

Los lados desconocidos de la Ley de Justicia y Paz

David Camilo Bernal Herrera
Egna Catterine Bohórquez Ramírez
María Fernanda Cajamarca Muñoz
Luz Ángela Zarta Montaña*

... [Los] terratenientes, narcotraficantes, grupos de ultraderecha y militares [...] tienen, en Colombia, una larga tradición de desapariciones, asesinatos, torturas, expropiaciones de tierras, etc. Han logrado incluso que se exilien dirigentes y activistas de grupos de derechos humanos a los que estos cuerpos de asesinos acusan de terrorismo y/o de izquierdismo, pretendiendo con ello no sólo la deslegitimación de los derechos humanos sino, además, justificar el crimen y el terror en que tienen sumida a gran parte de la población colombiana (Nizkor, 2008).

La Ley de Justicia y Paz se crea en el año 2005, promovida por el presidente Álvaro Uribe Vélez en su primer periodo de gobierno con el fin de crear un mecanismo de paz por medio de la justicia transicional, la cual fue entendida como un proceso de cambio que pretendía que se pasara de una situación de violación sistemática de los derechos humanos a una de desarme e incorporación a la vida civil de los miembros de grupos insurgentes, a favor del bienestar social y la búsqueda de la paz y la reconciliación.

Así, en la Ley de Justicia y Paz¹ (Ley 975 del 25 de julio de 2005):

... se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la

consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios (Congreso de la República de Colombia, 2005).

En estas disposiciones se encuentran inicialmente los principios y definiciones que aclaran el papel de los diferentes actores del conflicto, y se establecen los derechos a los que éstos tienen acceso.

La Ley 418 de 1997 ya había indicado los instrumentos suficientes para lograr la convivencia y eficacia de la justicia; en ella se había establecido qué se entiende por agentes del conflicto, qué por grupo insurgente o alzado en armas, así como las condiciones necesarias para que sus miembros puedan acceder a beneficios judiciales. Por su parte, la Ley 975 de 2005 también establece los requisitos para adherirse al programa de desmovilización, define qué contempla dicho programa, y se refiere especialmente a todas las personas víctimas del mismo², a los mecanismos de investigación y judicialización de los individuos acogidos a esta ley, a las instituciones encargadas de los procesos, a la vigencia de la misma, entre otros temas de suma importancia y gran difusión en la actual situación de conflicto interno en Colombia.

* Estudiantes de VII semestre de Economía, Universidad Central.

¹ Esta norma fue precedida por la Ley 782 de 2002, que reforma la Ley 548 de 1999 y a su vez reforma el Acto Legislativo 418 de 1997.

² Entiéndase por víctima: "... persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial [...] sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la Ley". En esta clasificación también pueden ser incluidos los miembros de la Fuerza Pública, y sus cónyuges y familiares en primer grado de consanguinidad (Congreso de la República, Ley N.º 975 de 25 de julio de 2005, art. 5).

El diseño de una legislación, que surge de la preocupación del Estado por disminuir el conflicto, y por prevenir, solucionar, compensar o reparar a las víctimas por daños psicológicos o físicos, constituye un gran avance, ya que se venía de un proceso de indiferencia caracterizado por el colapso del sistema judicial, que condujo a que muchos crímenes quedaran impunes y a que los beneficiados fueran los victimarios y no las víctimas.

El presente artículo tiene como objetivo brindar una serie de argumentos al lector, que le permitan probar la eficiencia de la ley a partir del análisis de cifras relacionadas con el conflicto y de las apreciaciones de diferentes actores que tienen participación activa en este proceso y en el desarrollo social.

¿Es éste uno de los casos típicos en que el papel aguanta todo?

La Ley de Justicia y Paz ha causado gran polémica, debido a que fue diseñada con el fin de favorecer a las posibles víctimas de hechos delictivos realizados por personas asociadas a actividades ilícitas o por grupos al margen de la ley; sin embargo, éste no resultó siendo su objetivo principal, ya que la reparación a las víctimas es apenas una de las fases a las cuales se quiere llegar en el proceso. Para lograrla, se ha diseñado un plan de beneficios que incentivan al victimario a declarar y así obtener información que permita la localización de cuerpos, identificación de las víctimas, fuentes de ingreso de los grupos paramilitares, expropiación de tierras por parte del Estado, entre otros.

