecho las autodefensas es agudizar ese control arbitrario, gracias a los recursos del narcotráfico y de las transferencias estatales, sin que el Estado emprenda iniciativas para recuperar efectivamente el monopolio de la violencia y las leyes en los territorios donde estos grupos ejercen control.

- 2.3. *Independencia del poder central:* pese a las alianzas que se han tejido entre miembros de instituciones públicas y privadas con jefes de autodefensas, es importante insistir en el carácter de fuerzas autónomas que tienen los grandes jefes paramilitares. No se trata de aparatos armados subordinados a élites nacionales o a los tradicionales poderes regionales. Son nuevas fuerzas, que independiente de su origen como caciques locales, narcotraficantes, terratenientes, exguerrilleros y demás, han conformado una nueva hegemonía regional y su consiguiente orden local a expensas de los poderes centrales.

Cabe recordar que las relaciones centro-periferia en un Estado Nación no necesariamente reflejan una continuidad fluida entre los principios y propósitos enmarcados en las constituciones y en las leyes. En un trabajo reciente, Edward Gibson demuestra que los casos de regímenes autoritarios en las regiones periféricas de Estados democráticos no son una rareza<sup>5</sup>. Ocurren en países como México y Argentina; el caso de las autodefensas es sin duda más dramático, pero no es esencialmente distinto en muchos de sus mecanismos de control<sup>6</sup>. Cuando las regiones son dependientes de las transferencias públicas del nivel central, como lo son muchas regiones de la periferia colombiana, los poderes locales buscan aislar la relación con los poderes nacionales y parroquializar el manejo de la política, de modo que se puedan hacer al monopolio del control político y a las riquezas que ello implica:

*Incluso la mirada más informal de la política nacional en cualquier democracia del mundo revelará que la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia al interior del Estado Nación son desiguales. Esta desigualdad puede ser despreciable, con no más que menores diferencias desde jurisdicción a jurisdicción en la transparencia de*

<sup>5</sup> Gibson Edward L. *Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes*. Northwestern University, Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2 - September 5, 2004.

<sup>6</sup> Ver: Fundación Ideas para la Paz, "Las reglas del juego", *Siguiendo el Conflicto: hechos y análisis de la semana*, número 37, 4 de noviembre de 2005. [[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto37.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto37.pdf)]

*procedimientos electorales o el imperio de la ley. Pero también puede ser dramática, con regímenes autoritarios que privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y libertades de los que otros habitantes del mismo Estado Nación disfrutaban sin problemas.*<sup>7</sup>

- 2.4. *Economías coherentes con los medios de producción locales:* tras la codicia de los jefes de autodefensa se esconde toda una nueva forma de organizar la economía para maximizar el flujo de ingresos hacia las comunidades que dominan. Los recursos provenientes de la droga, del contrabando, de la corrupción en la administración pública y demás actividades delincuenciales, les reportan en el corto plazo cuantiosos ingresos a regiones que en condiciones legales tendrían que llevar a cabo profundas transformaciones para producir y comerciar bienes lícitos. Los bienes transables que podrían producir estas comunidades -es decir, aquellos bienes que pueden ser exportados a otras regiones e incrementan el consumo y la inversión más allá de los ingresos que produce su población localmente- no han podido recuperarse de la crisis de las dos últimas décadas. En especial la agricultura, que constituía la principal fuente de recursos en las regiones menos urbanizadas del país.

Es así que las autodefensas han llegado a ser parte importante de la estructura de poder político en Colombia, no sólo porque tienen ejércitos capaces de preñar sobre la producción local, sino porque el orden que imponen en las regiones permite la prosperidad de economías ilícitas. Y es también por esto que los propios grupos sociales de menores ingresos se acomodan a su sistema económico y a la forma violenta como configuran el Estado local.

- 2.5. *El problema del desmantelamiento es político y económico:* la imposición del orden paramilitar en las regiones es el resultado de un proyecto de organización política y económica en las sociedades periféricas en Colombia. Un proyecto sin duda caótico y fragmentado, pero exitoso en la práctica. Por eso la solución del problema paramilitar no es esencialmente militar. De nada sirve batir el record de bajas de miembros de grupos de autodefensas en un año, que no son más que campesinos y desempleados a sueldo, si mientras tanto se expande la apropiación del Estado local por parte de estos grupos: si continúan cobrando impuestos, administrando justicia, y definiendo el orden social de las comunidades (definiendo la interacción entre individuos y entre grupos, las formas de producción y distribución económica, y la relación con el sistema político).

Por otra parte, no sobra mencionar el hecho de que la prosperidad de la economía depende de la eficacia de un agente regulador que garantice el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad. La naturaleza de este agente regulador está estrechamente relacionada con el tipo de bienes que una sociedad produce. En las regiones más urbanizadas de Colombia, donde se aglomeraron los mercados internos y se produjo la acumulación de capitales, el desarrollo de la industria y de la tecnología estuvo acompañado de la creación de instituciones burocráticas impersonales que redujeron la incertidumbre en las reglas del juego para inversionistas interesados en la

---

<sup>7</sup> Gibson, p.4. Traducción de los autores

rentabilidad de largo plazo. En las regiones con condiciones deficientes para competir en el comercio de los bienes transables lícitos, es poco atractiva la regulación del Estado central y de sus instituciones. Allí los grupos armados irregulares son funcionales a la producción de dos categorías de bienes que alimentan las economías de estas comunidades: las drogas (básicamente la cadena productiva de la cocaína) y los votos (entendiendo los votos como el intercambio ilícito que se hace de la capacidad de un municipio o región de incidir en una elección, por mayores transferencias del Estado central)<sup>8</sup>

Este es el desafío de fondo que se le presenta al Estado: ¿cómo construir democracia y capitalismo de mercado en regiones tradicionalmente atrasadas y sin mayor acumulación de capital físico y humano, donde actualmente unos ejércitos privados se han mostrado exitosos en imponer un orden económico y político?

### 3. EL PROCESO CON LAS AUTODEFENSAS: LOS HECHOS

#### 3.1. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y DESMOVILIZACIÓN

- Luego de su triunfo en las elecciones presidenciales (mayo 26 de 2002), Álvaro Uribe Vélez manifestó su intención de *“apelar a una mediación internacional con objetivo preciso, con mandato determinado para buscar el dialogo con los grupos al margen de la ley, sobre una base: que se abandone el terrorismo y se facilite un cese de hostilidades”*<sup>9</sup>
- En junio 9, a través de un comunicado el comandante paramilitar Carlos Castaño reconoce que: *“La penetración del narcotráfico en varios grupos que conforman las AUC es insostenible y conocida por los organismos de inteligencia de Colombia y de los EE.UU., lo que muy posiblemente lleve al gobierno Norteamericano a exigir una confrontación prioritaria y general contra las Autodefensas, afectando injustamente los Frentes legítimos y exclusivamente antisubversivos que son la mayoría en las AUC, mientras se fortalecería la guerrilla, todo esto por nuestra incapacidad de cerrar filas al narcotráfico”*<sup>10</sup>. Luego de fuertes disputas, Castaño anuncia su renuncia al cargo de jefe político de las AUC (julio 12)<sup>11</sup> y se anuncia la disolución de las AUC (julio 18)<sup>12</sup>.
- El 7 de agosto se posesiona como presidente Álvaro Uribe Vélez. En su discurso de posesión el Presidente dice: *“He solicitado al Secretario General de las Naciones Unidas, Señor Kofi Annan, los buenos oficios de la institución para buscar el diálogo útil a partir de un alivio para la sociedad que debe ser el cese de hostilidades. En este marco exploraremos soluciones humanitarias, que liberen secuestrados, que se den a partir de acuerdos que vislumbren la*

<sup>8</sup> Gustavo Duncan y Juan miguel Villa, “¿Por qué la población civil se somete al orden de guerrillas y autodefensas? Los motivos económicos”, en *Caja de Herramientas*, septiembre, 2005.

<sup>9</sup> Palabras del presidente electo Alvaro Uribe Vélez. Mayo 26 de 2002

<sup>10</sup> Carlos Castaño, Dirección Política AUC. *La verdad de las AUC ante la Comunidad Internacional y los EE.UU.* Colombia, 9 de junio de 2002.

<sup>11</sup> Carlos Castaño Gil, Dirección Política Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU. Comunicado a la familia Boulton y a la opinión pública. 12 de julio de 2002

<sup>12</sup> Salvatore Mancuso, Comandante ACCU y Carlos Castaño, Dirección Política ACCU. *Las AUC: del exceso a su fin.* 18 de julio de 2002.

