

# Elementos para la construcción de una Hoja de Ruta

## Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

### Introducción

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) fue creada con base en la Ley 975 de 2005 denominada de Justicia y Paz. Tras su creación, hace escasas semanas, la Comisión ha venido delineando los fundamentos de su futuro trabajo. Este breve documento es el reflejo de sus discusiones internas, así como de una lectura cuidadosa de múltiples expresiones de distintos actores sociales y políticos de la sociedad colombiana.

No se trata de un documento definitivo. La Hoja de Ruta será el producto de una deliberación nacional -a través de audiencias, seminarios, etc.-, que queremos proponerle al país en los próximos dos meses y, ante todo, de la participación de los dos representantes de las víctimas cuya designación, tras una convocatoria pública, se llevará a cabo a mediados del mes de marzo.

En Colombia existe ya una evidente fatiga con la violencia. Miles y miles de colombianos han muerto de manera inútil en décadas de confrontación armada. La conformación de la CNRR es un reflejo de este anhelo nacional por alcanzar la paz y la reconciliación nacional.

Este documento es una invitación al diálogo colectivo. Es un instrumento para convocar a todos los colombianos y colombianas sin distinción alguna, para que nos ayuden a construir un “modelo colombiano de reparación y reconciliación”. Todos y todas tienen la palabra.

### I. Contexto histórico y jurídico

La CNRR no es, propiamente, una Comisión de la Verdad aun cuando una de sus funciones -como veremos más adelante-, va a ser la de crear las condiciones más propicias para el impulso de una futura Comisión de la Verdad. No obstante esta limitación, el resto de las funciones de la Comisión coinciden con las tareas, que en mayor o menor medida, se le han asignado históricamente a este tipo de instituciones. La principal diferencia radica en el hecho de que estas comisiones fueron creadas una vez terminadas las dictaduras militares, las guerras civiles o el Apartheid, mientras que la CNRR se crea en un período en el cual sólo están madurando las condiciones para la superación del conflicto armado que afecta al país. Impulsar una política de verdad, justicia y reparación en medio del conflicto será, sin duda, el mayor desafío que deberá enfrentar la CNRR.

En las últimas tres décadas, se han impulsado alrededor de 35 comisiones de la verdad o de reparación a las víctimas. En América Latina su origen de remonta a la Comisión de la Verdad que creara el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina tras la caída de la dictadura militar en 1983. Dirigida por el connotado escritor, Ernesto Sábato, su informe final titulado *Nunca Más* produjo un hondo impacto mundial. “(...) En nombre

de la seguridad nacional, miles y miles de seres humanos, generalmente jóvenes y hasta adolescentes, pasaron a integrar una categoría tétrica y fantasmal: la de los Desaparecidos. Palabra -¡triste privilegio argentino!- que hoy se escribe en castellano en toda la prensa del mundo”, escribiría Ernesto Sábato en el Prólogo. Más adelante vendrían otras comisiones tanto en América Latina (Chile, El Salvador, Guatemala, Brasil, Perú, etc.), como en otras regiones del mundo siendo la dirigida por el obispo anglicano de Sudáfrica, Desmond Tutu, la más conocida.

Desde su creación hace tres meses, la CNRR ha estudiado con atención estas experiencias internacionales con objeto de aprender las lecciones positivas y negativas que han dejado. Igualmente ha estudiado las políticas de verdad, justicia y reparación que nos han legado los modelos de justicia transicional aplicados en diversos países del mundo con objeto de superar dictaduras militares, guerras civiles o sistemas de discriminación racial. Así mismo, la CNRR ha analizado la propia experiencia colombiana y sus distintos intentos de superar el conflicto armado (1953, 1958, 1982, 1990) y ha escuchado las voces de distintas asociaciones de víctimas que se hallan en estrecho contacto con la Comisión. La CNRR no nace, pues, en el vacío. Nuestro esfuerzo se unirá a los centenares de esfuerzos a favor de la paz y la reconciliación que se han impulsado en Colombia en los últimos años.

