

ANDRÉS HERNÁNDEZ M.

*Contexto para una política de satisfacción
de los derechos de las víctimas de desplazamiento
forzado, desde la perspectiva de la justicia transicional**

Resumen. El autor identifica a la justicia transicional como el campo dentro del cual debe inscribirse la construcción de las políticas de garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, justificándolo a través de la revisión de algunos de sus conceptos fundamentales. Partiendo de los elementos que componen la justicia transicional (políticos, jurídicos y éticos), así como de las dimensiones en que puede ser analizada (global y local), el autor identifica cuatro situaciones condicionantes que pueden impactar la construcción de una política de satisfacción como la mencionada, que sea eficiente y realizable. El artículo pone de manifiesto la importancia que tiene el conocimiento y comprensión del contexto, en el proceso de garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

Palabras clave. Políticas públicas, justicia transicional, desplazamiento forzado, víctima.

INTRODUCCIÓN

Más allá de las cifras de uno y medio o tres millones de víctimas, el panorama del desplazamiento forzado es el de una violación sistemática de los derechos humanos de un número considerable de personas, respecto de la cual la Corte Constitucional ha optado por nombrarla con la categoría jurídica de estado de cosas inconstitucional. Según este tribunal, un elevado número de derechos se ve desconocido cuando ocurre el desplazamiento forzado, no solamente por las consecuencias que el mismo comporta, sino por su carácter generalizado. Entre dichos derechos se encuentran varios civiles, políticos, sociales y económicos. Todo lo anterior, dentro del marco de un conflicto armado vigente. Los hallazgos sobre éste han demostrado que el desplazamiento forzado, antes que una consecuencia de la guerra, es una estrategia de los actores armados para lograr el control político y económico de territorios relevantes. Esta situación, a su vez, se manifiesta en la actualidad dentro de los discursos globales del derecho y de las políticas públicas sobre violencia que, hoy día, suponen cada vez más una identificación de los conceptos de los derechos humanos con los del Derecho Internacional Humanitario.

Dentro del marco de la investigación realizada en la Cátedra UNESCO “Derechos humanos y violencia, gobierno y gobernanza”, en el Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado, uno de los objetivos propuestos es el de lograr una comprensión de las políticas públicas relativas a la situación de derechos humanos (civiles, políticos, sociales y económicos) de las víctimas de desplazamiento forzado. ¿Cuáles son las políticas públicas diseñadas para lograr la efectividad de los derechos, libertades y garantías de las

* Artículo realizado dentro del marco del Proyecto de investigación del Centro de Investigación de Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia, para el proyecto general de la Cátedra UNESCO.

víctimas de desplazamiento forzado? Dentro del marco de nuestra investigación particular, ¿cómo se adecuan estas políticas públicas al desarrollo internacional de los derechos civiles y políticos de estas víctimas? Y en ese mismo sentido, ¿cómo se relacionan con las políticas sociales y económicas, que en la actualidad se producen dentro del marco de los procesos de globalización?

El presente artículo pretende dar pistas para resolver las anteriores preguntas, partiendo de los conceptos de la justicia transicional como un enfoque analítico que permite la identificación de determinados factores políticos, jurídicos y culturales que intervienen en la satisfacción de las víctimas de desplazamiento forzado, dentro del contexto colombiano. Bajo la óptica de la justicia transicional, en el texto se desarrolla la tesis de que factores políticos específicos de la situación colombiana repercuten en el nivel de satisfacción de los derechos de dichas víctimas. Más allá del estudio minucioso de las políticas de satisfacción, el escrito hace énfasis en el valor que tiene el contexto para su formulación e implementación, desde la perspectiva de la justicia transicional. En ese sentido, la primera parte del documento se dedica a justificar que la justicia transicional constituye un enfoque adecuado para estudiar las políticas públicas que tienen por objeto la relación entre derechos humanos y violencia, mientras que la segunda identifica los elementos del contexto actual de la justicia transicional en Colombia, específicamente los que contienen aspectos relevantes en el análisis de la satisfacción de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de las víctimas de desplazamiento forzado.

I. LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL: ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y DIMENSIONES LOCAL Y GLOBAL

El concepto de justicia transicional, como tal, se ha venido formando en diferentes disciplinas a lo largo de los últimos quince a veinte años, en especial, con aportes provenientes de la ciencia política, la sociología política, la filosofía y la teoría del derecho internacional. En general, la justicia transicional puede ser definida como el conjunto de mecanismos que una sociedad específica adopta para resolver los conflictos surgidos con ocasión de los procesos de transición política, que implican el cambio de un régimen de violaciones sistemáticas de los derechos humanos a uno respetuoso de los mismos¹. Estos procesos de

1 Teóricamente, el concepto de justicia transicional alcanzó un gran desarrollo a partir de diversos procesos de transición originados en el derrumbamiento de las dictaduras militares en Sudamérica, la caída del muro de Berlín, la terminación de las guerras civiles centroamericanas y el fin del *apartheid* sudafricano. Otros, sin embargo, encuentran los rasgos originales de la justicia transicional anteriormente, en el

transición son identificados usualmente con las decisiones y procesos que toma una sociedad para pasar de un régimen político represivo autoritario, como las dictaduras, a la democracia, o de un estado de guerra al establecimiento de la paz. En ese sentido, es común que al hablar de justicia transicional se mencione la existencia de un dilema entre los valores de la paz y la justicia, circunscrito al propósito de equilibrar la necesidad del nuevo régimen político y social de mantenerse estable y respetuoso de los principios democráticos, pero, a la vez, de satisfacer las demandas legítimas de justicia de las víctimas del régimen anterior dentro de un contexto de reconciliación y confrontación del pasado².