*paz definitiva como algo posible...*<sup>13</sup> • Un mes después (septiembre 4), en carta al Alto Comisionado para la Paz y otras personalidades, los grupos paramilitares declaran el restablecimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Manifiestan su intención de *“participar en la salida negociada con propuestas serias de paz”* y anuncian que han *“determinado abolir las prácticas del narcotráfico que servían de fuente de finanzas para el sostenimiento de [la] organización”*<sup>14</sup>

- Entre septiembre y noviembre de 2002 las AUC realizan encuentros con representantes de la Iglesia Católica. El 29 de noviembre anuncian su disposición para entrar en una etapa de diálogos inmediatos con el Gobierno Nacional, con el acompañamiento de la Iglesia Católica y la participación de la OEA, la ONU y la comunidad internacional<sup>15</sup>. En respuesta, el Gobierno crea una *“Comisión Exploratoria de Paz para propiciar acercamientos y establecer contactos con los Grupos de Autodefensas Unidas de Colombia, AUC; con las Autodefensas Campesinas Bloque Central Bolívar, BCB, y Vencedores de Arauca; y con el Grupo de Autodefensas Alianza del Oriente, conformada por las Autodefensas del Sur de Casanare, Meta y Vichada”* (diciembre 23)<sup>16</sup>
- Esta etapa exploratoria culmina con la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito (julio 15 de 2003). En el acuerdo se pacta la reincorporación a la vida civil de los miembros de las AUC dentro de un proceso que se iniciaría a finales de ese año y que culminaría en diciembre de 2005. El acuerdo previó el establecimiento de zonas de concentración para la desmovilización, aunque descartó cualquier despeje militar.
- El 21 de agosto de 2003 el Gobierno Nacional presenta un proyecto de ley, la llamada “ley de alternatividad penal”, que propone penas alternativas para los comandantes culpables de delitos atroces que opten por desmovilizarse. Es el 11 comienzo de la discusión que culmina con la aprobación de la ley de Justicia y Paz (julio 25 de 2005) y que está acompañado de una fuerte controversia.
- El 25 de noviembre se concreta la primera desmovilización colectiva del proceso, con el desmonte del bloque Cacique Nutibara y 868 de sus miembros en Medellín. • El año 2004 se inicia con la firma de un Convenio entre la OEA y el Presidente Uribe (enero 23), que le encomienda por tres años al organismo la tarea de monitorear los acuerdos que se alcancen con los grupos al margen de la ley. Entre otras cosas, la OEA podrá *“hacer recomendaciones para facilitar el desarrollo del proceso de negociación, pero no podrá participar ni opinar sobre el mismo, a menos que específica y puntualmente, su colaboración sea solicitada de común acuerdo por ellas”*<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Discurso de posesión del nuevo Jefe de Estado, Álvaro Uribe Vélez, CNE, 7 de agosto de 2002.

<sup>14</sup> AUC, Carta a personalidades. 4 de septiembre de 2002.

<sup>15</sup> AUC, “Declaración por la Paz de Colombia”. 29 de noviembre de 2002.

<sup>16</sup> Presidencia de la República. Resolución número 185 de 2002. 23 de diciembre de 2002

<sup>17</sup> “Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de proceso de paz en Colombia”, par. 2.2. c; 4 de febrero de 2004.

- El 31 de marzo las AUC anuncian la conformación de una mesa única de negociación, con la participación oficial del Bloque Central Bolívar y del Bloque Vencedores de Arauca. Dentro del equipo negociador no es designado Carlos Castaño, quien el 16 de abril desaparece en circunstancias aún sin aclarar.
  
- El 13 de mayo se crea una Zona de Ubicación Temporal en Santa Fe de Ralito, municipio de Tierralta, Córdoba, con una extensión de 368,79 kilómetros cuadrados. El 1 de julio se instalan de manera oficial los diálogos y el 7 de octubre las AUC anuncian su propósito de desmovilizar a partir de noviembre 3.000 combatientes. Así se da inicio a las desmovilizaciones colectivas que hasta el 10 de marzo de 2006 han permitido el desmonte de 35 estructuras paramilitares y la desmovilización de 28.357 hombres de las AUC. En su orden, se han desmovilizado:
  - Bloque Cacique Nutibara (25/11/2003); 868 miembros; Medellín (Antioquia).
  - Autodefensas Campesinas de Ortega (07/12/2003); 168 miembros; Municipio De Cajibío (Cauca).
  - Bloque Bananero de las AUC (25/11/2004); 447 miembros; Finca La Macarena, Corregimiento El Dos, Municipio de Turbo (Antioquia).
  - Autodefensas del Sur del Magdalena e Isla de San Fernando (04/12/2004); 47 miembros; Corregimiento de Santa Rosa, Municipio de Santa Ana (Magdalena).
  - Bloque Cundinamarca de las AUC (09/12/2004); 148 miembros; Corregimiento de Teran, Municipio de Yacopí (Cundinamarca).
  - Bloque Catatumbo de las AUC (10/12/2004); 1425 miembros; Corregimiento de Campo Dos, Municipio de Tibú (Norte De Santander).
  - Bloque Calima de las AUC (18/12/2004); 557 miembros; Finca "El Jardín", Corregimiento de "Galicia", Municipio de Bugalagrande (Valle).
  - Bloque Sinú-San Jorge de las AUC (18/01/2005); 925 miembros; Corregimiento de Santa Fe de Ralito, Municipio de Tierralta (Córdoba).
  - Bloque Sur Oeste Antioqueño de las AUC; (30/01/2005); 125 miembros; Corregimiento Alfonso López, del Municipio de Ciudad Bolívar (Antioquia).
  - Frente Mojana (02/02/2005); 110 miembros; Corregimiento Nueva Esperanza, Municipio de Guaranda (Sucre).
  - Bloque Héroes de Tolová (15/06/2005); 465 miembros; Vereda La Rusia Ocho, Municipio de Valencia (Córdoba).
  - Bloque Montes de María (14/07/2005); 594 miembros; Corregimiento San Pablo, del Municipio de Marialabaja (Bolívar).
  - Bloque Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar de las AUC (BCB); (30/07/2005); 689 miembros; Finca "El Romance", Inspección de Policía El Tablón, Municipio de Taminango (Nariño).
  - Bloque Héroes de Granada (01/08/2005); 2033 miembros; Finca 'La Mariana', Corregimiento de Cristales, Municipio de San Roque (Antioquia).
  - Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (06/08/2005); 209 miembros; Finca "La María", Vereda San Miguel, Municipio de Puerto Gaitán (Meta).

- Bloque Pacífico - Héroes del Chocó –AUC (23/08/2005); 358 miembros; Centro Vacacional y Turístico “Estadero Kurungano”, Km. 1 Vía Condoto, Municipio de Itsmína (Chocó).
- Bloque Centauros de las AUC (03/09/2005); 1135 miembros; Finca ‘Corinto’, Corregimiento de Tilodirán, Yopal (Casanare).
- Bloque Noroccidente Antioqueño de las AUC (11/09/2005); 222 miembros; Institución Educativa Rural ‘El Rodeo’, Vereda El Rodeo, Municipio de Sopetrán (Antioquia).
- Frente Vichada del BCB (24/09/2005); 325 miembros; Municipio de Cumaribo (Vichada).
- Bloque Tolima (22/10/2005); 207 miembros; Hacienda ‘Tau Tau’, Municipio de Ambalema (Tolima).
- Frentes Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca y Magdalena Medio del BCB (12/12/2005); 1922 miembros; Vereda San Cristóbal, Corregimiento de Santa Isabel, Municipio de Remedios (Antioquia).
- Frente Héroes y Mártires de Guática del BCB (15/12/2005); 552 miembros; Finca “La Linda”, Vereda La Esperanza, Municipio de Santuario (Risaralda).
- Bloque Vencedores de Arauca de las AUC (incluye anillos de seguridad desmovilizados en Santa Fe de Ralito) (23/12/2005); 548 miembros; Corregimiento de Puerto Gaitán, Tame (Arauca).
- Bloque Mineros de las AUC (20/01/2006); 2790 miembros; Hacienda “La Ranchería”, Vereda Pecoralia, Municipio de Tazará (Antioquia).
- Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá (28/01/2006); 742 miembros; Vereda “El Marfil”, Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá).
- Bloque Central Bolívar- Sur de Bolívar (31/01/2006); 2523 miembros; “La Granja”, Corregimiento Buena Vista, Municipio de Santa Rosa (Bolívar).
- Bloque Resistencia Tayrona de las AUC (Bloque Norte) (03/02/2006); 1166 miembros; Vereda Quebrada El Sol, Corregimiento de Guachaca, Municipio de Santa Marta (Magdalena).
- Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (07/02/2006); 990 miembros; Corregimiento La Merced, Municipio de Puerto Triunfo (Antioquia).
- Frentes Próceres del Caguán, Héroes de los Andaquíes y Héroes de Florencia, del BCB (15/02/2006); 552 miembros; Vereda Liberia, Municipio de Valparaíso (Caquetá). 13 o Frente Sur Putumayo del BCB (01/03/2006); 504 miembros; Corregimiento Santa Ana, Vereda La Esperanza, Municipio de Puerto Asís (Putumayo).
- Frente Julio Peinado Becerra del Bloque Norte (04/03/2006); 251 miembros; Corregimiento Torcoroma, Municipio de San Martín (Cesar).
- Bloque Norte. Fuerzas de choque de la vertiente noroccidental de la Sierra Nevada de Santa Marta (08/03/2006); 880 miembros; Corregimiento de “Chimila”, Municipio de El Copey (Cesar).
- Bloque Norte. Frentes de apoyo social que actuaban en el *Plan Productivo* de los departamentos de Atlántico, Magdalena y Cesar (08/03/2006); 1335 miembros; Corregimiento de “Chimila”, Municipio de El Copey (Cesar).
- Bloque Norte. Frentes de choque (10/03/2006); 1220 miembros; Corregimiento La Mesa, Municipio de Valledupar (Cesar).
- Bloque Norte. Frentes de apoyo social (10/03/2006); 1325 miembros; Corregimiento La Mesa, Municipio de Valledupar (Cesar).