Otra fuente esencial en la reflexión de la CNRR han sido los distintos convenios que Colombia ha ratificado y que constituyen los fundamentos actuales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales y, finalmente, el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Como ha manifestado la Corte Constitucional, con base en los incisos 1 y 2 del artículo 93 de la Constitución de 1991, estos tratados se integran con la Carta Política conformando un bloque de constitucionalidad.

Este bagaje histórico y conceptual nos ha servido para el diseño de un primer bosquejo de la filosofía y las líneas de acción de la CNRR que hoy le presentamos al país. Nuestra intención es la de abrir un amplio debate nacional en torno a esta propuesta con todos los estamentos del país sin distinción alguna. Dado que el eje de nuestro trabajo se articulará en torno a las víctimas y sus asociaciones, éstas serán nuestros interlocutores privilegiados. Pero dado, igualmente, que el conflicto armado en Colombia es uno de los tres conflictos actuales más prolongados del mundo (sólo equiparable al enfrentamiento palestino-israelí y la confrontación entre India y Pakistán por el control de la región musulmana de Cachemira), de una u otra forma todos los colombianos nos hemos visto afectados por la violencia que desangra al país y por tanto, todos los colombianos y colombianas debemos participar activamente en este proceso de reconciliación.

## **II. Mandato legal y ético**

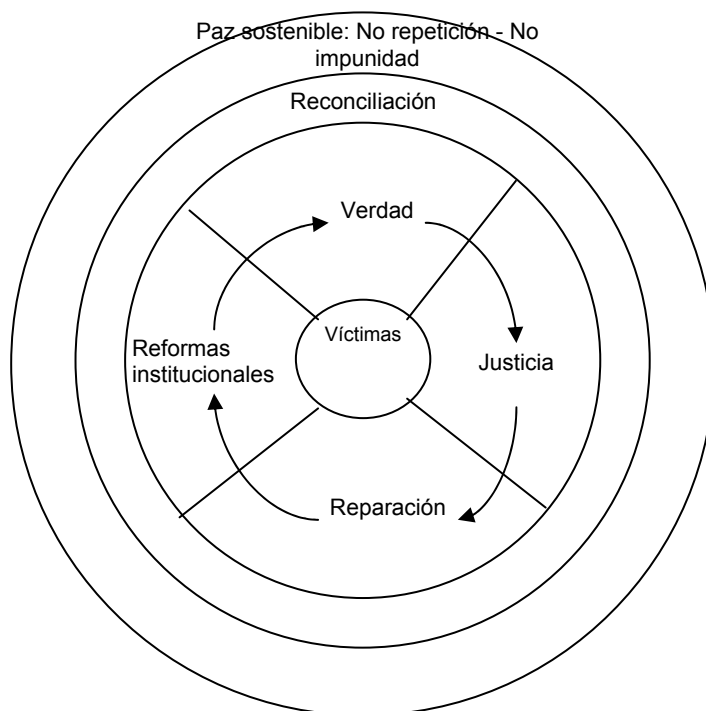
La CNRR es, en cuanto hace a su composición, una comisión mixta en la cual participan miembros del gobierno nacional (Vicepresidente de la República, ministerios

del Interior y de Hacienda, Acción Social), del Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría del Pueblo), cinco representantes de la sociedad civil y dos representantes de las asociaciones de víctimas. El artículo 52 de la Ley de Justicia y Paz le asigna sus funciones legales. Se trata de funciones de enorme complejidad, para cuyo éxito esperamos un importante apoyo de toda la comunidad nacional, tanto de la sociedad como de las instituciones estatales. Igualmente, esperamos recibir un apoyo solidario de la comunidad internacional. Estas funciones se pueden resumir brevemente de la siguiente manera:

1. Garantizar a las víctimas su participación en los procesos judiciales y la materialización de sus derechos;
2. Presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales en el país;
3. Llevar a cabo un seguimiento a los procesos de reincorporación de los excombatientes a la vida civil e igualmente de la política de desmovilización de los grupos armados al margen de la ley y del cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios. Para tales efectos la CNRR podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras;
4. Llevar a cabo una evaluación periódica de las políticas de reparación señalando recomendaciones al Estado para su adecuada ejecución;
5. Presentar en dos años al 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;
6. Recomendar los criterios para las reparaciones a las víctimas con cargo al Fondo de Reparación de las Víctimas;
7. Coordinar la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes;
8. Adelantar las acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional.

