

Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz

Tercer Informe – septiembre de 2010

Resumen ejecutivo

Área de Justicia

- El *Área de Justicia* examina las diferentes etapas del proceso penal previsto en la Ley de Justicia y Paz, tras cinco años desde su adopción, comparando las disposiciones legales, los decretos reglamentarios y la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, con el trabajo llevado a cabo por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía y los magistrados, tanto con función de control de garantías como de la Sala de Conocimiento, e identificando las principales cuestiones de carácter dogmático que se están planteando en las diligencias.
- Con carácter general, se advierte en primer lugar cómo en algunos aspectos se ha perdido de vista que este proceso responde a un modelo de derecho penal especial, como mecanismo concreto de justicia transicional y se intenta, en ocasiones, forzarlo a que obedezca o siga criterios propios del proceso penal ordinario.
- Asimismo, se aborda, desde una perspectiva crítica, las exigencias que la Corte Constitucional y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia han hecho a los desmovilizados y a la Fiscalía General de la Nación de confesar e investigar todo. Ante las dificultades que generan la magnitud y complejidad de los delitos que se investigan, se han adoptado figuras específicas, tales como las versiones libres colectivas y las imputaciones y formulaciones de cargos parciales.
- A continuación, se realizan algunas consideraciones sobre el retraso en el cumplimiento de los términos procesales, la pertinencia o no de algunas diligencias y los criterios que la Corte Suprema de Justicia ha establecido para diferenciar etapas sobre las cuales ha existido confusión en la práctica, como la formulación y aceptación de cargos y la audiencia de control de legalidad de la aceptación de los cargos.
- En segundo lugar, se constata cómo, poco a poco, el sistema penal, a través de Justicia y Paz, ha asumido cargas que no le corresponden, al menos de forma exclusiva, como la construcción comprensiva de verdad y memoria histórica, y las indicaciones sobre ajustes y gastos en materia de política social, en relación con la reparación, a través del incidente de reparación integral y la sentencia condenatoria.
- En este sentido, se señala que el incidente de reparación tiende a convertirse en la práctica en un espacio de discusión de políticas públicas, en un espacio de construcción de Estado ausente, de la mano de los jueces que se ven sobrepasados y rebasados por tareas que no les deberían corresponder en principio. No obstante, ello obedece al esfuerzo inusitado que hace hoy la comunidad jurídica y todos los involucrados en el proceso de Justicia y Paz, para darle contenido a la reparación de las víctimas en este proceso inédito hasta ahora.
- Ante esta situación, se propone reflexionar sobre los límites del sistema penal, para buscar salidas plausibles a los obstáculos que parecen entorpecer este proceso, sin desconocer la labor que han adelantado fiscales, investigadores y jueces de la República, en pro de una paz plausible y en función de las propias víctimas.

Área de DDR

- El *Área de DDR* ha centrado su análisis en la recomposición y reorganización de las estructuras armadas ilegales que emergieron durante y después de la desmovilización de los antiguos bloques paramilitares, entre 2003 y 2006, en tres regiones: Córdoba, Magdalena y los Llanos.

- El Área ha constatado que estas estructuras no pueden considerarse como grupos paramilitares tal y como se caracterizaban hasta ahora, ya que no tienen un carácter contrainsurgente. Por otra parte, si bien sus actividades se orientan principalmente al narcotráfico y otros intereses privados, realizando incluso pactos de no agresión y acuerdos de colaboración con frentes de las FARC para la producción y distribución de la coca, tampoco son nuevas ni pueden considerarse simplemente como bandas criminales.
- Estas estructuras están lideradas por familiares de ex jefes paramilitares extraditados o capturados; por segundos o terceros mandos de antiguos bloques o frentes de las AUC, que permanecieron en activo, o regresaron a sus regiones de origen y conformaron nuevas estructuras; o por líderes o articuladores procedentes de otras regiones para controlar rutas de narcotráfico.
- Entre sus integrantes se encuentran no desmovilizados; desmovilizados no participantes del proceso de reintegración; desmovilizados participantes del proceso de reintegración o que en algún momento lo estuvieron; sicarios; y miembros de pandillas. En las tres regiones objeto de estudio, se ha constatado el incremento en el reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Debido a que existen diferentes modalidades de participación (como combatientes, reclutadores, informantes o colaboradores ocasionales), resulta difícil la identificación de sus miembros.
- La mayoría de estas estructuras no han buscado mantener el control territorial que ostentaron los grupos paramilitares en las zonas rurales, aunque sí han mantenido pequeñas fuerzas armadas de entre 100 y 200 miembros en los corredores estratégicos para el tráfico de drogas. Además, han priorizado el control sobre los puertos ilegales, así como los circuitos de extorsión y micro-tráfico en centros urbanos.
- Aunque ya no recurren a métodos de violencia indiscriminada y sistemática, realizan actos de violencia selectiva, y continúan ejerciendo presiones y amenazas contra la población civil, incluyendo retenes, panfletos, actos de “limpieza social” y masacres. Entre los colectivos más afectados, se destacan los líderes comunitarios que inician procesos de restitución de tierras; periodistas; profesores; y funcionarios judiciales. Asimismo, no han cesado las amenazas y extorsiones a comerciantes, ganaderos y empresarios.
- A pesar de las operaciones llevadas a cabo por parte de la Fuerza Pública contra estos grupos, seguirían produciéndose casos de colusión con ciertas unidades de la Fuerza Pública a nivel local. Ante dichas situaciones, se han empezado a organizar los operativos con unidades de otras regiones para evitar que se filtre información sobre dichas operaciones.
- Al contrario que los grupos paramilitares, las estructuras armadas post-desmovilización no han demostrado todavía mucho interés ni capacidad en influir en política, priorizando actividades mafiosas para las cuales no importa quién detente el poder. Las elecciones departamentales en 2011 permitirán medir hasta qué punto dichas estructuras intentarán influir en la designación de representantes regionales.
- Recientemente se ha evidenciado la posibilidad de una mayor articulación entre las estructuras existentes. Después de su expansión territorial, no se puede excluir que estén buscando treguas y/o alianzas con otros bloques o estructuras afines, como ya parece ser en algunas regiones de los casos estudiados. Pero una cosa es que estas estructuras se reagrupen hasta que queden solamente dos o tres en el país, y otra, que quieran y logren conformar una nueva confederación.