### 3.1. LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ:

- La Ley de Justicia y Paz -Ley 975 de 2005- surge como un complemento jurídico a la Ley 782 de 2002 para los casos en que las conductas delictivas cometidas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley durante y con ocasión de su pertenencia al grupo, no queden cobijadas por ésta. Es decir, que aplica cuando no sea posible conceder el indulto, la cesación de procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria a estas conductas (actos atroces, de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidios homicidios cometidos fuera de combate, etc.). • Para acogerse a los beneficios de la ley los miembros de estos grupos deben cumplir un conjunto de requisitos, que pueden clasificarse en tres grupos: unos requisitos de elegibilidad para ser considerados como futuros beneficiarios; unas condiciones dentro del proceso mismo; y unos compromisos después de cumplirse la pena alternativa.
- Para el caso de los desmovilizados colectivos se establecen seis requisitos de elegibilidad para ser beneficiarios de la pena alternativa<sup>18</sup>: que el grupo armado organizado de que se trata se haya desmovilizado y desmantelado en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional; la entrega de bienes producto de la actividad ilegal; la entrega de la totalidad de menores de edad reclutados al ICBF; cesar toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas y cualquiera otra actividad ilícita; que el grupo no se haya organizado para el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito y la liberación de todas las personas secuestradas, que se hallen en su poder.
- Según lo contemplado en la reglamentación de la Ley (Decreto 4760 de 2005) los futuros beneficiarios deberán declarar bajo la gravedad del juramento su compromiso de cumplimiento de estos requisitos, pero la verificación del cumplimiento de los mismos corresponderá a las autoridades judiciales con el apoyo de los demás organismos del Estado.
- También están comprometidos a rendir versión libre ante la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz en donde tendrá la obligación de señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que hayan participado en los hechos delictivos cometidos con ocasión de su pertenencia a estos grupos, que sean anteriores a su desmovilización y por los cuales se acogen a la presente ley. Sin embargo, si dentro de la versión libre no quedan consignados hechos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo y que luego pueden ser imputados, la persona aún podrá ser beneficiaria de la pena alternativa si acepta su participación o colabora en el esclarecimiento del hecho. Con relación a esto último por la gravedad de su “olvido” recibiría una ampliación del veinte por ciento de la pena alternativa impuesta y una ampliación similar del tiempo de libertad a prueba.
- Para obtener la pena alternativa, el beneficiario debe comprometerse a contribuir con su “resocialización” a través del trabajo, estudio o enseñanza

---

<sup>18</sup> Ley 975 de 2005, Julio 25, artículo 10.

durante el tiempo que permanezca privado de la libertad, y a promover actividades orientadas a la desmovilización del grupo armado al margen de la ley al cual perteneció.

- Tendrá también el deber de reparar a las víctimas a través de cinco mecanismos: la entrega al Estado de bienes obtenidos ilícitamente para la reparación de las víctimas; la declaración pública que restablezca la dignidad de la víctima y de las personas más vinculadas con ella; el reconocimiento público de haber causado daños a las víctimas, la declaración pública de arrepentimiento, la solicitud de perdón dirigida a las víctimas y la promesa de no repetir tales conductas punibles; la colaboración eficaz para la localización de personas secuestradas o desaparecidas y la localización de los cadáveres de las víctimas y la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de personas muertas.
- Una vez cumpla la pena alternativa y las condiciones impuestas en la sentencia se le podrá conceder libertad a prueba por un término igual a la mitad de la pena alternativa impuesta, período durante el cual el beneficiado se compromete a no reincidir en los delitos por los cuales fue condenado y a presentarse periódicamente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial que corresponda y a informar cualquier cambio de residencia.
- La libertad a prueba podrá ser concedida si cumple las siguientes condiciones: proveer al Fondo para la Reparación de las Víctimas los bienes, si los tuviese, destinados para tal fin; realizar satisfactoriamente los actos de reparación que se le hayan impuesto; colaborar con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación o suscribir un acuerdo con el Tribunal Superior de Distrito Judicial que asegure el cumplimiento de sus obligaciones de reparación.
- En relación a la devolución de bienes, el Decreto 4760 (artículo 13) autorizó a la Fiscalía para aplicar el principio de oportunidad en el caso los terceros ajenos al grupo armado organizado al margen de la ley que exclusivamente haya participado en las conductas relacionadas con la adquisición, posesión, tenencia, transferencia y en general con la titularidad de los bienes ilícitos que sean entregados para la reparación de las víctimas, garantizado de esta forma la seguridad jurídica de los testaferros.

#### 4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

Para asegurar que el proceso con las autodefensas cumpla con los criterios enumerados arriba de *no transformación, reparación y reconciliación, y no reproducción* habría que tomar evidentemente toda una serie de medidas, cuyo desarrollo en detalle desborda el marco de este documento. A continuación algunas indicaciones de las líneas estratégicas que habría que desarrollar en lo que respecta a las tres “partes” mencionadas anteriormente: los comandantes paramilitares y sus tropas; sus víctimas y la sociedad en general; y las regiones donde operan.

##### 4.1. LOS COMANDANTES Y LOS COMBATIENTES:

4.1.1. La justicia: las posibilidades de que se haga justicia en sentido estricto dependen por una parte de los términos de la Ley de Justicia y Paz y de su correspondiente decreto reglamentario (y de lo que resulte de su próximo examen de constitucionalidad en la Corte Constitucional); y por la otra y ante todo, de la *capacidad operativa* y de la *voluntad política* de la Fiscalía General y de las demás instituciones a las que la Ley y su reglamentación asignan tareas (los Tribunales Superiores de Justicia y Paz, el Ministerio Público, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación) o que tienen un papel que jugar (la Defensoría del Pueblo, la policía judicial).

Con la nueva reglamentación, los fiscales dispondrían de plazos más interesantes - hasta de seis meses- para recolectar pruebas que luego podrían confrontar con la “versión libre” de los paramilitares que se acojan a la Ley 975. De esa manera, no dependerían exclusivamente de la información de los procesos que ya adelantan. La Ley y el decreto tendrían más dientes (Art. 8: “*En el evento en que... el imputado no acepte los cargos o se retrase de los admitidos en la versión libre, no habrá lugar a los beneficios de la pena alternativa*”). El problema es que la Unidad de Justicia y Paz cuenta con veinte fiscales, pero espera tener que llevar al menos cuatrocientos procesos.

Conclusión: el fortalecimiento de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía es de mayor urgencia y debería ser de lejos la principal prioridad del Gobierno Nacional y de la cooperación internacional. Y los medios y el público en general interesado en que se cumplan de verdad los términos de la Ley deberían hacer un seguimiento riguroso de sus actividades.

4.1.2. La verificación: el desmantelamiento efectivo de las estructuras de autodefensa que se han desmovilizado depende en buena parte del rigor de la verificación. La verificación tiene varios aspectos, que corresponden a los diferentes *mecanismos* posibles y a sus correspondientes *tiempos*. El desmantelamiento, según la Ley, es el primer requisito de elegibilidad para la desmovilización colectiva: “*Art.10.1. Que el grupo armado organizado de que se trata se haya desmovilizado y desmantelado en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional*”. ¿Quién lo verifica? Según el decreto reglamentario, “*la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad corresponderá a las autoridades judiciales, quienes contarán con la colaboración que deberán prestar los demás organismos del Estado*” (Art. 3). Le corresponde entonces a las instancias judiciales corroborar que los grupos se han desmantelado *antes* de que éstos puedan acogerse a los beneficios de la Ley. Eso significa que si el requisito de elegibilidad se toma en serio, sería la herramienta más poderosa para asegurar que la misma *estructura de mando* de las autodefensas vele por su propio desmantelamiento. Que es, como se señaló arriba, la principal “justificación estratégica” del proceso.

¿Es esta una tarea posible? Depende precisamente de la colaboración que presten “*los demás organismos del Estado*”. Hasta ahora no hay evidencia de que haya un plan de coordinación de la Unidad de Justicia y Paz con las demás unidades de la Fiscalía, en especial a nivel regional, para llevar a cabo esa coordinación. Pero incluso si lo hubiera, la Fiscalía escasamente tendría la capacidad de llevar a cabo esa verificación sobre el terreno.

De ahí la importancia de la colaboración de los “demás organismos”. No resulta difícil imaginar esquemas de coordinación como el que existe en la actualidad para el lavado de activos: las diferentes agencias de inteligencia del Estado proveen a la Unidad de Lavado de Activos de la Fiscalía con la información que le permite guiar sus procesos judiciales. Otra posibilidad sería encomendarle a una agencia con amplio cubrimiento nacional, como la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIPOL), la tarea de corroborar sobre el terreno el desmantelamiento de estos grupos y de dar la información correspondiente a las instancias judiciales.