Ahora bien, al estudiar dicho conflicto entre los valores de la consecución de la paz y la satisfacción de la justicia, en la justicia transicional se han reconocido tres niveles de análisis de los procesos de cambio político correspondientes a los dilemas cultural, jurídico y político que surgen con ellos. GONZÁLEZ CUEVA los denomina las dimensiones *ético-cultural*, *técnico-legal* y *estratégico-política*³.

La dimensión *ético-cultural* o dilema ético de los procesos de justicia transicional es propia de los estudios filosóficos sobre el tema. En ella se analizan las cuestiones normativas de la justicia transicional, es decir, la definición de los valores que deben imperar en las sociedades que atraviesan la situación de transición, sobre qué hacer con su pasado. Categorías como “el perdón” y “la reconciliación” son propias de esta dimensión. Respecto de las víctimas, esta dimensión se pregunta hasta dónde ellas deben perdonar o hasta dónde y de qué manera, moralmente aceptable, debe la sociedad reconocer su sufrimiento o apropiarse de él confrontando el pasado. Por su parte, la dimensión *técnico-legal* o dilema jurídico de la justicia transicional es tratada especialmente por

final de la Segunda Guerra Mundial, en los juicios contra la aristocracia francesa post-revolucionarios, e incluso, en las guerras de la Grecia antigua (cfr. JON ELSTER. *Closing the books: transitional justice in historical perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004). Podría señalarse válidamente, sin embargo, que la evolución del concepto de justicia transicional ha ido de la mano del desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por ello, no es casualidad que actualmente los temas de la justicia transicional sean tratados dentro del marco del esplendor del llamado Derecho Penal Internacional y de los desarrollos sobre la lucha contra el terrorismo.

- 2 Según UPRIMNY, los modelos de justicia transicional “radicales”, es decir, en los que se privilegia tajantemente la justicia sobre el perdón o viceversa, “no son, en realidad, verdaderos tipos de justicia transicional, en tanto que no se encuentran atravesados por el dilema descrito de esta última”. (Cfr. RODRIGO UPRIMNY et ál. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2006, p. 24)
- 3 Cfr. EDUARDO GONZÁLEZ CUEVA. “Perspectivas teóricas sobre la justicia transicional”, presentado en el seminario “Perú 1980-2000: El reto de la verdad y la justicia”, organizado por la Asociación Pro Derechos Humanos y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. El trabajo revisa y amplía un trabajo originalmente presentado en la New School of Research, Nueva York, en [www.aprodeh.org.pe/sem_verdad/documentos/Gonzalez_Cueva.doc], consultado el 25 de mayo de 2006.

los teóricos del derecho, toda vez que ella misma se refiere a un proceso de transición entre regímenes jurídicos y, en particular, a procesos de confrontación de la ley con conductas aparentemente permitidas en el antiguo régimen político, pero repudiadas por el nuevo. Se trata de solucionar problemas como el de la retroactividad de las leyes penales, el de la efectividad de los principios del debido proceso o el de la vigencia del principio de jurisdicción universal⁴. Respecto de las víctimas, los dilemas jurídicos actualmente están construidos dentro del derecho internacional de las víctimas y, en general, del derecho penal internacional y de los derechos humanos. Por último, la dimensión *estratégico-política* o dilema político de la justicia transicional está dada por el hecho de que ésta puede ser definida como “la concepción de justicia asociada a procesos de cambio político⁵” y, en ese sentido, como “una arena estratégica para transacciones políticas que tratan de alterar el balance de fuerzas resultante de la transición”⁶. ¿Cuáles son los actores que intervienen en dicha creación, cuáles sus capitales y estrategias?, ¿De qué forma balancear las fuerzas políticas actuantes para hacer exitosa la transición?, son las preguntas que analizan los expertos de la ciencia política y de la sociología política que estudian los procesos de justicia transicional.

Debe señalarse, como lo hace GONZÁLEZ CUEVA, que las tres dimensiones mencionadas se complementan y actúan simultáneamente, y no deben ser dejadas de lado al momento de analizar alguno de los elementos de las políticas públicas que forman la justicia transicional. Por ejemplo, en el hipotético caso del posicionamiento político de las víctimas como actores de dichas políticas, condicionamientos éticos relevantes, como su capacidad de negociación de la justicia, no pueden dejarse de lado.

