

Estudios empíricos de la paz y la Justicia Transicional, una apuesta desde el distrito

Juliana Franco Calvo¹

Presentamos una nueva edición de la revista académica de la Alcaldía de Bogotá, Doctrina Distrital. En este caso, con un énfasis en los estudios de justicia transicional y paz. Actualmente, Colombia se está convirtiendo en un gran referente en estos campos, con más de 17 años de implementación de este tipo de mecanismos. Igualmente, el país es protagonista de un importante momento en el cual la justicia restaurativa empieza a dialogar con la justicia transicional, para crear un nuevo modelo de justicia transicional restaurativa (Bahamón Falla & Suárez Morales, 2020).

Las reflexiones que se presentan en esta revista aportan a este momento en el que hay todo un andamiaje teórico y jurídico por construir, con investigaciones profundas, rigurosas y de corte empírico. Para comprender la importancia de dichos aportes, quiero hacer una propuesta de genealogía del concepto de la justicia transicional, algunos de sus trasegares y un breve recuento de cómo se ha venido desarrollando en Colombia, para, finalmente, empezar a redondear esto que considero los estudios empíricos de la justicia transicional y los procesos de construcción de paz, que se hacen desde los artículos que se presentan.

I. Genealogía de la Justicia Transicional

En el ámbito de la justicia transicional (JT) se suele hacer referencia a antecedentes de medidas similares, pero donde todavía no existía el término ni el discurso. Así, por ejemplo, Elster (2006) e Iván Orozco (2009) sostienen que se pueden rastrear mecanismos de justicia transicional desde la antigüedad, con las medidas posteriores a la guerra del Peloponeso o en épocas modernas, como con el tratado de Westfalia. Igualmente, la referencia histórica más frecuente como antecedente de la JT son los juicios de Nuremberg y Tokyo que se dieron posteriores a la segunda guerra mundial.

¹ Abogada de la Universidad del Rosario con maestría en antropología social del CIESAS, Ciudad de México. Estudiosa y analista en materia de justicia transicional, política criminal y política de drogas. Contratista de la secretaría jurídica distrital.

La referencia a Nuremberg y Tokyo se establece como relevante, ya que desde allí se empiezan a plantear los derechos humanos universales como base del derecho de los derechos humanos moderno (Rubli, 2012). Así, Reyes Mate (2008) habla del nuevo imperativo categórico que surge después del holocausto judío. Iván Orozco (2009, p.29) retoma estos planteamientos afirmando que a partir de esta experiencia se genera una nueva conciencia humanitaria y que el discurso que más ha aportado a la consolidación de esa nueva conciencia es el de los derechos humanos, base para lo que se conoce actualmente como justicia transicional.

Considero que tener en cuenta estas referencias es relevante, pero que hablar de justicia transicional en dichas instancias es un anacronismo. Por esto, coincido con Arthur Paige, en que el concepto de JT como tal surge a finales de los 80s, cuando activistas de derechos humanos, juristas, donantes y personas estudiosas de política comparada empezaron a discutir las transiciones a la democracia y los derechos humanos. Ahí empieza a nacer “el campo de la justicia transicional”, definido por Paige como “una red internacional de personas e instituciones cuya coherencia interna se sustenta en conceptos comunes, objetivos prácticos y derechos de validez personal” (Paige, 2011, p.76).

Como referente fundamental para la elaboración conceptual de la JT, Paige refiere la Conferencia del Instituto Aspen de 1988. “En resumen, la conferencia buscaba aclarar los retos políticos, morales y legales que afrontaron quienes buscaban justicia frente a crímenes de Estado en las transiciones democráticas de los ochenta” (Paige, 2011, p.108). De la conferencia se concluyó que las respuestas a violaciones a derechos humanos debían tener dos objetivos: por un lado, justicia para las víctimas; y, por otro lado, la consolidación de la democracia.

No obstante, aún no se usaba el término justicia transicional. La primera vez que éste apareció fue en el cubrimiento de prensa de la conferencia “Justice in Times of Transition”, desarrollada en Salzburgo en 1992. Después de eso, asistentes a la conferencia empezaron a usar el término espontáneamente. Asimismo, se empezaron a crear instituciones y proyectos usándolo, como “Justicia en Transición en Sudáfrica” (1994) o el “Project on Justice in Times of Transition” (1993). Posteriormente, empezaron a salir publicaciones sobre justicia transicional (Paige, 2011).

En estas conferencias se analizaban las formas en que diversas sociedades, especialmente de América Latina y Europa del Este (aunque se incluyen análisis de países africanos y de Filipinas), habían enfrentado períodos de grandes atrocidades. El contexto histórico tiene que ver con el fin de la guerra fría y las transiciones a la democracia de varios países. De este modo, como se referenció respecto a la conferencia de Aspen, el tránsito a la democracia se planteó como un foco importante de la JT.

