

OBSERVATORIO INTERNACIONAL SOBRE EL PROCESO DE DDR Y LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ

INFORME DE PRIMERA FASE

RESUMEN EJECUTIVO

Área de Justicia:

Sobre el papel de la Fiscalía en las diligencias de versión libre

1. La envergadura del proceso ha sobrepasado la capacidad de respuesta institucional y ha generado una sobrecarga para la Fiscalía General de la Nación. La Fiscalía ha debido afrontar sin los recursos suficientes y asumiendo en algunos casos funciones que no le corresponden exclusivamente, desafíos operativos y jurídicos de un proceso inédito en Colombia. No obstante, lo importante del proceso es que genera, desde el punto de vista internacional, sus propios estándares internacionales.
2. El hecho de que el conflicto armado interno siga vigente condiciona los procesos judiciales en el marco de Justicia y Paz, si bien no de manera tangible necesariamente. La participación de las víctimas y la credibilidad misma del proceso se ven afectados por el surgimiento de escándalos directamente relacionados con la dinámica de la guerra como es el caso de los “falsos positivos”, o el caso de la extradición, por parte del poder ejecutivo, de varios jefes paramilitares que estaban vinculados al proceso de Justicia y Paz.
3. La posición y papel de los fiscales se puede ver en ciertos casos determinada por las estrategias judiciales empleadas por los versionados, propias de escenarios altamente politizados. A pesar de que en principio se trata de un proceso de sujeción voluntaria, algunos desmovilizados han empleado una *defensa de ruptura*, esto es, como en la famosa defensa del caso Milosevic, el sindicado no acepta el tribunal que lo juzga; la sanción penal es irrelevante pues el objetivo es convertir el juicio en un escenario político, de autoproclamación de ideales políticos y denuncia de las instituciones. El fiscal se enfrenta así a un “enemigo del juego”. Otros versionados adoptan una *defensa de convivencia*, es decir, aceptan el tribunal pero apelan a las garantías judiciales para lograr un mejor resultado respecto de la decisión final. En este caso, el fiscal se enfrenta a un “falso jugador”.
4. Hay diferencias estructurales en las versiones de jefes paramilitares y jefes o comandantes guerrilleros, mientras que en el caso de los denominados “patrulleros” o “guerreros” de uno y otro lado, o actores con rangos muy inferiores, la aproximación a las diligencias es muy similar.
5. También afecta las posibilidades de acción del fiscal y la forma como enfrenta la audiencia, la manera en la que los versionados se ven y representan a sí mismos, como conciben su actuación en el marco del conflicto, y los mecanismos que utilizan para explicar -sea justificando o excusando- sus crímenes. El curso del proceso será diferente si el versionado adopta alguna *técnica de neutralización* y demuestra su falta de voluntad en el sometimiento a la Ley o si, por el contrario, muestra su compromiso con la Ley de Justicia y Paz.
6. Dentro de las argumentaciones que adoptan los versionados para su defensa judicial están: la *exclusión de la propia responsabilidad*, derivada de una autorepresentación más como víctima que como sujeto activo de una conducta; la *negación de la ilicitud* de su conducta, por considerar que no se trataba de acciones proscritas sino generalizadas y apoyadas desde esferas de poder; y la *negación de la víctima*, cuando se refieren a ella como un enemigo que merecía un castigo.
7. Cada fiscal aborda las diligencias de versión libre de manera diferente, adoptando posiciones que van desde un activismo comprometido hasta una actitud más pasiva y que incide sobre la dirección efectiva de la audiencia. El papel del fiscal ejemplar puede deducirse de la actuación de aquéllos

que se hallan en el primer grupo. Entre los rasgos y acciones principales de este grupo de fiscales, se encuentran:

