



## INVESTIGACIÓN USOS Y ABUSOS DE LA EXTRADICIÓN EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS\*

Policy Brief Número 2 / 10 de julio de 2009

### La extradición y las FARC: ¿Más leña al fuego del conflicto armado?

#### Resumen Ejecutivo

El 25 de mayo del presente año, el Presidente Uribe recibió una carta de Salvatore Mancuso, ex comandante de las AUC extraditado a los Estados Unidos, en la que, entre otras cosas, le dice que él es “el espejo dónde se miran los “Cano”, los “Jojoy”, las FARC, el ELN, las bandas emergentes, los “Don Mario”. Con seguridad estarán pensando que si este es el trato que le dan a las Autodefensas que supuestamente son las amigas y aliadas suyas y de su Gobierno, (...) ¿cómo será el trato que le darán a ellos?”.<sup>1</sup>

Aunque resulte paradójico, esta pregunta que el extraditado Mancuso atribuye, entre otros, a los grupos guerrilleros, es similar a la preocupación de los sectores políticos colombianos que todavía guardan la esperanza de que el conflicto entre el Estado y las guerrillas de las FARC y el ELN pueda resolverse algún día por la vía de la negociación política. La inquietud podría reformularse así: **¿Es posible crear incentivos políticos y jurídicos para lograr que los grupos guerrilleros, y en particular las FARC, decidan sentarse en una mesa de negociación de paz con el Gobierno Nacional?** Aún en el evento de que el Gobierno estableciera reglas claras para iniciar la negociación, ¿subsistiría en los grupos subversivos el temor de que éste las cambiara en la mitad del proceso, tal como Mancuso insinuó que ocurrió en la negociación de paz con los paramilitares?

Hoy en día muchos hechos conspiran contra una posible negociación de paz con los grupos guerrilleros, entre otros, el comportamiento mismo de los insurgentes que trafican con drogas y secuestran ciudadanos nacionales y extranjeros. Sin embargo, para la *Fundación Ideas para la Paz* –FIP– es indispensable **preservar las condiciones** políticas y jurídicas para lograr la terminación negociada del conflicto, entre otras razones, por el ahorro en vidas, sufrimiento humano y destrucción que tal alternativa representa.

Pero esta preferencia por la vía negociada no supone, como lo piensan algunos, proponer el abandono de la presión militar sobre la guerrilla pues esa presión se constituye en el gran des-incentivo para la lucha armada. Tampoco es una manifestación de simpatía o adhesión hacia el proyecto político guerrillero, que consideramos tan anacrónico como censurables los métodos con los que intentan

imponerlo. Sí presupone, en cambio, dos consideraciones: primero, la certeza de que los grupos guerrilleros, en la medida en que la coyuntura se los permita, no van a aceptar un trato similar al que el Gobierno les dio a los paramilitares en el proceso de paz; y, segundo, que aún en la situación más favorable para el Gobierno –léase, negociación tras una cuasi derrota militar de la guerrilla– deberá construir o crear una serie de incentivos para facilitar la decisión final del abandono de las armas y la reincorporación a la civilidad de los guerrilleros.

Pero en la pregunta de Mancuso se puede identificar otra duda de fondo: ¿Conserva el Estado colombiano, en el marco de la guerra antidrogas y antiterrorista, la autonomía suficiente para calificar la naturaleza de los actores del conflicto armado colombiano, para negociar con ellos condiciones de favorabilidad política o penal cuando ello se requiera para avanzar hacia acuerdos de paz y para ofrecer seguridad jurídica a quienes en forma colectiva decidan abandonar la lucha armada para incorporarse a la civilidad?

En nuestro primer *policy brief* señalábamos cómo la extradición de los 14 ex comandantes de la AUC se había constituido en un obstáculo para el logro de la justicia en los términos señalados en la Ley 975 de 2005. En este segundo *policy brief* mostramos **como las extradiciones o las amenazas de extradición de miembros de las FARC a los Estados Unidos, tal como se han manejado en los últimos años, se constituyen en factores que disminuyen las posibilidades de una negociación política del conflicto con esa organización guerrillera sin incrementar sustancialmente las probabilidades de una derrota militar de la misma.**

La razón de ello radica en que la extradición, tal como se ha venido aplicando, convierte al Gobierno de los Estados Unidos en un protagonista del conflicto interno con capacidad política para calificar a las FARC como grupo narcotraficante y terrorista. Al hacerlo disminuye el margen de maniobra del Estado colombiano para caracterizar jurídica y políticamente a sus propios enemigos internos y, si se quiere, para negociar con ellos de manera creíble. El mismo efecto limitativo puede atribuirse a los estándares de los derechos humanos que actualmente predominan en la comunidad internacional pues, por ejemplo, prohíben las amnistías e indultos para los crímenes de lesa

\* Esta investigación cuenta con el auspicio de Open Society Institute. El equipo de trabajo de este proyecto está integrado por: Juan Carlos Palou, Coordinador del área de Construcción de Paz y Postconflicto; Steven Dudley, Investigador Principal; Mariana Diaz Kraus, Investigadora; Sebastian Zuleta y Juan Sebastian Rengifo; asistentes de investigación.

humanidad. Pero no es lo mismo depender de tratados internacionales, escritos y ciertos, suscritos por Colombia, que depender de la cambiante e imprevisible política criminal de un Estado en particular, como ocurre con la extradición hacia los Estados Unidos.

La extradición, en la medida en que se ha venido politizando y alejando de parámetros estrictamente judiciales, impone un recorte a la discrecionalidad política de los gobiernos colombianos y a la soberanía del Estado colombiano. Con ello se afectan negativamente las condiciones de una política de paz en Colombia pero también las de una adecuada cooperación judicial en la lucha contra el narcotráfico.