Sin embargo, las limitaciones de tiempo y consideraciones de conveniencia política probablemente llevarán a que esa verificación sea incompleta. Es entonces esencial que haya mecanismos de verificación *posteriores* a la desmovilización que constaten si continúa o no la actividad paramilitar. La tarea de verificación ha estado hasta ahora en manos de la misión MAPP/OEA, como reza el primer punto de su mandato: “*La verificación del proceso de paz, en especial en lo que hace al cese al fuego y de hostilidades, desarme y desmovilización y reinserción*” (resolución 859 del 6 de febrero de 2004). Pero la misión de verificación de la MAPP/OEA, además de una escandalosa falta de recursos, ha tenido dos problemas fundamentales<sup>19</sup>

Primero, el mandato mismo contiene una tensión o contradicción entre la insistencia en que la misión sea “técnica” -es decir, que se limite a observar y a recolectar información, sin hacer comentarios- y que a la vez haga “verificación”, lo que implica *emitir un juicio* sobre esa información: ¿se está cumpliendo o no con lo acordado? Ese es en esencia un acto político con consecuencias políticas para el proceso. Por razones pragmáticas, la MAPP/OEA se ha visto obligada a privilegiar el aspecto “técnico” de la verificación: hecha a cabalidad, la verificación bien podría haber dado al traste con el proceso de desmovilización, dada la cantidad de denuncias de incumplimiento del cese de hostilidades.

El correlato de ese problema es que la MAPP/OEA no ha hecho uso pleno del principio de “autonomía” que guía su mandato, porque contiene la misma contradicción: “*Las labores de la Misión se realizarán en estricta independencia del Gobierno y de los grupos armados ilegales, observando estrictamente el respeto a la soberanía y a la iniciativa de las autoridades políticas colombianas*”.

El segundo problema es que ni siquiera está claro qué debe verificar la misión, porque en el caso de las autodefensas no está claro qué cuenta como una “hostilidad”. Los conceptos clásicos de una verificación “militar” de un cese al fuego o de hostilidades, como “el silenciamiento de los fusiles” o “la separación de fuerzas”, escasamente casan con la realidad de la actividad paramilitar. Como lo ha señalado la misma MAPP/OEA en sus informes trimestrales, buena parte de esa actividad no es militar; se concentra en “*las amenazas contra la población, el control social de los actores armados, las denuncias de corrupción e infiltración en las instituciones del Estado, la extorsión y la llamada “vacuna”*”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Los párrafos siguientes resumen la argumentación que se encuentra en: Fundación Ideas para la Paz, “¿Verificación de qué?”, *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana*, número 28, septiembre 2 de 2005.

[[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto28.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto28.pdf)]

<sup>20</sup> Tercer Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) de conformidad con la Resolución CP/RES. 859 139704), p. 6

Por esa misma razón, tampoco está claro cuáles son los criterios para verificar la “desmovilización y reinserción” de las autodefensas, que es parte del mandato de la misión y también el principal compromiso que éstas adquirieron en su “Acuerdo de Santa Fe de Ralito” de julio de 2003 (el punto 2 reza: “*las Autodefensas Unidas de Colombia se comprometen a desmovilizar a la totalidad de sus miembros*”). La desmovilización no se puede reducir a la entrega de un fusil; tiene también que incluir el cese de actividades de esas estructuras, con los controles correspondientes.

Una verificación efectiva de la MAPP/OEA requeriría entonces dos cosas: que se establezca una lista de las actividades que constituyen una “hostilidad” y cuya cesación sería un criterio de “desmovilización”; es decir, que se aclare que actividades deben ser objeto de verificación. Y que la OEA haga uso de su “autonomía” y entienda su “neutralidad” como una posición de imparcialidad frene a la partes y no como una inhibición para pronunciarse. Es decir, que la OEA comience a *opinar*. (Valga añadir que, par ser efectiva, la verificación tiene que gozar de un cierto margen de maniobra político, dentro del que emite sus juicios; razón por la cuál instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargadas de vigilar la protección de los derechos humanos, es decir *el cumplimiento de la ley*, pueden tal vez asesorar, pero difícilmente pueden asumir tareas de verificación, porque no tienen ese margen.)

Una verificación de ese tipo no requiere mayores recursos, precisamente porque no es una verificación militar. Como señalamos en otra parte, basta con que pequeñas misiones con suficiente movilidad y acceso a fuentes de información -contactos con autoridades locales, con la Fuerza Pública, con la Iglesia, etc.- recojan *in loco* la información necesaria para constatar si el tipo de “hostilidades” de las autodefensas que señala el informe de la MAPP/OEA -las amenazas contra la población, la extorsión, la infiltración en las instituciones del Estado, etc.- y para luego hacer público el correspondiente informe.

Esa verificación serviría también como uno de los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los términos de la ley. No puede ser único, porque algunos aspectos que requerirían verificación, como la continuidad de las estructuras de narcotráfico de las autodefensas, probablemente estarían fuera de su alcance. Pero junto con otras herramientas, como el seguimiento de inteligencia sugerido anteriormente y el control de las autoridades judiciales, sería la herramienta más poderosa para asegurar el verdadero desmantelamiento de los paramilitares, porque obligaría a los comandantes a responder por sus hombres y por sus áreas de influencia. Como aclara el decreto reglamentario de la Ley (Art. 8):

*“la pena ordinaria impuesta en la sentencia condenatoria conserva su vigencia durante el cumplimiento de la pena alternativa y el período de libertad a prueba, y únicamente se podrá declararse extinguida cuando se encuentren cumplidas todas las obligaciones legales que sirvieron para su imposición, las señaladas en la sentencia y las relativas al período de libertad a prueba. En consecuencia, la inobservancia de cualquiera de tales obligaciones conlleva la revocatoria del beneficio y en su lugar el cumplimiento de la pena ordinaria inicialmente determinada en al sentencia...”*

Quien no revele en detalle la estructura de su grupo y no utilice todos los recursos a su disposición para que cesen sus actividades, no está “desmantelando” y por consiguiente no está cumpliendo con las obligaciones que le impone la Ley y no puede

ser beneficiario de la pena alternativa. Eso es lo que hay que aclarar y de ahí toda la importancia de la verificación.

4.1.3. La política: cualquier proceso de paz tiene como propósito trasladar los conflictos de la esfera de la confrontación militar a la esfera de las instituciones democráticas. Incluso si las autodefensas no han estado en sentido estricto enfrentadas al Estado, parte de su origen está ligado a un problema eminentemente político, como lo son las relaciones entre el centro y la periferia y el sentimiento en esta última de que el centro no daba soluciones a sus problemas de seguridad. Parecería entonces natural que esos intereses sean tramitados ahora por la legalidad, es decir por las instituciones políticas.

Primero habría que hacer una advertencia. El hecho de que las autodefensas se hayan convertido en un poder *de facto* en las regiones, mediante su poder coercitivo, su penetración del Estado, su control de la política y de la economía local -legal e ilegal-, y su apropiación de las tierras, no constituye en sí un argumento a favor de su participación en política, sino todo lo contrario. Con los mismos argumentos la Cosa Nostra en Sicilia o la Camorra en Campania podrían haber exigido representación en el parlamento italiano, porque ejercían el mismo tipo de control. Y el hecho de que en el caso colombiano la correlación de fuerzas sea menos favorable al Estado tampoco es un argumento a favor. Al igual que en el caso italiano, las autodefensas se han convertido en 19 sus regiones no en un sustituto, sino en un obstáculo -el principal- para la implantación del Estado y la consolidación del imperio de la ley.

Cualquier participación en política de las autodefensas tiene entonces que estar mediada por una aceptación de unas reglas de juego y unos controles que garanticen el cumplimiento de esas reglas. Esas reglas incluyen el cumplimiento de los términos de la Ley de Justicia y Paz -con los correspondientes mecanismos de verificación-, pero no se agotan ahí. Parte de la “estructura de transición” mencionada anteriormente tiene que incluir unas reglas de y para *la política*, que van más allá de los aspectos estrictamente judiciales. Dos modelos complementarios -uno de Irlanda del Norte y otro de Italia- pueden servir para llenar ese vacío.

Como un mecanismo para verificar el cumplimiento del Acuerdo de Viernes Santo o Acuerdo de Belfast, entró en funcionamiento en enero de 2004 la llamada *Independent Monitoring Commission* (IMC)<sup>21</sup>. La comisión fue producto de un acuerdo internacional entre el gobierno británico y el gobierno de la República de Irlanda. Tiene un mandato con tres funciones básicas:

- informar si continúan las actividades de grupos “paramilitares” (es decir, de grupos paraestatales: tanto del IRA como de los llamados *loyalists*).
- informar sobre la normalización de la seguridad en Irlanda del Norte.
- estudiar las denuncias que hagan los partidos de la Asamblea de Irlanda del Norte sobre los ministros o los otros partidos indicando que no están comprometidos con la no-violencia y con métodos pacíficos y democráticos, o

---

<sup>21</sup> Los siguientes párrafos recogen la argumentación expuesta en: Fundación Ideas para la Paz, “Las Reglas de Juego”, Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana, número 37, 4 de noviembre de 2005. [[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto37.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto37.pdf)]

que no se están comportando de manera acorde con las responsabilidades jurídicas de su cargo.<sup>22</sup>

Conviene subrayar que la Comisión entiende su mandato de supervisión de la “actividad paramilitar”<sup>23</sup> como el monitoreo de todo uso de la violencia, incluyendo actividades criminales asociadas como el narcotráfico y la extorsión, que es precisamente, como se indicó anteriormente, lo que habría que verificar en el caso colombiano<sup>24</sup>. El punto relevante en este caso es el tercero: la obligación de monitorear el comportamiento de los partidos políticos y sus posibles vínculos con grupos armados ilegales. En su primer informe, la Comisión constató que en dos casos (Sinn Féin y el Progressive Unionist Party) persistían vínculos y recomendó sanciones económicas contra esos partidos, incluyendo recortes salariales para sus representantes en el parlamento<sup>25</sup>

Con todas las diferencias que existen con el caso colombiano, en los procedimientos de la IMC hay claves para ponerle reglas a la relación entre las autodefensas y la política. Sobre todo ahora con la nueva ley de partidos, se reduce el número de partidos y se fortalece una de sus principales funciones, que es la de escoger candidatos o al menos darles su aval. Y eso permite ejercer más control: si los partidos, como es natural, son quienes deciden quién se puede presentar al Congreso, resulta mucho más fácil controlar que los parlamentarios se acojan a las reglas de juego, porque sus respectivos partidos tendrán que responder por ellos. Ya no es sólo el individuo sino también la estructura la que tiene que rendir cuentas. La regla en este caso es sólo una: no tener ningún vínculo con grupos armados.