Estas diversas y complejas funciones se pueden integrar en los cuatro ítems de lo que se ha denominado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos los ejes de una política integral de atención a las víctimas, las cuales, como se puede observar en el *Gráfico*, se hallan en el corazón de nuestra política: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El impulso del mandato legal se inserta, pues, en un amplio horizonte relacionado con los fines últimos de la Comisión: cerrar las heridas y construir las bases de una paz sostenible hacia el futuro. Este “horizonte de la reconciliación” es lo que hemos denominado el mandato ético de la CNRR, la cual se guiará por cuatro principios fundamentales: la transparencia, la integridad, independencia y la autonomía. Según nuestra perspectiva, la transparencia equivale a trabajar de cara al país haciendo visibles nuestros procesos de toma de decisión y rindiendo cuentas periódicas a la opinión pública nacional. La integridad significa no sólo una pulcritud en el manejo de los recursos públicos, tanto nacionales como internacionales, sino, en la coherencia y responsabilidad que demuestren los miembros de la CNRR en el cumplimiento de las tareas asignadas en el terreno de la verdad, la justicia y la reparación. La independencia significa que los miembros de la Comisión actuarán en el marco de la Constitución y ley, con base en los intereses colectivos y no bajo la presión de intereses particulares. La autonomía significa que sus acciones tendrán como motivación el interés de la sociedad colombiana con la mira de ayudar a construir la paz, la reconciliación y la reparación.

Es importante subrayar que esta es la primera vez en la historia de Colombia en la cual las víctimas y sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación se colocan en el centro de la agenda pública.



Dado su tamaño limitado y la vastedad de sus funciones, la CNRR exigirá un firme compromiso de las instituciones del Estado y buscará el apoyo de las distintas organizaciones de la sociedad civil, así como de la comunidad internacional, para adelantar las múltiples tareas que le ha asignado la Ley de Justicia y Paz.

### **III. Verdad, justicia, reparación, reconciliación y reformas institucionales**

Las víctimas del conflicto armado que ha afectado a nuestro país en las últimas décadas no pueden ni deben ser convertidas en receptoras pasivas de políticas de reparación. Por el contrario, de acuerdo con el DIH, las víctimas deben ser dignificadas, escuchadas y reconocidas como sujetos de derecho de este proceso. Por lo tanto, una de las primeras actividades de la CNRR en los próximos meses va a consistir en definir los tipos de victimización y, por tanto, el universo de las víctimas.

El conjunto de las políticas que impulsará la CNRR tendrá en cuenta las diferencias de género, edad, etnia, entre otros, con objeto de adelantar políticas adecuadas para los distintos segmentos de la población.

#### **1. Verdad**

La CNRR tiene una convicción íntima: sin verdad no es posible ni la justicia ni la reparación, ni la reconciliación. De ahí, que la reconstrucción de la verdad, tanto fáctica como histórica, constituirá uno de los ejes centrales del trabajo de la Comisión. Para tal efecto y ateniéndonos al texto de la Ley, es indispensable diferenciar la verdad judicial de la verdad histórica. La primera, constituye una tarea central de las autoridades judiciales, aun cuando la Comisión deberá garantizar la participación activa de las víctimas en el esclarecimiento judicial. A la CNRR le corresponde, fundamentalmente, jalonar la segunda. Una y otra, sin embargo, no pueden excluirse y, por el contrario, deberán alimentarse mutuamente.