Esa politización se incrementó durante el Gobierno de George W. Bush y se explica parcialmente por la afinidad política con el Gobierno del Presidente Uribe. La extradición venía a reforzar la estrategia de mano dura del Presidente Uribe, bajo el supuesto de que si la amenaza de extradición fue efectiva para sentar en la mesa de negociación a los paramilitares también lo sería para sentar a las FARC. Esta apreciación, en nuestra opinión, se basa en un error de cálculo que desconoce las diferencias entre los paramilitares y los grupos guerrilleros. **La amenaza de aplicación de la justicia extranjera –“la del imperio”– frente a las FARC no sólo disminuye las posibilidades de negociación política sino que incrementa el conflicto al incorporar un ingrediente nacionalista.**

Es posible que la administración del Presidente Barack Obama sea más sensible a la necesidad de preservar el Estado de Derecho y de reorientar la injerencia de su Gobierno en el conflicto interno colom-

biano. Resultaría muy positivo **que se compenetrara con las razones jurídicas invocadas por la Corte Suprema de Justicia para rechazar las extradiciones de colombianos** por delitos cometidos en Colombia y que evitara el uso sistemático del delito federal de terrorismo para solicitar en extradición a colombianos por conductas que están lejos de constituirse en verdaderas amenazas para los Estados Unidos. **En esa forma se resguardaría la integridad de la justicia colombiana y se le daría a la extradición un uso más eficiente, discriminado y estratégico en la lucha contra el narcotráfico.**

Por otro lado consideramos que **no es el mejor momento para pensar en la negociación de un nuevo tratado de extradición entre Estados Unidos y Colombia**, tal como lo propuso el Ministro del Interior y de Justicia en su reciente visita a Washington. Aunque dicho tratado bilateral podría reglamentar el instrumento disminuyendo los usos inadecuados del mismo, la actual tensión entre la Corte Suprema de Justicia y el Gobierno de Álvaro Uribe podría incrementarse si la negociación fuera interpretada como una estrategia para excluir a la Corte Suprema de los procesos de extradición. Por otra parte, el Gobierno de Álvaro Uribe, con su política de privilegiar la vía militar para derrotar a la guerrilla, difícilmente intentaría preservar a través del Tratado la potestad del Estado colombiano de negociar con un grupo guerrillero aunque ello implicara sacrificar el castigo por delitos de narcotráfico. Por último, no es desdeñable el riesgo de reactualizar un debate político en torno a la extradición que en el pasado fue muy sangriento y doloroso para los colombianos y en el que el nacionalismo podría volver a jugar su papel distorsionador.

## Extradición y FARC: Contexto y antecedentes

La Corte Suprema de Justicia acaba de rechazar la solicitud de extradición a los Estados Unidos de alias “Martín Sombra”, con el argumento de que los delitos que se le atribuyeron en el *Indictment* de la justicia norteamericana fueron cometidos en territorio colombiano. Este comandante guerrillero de las FARC, fue responsable de mantener en cautiverio, entre otros, a los tres norteamericanos secuestrados por las FARC en el año 2003.<sup>2</sup>

El embajador de Estados Unidos en Colombia, William Brownfield, había comunicado la existencia de esta solicitud de extradición el día 24 de abril del 2009. Al informar de ello, el funcionario resaltó que “el Gobierno de mi país ha recibido de las autoridades colombianas y del ejecutivo”, consejos sobre cómo perfeccionar los pedidos de extradición en el futuro<sup>3</sup>. Con este comentario el funcionario quiso dar a entender que el rechazo de algunas solicitudes de extradición del Gobierno de los Estados Unidos por parte de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, no habían sido otra cosa que un problema de técnica jurídica que iba a ser superado gracias a la oportuna asesoría del Ejecutivo colombiano.

Aunque el Embajador Brownfield quiso minimizar la importancia de la confrontación entre los dos países, hay que recordar que

el 22 de marzo del presente año se conoció la existencia de una nota diplomática enviada por el Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno colombiano. En ella Estados Unidos protestaba por el rechazo de la Corte Suprema de Justicia a la solicitud de extradición del guerrillero Alexander Farfán Suárez, alias “Gafas”. Éste era el directo responsable de custodiar a los tres norteamericanos secuestrados por las FARC, antes de ser rescatados por la Fuerza Pública en la operación “Jaque”<sup>4</sup>. El argumento fundamental del rechazo era que el delito de secuestro por el cual se solicitaba en extradición a “Gafas”, había sido cometido íntegramente en territorio colombiano. Según el artículo 35 de la Constitución Política de Colombia sólo se puede conceder la extradición de colombianos por delitos cometidos en el exterior.

Dos semanas después del rechazo a la extradición de “Gafas”, el mismo Alto Tribunal otorgó concepto favorable a la extradición de Gerardo Aguilar, alias “Cesar”, superior jerárquico de “Gafas” en el Frente 1° de las FARC. Este personaje, también capturado en la operación “Jaque”, era igualmente responsable de mantener en cautiverio a los norteamericanos. Aunque esta decisión generó confusión por reflejar una aparente contradicción, se aclaró informando que “César”, a diferencia de “Gafas”, era solicitado por narcotráfico y tráfico de armas, y no solamente por el secuestro de los estadounidenses. Alias “Gafas” sólo había sido solicitado

por secuestro<sup>5</sup>. Esta precisión no sólo no disminuyó las molestias de Washington sino que le dio mayor fundamento a su protesta pues el concepto de la Corte impedía que “César” fuera juzgado por secuestro por la justicia de los Estados Unidos. Esta limitación se deriva del principio de especialidad, según el cual cuando una persona es extraditada sólo podrá ser juzgada por aquellos delitos por los cuales se aprobó la extradición y no por aquellos expresamente rechazados o por delitos diferentes a los mencionados en la solicitud de extradición.

El Gobierno Nacional, a través del Ministro del Interior y de Justicia y del Vicepresidente, manifestó su preocupación por el impacto negativo que esas decisiones del Alto Tribunal tendrían en la lucha contra el narcotráfico y la cooperación judicial de Colombia con los Estados Unidos<sup>6</sup>. El Embajador Brownfield también expresó en público su insatisfacción, aunque luego le pidió disculpas al Alto Tribunal<sup>7</sup>. La Corte Suprema, por su parte, respondió a las críticas oficiales de los dos gobiernos, sin estridencias pero con firmeza, reivindicando el carácter jurídico de sus conceptos y aclarando que no es enemiga de la extradición<sup>8</sup>.