<sup>22</sup> “to report on the continuing activities of paramilitary groups; to report on security normalization in Northern Ireland; to consider claims by parties in the Northern Ireland Assembly that ministers or other parties are not committed to non-violence and exclusively peaceful and democratic means or are not conducting themselves in accordance with the pledge of office.” “Statement by the International Monitoring Commission to Clarify Its Role”; (febrero de 2004) ver: [www.independentmonitoringcommission.org](http://www.independentmonitoringcommission.org)

<sup>23</sup> El art. 4 del acuerdo internacional que crea la IMC (“Agreement between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland establishing the Independent Monitoring Commission” - 4 de septiembre de 2003) dice: “In relation to the remaining threat from paramilitary groups, the Commission shall: (a) monitor any continuing activity by paramilitary groups including: i. attacks on the security forces, murders, sectarian attacks, involvement in riots, and other criminal offences; ii. training, targeting, intelligence gathering, acquisition or development of arms or weapons and other preparations for terrorist campaigns; iii. punishment beatings and attacks and exiling; (b) assess: i. whether the leaderships of such organisations are directing such incidents or seeking to prevent them; and ii. trends in security incidents. (c) report its findings in respect of paragraphs (a) and (b) of this Article to the two Governments at sixmonthly intervals; and, at the joint request of the two Governments, or if the Commission sees fit to do so, produce further reports on paramilitary activity on an ad hoc basis.”

<sup>24</sup> En la aclaración de su mandato, la Comisión señala: “[the] activity of paramilitary groups... encompasses all forms of violence and coercion whomsoever it is directed against... [and] “other criminal offences” in addition to what are conventionally seen as terrorist and sectarian attacks; this would, for example, include drugs trafficking and extortion”

<sup>25</sup> “First Report of the Independent Monitoring Commission” (abril 2004): “8.5. ...we recommend that the Secretary of State should consider taking action in respect of the salary of Assembly members and/or the funding of Assembly parties so as to impose an appropriate financial measure in respect of Sinn Féin and the Progressive Unionist Party. We also recommend:  
- All politicians and others in prominent roles must exert every possible influence to bring about a cessation of paramilitary activity. This includes not only public calls for such a cessation. It also includes encouraging individuals to take a stand personally and collectively against paramilitaries and to co-operate with criminal justice agencies to that end. We will measure success on this front against the patterns of illegal paramilitary activity and will examine this matter in future reports.  
- No organisation, statutory, commercial or voluntary, should tolerate links with paramilitary groups or give legitimacy to them. In particular, societies and other similar organisations should make every effort to satisfy themselves that none of their members are linked to paramilitary groups. If there is any suspicion that they might be, then the onus should be on the person concerned to show there is no basis for that suspicion, not on the organisation to act only if it is proved. We will examine this whole issue in future reports.

Hacer ese tipo de control no requiere mayores recursos. En el caso de la IMC, basta con cuatro personas<sup>26</sup>, postuladas por los dos gobiernos, que tienen acceso a toda la información necesaria, incluyendo la de servicios de inteligencia, y que cada seis meses sacan un informe donde describen en detalle cuál es la situación y hacen las recomendaciones del caso. Un esquema así sería fácil de adaptar para el caso colombiano. En poco tiempo se podía constatar por ejemplo si los patrones de votación en las elecciones fueron atípicos en algunos lugares y ordenar las investigaciones del caso. En lo inmediato lo esencial es que exista un mecanismo de vigilancia que proteja la actividad política de la coerción. Sólo así es concebible una participación en política de quienes antes estuvieron en armas.

Otro modelo relevante es la Comisión Antimafia que opera en el parlamento italiano<sup>27</sup>. La Comisión fue creada en 1963 y varias veces reconstituida, pero sólo a comienzos de los noventa, en medio de la turbulencia y el sentimiento de impotencia que desató el asesinato de los fiscales Falcone y Borsellino, hizo efectivo su mandato. Está compuesta por 25 senadores y 25 diputados, nombrados en proporción a la representación parlamentaria los partidos, y tiene como propósito “*estudiar el fenómeno de la delincuencia organizada y evaluar los resultados de las medidas legislativas y judiciales existentes*”<sup>28</sup> También goza de facultades judiciales: puede exigir que la policía judicial inicie una investigación; quienes testifican ante la comisión, lo hacen bajo juramento. La Comisión presenta anualmente un informe al parlamento, pero tiene discreción para presentar informes cuando lo considere conveniente.

En 1992 la Comisión toma la decisión de supervisar y mejorar la aplicación de las leyes existentes, en lugar de añadir a la legislación. Esa supervisión no se limita a las leyes que regulan la lucha antimafia o la policía y el aparato judicial. También incluye -dato interesante- el contexto socioeconómico en el que crece la mafia. De ahí que la Comisión produzca informes sobre temas como la construcción de colegios en Palermo. Pero el mayor impacto de la Comisión lo tuvo su dilucidación de los hilos que unían a la policía con la mafia. En informe de abril de 1993, la Comisión los explica así:

*Se crearon muchos vínculos entre mafiosos, empresarios y políticos que llevaron a una absoluta degradación del ejercicio de la política y la administración pública, a la destrucción del mercado y a la ridiculización de la ley... “alianza verticales” aparecieron entre mafiosos, empresarios, burócratas, las clases profesionales y los políticos, que se refuerzan mutuamente. Los políticos claves tenían cada uno sus propios empresarios, sus propios profesionales y su propio capo de la mafia. Se creó una especie de sistema integrado de competencias, funciones y poderes, cuyo centro de gravedad es la Cosa Nostra, que logró regular el gasto público, el equilibrio político y las relaciones de poder entre los grupos de la Cosa Nostra...*

*La relación entre la Cosa Nostra y los políticos es una de dominación de aquellos sobre éstos. La disposición de medios de coerción le abre a la Cosa Nostra un espectro ilimitado de oportunidades para exigir y convencer. Pero por ello no se puede concluir que el político es una víctima de esa relación. No está obligado a aceptar los*

<sup>26</sup> Dos nombradas por los británicos, una por los irlandeses y una por los Estados Unidos.

<sup>27</sup> Este párrafo y el siguiente resumen la información recogida por Alison Jamieson en: “Antimafia Efforts in Italy, 1992-1997”, en *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 21, 1998, p.241

<sup>28</sup> Alison Jamieson, *Op. Cit.*, p.241.

votos de la Cosa Nostra; pero si los acepta, no puede ignorar sus exigencias, ni los temas que les interesan a sus partners.<sup>29</sup>

La Comisión italiana puede no ser “transplantable” en todos sus aspectos a Colombia. El hecho de que el proceso con las autodefensas sea parte de una “negociación de paz” y no de un esfuerzo de persecución judicial hace sin duda más difícil llegar a consensos parlamentarios: en Colombia buena parte de los intereses y de las diferencias políticas se marcan en relación con la paz y con la conducción de los procesos de paz. Pero sería un ejercicio sano para la democracia colombiana que el mismo Congreso se ocupara de estudiar el problema de los vínculos del paramilitarismo con la política, en lugar de dejarle esa tarea a un organismo internacional. Es cierto que Colombia no es una “democracia emergente”, para utilizar el antipático término anglosajón. Pero no basta con afirmarlo, hay que demostrarlo también.

4.1.4. La reinserción: la solución de la reintegración a la sociedad de los más de 28.000 miembros de las autodefensas que se han desmovilizado colectivamente desborda el marco de esta propuesta. Pero cabe enunciar algunos de los requisitos de una reinserción exitosa. Ante todo, es fundamental entender la reinserción como una *oportunidad* para transformar las regiones y frenar el ciclo de violencia en el país; no como un lastre con el que deben cargar el Estado y la sociedad. De ahí se desprenden dos primeras observaciones: que cualquier solución con posibilidades de éxito en el tiempo tiene que tener *visión*, y la correspondiente *planificación y coordinación* de los recursos, que siempre serán limitados. Si se trata como una repartición de limosnas a una serie de individuos para solucionar el problema inmediato, en el mejor de los casos habrá una cantidad de limosneros. Y segundo, que el papel del Gobierno Nacional, más que solucionar cada caso individual, tiene que ser el de formular y supervisar políticas que creen las condiciones para que las autoridades y la sociedad local puedan implementar esas soluciones. Es un papel estratégico, no táctico.