En los 80s y principios de los 90s, cuando se hacían estos congresos y conferencias, en los casos analizados hubo un gran énfasis en comisiones de verdad (especialmente para Sudáfrica y América Latina). Para Wilson (2003) esto obedeció a que élites de poder del antiguo régimen presionaron para que no se diera una rendición de cuentas en términos penales, por lo que hay un gran énfasis en las amnistías e indultos. No obstante, frente al activismo de varias organizaciones de derechos humanos, el componente de rendición de cuentas ante la justicia empieza a adoptar mayor relevancia, especialmente en el ámbito del derecho internacional.

De este modo, la justicia transicional se empezó a codificar en el derecho internacional a partir de resoluciones y declaraciones de Naciones Unidas, así como estándares de soft law. En 1992, la ONU, a través de su secretario general Boutros Boutros-Ghali, emite su “agenda de paz”, planteando como nuevo foco del organismo multilateral el “mantenimiento de la paz”. Por lo cual la JT amplió su campo a las transiciones de la guerra a la paz. A partir de esto, se empieza a brindar asistencia técnica a proyectos. De este modo, el accionar de Naciones Unidas pasa de “monitorear” a apoyar la “construcción de instituciones y capacidades” para el logro de la paz (Rubli, 2012). Se decía que las transiciones no sólo eran hacia la democracia, sino también hacia la paz; donde se incluyeron varios conflictos africanos y centroamericanos.

Asimismo, para los 90s se desarrollaron estándares para la rendición de cuentas. Por ejemplo, en 1995 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) planteó que no debe haber amnistías para violaciones a los derechos humanos. En 1997 salen a la luz los principios de Joinet, que sirven de base para conceptualizar la JT como lucha contra la impunidad. Todo este panorama, contribuye al surgimiento de la JT basada en el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los derechos humanos (Rubli, 2012).

Así, se da el paso a lo que Sandra Rubli denomina como la **crystalización** de la JT como norma en el plano internacional y en las relaciones internacionales. La JT pasó de ser una referencia de algunos casos emblemáticos a verse codificada en normas internacionales, como resoluciones o declaraciones de naciones unidas. Todo este proceso muestra cómo la JT dejó de ser aspiracional y empezó a tener un carácter vinculante (Rubli, 2012, p.5). Pero dicho carácter vinculante estriba, principalmente, en la necesidad de responsabilidad penal en un escenario judicial, planteando la existencia de cortes internacionales de justicia como “estándar de oro”.

En los 90s, luego de los conflictos de Ruanda y los Balcanes, la justicia transicional empieza un camino de endurecimiento de las medidas judiciales. Se da la creación de los tribunales de Ruanda, Yugoslavia y, posteriormente, Sierra Leona. En el 2000, la Fundación Ford crea el Instituto Internacional de Justicia Transicional, dedicado a apoyar a sociedades haciendo tránsitos a la democracia o la paz (Weinstein et al. 2010, p.34).

Toda esta institucionalidad creada: organismos internacionales, donantes bilaterales, tribunales, y ONGs es lo que Sandra Rubli (2012) denomina la **institucionalización** de la JT. Es decir, ya no sólo está codificada en el derecho internacional, sino que hay una serie de cuerpos especiales orientados a darle aplicabilidad. Todo esto implica un apoyo financiero, simbólico y que fortalece ciertos discursos y narrativas de la justicia transicional, dominado por ONGs y organizaciones internacionales, organismos multilaterales y países donantes.

En este sentido, la justicia transicional es un “proyecto global”, definido por Rosemary Nagy como el “un cuerpo de derecho internacional consuetudinario y estándares normativos” (Nagy, 2008: 276). En esa medida, “la comunidad internacional proporciona a los nuevos gobiernos frágiles un importante apoyo financiero, institucional y normativo para hacer frente al pasado, atender las necesidades de las víctimas y sentar las bases de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho” (Nagy, 2008, p.275).

Esta institucionalización luego empezó a tomar el carácter híbrido o de entidades locales, como sucedió en los casos de Camboya, Timor del Este, Kosovo, y Sierra Leona, o con la experiencia de las gacaca en Ruanda, lo que marcaría una nueva fase de la justicia transicional (Weinstein et al., 2010, p.36). El caso de la JEP y del mecanismo transicional previo, Justicia y Paz, en Colombia entraría dentro de este panorama.