Esta controversia, junto con la que se desató por la extradición de los comandantes paramilitares de las AUC, conmovió la tradicional apatía de la opinión pública colombiana para tratar el tema de la extradición<sup>9</sup>. La nota diplomática de protesta, siendo una manifestación oficial del Gobierno norteamericano, tiene un carácter más grave y revelador que las simples declaraciones de prensa de embajadores y altos funcionarios. Refleja la naturaleza de las relaciones que se han venido estableciendo entre Colombia y los Estados Unidos durante los sucesivos Gobiernos de Álvaro Uribe, en materia de lucha contra las drogas y el terrorismo.

Para entender esas relaciones es preciso recordar que desde el año 2002 se han autorizado más de 883 extradiciones a los Estados Unidos. Eso quiere decir que el promedio de extradiciones realizadas ha sido de algo más de 100 por año, un promedio mensual superior a 8 extradiciones. Si se contrasta esta cifra con la de 78 extradiciones que autorizó el Presidente Andrés Pastrana (1999-2002) en sus cuatro años de Gobierno, se concluye que las extradiciones dejaron de ser extraordinarias para convertirse en procedimientos de rutina.

A pesar de ese manifiesto compromiso de Colombia con la justicia norteamericana, unas pocas solicitudes de extradición denegadas producen la airada reacción de la nota diplomática. El mensaje parece ser claro: Colombia debe mantener un margen de maniobra limitado frente a las decisiones del Gobierno o de la justicia de los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y/o el terrorismo internacional.

## El factor FARC en los procesos de extradición

La opinión pública colombiana está familiarizada con el enfrentamiento que existe entre el Gobierno de Álvaro Uribe y la

Corte Suprema de Justicia de Colombia. Éste tiene su origen en las investigaciones adelantadas por el Alto Tribunal colombiano para desenredar la madeja de las turbias relaciones que se dieron entre la clase política regional y los grupos paramilitares que actuaron en muchas zonas del territorio colombiano. Una alta proporción de los congresistas investigados por la denominada “parapolítica” fueron o son aliados políticos del Gobierno y participaron en las elecciones apoyando la primera candidatura o la primera reelección del Presidente Uribe. Además esta confrontación ha venido intensificándose alimentada por una cadena de escándalos y eventos en los que se pone en evidencia una fuerte pugna de poder entre el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia.

De hecho los procesos de extradición se han convertido en otro frente de batalla entre los dos poderes hasta el punto de que en el conflicto surgido con los Estados Unidos a raíz del rechazo de las solicitudes de extradición, el Gobierno colombiano está alineado con el Gobierno norteamericano y en desacuerdo con la Corte Suprema de Justicia. Tan es así que el Ministro del Interior y de Justicia de Colombia, Fabio Valencia Cossio, tras una reunión sostenida con su homólogo norteamericano, Eric Holder, ofreció la firma de un tratado de extradición con Estados Unidos “si (las) decisiones recientes de la Corte Suprema colombiana obstruyen los mecanismos administrativos que han estado funcionando fluidamente” desde 1997<sup>10</sup>.

Aunque en una rueda de prensa el Ministro colombiano matizó sus declaraciones sugiriendo que el tratado recogería los argumentos de las decisiones que ha adoptado la Corte recientemente, resulta inevitable pensar en que se pueda tratar de una amenaza velada. A través del tratado se podría excluir a la Corte Suprema de Justicia del proceso de aprobación de las solicitudes de extradición o establecer unas condiciones que impidieran el margen de evaluación que hasta el momento ha venido aplicando el Alto Tribunal.

Para incrementar esta fractura entre poderes se suma el hecho de que la controversia en materia de extradición surgió alrededor de solicitudes de miembros de las FARC. Hay que recordar que en el pasado, a raíz de una sentencia de la Sala Penal de la Corte de Justicia que rechazó la posibilidad de reconocerle el carácter de delincuentes políticos a los grupos paramilitares, el Gobierno de Uribe acusó a ese Tribunal de tener “un sesgo ideológico”<sup>11</sup>. A raíz de ese pronunciamiento, el Presidente Uribe llegó a calificar a la Corte como enemiga del proceso de paz con las AUC. Para el Gobierno, el Alto Tribunal juzga con benevolencia los actos de la guerrilla, a quienes reconoce la motivación altruista del delincuente político, y evalúa con extrema dureza los comportamientos de los paramilitares, a quienes atribuye la codicia y el egoísmo propios del delincuente común<sup>12</sup>.

No hay evidencia de que la Corte Suprema de Justicia en las recientes decisiones sobre extradición esté modificando las doctrinas jurídicas que le sirven de motivación. Tampoco está extralimitándose en sus competencias ni aplicando un “sesgo ideológico” para la evaluación de las solicitudes de extradición. En nuestra

opinión dos dinámicas de signo contrario pueden explicar el incremento de los conceptos negativos a las solicitudes de extradición. Por una parte, el Alto Tribunal colombiano ha decidido asumir un papel más garantista y riguroso en los procesos de evaluación de las extradiciones. Es posible que este cambio de actitud esté acicateado por la tensión con el Gobierno, pero se ha mantenido dentro de los márgenes del Estado de Derecho y de la independencia que constitucionalmente le corresponde.

Por lo demás, es un hecho verificable que el Gobierno norteamericano ha promovido un cambio en la política de extradición en dos sentidos: por un lado, ampliando el alcance de las solicitudes de extradición para incluir en ellas a miembros de las FARC. Este grupo ha proporcionado fundamento para ello debido a la intensificación de sus vínculos con el negocio de las drogas ilícitas; por otro lado, la lucha contra el terrorismo ha sido pretexto para expandir la jurisdicción extraterritorial de ese país. En relación con esto último, está la Ley Antiterrorista de 1986 y la creación de la llamada “Lista Clinton” de 1990. A partir de este propósito se ha presentado un incremento de las solicitudes de extradición de nacionales colombianos basadas en el delito de “apoyo material a grupo terrorista extranjero” (redes de apoyo logístico de las FARC), aunque los actos delincuenciales se hayan cometido íntegramente en territorio colombiano. Estas dos eventualidades eran poco usuales antes del año 2002 pero al volverse tan frecuentes han implicado una mayor fricción con la Corte Suprema de Justicia en la implementación de los procesos de extradición.