Área de Políticas Públicas

- El *Área de Políticas Públicas* examina la primera demanda que se ha interpuesto por víctimas colombianas contra alias “Macaco”, uno de los líderes desmovilizados de las AUC extraditados a Estados Unidos por el Gobierno colombiano en 2008 por cargos de narcotráfico, por los crímenes cometidos en Colombia.
- Para ello, en primer lugar, se analizan las posibilidades según la legislación norteamericana, para interponer una demanda por crímenes de lesa humanidad por parte de las víctimas. Así, se estudian

las dos normas de aplicación: la Ley de Acciones Civiles para Extranjeros (Alien Tort Claims Act - ATCA en sus siglas inglesas) y la Ley de Protección de Víctimas de Tortura (Torture Victim Protection Act – TVPA en sus siglas inglesas). Adicionalmente, se considera la posibilidad de solicitar la incorporación de las víctimas a los procesos en marcha, prevista en la Ley de Derechos de las Víctimas (Crime Victims Rights Act – CVRA en sus siglas inglesas), opción que finalmente fue rechazada por las autoridades judiciales norteamericanas.

- En segundo lugar, se analiza la demanda interpuesta, presentando los hechos alegados; las imputaciones que se formulan con base en el ATCA y el TVPA; y cuestiones de carácter procesal que se pueden plantear en el caso, en particular la exigencia de acreditar intervención del Estado en la comisión de las conductas delictivas, por acción u omisión de sus deberes, y la posibilidad de que el demandado alegue inmunidad frente a los cargos presentados.
- Finalmente, se formulan una serie de recomendaciones para avanzar en la consecución de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad y reparación por los crímenes cometidos en Colombia por los desmovilizados extraditados a EEUU: el establecimiento de vías de cooperación judicial entre las autoridades de ambos países, para garantizar la continuidad de los procesos contra los extraditados bajo la Ley de Justicia y Paz, incluyendo el nombramiento de un Magistrado de enlace y la asignación de suficientes recursos y capacidades para que pueda desempeñar sus funciones; la transparencia sobre los procesos que se están llevando a cabo en EEUU; y el apoyo a la interposición de acciones civiles por parte de víctimas colombianas en EEUU para evitar la impunidad de los graves crímenes cometidos.

Área de Víctimas

- El *Área de Víctimas* ha procedido a caracterizar el universo de víctimas que se encuentra en el marco normativo y en las medidas y decisiones de carácter político, constatando un alto grado de abstracción en su definición. En este sentido, se considera que es pertinente ir reduciendo, en la medida de lo posible, dicha abstracción, para conocer mejor las características y necesidades de los diferentes tipos de víctimas, a fin de contribuir a la reconstrucción de su condición de ciudadanos.
- Para ello, se han identificado dos variables estratégicas que explican la diferencia en las expectativas que las víctimas tienen frente a la Ley de Justicia y Paz: por un lado, su pertenencia a las formas de vida preponderantemente victimizadas (vida campesina, vida indígena y afrodescendiente, vida de participación en los movimientos sociales, y vida en la marginalidad urbana); y por otro, su lugar en el proceso individual de duelo (negación o aceptación de la pérdida).
- Para poder avanzar en el proceso de reconstrucción de la condición de ciudadanos de las víctimas, se propone el diseño y ejecución de una política sistemática de atención psicosocial con un enfoque de dignificación de las formas de vida preponderantemente victimizadas; la construcción y promoción de espacios públicos de duelo; el apoyo y promoción a los movimientos sociales de víctimas; y la cuantificación del universo real de víctimas sobre el que recae el proceso penal, así como la evaluación y activación de otros mecanismos de justicia transicional que logren satisfacer las expectativas de los diferentes tipos de víctimas.
- A continuación, se ha analizado el nivel de satisfacción de las expectativas de las víctimas en torno a cinco indicadores: lucha contra la impunidad, participación en el proceso judicial, medidas de reparación y conocimiento de la verdad, tanto sobre crímenes de lesa humanidad como sobre homicidio y desaparición forzada. Para ello, se recopiló información estadística de instituciones, y se aplicó una encuesta diseñada por el Observatorio a víctimas en cinco municipios.
- Respecto a la lucha contra la impunidad, se indica que la Ley de Justicia y Paz diseñó un proceso penal reductivo del universo de los responsables: sólo participan el 8% del conjunto de desmovilizados. De los 4.162 postulados, a marzo de 2010, han iniciado versión libre 2.431. Pese a ello, se constata una acentuada tendencia en el aumento y extensión de la responsabilidad a otros sectores de la sociedad. Es fundamental que dicha labor se realice de manera armónica con todas las unidades de la Fiscalía, y con los jueces y Magistrados, para agilizar el curso de los procesos.