Cualquier solución de largo aliento requiere:

- *Claridad en las políticas*: es esencial que haya claridad sobre cuáles son las políticas de reinserción, para que la sociedad y la cooperación internacional sepan cómo y en qué condiciones pueden aportar a la solución. El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Banco Mundial, está preparando un documento de política que contribuirá a esa clarificación.
- *Coherencia institucional*: la coherencia institucional tiene dos dimensiones. Una dimensión “horizontal”, es decir la coordinación al interior del Ejecutivo: hasta la fecha, los cortos circuitos y las rivalidades entre las diferentes entidades del Gobierno han impedido una acción más efectiva y han causado confusión. Y una dimensión “vertical”, es decir la coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y locales. Los gobernadores y los alcaldes sienten que las desmovilizaciones les han caído del cielo: en la mayoría de los casos, no han sido informados con suficiente antelación y no disponen de los recursos para atender la reinserción. Ambas “dimensiones” requieren urgentemente de instancias y mecanismos de coordinación efectivos.

---

<sup>29</sup> Alison Jamieson, *Op. Cit.*, p.241.

- *Centralización en la información y descentralización en la ejecución:* este punto es un corolario del anterior. Un uso eficiente de los recursos del Estado requeriría una centralización de la información en el nivel nacional, es decir una instancia con la visibilidad y autoridad del caso que sienta y supervise las grandes políticas de reinserción, y que sirva de bisagra al interior del Gobierno y también hacia fuera. Y una descentralización en la ejecución a nivel local, que tenga en cuenta la capacidad institucional de las diferentes regiones para ejecutar políticas y que les ofrezca el apoyo correspondiente donde sea necesario.
- *Concertación con las comunidades:* las reinserciones exitosas son aquellas en las que la comunidad “receptora” de los desmovilizados siente que: 1) su opinión es tenida en cuenta en la formulación de propuestas, y 2) también recibe beneficios. Este último punto es fundamental, para evitar que el mensaje sea “la ilegalidad paga” y para mantener el equilibrio social. En un país como Colombia, donde la población vulnerable es tan numerosa, en particular la población desplazada, hay que tomar medidas para mantener el equilibrio, así haya razones poderosas de seguridad nacional para atender generosamente a los desmovilizados.
- *Capacitación y certificación:* hasta ahora la reinserción ha estado centrada en la creación de proyectos productivos. En el mejor de los casos, esos proyectos tendrán las mismas posibilidades de éxito de cualquier proyecto comercial; es decir, muchos fracasarán. Cuando son dirigidos por los mismos desmovilizados, esas posibilidades necesariamente serán menores, aunque existen modelos de apadrinamiento que pueden reducir el riesgo.

Quedan entonces dos preguntas: ¿Qué otras opciones hay? Un proceso de reinserción es ante todo una serie de procedimientos para ayudar al ex combatiente a estabilizarse, recrear su identidad y transitar a la vida civil. El empleo no es la única meta inmediata. Diferentes esquemas de *capacitación* pueden resultar incluso más valiosos para “estructurar” ese período de transición, y para fortalecer la autoestima de la persona y mejorar sus posibilidades de integración económica más adelante. Esos esquemas no tienen que estar limitados a la oferta que en la actualidad ofrece el SENA. El SENA cumple un papel muy importante en la reinserción, pero tiene dos problemas: los cursos que ofrece no corresponden necesariamente a las necesidades del mercado; y la oferta tiene poca flexibilidad.

A la vez, los desmovilizados que toman sus cursos no tienen claro necesariamente que esa sea la ocupación a la que se quieren dedicar. Por eso sería útil no sólo que se identifiquen las aptitudes de las personas y se les dé una breve introducción vocacional, como sucede en la actualidad con el llamado “módulo cero”, sino que existieran programas para que éstos adquirieran primero competencias básicas -que es lo que más exigen las empresas-, y tuvieran a la vez un tiempo más adecuado para orientarse. También habría que crear una verdadera bolsa de empleo, para que la enseñanza se pueda ajustar a las posibilidades de empleo.

En el caso de los proyectos productivos, es fundamental que el Estado como mínimo cumpla funciones de *supervisión* y *certificación* para que tanto la empresa privada como la cooperación internacional tengan *garantías*: ¿los proyectos cumplen con unos estándares mínimos de gestión? ¿Sus dueños los financian con dineros bien habidos? Lo mismo cabría decir de la capacitación: es esencial que quienes están

dispuestos a emplear a los desmovilizados tengan garantías de que éstos han adquirido las competencias básicas necesarias. El programa de Paz y Reconciliación de Medellín ha avanzado en esta dirección; es un ejemplo que se debería replicar.

- **Acompañamiento y seguimiento:** Los combatientes que salen de las filas de los paramilitares dejan tras de sí una experiencia de violencia y brutalidad que tienen que “procesar” antes de lograr su plena integración a la sociedad. Ese trabajo requiere un acompañamiento permanente, si ha de ser exitoso. En este punto, el modelo de Medellín también da pistas sobre cómo hacer “atención psicosocial”. Por otra parte, buena parte del éxito de la reinserción depende de la capacidad de seguimiento a los procesos. En la actualidad el sistema de seguimiento SAME que opera la OIM ha logrado poner orden en las desmovilizaciones, sistematizando toda la información sobre los ex combatientes, y ha dado pasos importantes en el control de su reinserción al interior de las comunidades. Sin embargo, el sistema tiene limitaciones de cobertura. En todo el país hay tan sólo siete “CRO”, los Centros de Referenciación y Oportunidades a los que se tiene que reportar el desmovilizado. Igualmente, habría que fortalecer el seguimiento de los proyectos productivos. En la actualidad, en lo que concierne la supervisión estatal, están a la deriva.

## 4.2. LAS VÍCTIMAS

4.2.1. La reparación y el esclarecimiento: la reparación de las víctimas es tratada de diferentes maneras por la Ley de Justicia y Paz. La Ley anuncia que las víctimas tendrán derecho a una reparación integral (art. 8), pero no precisa en qué consiste la materialización de ese derecho, salvo en un “incidente de reparación integral” al final del proceso judicial<sup>30</sup>. El art. 23 reza:

*En la misma audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente declare la legalidad de la aceptación de cargos, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal del caso, o del ministerio público a instancia de ella, el magistrado ponente abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal y convocará a audiencia pública dentro de los cinco (5) días siguientes. Dicha audiencia se iniciará con la intervención de la víctima o de su representante legal o abogado de oficio, para que exprese de manera concreta la forma de reparación que pretende, e indique las pruebas que hará valer para fundamentar sus pretensiones.*

Esto supone que la víctima tiene que: 1) Estar enterada de que se está juzgando al posible responsable de sus daños y que tiene derecho a una reparación; y 2) solicitar audiencia y presentar las pruebas del caso frente al responsable. Pero es poco probable que una víctima pueda o esté dispuesta a cumplir con esos requisitos, menos aún cuando sabe que el poder coercitivo de las autodefensas no ha desaparecido. De ahí la importancia de garantizar la publicidad de las audiencias, y de ofrecer acompañamiento y protección a las víctimas.

<sup>30</sup> Los párrafos siguientes resumen y complementan la argumentación que se encuentra en: Fundación Ideas para la Paz, “Ilusiones surafricanas”, *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana*, número 30, 16 de septiembre de 2005. [[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto30.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto30.pdf)]

Esas tareas están divididas entre el Ministerio Público, al que la reglamentación de la Ley asigna la responsabilidad de divulgar los derechos de las víctimas (art. 9) y de apoyarlas legalmente en el incidente de reparación (art. 10); y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que debe recomendar programas de divulgación (art. 9).

Esa es tan sola una de la múltiples tareas que en materia de reparación la Ley y su reglamentación asignan a la CNRR. Pero además del problema de la amplitud de su mandato<sup>31</sup>, la CNRR enfrenta un difícil dilema. Tal como lo propone la ley, el sistema de reparaciones creará un complejo *problema de inequidad*: ocurrirá que habrá víctimas que reciben reparaciones y otras que no, a pesar haber sufrido las mismas violaciones. Es un problema clásico de la reparación<sup>32</sup>. La Ley de Justicia y Paz prevé que “cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones de la presente ley, el Tribunal Directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación” (Art. 42). Si la reparación integral se aplica a cabalidad y un número importante de víctimas se presenta, el Fondo de Reparaciones -cuyos recursos no están asegurados- se agotará en un par de semanas.

De ahí la urgencia de pensar en un programa administrativo de reparación, que podría ser parte de la reparación colectiva (Art. 49). Pero de nuevo surge el problema de inequidad. Quien diseñe un programa administrativo hoy enfrenta otro dilema: reparar sólo a las víctimas de los grupos que se han acogido a la ley, en cual caso quedarán por fuera víctimas de idénticas violaciones por parte de otros grupos; o reparar a todas las víctimas, en cual caso difícilmente puede diseñar un programa porque tendrá un universo de víctimas abierto. No sabrá cuántos son sus beneficiarios, porque *el conflicto no ha terminado*<sup>33</sup>.

Por eso la primera tarea de la CNRR debe ser establecer qué tareas que están a su alcance hoy. En ese sentido, es alentadora la decisión de la Comisión de comenzar por diseñar un *plan de acción*. Con suerte, de ahí se derivarán las tareas prioritarias y se podrá apelar luego de manera ordenada a la cooperación internacional.

---

<sup>31</sup> El art. 51 de la Ley le asigna a la CNRR:

51.1 Garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos.

51.2 Presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales.

51.3 Hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades locales a fin de garantizar la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y el cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios. Para estos efectos la Comisión Nacional Reparación y Reconciliación podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras.