La fricción se explicaría porque la función judicial se basa en la racionalidad de establecer responsabilidades individuales por la comisión de actos concretos considerados delitos y que estén debidamente probados. La estrategia aplicada en los últimos años por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos para solicitar extradiciones de miembros de las FARC se acerca peligrosamente al intento de perseguir y castigar la “pertenencia” a una organización calificada políticamente de narcotraficante o terrorista por el Gobierno norteamericano. En esa lógica la consideración a los actos específicos que se les imputan a las personas solicitadas en extradición, pasa a un segundo plano. Al ubicarse en la controversial esfera de las calificaciones políticas de la organización y criminalizar la simple membresía, se desvirtúa el proceso judicial y el Estado requirente, Estados Unidos, se apropia una función que debe corresponder principalmente al Estado Colombiano.

## La extradición contra el acuerdo humanitario: Simón Trinidad y Sonia

El cambio en la política de extradición del Gobierno norteamericano frente a las FARC puede encontrarse en la extradición de Ovidio Palmeras, alias “Simón Trinidad”, y Anayibe Rojas, alias

“Sonia” en el año de 2004. La extradición de estos dos personajes emblemáticos del grupo guerrillero tuvo la consecuencia de dificultar, si no impedir, el “acuerdo humanitario” para intercambiar guerrilleros presos por los secuestrados “canjeables” en poder de las FARC. En aquella oportunidad, ese pareció ser el objetivo del Presidente Álvaro Uribe. Se trataba de botar al mar la llave del baúl del canje propuesto por este grupo. El Presidente Uribe se quitaba así la presión de gobiernos extranjeros y de algunos sectores de opinión en Colombia. Era también una manera de ratificar la línea dura de la política de Seguridad Democrática que rechaza cualquier concesión frente a un grupo al que califica como narcoterrorista. De las cárceles gringas nadie podría sacar ni a Simón Trinidad ni a Sonia<sup>13</sup>.

El fracaso de las FARC en su perversa estrategia de manipulación política del secuestro parece haberle dado la razón al Presidente Uribe. No fue necesario el acuerdo humanitario para recuperar a los secuestrados civiles sobrevivientes, aunque todavía quedan 25 policías y soldados en poder de ese grupo guerrillero. Lo cierto es que el Gobierno ganó la batalla por la opinión pública, hasta el punto de que el “activo político” máspreciado de las FARC –los civiles y políticos secuestrados– se convirtió en la fuente más patética de descrédito nacional e internacional.

Lo que parece claro es que de la decisión táctica de extraditar a Simón Trinidad y Sonia para impedir el acuerdo humanitario, se empezaron a derivar consecuencias de alcance estratégico. A partir de ese momento, como si alguna invisible barrera hubiera sido franqueada, el clamor de guerrilleros por parte de la justicia norteamericana mostró toda su intensidad. El día 1 de marzo de 2006, apenas un año y tres meses después de la extradición de Trinidad y Sonia, la Corte del Distrito de Columbia produjo el que es considerado el Indictment colectivo (acusación) más numeroso de la justicia norteamericana en materia de narcotráfico<sup>14</sup>. Con base en ese documento judicial se inculcó por narcotráfico a 50 miembros de las FARC: al Secretariado, al Estado Mayor Conjunto, a jefes de Bloques, de Frentes, de columnas móviles, así como a personas asociadas a la organización en labores de narcotráfico<sup>15</sup>. Incluso algunos de los incluidos ya habían muerto para la fecha del Indictment.

El “aprendizaje” obtenido por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos a través de las extradiciones de Simón Trinidad y Sonia, condujo a que en el Indictment contra los 50 miembros de las FARC se eliminara cualquier alusión al carácter político de las FARC. En efecto, en el concepto de la Corte que resolvió la solicitud de extradición de Simón Trinidad se lee que “... en la acusación extranjera, ...se hace claro reconocimiento de las FARC como organización que busca, mediante el empleo de las armas, una finalidad política, esto es, hacerse con el poder en Colombia, objetivo para el cual se ha dedicado a diferentes actividades relacionadas con el narcotráfico, a través de las cuales, según el contenido de la citada acusación, “financia su guerra con el Gobierno colombiano” y le permite obtener dinero, armas y equipo”.

A partir de ese reconocimiento la Corte se formula las siguientes consideraciones: *“¿la regla que estatuye el artículo 35, inciso 3°, de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo n.º 01 de 1997, según la cual no procede la extradición por delitos políticos, se extiende a los conexos con éstos?, ¿el narcotráfico, en cualquiera de sus modalidades, puede ser considerado delito conexo a uno político?”.*

Las respuestas a estos dos interrogantes son las siguientes:

- a) El legislador colombiano no ha definido explícitamente cuáles son los delitos conexos con el delito político por lo cual *“puede decirse que mientras una solicitud de extradición no verse por un delito típicamente político, la misma sería procedente, siempre y cuando se reúnan las demás condiciones previstas en la ley”.*
- b) En cuanto a la posibilidad de considerar el narcotráfico como conexo al delito político o de rebelión, la Corte responde que *“ninguna actividad delictiva constitutiva de narcotráfico puede estimarse como conexa a un delito político como factor impediendo de una solicitud de extradición, no sólo porque el legislador no lo ha estimado así, sino porque la misma comunidad internacional le niega ese carácter”.*

Para fundamentar esa última afirmación menciona la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, aprobada en Viena el 19 de diciembre de 1988, e incorporada al derecho interno colombiano mediante la Ley 67 de 1993, que estatuyó en su artículo 3º-10 que:

*“A los fines de cooperación entre las partes prevista en la presente convención, en particular la cooperación prevista en los artículos 5º, 6º, 7º y 9º los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo no se considerarán como delitos fiscales o como delitos políticos ni como delitos políticamente motivados, sin perjuicio de las limitaciones constitucionales y de los principios fundamentales del derecho interno de las partes.”*

A pesar de las anteriores consideraciones, la Corte advierte al Gobierno Nacional *“que en caso de que conceda la entrega (de Simón Trinidad) solicitada por el Gobierno de Estados Unidos, la condicione en el sentido de que el juzgamiento que allí se le haga y la eventual pena que se le imponga, no comprenda esa ilegal militancia por cuanto, individualmente considerada, constituiría un delito político por el cual no procede la extradición”.*

Al Departamento de Justicia esas consideraciones de la Corte sobre el delito político y los conexos con él le debieron generar preocupación. No tanto porque impidieran la extradición de Simón Trinidad, cosa que no hicieron, sino porque generaban el riesgo de que alguna solicitud fuera rechazada por considerarse basada en la “ilegal militancia” en las FARC del solicitado en extradición, con lo cual se entraría en el ámbito del delito

político. En el Indictment de los 50, el *“claro reconocimiento de las FARC como organización que busca, mediante el empleo de las armas, una finalidad política”* fue eliminado absolutamente y reemplazado por el claro y simple reconocimiento de que es una organización narcotraficante.