De modo que a través del enfoque de la justicia transicional pueden identificarse las circunstancias políticas, éticas y jurídicas que condicionan la creación

4 Valga decir que, respecto de este dilema, algunos teóricos han negado que las soluciones de la justicia transicional deban ser analizadas en forma distinta a la manera en que se analizan las tomadas dentro del marco de la justicia ordinaria, con base en la consideración de que los regímenes jurídicos ordinarios, idealmente, están diseñados para atender permanentes situaciones de cambio, y que las situaciones propias de la justicia transicional no son sino un *continuum* de un régimen jurídico preexistente. (Cfr. ERIC A. POSNER y ADRIAN VERMEULE. *Transitional justice as ordinary justice*, Chicago Public Law and Legal Theory Working paper n.º 40, Chicago, The Law School The University of Chicago, marzo de 2003).

5 RUTI G. TEITEL. “Genealogía de la Justicia Transicional” (título original: “Transitional Justice Genealogy”), en *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, vol. 16, 2003, pp. 69 a 94. Traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Artículo en castellano disponible en [www.publicacionescdh.uchile.cl/Libros/18ensayos/Teitel_Genealogia.pdf], consultado el 30 de mayo de 2006, p. 1.

6 GONZÁLEZ. Ob cit, p. 4.

de las políticas de garantía de los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Mi propuesta consiste en valerse del reconocimiento de esas circunstancias políticas para analizar la forma en que se garantizan los derechos de las víctimas en los procesos de transición. Una primera tesis consiste en afirmar que en la formación de las políticas públicas de los derechos de las víctimas, son varias circunstancias políticas las que determinan un cierto nivel de garantía o no, y que esos derechos, en determinados contextos, pueden ser utilizados como medios o herramientas por los actores políticos involucrados en la justicia transicional, para posicionarse en el nuevo régimen político que surge con dicho proceso. No quiero decir con ello que los factores éticos o jurídicos, que representan los escenarios de poder de la ética y el derecho, dejen de desempeñar un papel relevante en la formación de estas políticas, pero es en la arena política en donde se define la forma de hacer efectivos los derechos de las víctimas en los procesos de transición. Nadie imaginaría un escenario de justicia transicional en el que se echara de menos, bien sea la reconciliación de la sociedad o la legítima titularidad de ciertas demandas de justicia por parte de las víctimas. No obstante, son los actores políticos, esgrimiendo argumentos éticos o jurídicos, quienes definen cuáles mecanismos y en qué medida son creados para satisfacer los derechos de las víctimas de las violaciones de derechos humanos ocurridas en el régimen que se pretende superar.

Ahora bien, no puede perderse de vista que dichos factores políticos tienen origen tanto en el contexto interno como en el externo. En la justicia transicional se manifiestan los conflictos surgidos en el nivel de análisis global/local de las políticas públicas sobre derechos humanos y violencia. En primer lugar, diferentes procesos de justicia transicional o de superación de atrocidades humanitarias se han llevado a cabo alrededor del mundo, pero cada uno de ellos ha tenido particularidades propias según su contexto. Hay coincidencia en afirmar que en esta materia no existen fórmulas únicas, por el contrario, pese a existir tipos de solución comunes a diferentes procesos de justicia transicional, como las comisiones de la verdad, su aplicación exitosa requiere gran creatividad y conocimiento del contexto por parte de los actores locales. Pero en segundo lugar, y que resulta más relevante, es que los procesos de justicia transicional a escala local, en especial la satisfacción de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, se ven influidos tanto por los contextos externos, propios de los procesos de globalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional, como por las dinámicas internas atribuidas a las necesidades locales. Cuestiones económicas y geopolíticas propias de la globalización también presionan las definiciones en el ámbito local.

Surgen así dos tesis que nos permiten analizar las políticas públicas de garantía de derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos en los contextos de transición: 1. En la definición de la justicia transicional juegan fuerzas políticas provenientes del contexto externo, y 2. En la misma definición, juegan fuerzas políticas del nivel local.

RUTI TEITEL ha demostrado cómo las formas tomadas por esta justicia han estado ligadas a los cambios políticos internacionales. Dividiendo la historia de la justicia transicional (disciplina) en tres fases, argumenta que dichas formas corresponden a concepciones sobre la política, con un alcance global, cambiantes desde la segunda mitad del siglo XX⁷. La *primera fase* de la justicia transicional, ubicada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en la que se dio prioridad a la internacionalización de los principios liberales democráticos y, por ende, a los económicos que los acompañan. Así mismo, a la necesidad de imponer cierto régimen político internacional. Los juicios de Nuremberg y la creación de diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos y el derecho de la guerra buscaron, en últimas, a la vez justificar y legitimar la intervención de los aliados en la guerra y en la postguerra. La *segunda fase* de la justicia transicional, que tuvo su evolución en los países de la periferia más que en los del centro, y que se ubica históricamente junto con la terminación de la guerra fría, dio prioridad a la reconciliación y a la construcción de las identidades nacionales. En ella, la realidad política local se impuso sobre la concepción del derecho internacional de castigo a las violaciones de los derechos humanos, presente en la primera fase, y, por ende, las amnistías e indultos a favor de los perpetradores fueron comunes. Las comisiones de la verdad y las formas de justicia restaurativa, a su vez, se convirtieron en una alternativa para superar el conflicto político local entre la necesidad de castigar y la reconstrucción de la identidad nacional, logrando así la legitimidad del nuevo régimen político con base en consideraciones éticas y morales⁸. Y la *tercera fase*, que puede describirse, si el término es permitido, como una “permanentización” de la justicia