- controlar y dirigir efectivamente la versión libre, incluso para garantizar el carácter libre y espontáneo de la manifestación del versionado;
 - indagar y pedir aclaraciones sobre la narración, exigiendo claridad y sin dar por sentada ninguna información;
 - propiciar un debate judicial favorable a un proceso de *construcción* de la verdad;
 - confrontar las incoherencias notorias en el relato;
 - indagar sobre la estructura de los bloques, sobre “líneas de mando”, sobre el denominado “superior jerárquico”, así como sobre los móviles de los hechos, los nombres reales de los autores y de las víctimas;
 - desentrañar las dinámicas de privatización del ejercicio de la justicia penal que tuvieron lugar en las zonas bajo control paramilitar;
 - distinguir las conductas que constituyen crímenes internacionales -con base en criterios derivados del derecho penal internacional y la normativa colombiana- de los crímenes comunes.
8. El lenguaje empleado por los versionados en las diligencias plantea al fiscal la tensión entre permitir un relato totalmente libre o limitar el uso de términos que tienden a descalificar a las víctimas o a trivializar y minimizar la entidad de los crímenes cometidos. Referirse a las víctimas como narcotraficantes, subversivos o dados de baja, es una forma de denigrarlas. El límite a la espontaneidad de la versión debe ser el respeto por las víctimas. La necesidad de propiciar espacios de reconciliación ante la ausencia de otros foros, es también un criterio a tener en cuenta a la hora de regular y dirigir la diligencia de versión libre.
9. También puede afirmarse, a partir de las actitudes concretas de varios de ellos, que los fiscales tienen una función pedagógica, tanto respecto de las víctimas como de los desmovilizados. En el primer caso, con el propósito de asistirlos y orientarlos en cuanto al propósito general y la mecánica de la diligencia, de tal manera que se garantice su participación en el proceso y la posibilidad de esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos. En el segundo, con el fin de promover una correcta denominación de los hechos (por ejemplo, homicidio en persona protegida, y no baja del enemigo), y para llamar la atención sobre el impacto de los crímenes, más allá, del mero recuento de hechos pasados.
10. Es imprescindible que los fiscales desarrollen una argumentación coherente con el derecho penal internacional, en particular, con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; que se apropien del lenguaje de los crímenes internacionales y de la tradición colombiana de delitos atroces; y que realicen de manera consistente imputaciones de aquellos delitos que constituyen crímenes internacionales como el reclutamiento de menores, la desaparición y desplazamiento forzados y los crímenes sexuales en contextos de conflicto armado interno. En este sentido se han emitido Memorandos de la Fiscalía y también se observa que cada vez más, los fiscales demuestran un dominio de este tipo de argumentación e interpretación de las conductas.

Sobre las víctimas en la versión libre

11. La Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, ha construido espacios de dignificación de las víctimas de los hechos ocurridos, propiciando escenarios de discusión desdramatizados y buscando hacer efectivo su derecho de acceso y participación en el proceso. Ha desarrollado también una función pedagógica comprometida y favorecido escenarios de reconciliación entre víctimas y postulados. No obstante, es urgente que se formulen políticas públicas desde las instancias gubernamentales para la creación de este tipo de espacios de reconciliación y programas concretos de dignificación de las víctimas en ámbitos judiciales y no judiciales.
12. La posibilidad de formular preguntas durante la diligencia de versión libre es fundamental a efectos de hacer efectivo el derecho de las víctimas a participar en los procesos, pues es allí donde pueden

indagar por las circunstancias en las que fueron cometidos los crímenes de los que son víctimas. De ahí que el mecanismo empleado para este fin sea también esencial: el uso del equipo de comunicación avante para la formulación de las preguntas ha sido problemático por la falta de precisión y fidelidad del sonido, así como también, debido a que el contacto directo con el postulado genera tensión y en ciertos casos alteración por parte de las víctimas, impidiendo la correcta estructuración de los interrogantes. El formato escrito diseñado por la Unidad de Justicia y Paz, por el contrario, facilita la definición de las pretensiones de cada víctima y la identificación con mayor precisión de los crímenes que se pretende esclarecer. Para que sea efectiva, no obstante, esta herramienta debe ir acompañada de apoyo técnico y jurídico por parte de un funcionario del despacho fiscal.

13. La percepción de las víctimas respecto del proceso en general depende en cierta medida de su interacción con las instituciones y otros actores intervinientes en el proceso. La dispersión de la atención de algunos de ellos durante la diligencia, con el consecuente desorden y las interrupciones en las salas de víctimas, pueden conducir a la trivialización del proceso. La participación de los representantes de la Defensoría del Pueblo, los abogados de las víctimas y los representantes de otras organizaciones no gubernamentales, deben respetar en todo momento la solemnidad y formalidad de este espacio.
14. Las directrices del Fiscal General y la Unidad de Justicia y Paz en relación con el despliegue operativo y técnico para garantizar la seguridad de todos los sujetos procesales deben ser cumplidas con el mayor rigor. En particular, debe evitarse en todo caso la presencia de agentes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- en las salas de víctimas. Además de no quedar registrados, a diferencia de todas las otras personas que acceden a dichas salas, su presencia puede atemorizar o generar desconfianza a las víctimas. En el caso de las salas de versión, se deben explorar fórmulas para garantizar, por una parte, el cumplimiento del mandato de custodia de los postulados por parte de los guardianes del INPEC y, simultáneamente, la confidencialidad de la información.