## **El Indictment contra las FARC y su impacto en las posibilidades de negociaciones de paz (o de desmovilización) con ese grupo guerrillero**

La decisión judicial de la Corte del Distrito de Columbia del año 2006 muestra el potencial que una decisión judicial norteamericana puede condicionar cualquier posible solución negociada a la confrontación militar del Estado colombiano con la guerrilla. Aunque hay que aclarar que el Presidente Álvaro Uribe no ha abandonado su pretensión de derrotar militarmente a las FARC, pues dentro de su política de Seguridad Democrática la negociación sólo sería aplicada tras la rendición militar de la guerrilla, con el único objeto de establecer las condiciones del desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes.

Pero aún esa función residual de la negociación puede quedar amenazada por las decisiones inciertas del Gobierno norteamericano, canalizadas a través del Departamento de Justicia. Aunque mucho se reitera que la rama judicial de los Estados Unidos goza de una vigorosa autonomía frente a la rama ejecutiva, no puede olvidarse que la función acusatoria depende de fiscales que son miembros del Departamento de Justicia, permeables a los lineamientos políticos del Gobierno norteamericano.

Puede uno, entonces, preguntarse: ¿Qué seguridad jurídica pueden ofrecer los gobiernos colombianos a unos guerrilleros en trance de desmovilización colectiva –sea esta total o parcial– cuando se sabe que sobre sus cabezas pende la acusación de los Estados Unidos de ser narcotraficantes o terroristas? La extradición inesperada de los 14 comandantes paramilitares no hizo sino confirmar que las negociaciones de paz con el Gobierno colombiano o las decisiones de jueces y fiscales de Colombia resultan precarias o quiméricas para asegurar la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas colombianas. Con mayor razón los integrantes de la guerrilla deben ser escépticos sobre la capacidad del Estado colombiano para hacer respetar la seguridad jurídica de los excombatientes desmovilizados, acordada a través de una negociación de paz o de un acuerdo de desmovilización.

Aunque en el momento de la expedición del *Indictment* contra las FARC se llegó a afirmar que éste era producto del *lobby* del Gobierno de Uribe ante el Gobierno americano, otras versiones aseguran lo contrario. De hecho, Andrés Pastrana, a la sazón Em-

bajador colombiano en Washington, afirmó que tal decisión había sido del resorte del Departamento de Justicia de los Estados Unidos<sup>16</sup>. Pero es innegable que la disposición mostrada por el Presidente Álvaro Uribe para extraditar miembros de esa organización, propició la expedición del *Indictment*. Abierta la trocha para la extradición de guerrilleros de las FARC con *Sonia y Simón Trinidad*, sólo hacía falta darle un empujón para convertirla en autopista. Con dicho *Indictment*, los Estados Unidos reforzaron su condición de protagonista de primera línea en la política de paz y guerra del Estado colombiano.

## La identidad organizacional de las FARC: entre el narcotráfico y el terrorismo

La intervención de los Estados Unidos en la definición política de los actores del conflicto colombiano, no es nueva. Desde la década de los años 80, el señor Lewis Tamb, embajador norteamericano en Colombia, acuñó el término de “narco-guerrilla” para señalar la vinculación de las FARC a los cultivos ilícitos y a los laboratorios de procesamiento de coca. En aquella época esa denominación fue calificada por algunos sectores como ideológica y sesgada. En la actualidad nadie niega que esa vinculación sea un hecho comprobado, aunque subsistan discusiones en torno a cuál es el nivel de involucramiento de la organización. Tampoco se desconoce que el conflicto armado interno debe su persistencia, en gran medida, a los recursos que obtienen los grupos armados de los cultivos ilícitos. Sin embargo, reconocer esos hechos no suspende la discusión sobre la identidad organizacional de las FARC.

La respuesta a la pregunta de ¿qué son las FARC? depende tanto de la evidencia empírica como de consideraciones políticas: ¿Son las FARC, a pesar de su actividad narcotraficante, un grupo que conserva una ideología, un proyecto político y por tanto vocación de tomarse el poder político por la vía armada? ¿El narcotráfico se ha convertido para las FARC en un fin en sí mismo, en una forma de vida o por el contrario se trata de un “delito conexo” para financiar el proyecto político militar?

Ya comentamos las consideraciones de la Corte para rechazar el carácter de conexo del narcotráfico con el delito de rebelión. Pero si nos atenemos a los hechos, a la verificación empírica, el rechazo de esa relación es menos fuerte. Así, por ejemplo, el conocido experto en el conflicto colombiano y sociólogo francés, Daniel Pécaut, responde estas inquietudes asegurando que las FARC “siguen siendo en su dirección una organización con metas políticas pero con muchos problemas de los combatientes que están mezclados con problemas de narcotráfico. La unidad misma de las FARC está bastante debilitada”<sup>17</sup>. El narcotráfico, como fuente de recursos para financiar la actividad armada, genera problemas organizacionales pero no elimina el carácter político de las FARC.

El debate tiene la misma relevancia cuando se le aplica a las FARC el rótulo de organización terrorista. La definición norteamericana de terrorismo se refiere a aquella “violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos”<sup>18</sup>. El punto es que el Departamento de Estado tiene la potestad de calificar a personas o grupos como terroristas y, en esa medida, limita la capacidad judicial para evaluar los comportamientos de los miembros de dichas organizaciones.