7 Cfr. TEITEL. Ob. cit., pp. 2 y ss.

8 Ejemplo paradigmático de esta fase es el régimen post-*apartheid* en Sudáfrica. Al respecto, puede verse un artículo de PAUL VAN ZYL en el que se argumenta que en aquellas democracias surgidas con posterioridad a una masiva violación de los derechos humanos, y que, por una combinación de razones prácticas y políticas, solamente son capaces de perseguir a una pequeña porción de los perpetradores, surgen estrategias creativas, diferentes de dicha persecución, con objeto de satisfacer los derechos de las víctimas y de la sociedad como un todo. (Cfr. PAUL VAN ZYL. “Dilemmas of Transitional Justice: The case of South Africa’s Truth and Reconciliation Commission”, en *Journal of International Affairs*, vol. 2, n.º 2. New York, Columbia University, 1999, en [www.swisspeace.org/koff/uploads/dealing/17_dilemmas.pdf], consultado el 21 de junio de 2006.

transicional, producto de la consolidación del Derecho Penal Internacional y el asentamiento del discurso de la lucha contra el terrorismo, posterior a los atentados del 11 de septiembre. En ella se recuperó el protagonismo de los países del centro y del concepto difuso de comunidad internacional, volviendo permanentes los regímenes de justicia transicional como un derecho de la guerra en tiempos de paz, fungiendo como legitimadores del control político de los regímenes locales por parte de la conciencia global.

Esta última fase es la que actualmente enmarca la efectividad de los derechos de las víctimas, a la cual subyace la identificación, a escala global, de los derechos humanos con los conceptos del Derecho Internacional Humanitario, y por ende, el uso común y generalizado de las herramientas de la justicia transicional, ya no para situaciones extraordinarias, sino como estrategia omnipresente para legitimar un régimen universal de castigo a la violación del discurso hegemónico de los derechos humanos. La misma supone la participación en los procesos de justicia transicional de nuevos actores, así como la presión de intereses con origen más allá de los contextos locales y con pretensiones transnacionales. Por ejemplo, el incremento del protagonismo de los países extranjeros del centro, que lideran los actuales esquemas de “cooperación internacional” y “asistencia humanitaria”, la intensificación de la labor de agencias con alcance global como las ONG’s de derechos humanos, y de nuevos organismos del derecho internacional como el Tribunal Penal Internacional. Al mismo tiempo, la presión de intereses económicos y geopolíticos que presionan las soluciones locales, dentro del marco de los procesos propios de una globalización en pleno auge.

En segundo lugar, decir que en la construcción de los mecanismos de la justicia transicional intervienen factores políticos propios del contexto local suena bastante obvio. Sin embargo, también es cierto que el análisis del contexto político local y de su influencia en los procesos de justicia transicional, a veces es dejado de lado por aquellos análisis que se basan únicamente en consideraciones éticas o jurídicas, relativas a la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas, propia de la visión universalista de los discursos de los derechos humanos. Hacer conscientes los procesos de reasentamiento del poder que ocurren en el contexto local durante los procesos de transición permite entender mejor las características de las políticas vigentes en materia de garantía de los derechos de las víctimas. Es que en los procesos de justicia transicional no solamente son de interés las estrategias adoptadas por los actores que definen dichas políticas con miras a la conservación y ejercicio de poder político durante el nuevo régimen. También resulta relevante, y así lo demuestra un amplio volumen de literatura al respecto, la necesidad de construir regímenes políticos estables y legítimos que impidan la repetición de las atrocidades de

los regímenes anteriores y satisfagan cierta necesidad de justicia. En general, el establecimiento de instituciones democráticas o la profundización de un régimen político democrático han sido objetivos definitivos en los procesos de transición liderados por Occidente alrededor del mundo. Por otro lado, la experiencia internacional también demuestra cómo ha sido relevante el nivel de intervención de las élites locales en estos procesos transicionales y cómo estos varían de acuerdo con la capacidad de aquellas para negociar las fórmulas del nuevo régimen. Y finalmente, debe tenerse en cuenta que no pocas veces las decisiones sobre la justicia transicional han sido afectadas directamente por intereses y racionalidades electorales, propias de concepciones pragmáticas de la política⁹.