Sobre aspectos técnicos y operativos

15. Si bien debe reconocerse el decidido empeño de la Fiscalía para adecuar salas de víctimas durante las diligencias de versión libre, es fundamental que se eviten los episodios de improvisación de salas, utilización de espacios inapropiados para este fin y presencia de elementos extraños e inadecuados en las salas. En el mismo sentido, es esencial que las salas de versión estén dotadas de todos los elementos técnicos necesarios para grabar en audio y video la diligencia, así como para retransmitir las diligencias a las salas de víctimas con suficiente fidelidad en el sonido y nitidez de imagen.
16. Un número considerable de diligencias de versión libre se inician con retraso (desde 30 minutos hasta 2 horas). Los costos, tanto para la Fiscalía y para las demás instituciones intervinientes, como para las víctimas, son considerables. El programa metodológico, la posibilidad de las víctimas de formular preguntas y de los versionados de enunciar los hechos, se ven afectados por las dilaciones. En casos extremos de suspensión pueden incluso provocar la inasistencia de las víctimas en la nueva fecha.
17. Se observó que las labores de verificación e investigación establecidas en resoluciones del Fiscal General de la Nación, en relación con la información recopilada en las sesiones, antes de ser entregada formalmente a los medios de comunicación, es precaria o en algunas ocasiones inexistente. Esto implica un riesgo para la seguridad y una violación del derecho a la intimidad y el buen nombre de las víctimas y de los terceros involucrados en los hechos enunciadados o confesados por el postulado. El límite de la intervención de los medios de comunicación en dichos escenarios debe ser la garantía de la intimidad, la reserva de la identidad y en general la seguridad de las víctimas como principales sujetos acreditados dentro del proceso de Justicia y Paz.

Área de DDR:

Del diagnóstico realizado en la costa Caribe, se puede inferir que el proceso de reintegración en la región ha presentado avances significativos tras la reformulación de la estrategia nacional, tomando como

referencia no sólo a los desmovilizados sino también al entorno inmediato, y con el cambio de administraciones municipales y departamentales tras las elecciones de 2007. La ACR ha asumido esta situación como una oportunidad para motivar la participación activa de los nuevos mandatarios en la construcción de proyectos locales y regionales y la inclusión del tema en los planes de desarrollo municipales y en algunos casos, departamentales.

No obstante, persisten desafíos en el proceso de consolidación de la estrategia de reintegración a nivel local:

1. En algunos municipios los proyectos para la población desmovilizada han sido incluidos en el mismo rubro que la población vulnerable, siendo indispensable distinguir entre acciones dirigidas a desmovilizados, desplazados, comunidad receptora, víctimas y otras poblaciones vulnerables a fin de atender las necesidades propias de cada colectivo.
2. Las acciones de apoyo y asistencia a las administraciones locales para el diseño y puesta en marcha de planes de desarrollo, así como de asignación de recursos económicos, requieren continuidad y fortalecimiento. Si bien la Ley 550 de 1999 ha supuesto la reestructuración del pasivo de los entes locales, la consolidación del proceso de reintegración de desmovilizados depende de la existencia de acciones sostenibles, adecuadas y eficaces a nivel local, que permitan seguir avanzando en el proceso.
3. Uno de los principales cuellos de botella del proceso ha sido la inserción laboral de los desmovilizados, debido a la falta de oportunidades o a falta de formación o capacitación en las áreas objeto de demanda laboral. En la región costa Caribe, la gran mayoría de desmovilizados con empleo formal han sido vinculados a los programas institucionales de la Policía Nacional o el Fondo de Prevención Vial, con un número estadísticamente insignificante en el sector privado. Como consecuencia, se ha incrementado entre los desmovilizados el empleo informal de manera notable, especialmente el mototaxismo. Por todo lo anterior, se hace necesario incrementar los esfuerzos por parte del gobierno nacional para incorporar al sector privado en la consolidación de una estrategia de generación de ingresos sostenible, incluyente y viable.
4. Se evidencia la necesidad de implicar a otros actores económicos y sociales teniendo en cuenta la deficiente respuesta del sector empresarial, la poca aceptación de las comunidades (que paulatinamente se ha ido modificando) y los escasos resultados en proyectos de generación de ingresos.