51.4 Hacer seguimiento y evaluación periódica de la reparación de que trata la presente ley y señalar recomendaciones para su adecuada ejecución.

51.5 Presentar, dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, ante el Gobierno Nacional y las Comisiones de Paz de Senado y Cámara, de Representantes, un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.

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

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

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

51.9 Darse su reglamento

<sup>32</sup> Ver por ejemplo: Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú, Informe Final, (Lima: Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú, 2003), p. 144.

<sup>33</sup> Ver: Pablo de Greiff, “Elementos de un Programa de reparaciones”, en Justicia, Verdad y Reparación en medio del Conflicto, Fundación Ideas para la Paz/Legis/Semana, 2005.

Además de la reparación en sentido estricto, la CNRR también tiene un mandato de *esclarecimiento*. Aquí también enfrenta el mismo dilema: ¿Cómo hacer un informe sobre la verdad de los hechos cuando el conflicto no ha terminado? La CNRR podría comenzar con la primera de todas las tareas, que es recoger, evaluar de manera sistemática y guardar en archivos confidenciales la información relevante. La desmovilización de las autodefensas abre espacios que hay que aprovechar antes de que se vuelvan a cerrar. Hay muchos ejemplos de comisiones cuyo trabajo de recolección permitió posteriormente que se esclarecieran los hechos y se juzgara a los responsables<sup>34</sup>.

4.2.2. La reconciliación: en sentido estricto, la reconciliación no es un asunto que atañe principalmente a las víctimas: no se les puede exigir que “se reconcilien”, ni tampoco que “perdonen”. Es más bien el resultado de un proceso y de un ejercicio de toda la sociedad por reestablecer los vínculos básicos de confianza entre los ciudadanos, sobre la base de un consenso alrededor de unos valores y unas normas compartidas<sup>35</sup>. Quien quiera obtener la aceptación de los otros, en particular de la víctimas, tiene que demostrar que respeta y a acata las reglas de juego que comparte la sociedad. En el caso de las autodefensas, que cumple a cabalidad los términos del proceso, en particular e la Ley de Justicia y Paz.

También es necesario construir un *discurso* de reconciliación, que le señale tanto a paramilitares como guerrilleros que, si cumplen los términos, son bienvenidos por la sociedad. La falta de ese discurso lo que ha hecho es *marginar* a la población desmovilizada, como ocurrió con los albergues de Bogotá<sup>36</sup>.

#### 4.4 LAS REGIONES

Las medidas anteriores están dirigidas a los “actores” y a sus víctimas; pero en el mediano plazo serán de poca utilidad, si no están acompañadas de políticas y planes de intervención regional que contribuyan a cumplir con el criterio de *no reproducción*. Ya hay evidencia, como era de esperar<sup>37</sup>, de una “tercera generación” de grupos paramilitares. Por diferentes razones -porque las autodefensas actuales no desmovilizaron todos sus hombres, porque otros narcotraficantes están armando sus propios ejércitos con desmovilizados para ingresar al proceso de paz, o simplemente porque mandos medios que no aparecen en el “radar” de las autoridades ven más provecho en continuar delinquiendo- el problema de la reproducción de los grupos ya es una realidad.

---

<sup>34</sup> Están los ejemplos del trabajo de la Iglesia en Chile, Brasil y Guatemala (el proyecto REMHI del Arzobispado guatemalteco incluso presentó su propio informe, “Nunca Más”). Están por otra parte las comisiones creadas por gobiernos, como la CONADEP (Comisión Nacional sobre Personas Desaparecidas) que creó el Presidente Alfonsín en 1984 y cuyas investigaciones fueron utilizadas posteriormente por los fiscales argentinos. Y están finalmente las comisiones de investigación que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas crea con regularidad bajo el Capítulo VII y que en muchos aspectos son un ejemplo a seguir. Ver: Fundación Ideas para la Paz, “Ilusiones surafricanas”, *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana*, número 30, 16 de septiembre de 2005. [[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto30.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto30.pdf)]

<sup>35</sup> ver: Pablo de Greiff, 2005: *The Role of Apologies in National Reconciliation Processes: On Making Trustworthy Institutions Trusted*

<sup>36</sup> Ver: Fundación Ideas para la Paz, “Reinserción sin reconciliación”, *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana*, número 22, 22 de julio de 2005.

[[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto22.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto22.pdf)]

<sup>37</sup> Ver: Fundación Ideas para la Paz, “La tercera generación”, *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana*, número 25, 12 de agosto de 2005. [[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto25.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto25.pdf)]

Esa multiplicación se puede contener dentro de ciertos límites con mecanismos de verificación efectivos que constaten el desmantelamiento de los grupos y le “cobren” a la estructura de mando el no cumplimiento de sus obligaciones, como se argumentó anteriormente. Pero no es suficiente que el Estado verifique que los diferentes bloques paramilitares efectivamente desmontan sus estructuras armadas y su control político y económico en las regiones. El Estado está también obligado a diseñar y ejecutar toda una política pública dirigida a construir y recuperar la primacía de sus leyes en las zonas controladas por las autodefensas, porque *muchas de las condiciones que favorecen el crecimiento del paramilitarismo aún persisten*.

Está por una parte la situación de seguridad, que si bien ha mejorado sustancialmente, siempre servirá de pretexto para que grupos se armen y con las armas controlen el poder local. Está sobre todo la red de economías ilícitas -en primer lugar el narcotráfico, pero también otras actividades criminales como el robo de gasolina- que necesitan de una capacidad de coerción para proteger sus intereses, desde cultivos en el caso del narcotráfico, pasando por toda la cadena de producción y comercialización. Puesto que el control de esa cadena depende de una capacidad coercitiva en el campo -son los grupos armados ilegales quienes hoy determinan la geografía y la distribución de tareas del narcotráfico en Colombia-, necesariamente habrá grupos que surjan para satisfacer esa demanda.

Está en tercer lugar la democratización de las “tecnologías de coerción” asociadas a esas actividades ilícitas: cualquier mando medio sabe hoy cómo reclutar, cómo comprar armas, cómo extorsionar, cómo sobornar a las autoridades y cómo controlar el gobierno local. Es decir, cualquiera puede montar hoy un grupo paramilitar.

Y está por último todo el entramado económico y político local que ha permitido a las autodefensas hacer de reguladoras no sólo de la economía ilícita, sino de todos los intercambios -desde los votos hasta los contratos- que mueven la economía de muchas regiones periféricas (ver 2.5). Esa capacidad de regulación por medio de la coerción es en buena medida la base de su poder.

Si el proceso con las autodefensas se limita a sentarles unas condiciones a los cabecillas de los grupos y no incluye medidas para cambiar sustancialmente las condiciones locales sobre las que se funda el paramilitarismo, no sólo sería ineficaz, a un altísimo costo económico y sobre todo institucional, sino que puede incluso crear *incentivos perversos* y resultar *contraproducente* en el mediano plazo, porque el mensaje a cualquier mando medio con ambición sería: llénese los bolsillos hoy, que se puede jubilar mañana.

De ahí la importancia de que el Estado demuestre a los grupos de autodefensa que está en condiciones y tiene la voluntad de imponer las reglas del juego de la democracia y de la economía de mercado en las regiones. Esa es la única manera efectiva de lograr el tan reclamado desmonte de las estructuras paramilitares. Pero para ello habría que formular una serie de políticas públicas en diferentes áreas, que se enumeran a continuación.

4.3.1. La seguridad rural y la protección de las comunidades: el problema de la seguridad rural está en el centro del problema del paramilitarismo. Conviene distinguir varios aspectos. Por una parte, está el “reclamo original” de las regiones sobre la falta

de seguridad frente a la amenaza de las guerrillas. La fuerte expansión del pie de fuerza de la fuerza pública en los últimos tres años -34%- y las diferentes medidas de la política de Seguridad Democrática -la presencia de la policía en todas las cabeceras municipales, el programa de soldados campesinos, el control de carreteras, la creación de nuevas brigadas móviles y en general al actitud más ofensiva de las Fuerzas Militares- han disminuido considerablemente esa amenaza, sin que por ello la situación no pueda cambiar. Mucho se especula sobre “el regreso de la guerrillas”. Lo más probable es que éstas no estén en capacidad de ocupar las zonas planas en las que los paramilitares han desarrollado sutiles políticas de consolidación territorial. Pero sin duda aprovecharán las oportunidades para recuperar corredores para el narcotráfico, cultivos ilícitos, y donde les sea posible intentarán recuperar EL control de la extorsión<sup>38</sup>

Por otra parte, está el problema -no menor- de la amenaza que representan entre sí los diferentes grupos de autodefensa. Cualquier ejercicio de dejación de armas crea una situación de incertidumbre que favorece la aparición del llamado “dilema de seguridad”<sup>39</sup> en una situación de anarquía en la que prevalece una sensación de indefensión, la ofensiva -en este caso el rearme- es percibida como la mejor forma de defensa; o peor aun, las medidas defensivas que pueda adoptar una de las partes son percibidas como ofensivas por las otras. Y ahí se desencadena el espiral armamentista y de violencia.