En la tradición política y jurídica colombiana la figura del delincuente político como diferenciada de la del delincuente común sigue teniendo arraigo y sobre todo, vigencia constitucional. No obstante, en los últimos años, sobre todo a partir de la negación del conflicto armado interno por parte del Gobierno de Álvaro Uribe, se ha pretendido subsumir a la guerrilla en la figura del terrorista o en la de narcotraficante. Sin embargo, las FARC desarrollan muchas actividades militares y violentas que no encajan estrictamente bajo una noción de terrorismo sino más bien bajo la de fuerza armada con mando responsable, enfrentada a la fuerza pública colombiana.

Se puede decir que a pesar de la retórica oficial de los gobiernos de Bush y de Uribe, que pretende desconocer todo carácter político a las FARC y enmarcarlas dentro de la noción de organización narcoterrorista, la realidad empírica, cuando se la mira con cierto desprendimiento partidista, parece imposibilitar tal reduccionismo. Las FARC son una organización político-militar de inspiración marxista-leninista, de base campesina, que incurre en graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario, en acciones terroristas y que utiliza los recursos provenientes del narcotráfico para financiar su proyecto de toma del poder nacional en Colombia. Esta particular configuración de tendencias, degrada sus acciones por la práctica del terrorismo y pone en riesgo la moralidad del comportamiento de algunos de sus miembros por la contaminación con el narcotráfico. Sin embargo, el núcleo esencial de la organización conserva la motivación política y es este hecho el que permite alentar la esperanza de que negociar la paz es posible. De no ser así, la única alternativa sería la costosa y larga aniquilación militar de unas FARC fragmentadas, desarticuladas y convertidas en bandas delincuenciales o narcotraficantes.

## La verdad judicial sobre las FARC

El problema es que esquivando la ambigüedad de los hechos y omitiendo hacer explícitas las evaluaciones políticas, el mencionado *Indictment* de la Corte de Columbia pretende resolver el dilema sobre la verdadera identidad de las FARC. Uno de sus acápites tiene un título muy significativo: “*El papel de las FARC como el más grande proveedor de cocaína de los Estados Unidos y del Mundo*”. En él se describe cómo la organización guerrillera inició la década de los 80 controlando zonas de cultivos

ilícitos e imponiendo el “gramaje” (impuesto) a los cultivadores de coca. En la década de los años 90 se involucró en la administración directa de laboratorios de procesamiento de cocaína y terminó negociando el producto terminado (cocaína) con quienes lo transportan a los mercados consumidores. Se afirma que, tanto el Secretariado como el Estado Mayor Conjunto, diseñaron e impusieron de manera coactiva (con la muerte y la violencia) políticas para el fomento y control de la actividad cocalera. Así se constituyeron en el único comprador autorizado de base de coca en las regiones bajo su control, ordenaron mejorar el precio pagado al productor campesino de la base de coca para estimular su producción e iniciaron y mantuvieron una campaña para expulsar a los paramilitares de zonas de producción cocalera. La sofisticación de las FARC, según el *Indictment*, les permitió imponer a los productores la obligación de mejorar la pureza de la mercancía para posicionarla frente a otros posibles proveedores de cocaína.

El documento se explaya en describir la política de finanzas de las FARC, a la que define como altamente dependiente de los ingresos del comercio ilegal de cocaína. En esta materia concluye que las utilidades del narcotráfico se distribuyen a través de la organización “para el enriquecimiento del Secretariado, del Estado Mayor, de los Frentes y columnas móviles, y para adquirir armas y provisiones para todos los miembros del las FARC”.

La afirmación más controversial del mencionado *Indictment* es la siguiente: “Las FARC controlan el 70% de la coca cultivada en Colombia. Colombia produce aproximadamente el 80% de la oferta mundial de cocaína, y aproximadamente el 90% de la cocaína importada a los Estados Unidos. Entonces, las FARC son responsables de más de la mitad de la oferta de cocaína en el mundo y más del 60% de la cocaína enviada a los Estados Unidos”. Como se ve, se trata de la aplicación de una sencilla regla de tres, cuya premisa principal - que las FARC controlan el 70% de la producción de coca en Colombia- parece tener muy poco fundamento.

En ninguna parte se menciona la fuente de esa información, pero resulta a todas luces desproporcionada. Según algunos analistas, el *Indictment* distorsiona los ingresos de las FARC por un 200%<sup>19</sup>. Estimativos más confiables consideran que en el año 2003 las FARC obtenían unos US 1.000 millones de diferentes actividades ilegales, incluyendo la comercialización de droga. Desde entonces, debido al debilitamiento a que los ha sometido el Gobierno de Álvaro Uribe, tales ingresos cayeron en el año 2007 a US \$ 500 o 600 millones<sup>20</sup>.

Por último, vale la pena mencionar que el mencionado *Indictment* precisa que las FARC ordenaron que se secuestrara y asesinara a ciudadanos norteamericanos como retaliación porque los Estados Unidos, a través del Plan Colombia, apoyan la política de fumigación del Gobierno colombiano. No deja de ser paradójico que mientras el Gobierno colombiano pretende desconocer el conflicto armado interno el Gobierno norteamericano crea una “cuasi-enemistad militar” con las FARC, lo que le da mayor justificación a la guerra legal que parece adelantarse a través de la extradición.

## ¿Solucionando la política por la vía judicial?

De manera que un documento judicial como el *Indictment* tipifica a las FARC como una organización narcotraficante. A ello habría que añadir que a principios de octubre de 1997 y más recientemente el 11 de octubre de 2005, la Secretaría de Estado de los Estados Unidos determinó que las FARC son una organización terrorista extranjera y la incluyó en el listado correspondiente. De ahí que algunas solicitudes de extradición de miembros de las FARC se hayan sustentado también en “delitos federales de terrorismo” más concretamente en la acusación de “conspiración para prestar apoyo material a grupo terrorista extranjero”.