Para concluir esta parte, faltaría reiterar que las consideraciones políticas en los procesos de justicia transicional no pueden considerarse aisladas de los dilemas éticos y jurídicos propios de estos procesos, sino que tales dilemas deben tenerse como incluidos en ellas, más precisamente como factores susceptibles de adquirir un determinado grado de relevancia política. Todo depende del valor y perfil político que tales dilemas tomen dentro de determinado contexto de transición. El nivel de perdón que debe otorgarse a los perpetradores de violaciones de los derechos humanos, la necesidad de la reconciliación y de la unidad nacional, así como la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos jurídicos de satisfacer los derechos de las víctimas, son considerados en su dimensión política como factores que deben ser calculados por los actores en la construcción de la justicia transicional. No son pocos los procesos de transición en los que conceptos como “patria”, “nación” y “unidad” han sido utilizados por los perpetradores para eludir sus responsabilidades por las violaciones de derechos humanos. Por su parte, la defensa de las víctimas de estas violaciones también ha sido utilizada políticamente, por ejemplo, para legitimar previa o posteriormente acciones de intervención injustas o para eliminar a los enemigos políticos en el contexto local a través de purgas burocráticas de simpatizantes y colaboradores del régimen predecesor. El reto entonces consiste en articular los discursos éticos y jurídicos en uno que influya la construcción de la justicia transicional en la arena política, en la que, cada vez más agentes intervienen y determinados discursos se fortalecen políticamente, en el nivel local y global. No puede perderse de vista que, en últimas, son los agentes de la justicia transicional,

9 Cfr. NEIL J. KRITZ. “The dilemmas of transitional justice”, en NEIL J. KRITZ (ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, Washington D. C., United States Institute for Peace Press, 1995. El artículo presenta un panorama de las circunstancias señaladas alrededor del mundo. En el t. II de la obra se estudian los casos de diferentes países, con un análisis de los contextos locales.

(políticos, operadores jurídicos y la sociedad civil involucrada, local y global), quienes con su capacidad de acción e inventiva dan forma a los mecanismos de dicha justicia. Por su parte, dentro del marco de una globalización tendiente a la pérdida de influencia de los estados nacionales en el contexto político local, los agentes económicos, sociales y civiles tienen un amplio margen de maniobra para influir en las realidades locales y globales. Sin embargo, no sobra advertir que, en lo que tiene que ver con las víctimas, dicha oportunidad no resulta de ninguna manera ajena a complejas consideraciones éticas y jurídicas.

II. EL CONTEXTO DE LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

El desplazamiento forzado constituye una violación masiva de los derechos humanos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de cientos de miles de colombianos y colombianas, que ocurre en el del marco de las dinámicas de un conflicto armado interno vigente. La superación de esa situación supone la aplicación de instrumentos que permitan la consolidación de un régimen político que garantice efectiva y equilibradamente la satisfacción de los derechos de las víctimas. En las actuales circunstancias dichos instrumentos estarían representados por la política de desmovilización y reinserción que incluyó la expedición de la Ley 975 de 2005. No obstante, debido a la incorporación en el régimen jurídico político nacional de los discursos globales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, políticas preexistentes acompañan la manera en que pueden hacerse efectivos los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, a la manera de una justicia transicional permanente.

Ahora bien, como se advirtió en el aparte anterior, en el diseño e implementación de dichos instrumentos pueden intervenir diversas circunstancias políticas que presionan a favor o en contra de dicha satisfacción, y que de ninguna manera son ajenas a consideraciones éticas o jurídicas. Dicha instrumentación, además, está inmersa en los procesos de globalización en donde agentes, instituciones y discursos globales y locales interactúan favoreciendo o desfavoreciendo tal satisfacción. Bajo las anteriores consideraciones, en los párrafos que siguen identificaré algunas de las circunstancias del contexto actual que condicionan el proceso para que se logre una efectividad de los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado.

A. UN PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN PARCIAL DENTRO DEL CONFLICTO

La primera circunstancia que tiene efectos en la satisfacción de los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado tiene origen en la presente situación de los actores del conflicto armado. Ello como quiera que en la construcción de una política dirigida a dicha satisfacción, por principio, son los perpetradores de las violaciones los llamados a presionar en contra de su realización¹⁰. Por una parte, se ha llevado a cabo un proceso de negociación para lograr la desmovilización de uno solo de los actores del conflicto, proceso dentro del que se han originado instrumentos propios de la justicia transicional¹¹. Por otra, ello ha significado que el proceso haya sido parcial, continuándose el conflicto armado con los demás actores y produciendo una situación de coexistencia de la justicia transicional con el conflicto¹². Por la naturaleza de la negociación¹³, la primera circunstancia ha generado procesos de debate

10 Según las cifras oficiales, traídas por MARTHA NUBIA BELLO (“El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión”, en *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004), se considera que el 45,67% de los desplazamientos han sido provocados por las autodefensas, el 12,32% por las guerrillas, el 0,65% por el Estado y el resto, un 19%, por más de uno de los mencionados.

11 Las Autodefensas Unidas de Colombia declararon el cese unilateral del fuego el 1 de diciembre de 2002, mientras se realizaban reuniones exploratorias entre el gobierno y los representantes de dicho grupo. El 15 de julio de 2003 se celebró el Acuerdo de Santafé de Ralito, en el que se concertó la desmovilización de los combatientes de dicha estructura antes de diciembre de 2005. La última desmovilización colectiva, finalmente, se llevó a cabo el 15 de agosto de 2006. Oficialmente, el resultado de las desmovilizaciones colectivas fue el del abandono de las armas por parte de 31.687 hombres y mujeres.