Área de Políticas Públicas:

1. El proceso de Justicia y Paz avanza en medio de la más dura polémica y la más activa participación internacional. Se ha tratado de un proceso, de origen gubernamental, que ha activado las más fuertes posiciones en torno a cuáles deben ser los límites de un proceso hacia la paz. Esto es, las discusiones en torno a la disyuntiva sobre qué tanta justicia se debe sacrificar en aras de la paz o qué tanta paz hay que ofrendar para asegurar que la justicia permanezca como el más superior de los bienes públicos.
2. Se ha tratado asimismo de un proceso que, quizá como ningún otro, ha exigido a las instituciones colombianas. No solamente desde el proceso mismo de redacción y aprobación de la que terminó siendo la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), sino mucho más allá en la capacidad de las instituciones de trazar cursos de acción que mantuviera al proceso dentro de los estándares aceptados por la comunidad internacional.
3. Desde la perspectiva de las políticas públicas, se puede afirmar que globalmente, el proceso de Justicia y Paz ha evolucionado en la paradoja de la reinstitucionalización de la justicia y la fragilidad institucional. Esto es, un proceso que contribuye a restablecer los canales de la institucionalidad judicial en Colombia, al tiempo que pone en evidencia la frágil capacidad del gobierno para definir sus derroteros y para mantener los cursos de acción en función de esos derroteros que se ha trazado.

4. Desde la perspectiva particular de los procesos de desmovilización, desarme y reinserción, el proceso de Justicia y Paz se ha visto obstaculizado tanto por las rigideces estructurales de la gestión gubernamental y de políticas públicas, como de las polémicas decisiones públicas de los altos funcionarios del Gobierno y el Estado, que muchas veces reflejan una escasa voluntad, para contribuir en un mismo propósito: asegurar que el proceso logre su cometido: “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”

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

El Observatorio nace con una vocación práctica. Con el propósito de dar seguimiento y acompañar los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), así como los de regulación y aplicación de la Ley de Justicia y Paz, que rige el enjuiciamiento y busca facilitar la reincorporación de los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas. Se trata de contribuir al cumplimiento de los estándares internacionales en materia de justicia de transición, reincorporación a la vida civil, derecho penal internacional y los derechos a la verdad y la reparación.

Tras constatar, por un lado, que una lectura y comprensión cabales en ámbitos internacionales, de la Ley y su implementación, requería de un seguimiento riguroso e independiente y, por otro lado, el interés de la sociedad colombiana y las instituciones nacionales, en hacer visible el proceso en toda su complejidad y buscar respuestas oportunas a los posibles obstáculos, aprendiendo de las buenas prácticas y experiencias de éxito en el ámbito nacional y en otros contextos, el CITpax inició en 2005 el diseño de herramientas de seguimiento y acompañamiento al proceso.

Los objetivos del Observatorio son: aportar una mirada pausada, externa e independiente, que contribuya con sugerencias novedosas y alternativas derivadas de otras experiencias y otros contextos; acompañar el proceso y tener un impacto en su desarrollo a través de recomendaciones concretas y aportaciones técnicas especializadas en aquellas cuestiones donde parezca necesario; constituir, como lo ha pretendido el CITpax desde sus inicios, un espacio de intercambio y diálogo, de búsqueda de puntos de encuentro entre posiciones opuestas en temas alrededor del proceso; por último, canalizar otros proyectos que respondan a demandas concretas en el marco de Justicia y Paz.

Sobre el Informe de Primera Fase

El Observatorio se desarrolla de manera progresiva. En esta primera fase y este primer informe el trabajo se concentró en ciertas temáticas y ciertas instituciones, en particular, la Fiscalía General de la Nación y la Alta Consejería para la Reintegración.

El Área de Justicia recoge las principales conclusiones, de fondo y operativas, derivadas de la asistencia y relatoría de cincuenta versiones libres en Bogotá, Barranquilla y Medellín. El Área de DDR hace un diagnóstico, a partir de entrevistas a autoridades locales, de policía y centros de servicio de la Alta Consejería para la Reintegración, de la situación de la región Caribe tanto en relación con la desmovilización, como con la apropiación a nivel local del proceso de reincorporación. El Área de Políticas Públicas, finalmente, hace una valoración del proceso observando los cursos de acción que desde el gobierno y las diferentes ramas del poder público se han trazado y que han terminado por fortalecer o debilitar el adecuado desarrollo del proceso. Incluye una contribución especial que analiza la política de tierras en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Las víctimas son uno de los principales actores de referencia para el trabajo del Observatorio. Las tres áreas han trabajado desde el primer momento considerando el carácter transversal del tema de víctimas en todo el proceso. Sin embargo, desde hace pocos meses hemos iniciado un ejercicio para crear, adicionalmente, un Área que se dedique específicamente a la perspectiva de las víctimas y al seguimiento al proceso desde este enfoque particular. En próximos días tendrán lugar una serie de talleres con el fin de diseñar la metodología y los indicadores con organizaciones de víctimas. Ello, por supuesto, sin dejar de lado la transversalidad del tema en todas las actividades del Observatorio.