II. Justicia Transicional en Colombia

Colombia ha atravesado por un conflicto armado muy complejo. Por un lado, tiene una larga duración, lo que ha hecho que sea un conflicto que haya mutado a lo largo del tiempo. Asimismo, en él han estado involucrados multiplicidad de actores: diversas guerrillas, grupos paramilitares, ejército, policía, grupos armados organizados. Todo lo que ha traído como consecuencia un estado de guerra de carácter permanente, donde constantemente se disputan soberanías (Uribe, 2000).

Múltiples han sido los intentos de encontrar una solución negociada al conflicto. En 1984, el presidente Belisario Betancourt firma una tregua con varias guerrillas; no obstante, esto no culminó en feliz término. Posteriormente, en 1991 se llevó a cabo la desmovilización de 5 grupos guerrilleros y se expidió la constitución política de 1991. En 1997 el gobierno de Andrés Pastrana intentó llevar un proceso de paz con las FARC-EP, que tampoco dio resultado. Asimismo, en el 2005, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez firma el acuerdo de Santa Fe de Ralito con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la confederación de distintos grupos paramilitares. En el 2012, Juan Manuel Santos, como mandatario del país, firma oficialmente el inicio de conversaciones en la Habana Cuba, que dio como resultado el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo Final).

Igualmente, en el país se han tomado una serie de decisiones que han buscado atender la emergencia humanitaria que un conflicto tan exacerbado implica. Por ejemplo, la Corte Constitucional, en el 2004 declaró el estado de cosas inconstitucional por el desplazamiento masivo, en la sentencia T-025. No obstante, la entrada y uso oficial del término “justicia transicional”, no se dio en el país hasta la implementación de las medidas acordadas con las AUC.

En ese contexto, en el 2005, se expidió la ley de Justicia y Paz, en el análisis de esta norma, la Corte Constitucional afirma que debe cumplir con los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas; es decir, con los estándares de la justicia transicional. Con ese panorama se empiezan a producir investigaciones en el país sobre justicia transicional (Reed y Rivera 2010; Rettberg 2006; Uprinmy y Saffon 2006) y las ONGs empiezan a apropiarse del tema.

La Ley de Justicia y Paz se aplicaba a personas entendidas como máximos responsables de los procesos de desmovilización que se dieron entre el 2002 y el 2005. En el proceso, las personas deben relatar todos los hechos en los que habían participado y de los que sabían a través de unas “versiones libres”. Si, además cumplen con otros requisitos, como programas de resocialización, ruta de reintegración y aporte de bienes al fondo de reparación de víctimas, acceden a una “pena alternativa”. Básicamente, se les condena por la justicia ordinaria y se les otorga una pena alternativa para cumplir, que consiste entre 5 y 8 años de prisión. Asimismo, el proceso de Justicia y Paz contempló un incidente de reparación integral, que se llevaba a cabo al final del proceso para reparar a las víctimas identificadas en el proceso judicial.

De la mano de la ley de Justicia y Paz, se creó toda una institucionalidad relacionada con la justicia transicional. Por ejemplo, surgió el Grupo de Memoria Histórica, la Agencia Colombiana para la Reintegración, se crearon tribunales de Justicia y Paz en tres ciudades del país y una unidad de Justicia y Paz en la Fiscalía. Igualmente, luego de un tortuoso camino, se expidió la ley 1424 de 2010, para los llamados “desmovilizados rasos”.

Por otro lado, en el 2011, después de una gran insistencia de las organizaciones de víctimas, se emitió la ley de víctimas y restitución de tierras, ley 1448 de 2011. Con esta se creó el Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. Se reconoce el conflicto armado en el país y se crea una ruta de reparación administrativa para las personas registradas como víctimas. Asimismo, la reparación se puede dar de forma individual o colectiva.

No obstante, hubo una fuerte crisis de la Ley de Justicia y Paz. La ley ya tenía 7 años y sólo había condenado a 14 personas, por delitos no graves. Así, en el 2012 se reformó dicha ley. Con la reforma (ley 1592 de 2012), se incluyeron criterios de priorización, se piensa otra forma de investigar de forma más multidisciplinar, y se construyen macro casos donde se juzgan multiplicidad de hechos de varias personas, con cientos de víctimas, entre otras cosas. Una

propuesta de justicia del caso a caso estaba descartada. Asimismo, se articulaba la reparación de víctimas en una ruta administrativa a cargo de la Unidad de Víctimas, creada por la ley de víctimas.

En el 2016 el gobierno Santos firma el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Dicho acuerdo está compuesto por seis capítulos: reforma rural integral, participación política, terminación del conflicto; solución al problema de las drogas, víctimas, e implementación y capítulo étnico. El punto 5, víctimas, crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, ahora llamado Sistema Integral para la Paz. Dicho sistema está conformado por 3 mecanismos (la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad) y dos medidas (reparación y no repetición).