Para alcanzar lo que en otras latitudes se ha conocido como la construcción de una “historia compartida”, es decir, de una lectura del pasado que concite una reflexión nacional sobre lo que aconteció, por qué aconteció y como evitar su dolorosa repetición, la CNRR se ha propuesto llevar a cabo dos tareas. Por una parte, según el texto de la Ley, adelantar estudios en torno a las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales en el país. Estos estudios deberán contar con una amplia participación de la sociedad. Por otra parte, dado que la Ley de Justicia y Paz plantea la posibilidad de crear en el futuro una comisión extrajudicial de la verdad (léase, una Comisión de la Verdad), la Comisión se ha propuesto facilitar las condiciones necesarias para su funcionamiento una vez se decida su creación. Para ello, la CNRR podrá llevar a cabo diversas acciones: una, hacer recomendaciones al Consejo Superior de la Judicatura y a la Procuraduría General de la Nación, para la conservación de los expedientes judiciales; dos, conservar los testimonios de las víctimas; tres, construir tanto una fuente documental como una sólida base de datos en relación con la violencia que ha sufrido el país y los efectos causados; y, finalmente, realizar durante los años que antecedan a la creación de Comisión de la Verdad, los estudios que la ley exige (esclarecimiento histórico, desmovilización y reinserción) que le sirvan a dicha Comisión como fuentes básicas de su trabajo.

## **2. Justicia**

Bajo la perspectiva de superar conflictos armados, dictaduras militares o regímenes de exclusión racial en las últimas décadas, la comunidad internacional ha desarrollado modelos de justicia que permiten avanzar hacia la paz, la democracia y la igualdad sin caer en la impunidad total. Se trata de la denominada justicia transicional.

Según la letra de la Ley de Justicia y paz, los miembros de los grupos armados ilegales que deseen obtener los beneficios que ésta contempla deberán desmovilizarse y dismantelar sus estructuras armadas y financieras, liberar a los secuestrados, cesar toda actividad ilícita, colaborar con la justicia y entregar los bienes producto de su actividad ilícita para alimentar el Fondo para la Reparación de las Víctimas.

La CNRR no tiene funciones judiciales como sí tuvo, por ejemplo, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica, la cual podía conceder amnistías. La aplicación de la justicia, de acuerdo con la Ley de Justicia y Paz, le corresponde a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación y a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Sin embargo, de acuerdo con las funciones que le asigna la ley, la CNRR, en estrecha relación con la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz y la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo deberán, en primer término, garantizar la participación de las víctimas en los procesos judiciales; en

segundo término, hacer recomendaciones para la adecuada ejecución de los recursos contenidos en el Fondo para la Reparación de las Víctimas; y, por último, impulsar y orientar los Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, los cuales deberán atender las reclamaciones de las víctimas que sufrieron un despojo de sus bienes y orientarlas hacia las instancias judiciales respectivas.

### **3. Reparación**

De acuerdo con las normas nacionales e internacionales el derecho de las víctimas a la reparación integral comprende la restitución, la indemnización, la rehabilitación y la satisfacción, así como medidas dirigidas a la no repetición de las violaciones, tanto en el plano individual como colectivo.

- (a) La CNRR va a diseñar en asocio con otras instituciones distintas iniciativas (que podrían incluir, encuestas, encuentros, audiencias, etc.), con objeto de conocer cuáles son las expectativas de las víctimas con respecto a las políticas de verdad, justicia y reparación. Dado que el universo de las víctimas es muy diverso (por el origen urbano o rural, por el nivel socio-económico, por diferencias de género, edad o raza, o, simplemente por el tipo de victimización sufrida), es indispensable conocer la diversidad de expectativas existentes, como un instrumento para el diseño de las políticas de reparación más apropiadas para cada segmento de la población afectada, la cual considerará tanto la reparación individual como la colectiva;
- (b) Uno de los temas que generan mayor sensibilidad en el país es el despojo indebido de bienes por parte de grupos armados ilegales. Por ello, la CNRR pondrá especial atención en la conformación de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, cada uno de las cuales será presidida por un miembro de la Comisión;
- (c) Otra tarea central será recomendar los criterios para las reparaciones con cargo al Fondo para la Reparación de las Víctimas, cuya administración estará a cargo de Acción Social;
- (d) Finalmente, es importante señalar que una de las preocupaciones centrales de la CNRR será el tema de los desaparecidos, el cual ha estado en el corazón de muchas experiencias contemporáneas similares tales como Chile, Argentina y Guatemala. La suerte de los desaparecidos es la demanda más angustiada de las víctimas de este crimen abominable en muchas partes del mundo. Para tal efecto, la Comisión trabajará al unísono con los organismos del Estado, ONG y asociaciones de víctimas correspondientes y, en particular, con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