Hay dos primeras condiciones para que esto no ocurra: que todos los grupos se desmovilicen, y que se desmovilicen completamente. Ninguna de estas dos cosas esta dada: algunos grupos fuertes aún no se han desmovilizado -el bloque Elmer Cárdenas en el Chocó, los descendientes de Miguel Arroyave en los Llanos- y todo indica que la mayoría han mantenido “reductos” de seguridad. Ya ha ocurrido que un grupo no desmovilizado ha intentado tomarse los territorios de otro que ya se desmovilizó. No resulta difícil imaginar una chispa que lleve a un rearme apresurado en algunas regiones.

Por último, está el problema de la protección de las comunidades. Desde el punto de vista de la estrategia de guerra irregular en Colombia, lo que todavía no se ha logrado es que el Estado sea capaz de cumplir la función policial y de regulación de la seguridad de las comunidades que asumieron los grupos paramilitares. En el largo plazo, las lealtades de las clientelas de las autodefensas dependen de la capacidad que tengan de someter a la población por las armas en un proceso que incluye la vigilancia de la vida diaria y la regulación de las conductas y comportamientos cotidianos.

Por eso es fundamental que exista un aparato de vigilancia que haga cumplir las leyes en lo local. Esa función policial es el músculo que permite que se cumplan las leyes establecidas en el nivel central que organizan la vida de las comunidades, desde el castigo de los delitos callejeros simples hasta la protección de la integridad física de los habitantes, pasando por la resolución de disputas sobre contratos y derechos de

---

<sup>38</sup> Ver: *Fundación Ideas para la Paz: “Dispersar y concentrarse”, Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana, número 31, 23 de septiembre de 2005.*

[[http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_boletines/boletin\\_conflicto31.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto31.pdf)]

<sup>39</sup> 39 Ver: *Sergio Jaramillo, “La paz con los paras es posible”, Revista Semana, Edición 1170, octubre 4 a 11 de 2004.*

propiedad. De eso depende que el Estado recupere autoridad y legitimidad ante la población que ha estado sometida por las guerrillas y las autodefensas.

La pregunta es entonces: ¿Cuál debe ser el cuerpo encargado de garantizar la seguridad de las comunidades rurales? Las posibilidades van desde los Carabineros de la Policía Nacional, hasta una fuerza territorial integrada a la estructura del Ejército (¿sobre la base de los soldados campesinos?), pasando por la creación de una nueva fuerza intermedia, tipo gendarmería o “guardia nacional”, como algunos han sugerido.

La respuesta a esa pregunta requiere un estudio en profundidad de las condiciones en las diferentes regiones, de la capacidad presupuestal del Estado, de las tradiciones y las capacidades institucionales existentes y de las responsabilidades que la Constitución le asigna a la fuerza pública. Sin embargo, cabe mencionar dos criterios que deben ser tenidos en cuenta:

- El criterio de *autonomía*: de manera general, el fortalecimiento del Estado equivale al fortalecimiento de su autonomía frente a intereses particulares. En ningún otro campo es esta autonomía tan relevante como en el caso de la seguridad y de la justicia. Cualquier propuesta debe tener como criterio rector la “impermeabilidad” a su cooptación o penetración por poderes locales. 30
- El criterio de *temporalidad*: la situación de conflicto que viven algunas regiones de Colombia no es constante ni permanente en el tiempo. Las soluciones que exigen algunas regiones hoy no tienen que ser las de mañana.

4.3.2. La administración de justicia: la supremacía de los ejércitos privados en las regiones ha conllevado que sean los jefes de las autodefensas quienes se hayan transformado en los jueces de las disputas entre los habitantes. Parecería que sólo los “guerreros” tienen la autoridad suficiente para hacer cumplir los acuerdos y los derechos de propiedad que se establece entre los miembros de la comunidad local. Las autodefensas han ganado inmensos espacios de legitimidad simplemente resolviendo conflictos entre linderos de predios, cobrando viejas deudas, haciendo cumplir acuerdos de venta e incluso solucionando problemas maritales. Junto con la seguridad, es de la aplicación de justicia en sus niveles más simples que depende la lealtad de la población.

El primer problema en las zonas de control paramilitar, al igual que en las zonas de presencia de la guerrilla, es un problema de *tiempos*. La justicia de las armas es una justicia arbitraria, pero inmediata. ¿Cómo administrar justicia de manera rápida y eficaz? Existe el programa de Casas de Justicia y Paz del Ministerio del Interior, que reúne a diferentes entidades estatales, incluida la Fiscalía, e intenta dirimir conflictos por vías formales y de conciliación. Pero la cobertura del programa es limitada: hay tan sólo 40 en todo el país. Habría que evaluar también su contribución a la institucionalización de las regiones.

En cualquier caso, una amplia presencia de mecanismos estatales de administración de justicia es fundamental, porque esa es en buena parte la base del poder paramilitar. Quien administra justicia, es la autoridad.

4.3.3. La vigilancia del gasto público: ya se mencionó la necesidad de aclarar unas reglas de juego y una supervisión de las relaciones entre la política y las autodefensas a nivel nacional (4.1.3). Con la descentralización administrativa que se inició en la década pasada, no es menos urgente asegurar en las regiones un manejo limpio de las elecciones locales y la administración del gasto social. Las autodefensas “gobiernan” las regiones del país porque a través de los mecanismos de la democracia han construido su propio sistema político que regula las sociedades locales. Eso sin contar del flujo de recursos que obtienen mediante la corrupción del presupuesto en el Estado local para financiar su aparato de guerra.

Entre los cambios institucionales debería estar una reforma a las transferencias de recursos para el gasto social y las competencias para su administración, sin que afecte por supuesto el gasto en educación, salud, energía y demás servicios básicos. Es indispensable una mayor capacidad regulatoria del Estado central sobre el gasto social de las regiones. Más temprano que tarde, cualquier grupo que cuente con suficiente capacidad armada y financiación del narcotráfico se apoderará de la burocracia y las elecciones locales.

4.3.4. La formulación de una política de tierras: las autodefensas por su parte, han hecho de la concentración de tierras una de sus principales estrategias de guerra. Su sentido de apropiación desmedida de predios guarda una racionalidad política antes que económica. La rentabilidad de los grandes latifundios es pobre cuando se compara con otros negocios como el narcotráfico y la extorsión. Pero la rentabilidad del control de tierras es enorme desde el punto de vista del poder político y de la inmunidad ante la justicia nacional e internacional.

Cabe recordar además que la *restitución* es uno de los componentes básicos de la reparación. El art. 13 de la reglamentación, que amplía el art. 44 de la ley, afirma: “*los miembros de los grupos armados al margen de la ley deberán entregar los bienes ilícitos para sufragar con ellos o su producto, las acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición que propendan por la reparación de las víctimas de las conductas punibles cometidas durante y con ocasión de su pertenencia a esos grupos.*” Y el art. 14 reconoce el derecho de las víctimas a denunciar bienes no entregados y añade: “*para efectos de reconocer a las víctimas los respectivos derechos sobre los bienes, la autoridad judicial deberá valorar la situación de extrema vulnerabilidad de las mismas en los casos en que ésta implique dificultades probatorias respecto de la titularidad del dominio y demás derechos reales, incluso a título precario.*”

Por otra parte, la Ley crea las “Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes” y le asigna a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la tarea de coordinar sus actividades (art. 51.1.). No sería imposible desarrollar un programa administrativo de restitución de tierras y propiedad en zonas especialmente afectadas por la apropiación paramilitar de las tierras. La OSCE organizó un programa de este tipo en Bosnia- Herzegovina y logró tramitar en menos de seis años 200.000 demandas de propiedad. Con suficiente voluntad política, lo mismo se podría hacer por ejemplo en Córdoba y Urabá<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ver: Rhodri Williams, “Restitución: el Caso de Bosnia” en *Justicia, Verdad y Reparación en medio del Conflicto Fundación Ideas para la Paz/Legis/Semana*, 2005.

4.3.5. La construcción de economías de mercado en las regiones: el control paramilitar de las regiones depende no sólo de la coerción armada, sino también -y cada vez más- del control económico de las zonas. De ahí la importancia de construir un orden socioeconómico que facilite la producción de bienes transables desde regiones con falencias estructurales de competitividad: como ya se señaló (2.5), en las regiones con condiciones deficientes para competir en el comercio de los bienes transables lícitos, es poco atractiva la regulación del Estado central y de sus instituciones. La otra cara de la moneda es el carácter funcional precisamente de los grupos armados irregulares a las dos categorías de bienes transables que se mueven en esas economías: las drogas y los votos.

Existen alternativas para subsanar la crisis regional de la producción de bienes transables, que además se pueden ligar a las políticas regionales para enfrentar los retos de la reinserción (ver 4.1.4). Se pueden canalizar los subsidios a reinsertados a través de empresarios honestos con conocimiento y experiencia en la producción de bienes transables, cubriendo la diferencia que hace rentable su producción, o se puede también invertir en mejorar las condiciones de competitividad regionales, tales como la infraestructura de transporte, comunicaciones y tecnología, mano de obra capacitada, servicios públicos, disponibilidad de tierras productivas, etc. La primera opción es menos costosa y más fácil de ejecutar en el corto plazo, pero en un horizonte indefinido no es sostenible por la necesidad de generar un gasto periódico. Además obliga a que la población se vincule a trabajos formales en sectores de la economía que incrementan el tamaño del mercado local. La segunda opción es más costosa y difícil de implantar, pero en el largo plazo es la única forma de garantizar el compromiso de la población local con el orden institucional de un Estado democrático.