III. Qué encontrará en esta edición de temas de paz y justicia transicional de la revista Doctrina Distrital

6

En esta edición de la revista Doctrina Distrital podrá encontrar diversos artículos que le aportan al campo de lo transicional, al análisis de la implementación de los mecanismos transicionales y, en general, a los procesos de construcción de paz. Si bien, el énfasis inicial es jurídico, por ser esta una revista académica en derecho, los estudios presentados superan el mero análisis normativo o dogmático. No son los clásicos textos de comparación de una normatividad con otra, sino reflexiones puntuales que parten del histórico momento que vive el país. El cual, está aportando enormemente a las construcciones teóricas, políticas y jurídicas del campo de lo transicional. Es por esta razón que afirmo que son estudios empíricos, ya que, en su mayoría, parten de investigación de escenarios puntuales.

Hemos dividido esta revista en tres partes: implementación de los acuerdos de paz en el marco de la Justicia Transicional; garantía y salvaguarda de los derechos de las víctimas del conflicto en el proceso y acuerdos de paz y, nuestra ya clásica, ventana internacional.

En la primera sección, se encuentran diversas reflexiones que se dan de la implementación del acuerdo final. Abre la sección un artículo escrito por María Paula Feliciano y Alejandro Pantoja, sobre la ruta TOAR que construyó al Alcaldía, desde la Alta Consejería de Víctimas del Distrito. Esta es una apuesta para que, a partir de procesos de carácter restaurativo y dialógico, se pueden generar diversas acciones y proyectos que, luego, se puedan certificar como TOAR en la JEP. En esta sección, también hay reflexiones sobre lo local y economías ilegales en las apuestas de construcción de paz; los PDET; el enfoque restaurativo en escenarios de justicia ordinaria; los efectos de lo transicional en el sistema normativo Wayuu y las barreras que podría implicar el compromiso concreto, claro y programado para el ingreso de comparecientes a la JEP.

En la segunda sección, el énfasis se da de forma más clara en las discusiones de los derechos de las víctimas. Por lo que hay diversas reflexiones de lo que ha sucedido en escenarios transicionales y de las reflexiones dogmáticas que implica la centralidad de las víctimas. Así, podrá encontrar un artículo sobre una aproximación victimodogmática a estos principios; de la reparación integral de las víctimas en la JEP; debates de los estándares interamericanos y de la corte en estos temas; y debates sobre la tensión entre la seguridad de excombatientes y la satisfacción de los derechos de las víctimas. Finalmente, también se encuentran reflexiones sobre los procesos organizativos y de memoria colectiva de las víctimas.

Para cerrar esta edición, en la ventana internacional presentamos dos artículos que nos dan cuenta de estas discusiones en otras latitudes del mundo. Uno sobre el caso español y, en concreto, de la situación del país vasco. Y un segundo que abarca los pensamientos sobre el exilio.

Creemos que, sin duda, estos textos serán importantes aportes al campo de lo transicional y construcción de paz desde el distrito. Siguiendo lo que, desde Doctrina Distrital nos hemos planteado y es, generar lazos de comunicación entre la implementación y diseño de políticas públicas, el ejercicio del gobierno y la academia.

7

Referencias

- Elster, Jon. Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz; 2006.
- Orozco Abad, Iván. Justicia transicional en tiempos del deber de memoria. Bogotá: Temis-Universidad de los Andes. 2009
- MATE, R. Justicia de las víctimas. Terrorismo, memoria, reconciliación. Barcelona: Anthropos; 2008
- Arthur, Paige. Cómo las "transiciones" reconfiguraron los derechos humanos: una historia conceptual de la justicia transicional. Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil. 2011.
- Rubli, S. Transitional justice : justice by bureaucratic means?. 2012
- WEINSTEIN, H. Editorial Note: The Myth of Closure, the Illusion of Reconciliation: Final Thoughts on Five Years as Co-Editor-in-Chief, International Journal of Transitional Justice, 6, 2011.
- Nagy, Rosemary. Transitional Justice as Global Project: critical reflections. Third World Quarterly, Vol. 29, Núm. 2, 75-89. 2008

Uprimny Yepes, Rodrigo y Saffon Sanín, María Paula. Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. En: ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. 2006.

Rettberg, Angelika. “Local Business and the Political Dimensions of Peacebuilding”, en International Alert, Business and Peace – Unlocking the Peacebuilding Potential of Local Economic Actors, Londres: International Alert. 2006.

Reed, Michael, “Justicia transicional bajo fuego. Cinco reflexiones marginales sobre el caso colombiano”, en Reed, Michael & Rivera, María Cristina (eds.), Transiciones en contienda: disyuntivas de la justicia transicional en Colombia desde la experiencia comparada, ICTJ, Bogotá, 2010.