### **4. Garantías de no repetición**

En el marco de los convenios internacionales ratificados por Colombia y con base en los cuales se inscriben las actividades de la CNRR, uno de los temas centrales en beneficio de las víctimas y la sociedad es la garantía de no repetición. De acuerdo con el mandato legal, la Comisión tiene dos tareas relacionadas íntimamente con esta garantía: en primer término, la evaluación de las políticas de desmovilización de los grupos armados ilegales y, en segundo término, la evaluación en torno a las políticas de reinserción de los excombatientes de estos grupos. Para ello, la CNRR se articulará en el trabajo que vienen adelantando distintas agencias internacionales (tales como la Misión de Apoyo al

Proceso de Paz de la OEA en Colombia, la Organización Internacional para las Migraciones y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) como nacionales (la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, los Ministerios del Interior y de Defensa, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y otras agencias estatales), así como, en las fundaciones y ONG que trabajan en estos dos complejos frentes.

La evaluación de estas dos políticas, así como la formulación de recomendaciones para superar las eventuales fallas y cuellos de botella que la CNRR detecte en una y otra, así como otras debilidades o insuficiencias institucionales que estén alimentando la persistencia del conflicto en el país, se inscriben en el mandato legal y ético de la Comisión: es decir, la necesidad de orientar el conjunto de sus tareas hacia el logro de una paz sostenible en Colombia.

#### **IV. Cerrar las heridas: el horizonte de la reconciliación**

Las tareas que definen el marco legal y ético de la CNRR solamente adquieren sentido si las enmarcamos en el norte estratégico que orienta nuestro trabajo. Este norte lo podríamos sintetizar en lo que en otros contextos similares ha sido denominado el “horizonte de la reconciliación”. En el caso de Colombia, este horizonte tiene una especificidad que ya hemos mencionado: el hecho simple, pero dramático, de la persistencia del conflicto armado, lo cual une nuestro trabajo a los esfuerzos de paz que se adelantan en el país.

En este contexto, la CNRR tiene tres grandes objetivos estratégicos que animarán su trabajo hacia el futuro:

- (1) La construcción de un escenario de interrelación activa con las víctimas y las asociaciones de víctimas con objeto de adelantar las políticas de verdad, justicia y reparación de las cuales son sujeto de derechos. La CNRR velará por la reparación integral de las víctimas;
- (2) El diseño de políticas de reconciliación que le permitan a la CNRR coadyuvar con las políticas de paz que se adelantan en el país. Para ello, es indispensable la reconstrucción del tejido social y el fomento de los mecanismos y espacios de participación ciudadana en todo el país, pero, en particular, en las regiones más azotadas por la violencia;
- (3) Finalmente, cumplir con el sueño que ha animado a todas instituciones encargadas del tratamiento del pasado, tales como las Comisiones de la Verdad o similares que han habido en el mundo en las últimas tres décadas: coadyuvar a “cerrar las heridas” y consolidar un clima favorable para alcanzar la reconciliación nacional.

El artículo 22 de la Constitución vigente de 1991 sostiene que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Este mandato constitucional constituye la aspiración más profunda de la inmensa mayoría de los colombianos. La CNRR tendrá en la mente a cada paso este sueño colectivo.