Aunque la Ley de Justicia y Paz no sea concebida como política pública, su objetivo principal es lograr la convergencia hacia la paz y servir de fase previa a la reparación a las víctimas. Si se llegase a cumplir esta ley eficientemente se generaría una externalidad positiva, porque conllevaría un desarrollo social por medio de la disminución de la violación de los derechos humanos. Sin conflicto y con una reparación completa (física y psicológica), los problemas sociales derivados si bien no desaparecerían sí podrían reducirse significativamente.

En este escenario, las declaraciones de los victimarios podrían llegar a ser efectivas, si no existieran distorsiones como la extradición, las penas anticipadas, la corrupción, el miedo, entre otros. No obstante, confiar en la veracidad de las confesiones de personas que han cometido crímenes de lesa humanidad y que han violado muchos de los derechos humanos fundamentales de los colombianos es algo paradójico para una sociedad donde lo reinante es la inseguridad y la corrupción. Resulta entonces contradictorio que una reparación a las víctimas se encuentre dependiendo de la buena voluntad de los causantes de los daños y no de un sistema judicial justo conducido por el Estado.

Adicionalmente, un proyecto de estas dimensiones debe ser garantizado mediante la asignación de una considerable cantidad de recursos, y justamente esto no se ha podido concretar a pesar de las expropiaciones a jefes de grandes carteles de narcotráfico y a los jefes paramilitares influyentes; esto último ha causado numerosos escándalos y cuestionamientos a los funcionarios. Además, el proyecto genera inconformidad en las víctimas por los beneficios ofrecidos a los victimarios.

A lo anterior se debe agregar lo que se observa en las ciudades, que se suponen son sinónimos de desarrollo y avance económico, que día tras día se han convertido en centros a donde migra la población perturbada por los grupos alzados en armas, los narcotraficantes y otros delincuentes, con lo cual se afecta la dinámica social y económica de estas capitales; se ocasiona una preocupación particular en los individuos que normalmente habitan estas ciudades, debido a que el conflicto persiste y las víctimas cada vez aumentan, y se hace más notoria la imposibilidad de reparación.

¿Quiénes giran alrededor de la Ley de Justicia y Paz?

Para comprender el proceso que conlleva la Ley de Justicia y Paz es necesario reconocer a los actores. Con ese fin introduciremos la categoría de *stakeholders*. Según la propuesta de Mitchell, Agle & Wood, los

stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Los actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados) no son *stakeholders* (Falção Martins y Fontes Filho, 1999: 9).

En primer lugar se encuentra el *Estado*, que para este análisis se compone del Poder Ejecutivo y de algunas entidades como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Se caracteriza por ser un *stakeholder expectante dominante*, ya que posee los atributos de poder y legitimidad (y, por ende, define los procedimientos que se siguen frente al conflicto) y sus decisiones e intereses deben ser de carácter imparcial. Estas características también se le asignan al *sistema judicial*, que corresponde al segundo actor.

Siguiendo con la línea de entidades se encuentra el tercer actor, denominado *ONG o fundaciones*, diseñadas unas para el apoyo a las víctimas y otras para los victimarios. Entre ellas se encuentran la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, la Fundación País Libre y la Fundación Antonio Restrepo Barco; estas organizaciones tienen como único atributo la legitimidad, son un *stakeholder latente discrecional* y su función depende del reconocimiento por parte del Estado y de la población civil.

Finalmente se encuentran los victimarios y las víctimas. Los primeros comprenden los atributos de poder y urgencia y son clasificados como un *stakeholder expectante peligroso*; y ejercen coerción de forma hostil. Por su parte, las víctimas presentan el atributo de urgencia y son clasificadas como un *stakeholder latente exigente*, debido a la inconformidad que presentan acerca de su situación actual.

Los *stakeholders* mencionados pertenecen tanto al sector público como al sector privado y tienen, cada uno, influencia sobre el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, por medio de la crítica o de las funciones que desempeñan en el proceso. Esta relación directa puede llevar a pensar que la Ley 975 de 2005 cumple objetivos específicos de la política pública, tales como transferencia de bienestar e intervención legítima de los sectores privado y público.

La ley está establecida bajo una normatividad clara y logra cierto grado de afectación a la población. Sin embargo presenta un problema de definición, ya que no fue concebida como una política pública para la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario para la búsqueda del desarrollo social, sino como un método de solución del conflicto y conciliación en Colombia.

De acuerdo con lo planteado, la Ley de Justicia y Paz busca cambiar las reglas de juego para la transformación de conductas y del contexto social, al afectar las zonas más vulnerables del conflicto y reducir los fenómenos que se presentan por esta razón.