El *Indictment* contra los 50 miembros de las FARC más parece un manifiesto político que una pieza jurídica. De hecho, aunque se aportan testimonios, documentos y comunicaciones interceptadas para sustentar los cargos por narcotráfico de los 50 acusados, algunos abogados norteamericanos consideran que sería muy difícil lograr una sentencia condenatoria para cualquiera de ellos. La razón es muy simple: no hay evidencia de que se haya violado la ley norteamericana<sup>21</sup>. Esto es así porque todos los actos delictivos descritos se producen en Colombia, pues el transporte de la cocaína allende las fronteras, en general, corre por cuenta de organizaciones diferentes a las FARC.

Tal vez por esa razón el Gobierno norteamericano se ha abstenido de presentar solicitudes de extradición con base en el descrito *Indictment*. Entonces, si tal es la ineficacia legal de ese documento, podría uno preguntarse ¿cuáles son las motivaciones subyacentes para producir un documento político con apariencia judicial? La respuesta más obvia es que se trata de mantener la injerencia política en el conflicto colombiano bajo la cobertura de la cooperación judicial contra el crimen internacional. Esta figura tiene una mejor presentación que la abierta intervención política.

Es concebible también que el Gobierno de Bush le atribuyera al temor de la extradición el éxito relativo del proceso de paz con los paramilitares e intentara replicar el modelo para lograr la desmovilización y desarme de las FARC. Una manera de darle un espaldarazo a la política del Gobierno amigo de Álvaro Uribe, pero mostrando una equivocada evaluación o un desconocimiento de la diferencia entre los dos tipos de organización. Es posible que dentro de las FARC el temor a la extradición se vaya incrementando en la medida en que más guerrilleros sean remitidos a las cárceles norteamericanas, pero hasta el momento ese hecho ha tenido un carácter marginal. Ningún alto comandante ha sido extraditado. De hecho el mismo Simón Trinidad, al igual que Sonia, era un mando medio de la organización. Luego podría decirse que para lograr que la extradición adquiriera un rol verdaderamente coactivo frente a las FARC se requiere mucho tiempo y muchas extradiciones de altos mandos de esa organización. Se trata de una estrategia lenta, costosa y poco eficiente.

En cambio si se mira esa estrategia desde la óptica de un posible acuerdo de paz, la amenaza de aplicar la justicia extranje-

ra como ficha de negociación, puede aumentar la enemistad en lugar de disminuirla y alejar así cualquier posible acercamiento. Blandir la “espada de la justicia del imperio” alienta el nacionalismo, siempre oportunista, y hasta puede insuflarle oxígeno a la anémica legitimidad política que hoy tiene entre los colombianos esa organización guerrillera.

Además, consideramos que esa estrategia menoscaba simultáneamente dos esferas: la de la justicia, que debe abandonar los estándares legales propios de la verdad judicial para reemplazarlos por criterios políticos definidos por el Gobierno norteamericano. Y la esfera de la política, al romper el principio de soberanía, estableciéndole al Estado colombiano una cortapisa para definir los criterios con los cuales enfrentar la dinámica del conflicto interno.

## Conclusiones

En este documento hemos mostrado que la política del Departamento de Justicia norteamericano en la aplicación de la figura de la extradición se ha expresado en un incremento en el número de solicitudes sobre miembros de las FARC. Esas solicitudes se han basado en acusaciones de narcotráfico no siempre bien sustentadas o en imputaciones de apoyo material a grupo terrorista extranjero que incluyen actos que no son una verdadera amenaza para los Estados Unidos.

La estrategia descrita se puede calificar como una politización de la extradición que termina convirtiéndose en un instrumento para la persecución y castigo de la **simple pertenencia** a las FARC, que es a su vez calificada como organización exclusivamente narcotraficante o terrorista. En esa forma se desvirtúa la lógica judicial, que debe basarse en el establecimiento de responsabilidades personales por actos delictivos bien probados. Adicionalmente, se produce la apropiación de una facultad política que debe corresponder en primera instancia al Gobierno colombiano, esto es, la facultad de calificar la naturaleza de los actores que participan en el conflicto interno colombiano.

Por lo anterior, consideramos que la politización de la extradición perjudica la cooperación judicial en la lucha contra el narcotráfico y recorta las posibilidades de que el gobierno colombiano defina con autonomía su política de paz. Esto afecta negativamente las posibilidades de que se establezcan los incentivos políticos y jurídicos necesarios para lograr que una guerrilla como las FARC acepte iniciar una negociación de paz para la terminación del conflicto armado.

Tampoco se puede decir que esta estrategia sea eficiente o efectiva para forzar a las FARC a abandonar la lucha armada. Implica un alto costo financiero para los Estados Unidos –adicional al presupuesto del Plan Colombia– y un desgaste institucional para la justicia colombiana y para la relación armónica de las ramas del poder público, como lo hemos percibido en los últimos años.

Consideramos que la Corte Suprema de Justicia actúa correctamente al incrementar las cautelas frente a las solicitudes de

extradición, haciendo énfasis en no aceptar tan mecánicamente las acusaciones de terrorismo o las solicitudes de extradición por hechos delictivos cometidos en Colombia. En ese mismo orden de ideas debería incrementar el rigor en el análisis de las solicitudes de extradición de miembros de las FARC cuando se trata de acusaciones de narcotráfico. No toda actividad de narcotráfico desarrollada por las FARC desborda las fronteras ni necesariamente constituye una violación de la legislación norteamericana pues la exportación/importación puede ser realizada por organizaciones diferentes. En muchos casos la justicia colombiana debe reivindicar su competencia excluyente para juzgar esos actos delictivos

## Recomendaciones

### Al Gobierno norteamericano

Debe revisar la política de solicitudes de extradición que ha venido aplicando el Departamento de Justicia para hacerla retornar a la ortodoxia jurídica, consistente en que las acusaciones se fundamenten en actos individualizados, sustentados en pruebas judicialmente controvertibles.

Ello implica abandonar la estrategia de hacer calificaciones de “totalidad política” en los instrumentos judiciales como los *Indictments*, pues ello desvirtúa la naturaleza de la función judicial. Esta lógica se convierte en una cortapisa para el desarrollo autónomo de una política de paz en Colombia.