- Respecto a la participación en el proceso penal, se señala que sólo un número limitado del universo de víctimas se benefician de dicho proceso: entre 2007 y 2010, un 20% del total de víctimas registradas ante la Fiscalía fueron mencionadas en hechos confesados por los postulados. De este grupo, sólo un 31% aparecen efectivamente en la confesión del postulado. Por otra parte, se han evidenciado unas condiciones precarias para garantizar la participación de las víctimas en el proceso penal de manera efectiva y segura. Ante esta situación, se hace urgente activar desde el Estado otros mecanismos de la justicia transicional para poder satisfacer las expectativas de las víctimas no beneficiadas por el proceso penal.
- Respecto a las medidas de reparación, se constata, con base en la asistencia al segundo incidente de reparación integral en el marco del proceso penal de Justicia y Paz, que se han delimitado horizontes interesantes, no sólo para definir la forma en que deben celebrarse las siguientes, sino como un escenario propicio en el que se exponen los daños dentro de un contexto de violación sistemática de los derechos humanos de las diversas formas de vida afectadas.
- En relación con la reparación por vía administrativa, se señala que si se mantuviera el ritmo de asignación de indemnizaciones, según las estimaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (durante 2009 fueron entregadas 12.000 reparaciones por vía administrativa), las reparaciones terminarían siendo pagadas en 25 años, es decir en el año 2035.
- A partir del seguimiento que el Área realizó al proyecto piloto de reparación colectiva de la CNRR en el corregimiento de La India (Departamento de Santander), se recomienda que las actividades a desarrollar tengan en cuenta los intereses y expectativas de la comunidad, y que se reconozca, y garantice de manera sostenible, el arraigo de las comunidades afectadas (principalmente campesinas y afro descendientes) al territorio. Adicionalmente, se propone un tratamiento especial y diferenciado a la mujer como sujeto activo y pasivo de reparación; y la adopción de mecanismos de reconstrucción de la historia de la comunidad, de memoria sobre la violencia local, y sus propuestas de paz.
- A partir del seguimiento que el Área realizó al proyecto piloto de restitución de bienes de la CNRR en el municipio de Turbo (Departamento de Antioquia), se sugiere que el proceso de restitución de tierras se conciba, no sólo como un proceso técnico de entrega de títulos a personas que fueron despojados de ésta mediante acciones violentas, sino también para garantizar la protección y sostenibilidad de la tenencia y explotación de las tierras y dignificar estas formas de vida tras décadas de violencia.
Así mismo, se sugiere que para la construcción del Programa Único Integral Nacional que debe formular la CNRR, se tomen en cuenta los siguientes elementos: ampliación de los programas de asesoría jurídica para las víctimas; continuidad y extensión del proyecto en la región; e implementación de procesos especiales de restitución en los que se apliquen principios de interpretación a favor de las víctimas.
- Respecto al conocimiento de la verdad sobre crímenes de lesa humanidad, se ha constatado la preocupación de algunas víctimas ante las limitaciones procesales para dar cuenta de la sistematicidad de las masacres y otras conductas que se adecuan más a los crímenes internacionales (genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra) que a homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, etc., considerados de manera individual. No obstante, la Fiscalía General de la Nación ha implementado metodologías específicas en el proceso de investigación, que den cuenta del accionar sistemático de los grupos paramilitares.
- Respecto al conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada, las víctimas acreditadas dentro del proceso que esperan conocer las circunstancias de modo, tiempo y lugar sobre el delito de homicidio tienen una gran posibilidad de satisfacer su derecho pues corresponden al 60 % total de los delitos denunciados en el proceso penal. En este sentido, la expectativa de recuperar los restos de los familiares asesinados en el marco del proceso de Justicia y Paz ha sido alcanzada en gran medida gracias a los esfuerzos realizados por la Fiscalía General de la Nación.