12 Podría preguntarse válidamente cuál es el valor de los conceptos de la justicia transicional en la situación colombiana, dado que aquella implica una transición entre regímenes políticos y, por ende, en el contexto colombiano, solamente podría tener el carácter de fragmentaria o parcial (de lograrse el desmonte total de la estructura paramilitar). Esto es lo que UPRIMNY llama una situación de “justicia transicional sin transición” (UPRIMNY et ál. Ob. cit., pp. 13 y 14). Sin embargo, lo cierto es que en la actualidad la utilización de los elementos de la justicia transicional se ha vuelto permanente, sin que deba mediar una situación de transición como las ocurridas durante el siglo pasado. Hoy día, se tiene la impresión de que el brazo de la jurisdicción de los derechos humanos, propio de los regímenes posteriores a la represión o a la guerra, puede alcanzar cualquier parte del orbe y afectar a cualquier régimen en cualquier tiempo. Quizás sea necesario pensar en la justicia transicional, más que como una situación de contradicción/solución entre un régimen anterior y uno nuevo, como una situación en la que un régimen se manifiesta contrario a un régimen universal de los derechos humanos, en los que antes que guerras o dictaduras, existen situaciones alteradoras de cierto orden internacional de paz, es decir, “el terrorismo”.

13 Las autodefensas lograron un alto control político y militar en al menos la tercera parte del territorio colombiano, por lo tanto, estaban bien posicionados para la negociación. Por su parte, las últimas informaciones hablan del surgimiento de nuevas formas para la continuidad de dicho control con posterioridad a las desmovilizaciones, en algunos territorios, relacionadas con nuevas estrategias no armadas, el reagrupamiento de las fuerzas o la aparición de nuevos grupos de autodefensas.

sobre la forma de equilibrar la satisfacción de los derechos de las víctimas con el beneficio que supone la desmovilización de las fuerzas de las autodefensas. En relación con las víctimas de desplazamiento forzado, la búsqueda de ese equilibrio ha podido generar decisiones no favorables a la satisfacción de sus derechos¹⁴. Por su parte, la segunda situación, la permanencia en actividad de los demás actores y la continuación de las políticas de confrontación, continúan siendo una amenaza potencial de ocurrencia de desplazamientos y, por ende, de la violación de los derechos humanos de sus víctimas.

Por otro lado, respecto de los procesos de desmovilización y confrontación, presiones con origen externo condicionan la garantía de los derechos de las víctimas. La posible extradición de los perpetradores y su negociación con un país extranjero dificultarían, e incluso anularían, la posible reparación y el logro de la verdad a que éstas tienen derecho. Por su parte, una posible intervención del Tribunal Penal Internacional, luego de la expiración de la salvaguarda de competencia firmada por el gobierno colombiano, condicionaría la salida negociada del fin de las violaciones. En el ámbito local, la presión de las élites locales por la continuación de un estado de cosas que les ha sido favorable dificultaría la satisfacción de las víctimas. Todo lo anterior, inmerso en varios dilemas éticos y jurídicos. Éticos como las consideraciones acerca de la relación entre el nivel de castigo y la gravedad de los crímenes cometidos y jurídicos como la adecuación de los instrumentos adoptados para la desmovilización al derecho internacional sobre los derechos de las víctimas.

B. UNA DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DE LA PROPIEDAD RURAL

Por su definición, el desplazamiento forzado es una situación íntimamente ligada con la distribución y el uso de las tierras. Tres características del fenómeno agrario condicionan la puesta en marcha de una política de satisfacción de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. En primer lugar, la ausencia de una política integral que evite la concentración de la tierra dificulta

¹⁴ El debate jurídico sobre las disposiciones del marco normativo de la desmovilización (la Ley 975 de 2005, y los dctos. 4760 de 2005 y 3391 de 2006 que la reglamentan) ha sido intenso y ha contado con diferentes voces, entre ellas las de las organizaciones internacionales preocupadas por la adecuación de dichos dispositivos al ordenamiento internacional sobre derechos humanos y derechos de las víctimas. Sobre esto último, puede verse el Documento OEA/Ser/L/V/II.125 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia”, Doc. 15, Washington, D. C., 1.º de agosto de 2006).

la reparación a quienes han sido víctimas del despojo¹⁵. En segundo lugar, el uso y aprovechamiento de la tierra para economías ilegales como el narcotráfico supone una situación de anormalidad para el ejercicio del derecho a la propiedad de las víctimas. Y por último, la carencia de infraestructuras (jurídicas y administrativas) suficientes para garantizar el derecho a la propiedad que permitan identificar los terrenos abandonados objeto de protección o la titulación de otros en calidad de resarcimiento¹⁶.

Se resalta que las anteriores circunstancias se enmarcan en los procesos de globalización de las economías, legales e ilegales. El fenómeno del desplazamiento forzado ha tenido ocurrencia, muchas veces, en territorios con valor estratégico para el libre mercado y el desarrollo de megaproyectos de diversas clases. A su vez, dentro del marco de la política mundial antidrogas, el negocio del narcotráfico presiona el uso de tierras para cultivos ilícitos y, por ende, la afectación, por parte de fuerzas irregulares, del ejercicio de derechos sobre la tierra.