El Gobierno norteamericano debe reconocer que en Colombia, al igual que en los Estados Unidos, rige un Estado de Derecho que impone la división de funciones y la independencia de las ramas del poder. Por ello debe abstenerse de ejercer presiones políticas –nota de protesta– cuando la decisión legal adoptada por un órgano competente e independiente colombiano no satisface las expectativas de los Estados Unidos.

### Al Gobierno colombiano

Aunque la actual política de paz del Gobierno de Álvaro Uribe le concede un espacio reducido a la negociación política con la guerrilla y ella es correspondida por la escasa disposición de las FARC para hacer actos que aclimaten esa posibilidad, el gobierno tiene la obligación constitucional de resguardar la autonomía del Estado para definir la política de paz y guerra en el conflicto interno colombiano.

En ese sentido la práctica de esquivar las presiones internas y externas para la adopción de determinadas decisiones políticas, por la vía de trasladar la responsabilidad a un poder exterior como los Estados Unidos, puede tener serias consecuencias políticas hacia el futuro. La extradición ha jugado un papel idóneo para practicar esa estrategia, pero puede uno preguntarse ¿qué ocurrirá cuando éste gobierno u otros que vengan en el futuro tengan la intención de modificar su estrategia frente a la guerrilla y se encuentren con unas facultades limitadas por las directrices de la política criminal de los Estados Unidos?

Por otra parte, el apego al Estado de Derecho y la aplicación rigurosa de las normas constitucionales y legales en los procesos de extradición –que imponen la intervención de la Corte Suprema de Justicia- puede ser el mejor camino para satisfacer las obligaciones derivadas de la cooperación judicial en la lucha contra el narcotráfico al tiempo que se preserva la autonomía para las definiciones estratégicas en materia de política de paz.

### A la Corte Suprema de Justicia De Colombia

Continuar desempeñando su labor de garante de la aplicación de la constitución, las leyes y los tratados internacionales en los procesos de extradición, haciendo un esfuerzo grande para evitar contradicciones o cambios inconsistentes en la doctrina con base en la cual se decide sobre dichas solicitudes de extradición.

### A los gobiernos colombiano y norteamericano

Evitar la negociación de un nuevo tratado de extradición en la actual coyuntura política caracterizada por una fuerte tensión entre las ramas del poder público en Colombia y por la existencia de otros temas prioritarios en la agenda bilateral.

- <sup>1</sup> Mancuso pide ser “gestor de paz”. Revista *Cambio*, número 831, pág. 26.
- <sup>2</sup> Se queda en Colombia. Periódico *El Espectador*, jueves 18 de junio de 2009. Página 7.
- <sup>3</sup> Pedido de extradición del guerrillero de las FARC ‘Martín Sombra’ fue oficializado por E.U. Periódico *El Tiempo*, 24 de Abril de 2009.
- <sup>4</sup> E.U. protestó oficialmente por negativa de la Corte de extraditar guerrilleros acusados de secuestro, *El Tiempo*, 22 de Marzo de 2009.
- <sup>5</sup> Extradición de César concedió la Corte Suprema por narcotráfico pero no por secuestro. Periódico *El Espectador*, 20 de marzo de 2009.
- <sup>6</sup> “Gobierno insistirá en la extradición de ‘César’ y ‘Gafas’”. Periódico *El Espectador*, 7 de marzo de 2009
- <sup>7</sup> “Corte Suprema aceptó disculpas de Embajador de E.U. por reclamo contra negación de extradiciones”, Periódico *El Tiempo*, 27 de marzo de 2009.
- <sup>8</sup> “Corte defendió su posición de no extraditar a quien sea juzgado en Colombia por el mismo delito”, Periódico *El Tiempo*, 17 de marzo de 2009.
- <sup>9</sup> Extradición: ¿Un obstáculo para la justicia?. Policy Brief No 1, Fundación Ideas para la Paz.
- <sup>10</sup> Ikeda, Nestor. Colombia ofrece renegociar tratado de extradición con EE.UU. *The Associated Press*, 9 de junio de 2009.
- <sup>11</sup> Decisión recurso de apelación contra la providencia del Tribunal Superior de Antioquia, de 22 de noviembre de 2006, negando la cesación de procedimiento en el juicio del paramilitar ORLANDO CÉSAR CABALLERO MONTALVO. SALA PENAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Proceso No 26945. 11 de Julio de 2007.
- <sup>12</sup> Fuerte golpe a la cohesión institucional. El gobierno Uribe desafió a la Corte Suprema de Justicia. Periódico *El Nuevo Siglo*, 28 de julio de 2007.
- <sup>13</sup> Esta idea de un actor que se autolimita, suprimiendo una alternativa de acción, en este caso el acuerdo humanitario, ha sido bien analizada por Jon Elster en su texto *Tuercas y Tornillos, Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Editorial Gedisa, Segunda Reimpresión 1996, página 28.
- <sup>14</sup> FARC Indictment in U.S. On Drug Charges, Pablo Bachelet and Steven Dudley. *The Miami Herald*. Disponible en el sitio web <http://www.redorbit.com/modules/news/tools.php?print&id=440123>

- <sup>15</sup> El contenido del Indictment es tomado directamente de su versión en inglés. Disponible en el sitio web <http://files.findlaw.com/news.findlaw.com/cnn/docs/narco/usmarin306sind.pdf>
- <sup>16</sup> Wolf, Paul. *The FARC Indictment*. May 3 de 2006. Disponible en el sitio web <http://www.colombianjournal.org/colombia234.htm>
- <sup>17</sup> Colombia está abocada a esclarecer el drama de lo que ha sido la guerra sucia. ALMAMATER, Universidad de Antioquia, No 577(2009): página 5.
- <sup>18</sup> “La Estrategia Nacional para Combatir el terrorismo”. Departamento de Estado, 14 de febrero de 2003
- <sup>19</sup> *The FARC Indictment, Ibidem.*
- <sup>20</sup> *Poner Fin al Conflicto con las FARC en Colombia: Jugar la Carta Correcta.* International Crisis Group, Informe sobre América Latina No. 30, 26 de marzo de 2009.
- <sup>21</sup> Wolf, Paul. *The FARC Indictment*. May 3 de 2006. Disponible en el sitio web <http://www.colombianjournal.org/colombia234.htm>.