C. UN AUGE DE LA CONCIENCIA HUMANITARIA A NIVEL GLOBAL

Como se advirtió más arriba, el auge global del discurso de los derechos humanos, cada día más identificado con el discurso del derecho internacional humanitario, y que se manifiesta en la existencia de un sistema penal internacional omnipresente, envuelve los actuales procesos de justicia transicional. Dicho auge supone una presión desde los países del centro sobre los mecanismos de transición formulados a nivel local y, en tanto que se construyen sobre un discurso humanitario moralizante con vocación universal, privilegian el castigo y la

15 Según LUIS JORGE GARAY “el 20% de los hogares más ricos concentra el 52% de los ingresos, y el quintil con mayores ingresos devenga 26,3 veces más que el quintil más pobre. Hoy, el 1,1% de los propietarios de la tierra en el país tiene más del 55% del territorio cultivable y explotable. Con el agravante de que en las zonas ampliamente ricas del agro cerca de un 30 a 35% de ese territorio sería de propiedad de capitales de dudosa procedencia, ligados al narcotráfico o a la corrupción abierta” (LUIS JORGE GARAY. “En torno a la economía política de exclusión social en Colombia”, *Revista de Economía Institucional*, n.º 8. Bogotá, UEC, enero-junio de 2003, pp. 15 a 31).

16 Según un informe de la Procuraduría General de la República sobre el “Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales”, “dentro de la política de atención a la población desplazada por la violencia [...] no se contempla la adecuada y justa restitución de los bienes patrimoniales a favor de las personas que debieron abandonarlos”. Allí también se informa de una falta de coordinación entre los sistemas de notariado, registro y catastro, de deficiencias tecnológicas que impiden un adecuado aseguramiento y protección de los bienes de la sociedad desplazada. (YAMILE SALINAS. “Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales”, en *Informe Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*, t. 1, Bogotá, Procuraduría General de la República, 2006, pp. 241 a 247).

memoria sobre otro tipo de soluciones que permitan avanzar en la construcción de la identidad nacional. Este fenómeno corresponde al término “conciencia humanitaria globalizada”, sobre el que IVÁN OROZCO argumenta que “oculta el hecho de que la justicia es una construcción histórica y no un conjunto de valores que surgen en vacíos políticos”¹⁷. En síntesis, señala que la tendencia hegemónica actual del discurso humanitario limita las soluciones constructivas en sociedades sometidas a conflictos en los que puede ser difícil distinguir entre victimarios y víctimas, es decir, en sociedades con características históricas específicas y necesidades propias.

Esta circunstancia representa grandes retos en los ámbitos ético y jurídico, en el contexto específico de las víctimas de desplazamiento forzado. En primer lugar, bajo dichas condiciones resulta casi imposible poner en duda la necesidad moral y el imperativo jurídico de reparar a dichas víctimas y brindarles justicia. No obstante, ante la magnitud del fenómeno del desplazamiento, la puesta en marcha de un programa de reparaciones a gran escala condiciona las posibilidades de una negociación, que de llevarse a cabo en las condiciones apropiadas, paradójicamente, repercutiría favorablemente en la situación de derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado.

D. UNA POLÍTICA PARA LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO BASADA EN LO ASISTENCIAL Y NO EN LA REPARACIÓN

Los diagnósticos sobre la política de atención a la población desplazada son numerosos y de diverso origen (institucional o no), pero ponen de presente algunas dificultades en su diseño e implementación, que condicionan la puesta en marcha de una política de satisfacción de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Algunas anomalías son: la falta de coordinación y compromiso institucional, la sectorialidad de la política, la ausencia de un enfoque diferencial, la falta de cobertura presupuestal, la falta de participación de la población objetivo y de la sociedad civil, la falta de desarrollo de un enfoque preventivo, las dificultades en el acceso a los beneficios de la política, y un alto componente asistencial¹⁸. Si bien cada una de las fallas mencionadas implica diferentes consecuencias para la construcción de una verdadera política de

¹⁷ Cfr. IVÁN OROZCO. “Reflexiones impertinentes: sobre la memoria y el olvido, sobre el castigo y la clemencia”, en ANGELIKA RETTBERG (coord). *Entre el perdón y el paredón*, Bogotá, Uniandes e IDRC, 2005, pp. 171 a 209.

¹⁸ Documento de la Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita de Refugiados, “Seguimiento

satisfacción de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, vale la pena detenerse en la dificultad que supone una fundamentación general de la política en la atención humanitaria y no en la reparación.

En efecto, la política para las víctimas de desplazamiento forzado está basada en la atención humanitaria y no, necesariamente, en una efectiva reparación de sus derechos. Por un lado, tiene su origen en los Principios Deng cuya razón de ser, a partir de consideraciones análogas hechas con respecto al derecho de los refugiados, son “la protección y asistencia de los desplazados internos”¹⁹. Por otra parte, y como un efecto de lo anterior, la política interna se ha centrado en la atención humanitaria, haciendo invisible la condición de víctimas de los desplazados y dando protagonismo al componente asistencial. Como lo afirma la Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita de Refugiados, respecto del marco normativo de la política sobre desplazamiento, “muchas de estas normas suelen incluir la atención a la población desplazada en los programas de asistencia social existentes para la población pobre, a pesar de que estas disposiciones no respondan adecuadamente a la situación de vulnerabilidad de la población desplazada”, además de que “no aportan soluciones de largo plazo para la reparación integral y la restitución de derechos conculcados”²⁰. Lo anterior es particularmente riesgoso para la construcción de una política de satisfacción de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, en la medida en que se tiende a confundir el componente asistencial y la ayuda humanitaria con su derecho a la reparación. Si bien la experiencia internacional demuestra que resulta legítimo incluir políticas asistenciales para las víctimas como instrumento de justicia transicional, lo cierto es que resulta inconveniente confundir la naturaleza de éstas con los fundamentos de la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

CONCLUSIÓN

La construcción de una política de satisfacción de derechos para las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, que permita superar el estado de violación masiva de los mismos, se encuentra condicionada por las circunstancias señaladas

a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004-2005”, Bogotá, Servicio Jesuita a Refugiados, diciembre de 2005.

19 Cfr. Documento E/CN.4/1998/53/Add. 2 del Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. “Informe del representante del Secretario General, FRANCIS M. DENG, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos”.

20 Documento de la Comisión Colombiana de Juristas et ál. Ob. cit, p. 10.

en los párrafos precedentes. Dichas circunstancias configuran una complejidad que deberá ser considerada en el diseño e implementación de los mecanismos de justicia transicional que conformen dicha política. En efecto, además de actuar simultáneamente, las circunstancias mencionadas actúan en diferentes niveles (global/local), y según consideraciones de diversas índoles (políticas, jurídicas y éticas), siendo posible que tengan, a la vez, un impacto favorable o desfavorable en la satisfacción de las víctimas. Así las cosas, en la construcción de la política resulta de gran importancia el reconocimiento del contexto, mientras que una comprensión fragmentada de la realidad, por ejemplo, basada en meras consideraciones políticas o únicamente en condicionamientos éticos o jurídicos, aleja a la política de su éxito, que, en las condiciones actuales, debe estar representado en la superación definitiva de la situación de violación de derechos humanos ocasionada por el desplazamiento forzado. En este artículo se pretendió enfatizar en la importancia del contexto para la búsqueda de soluciones reales y viables para las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

- BELLO, MARTHA. “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión”, en *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá, ACNUR y Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- ELSTER, JON. *Closing the books: transitional justice in historical perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- GARAY, LUIS JORGE. “En torno a la economía política de exclusión social en Colombia”, *Revista de Economía Institucional*, n.º 8, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2003.
- GONZÁLEZ CUEVA, EDUARDO. “Perspectivas teóricas sobre la justicia transicional”, trabajo presentado en el seminario “Perú 1980-2000: El reto de la verdad y la justicia”, organizado por la Asociación Pro Derechos Humanos y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. El trabajo revisa y amplía un trabajo originalmente presentado en la New School of Research (Nueva York). Documento disponible en [www.aprodeh.org.pe/sem_verdad/documentos/Gonzalez_Cueva.doc].
- KRITZ, NEIL J. “The dilemmas of transitional justice”, en NEIL J. KRITZ (ed.). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, Washington D. C., United States Institute for Peace Press, 1995.
- OROZCO, IVÁN. “Reflexiones impertinentes: Sobre la memoria y el olvido, sobre el castigo y la clemencia”, en ANGELIKA RETTBERG (coord.). *Entre el perdón y el paredón*, Bogotá, Uniandes-IDRC, 2005.

POSNER, ERIC A. y ADRIAN VERMEULE. “Transitional justice as ordinary justice”, *Chicago Public Law and Legal Theory*, Working Paper n.º 40, Chicago, The Law School The University of Chicago, marzo de 2003

SALINAS, YAMILE. “Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales”, en *Informe Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*, t. 1, Bogotá, Procuraduría General de la República, 2006.

TEITEL, RUTI G.. “Genealogía de la justicia transicional” (título original: “Transitional Justice Genealogy”), en *Harvard Human Rights Journal. Cambridge*, vol. 16, 2003. Traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, artículo en castellano en [www.publicacionescdh.uchile.cl/Libros/18ensayos/Teitel_Genealogia.pdf].

UPRIMNY, RODRIGO y OTROS. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2006.

ZYL, PAUL VAN. “Dilemas of Transitional Justice: The case of South Africa’s Truth and Reconciliation Commission”, en *Journal of International Affairs*, vol. 2, n.º 2. New York, Columbia University, 1999, en [www.swisspeace.org/koff/uploads/dealing/17_dilemmas.pdf].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento OEA/Ser/L/V/II.125. “Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de de Derechos Humanos sobre la Aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia”, doc. 15, Washington, D. C., 1 agosto 2006.

Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita de Refugiados. *Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004-2005*, Bogotá, Servicio Jesuita a Refugiados, diciembre de 2005

Consejo Económico y Social: Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/1998/53/Add. 2. “Informe del representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos”.