Sin embargo, el desarrollo de esta ley no está bajo una supervisión constante que permita identificar las fallas e inconsistencias en la aplicación y diseño de dicho estatuto y realizar los consiguientes replanteamientos y/o modificaciones de la misma. Podemos observar que desde su creación en el 2005 y su ejecución en el 2007, la ley no ha presentado ningún proceso de evaluación.

Lo anterior se apoya en las diferentes posiciones planteadas por entidades asociadas al desempeño de la Ley de Justicia y Paz, como la Alianza Iniciativa de las Mujeres por la Paz y la Fundación Restrepo Barco³, las cuales, en cabeza de sus representantes, coinciden en su posición frente a la evaluación y las complicaciones del diseño de la ley; por otra parte,

³ La Alianza Iniciativa de las Mujeres por la Paz, la Fundación Restrepo Barco y la Fundación País Libre dan diversas opiniones según el enfoque de sus campos de acción. Por una parte, las entidades encargadas de la atención a las víctimas se concentran en la reparación, y sus críticas se dirigen hacia las falencias que presenta la ley frente al tema. Otro tanto hacen las fundaciones encargadas de apoyar a los victimarios (reinsertados) y las entidades que apoyan la función del Estado desde la implementación de la ley.

entidades como la Defensoría del Pueblo mantienen la posición de que la ley no debe estar sujeta a una vigilancia estricta, ya que se encuentra en la etapa de aplicación y, de una u otra forma, se han obtenido resultados no esperados pero alentadores que han ayudado a la reparación de las víctimas.

Sin embargo, dichas organizaciones tienen la misma percepción de la Ley de Justicia y Paz, ya que la definen como un mecanismo de consecución de paz en medio de un proceso de desmovilización, que no fue creado para proteger los derechos humanos y, mucho menos, para producir un desarrollo social. A la vez, se obtuvo un consenso de que el desarrollo social sólo es posible por medio de la aplicación de políticas públicas diseñadas para los problemas estructurales del país. La razón es que, por sí sola, una política no produce desarrollo, pero si viniera acompañada de un conjunto de políticas que actúan de forma sistemática y no aisladamente como ha venido sucediendo hasta el momento, se producirían resultados eficientes y eficaces para el país.

Por otro lado, estas entidades también perciben que se han logrado grandes avances en la obtención de datos a través de las versiones libres, las cuales han permitido la identificación de víctimas y los hallazgos de fosas comunes, entre otros detalles de vital importancia para la solución del conflicto, que antes de la creación de la ley eran imposibles de obtener. Pero estos avances no han finalizado en una reparación óptima de

las víctimas y lo que se ha obtenido hasta el momento es una mayor degradación de las condiciones iniciales de vida y un olvido de los derechos humanos por su continua violación.

Para poder evaluar los argumentos de estas entidades sobre la eficiencia de la Ley de Justicia y Paz en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, se deben observar los resultados que ha tenido hasta el momento, en los casos tramitados bajo dicha ley, la cantidad de versiones libres, las fosas encontradas, entre otros. Los resultados obtenidos hasta el momento no son satisfactorios si se tiene en cuenta el tiempo de aplicación de la ley y, al mismo tiempo, su interpretación es confusa debido a que el Gobierno y las diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) presentan estadísticas que difieren unas de otras, lo cual complica aún más la comprensión de la realidad nacional y la efectividad de las acciones del Estado.

El que no coincidan los datos no es el principal problema. La dificultad mayor estriba en que todos revelan información que no es satisfactoria. Por esta razón se debe evaluar la capacidad de acción que tiene la Ley de Justicia y Paz en cuanto a reparación, es decir, el derecho de las víctimas a conocer las acciones de los victimarios en la restitución, identificación, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición de las conductas, a pesar de que dicha ley no fuera pensada para estas personas.

¿Qué dicen las cifras sobre la Ley de Justicia y Paz?

Miembros AUC postulados	2.913
Comandos AUC postulados	25
Miembros AUC privados de la libertad postulados	651
Miembros AUC desmovilizados individuales postulados	32
Postulados subversión (FARC, ERP, ELN, EPL, ERG)	90
Total de postulados	3.711

Fuente: Fiscalía General de la Nación, 13 de marzo de 2009.

El cuadro anterior presenta el número de casos tramitados bajo la Ley 975 de 2005. En él se pueden ver los diferentes grupos ilegales que se acogieron a la Ley de Justicia y Paz. Se puede observar que una abrumadora mayoría de los casos tramitados pertenecen a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)

con un 97% del total de los postulados, cifra que las convierte en el grupo armado con mayores resultados en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, mientras que el 2,43% restante representa los casos tramitados de los demás grupos subversivos como las FARC, ERP, ELN, entre otros.

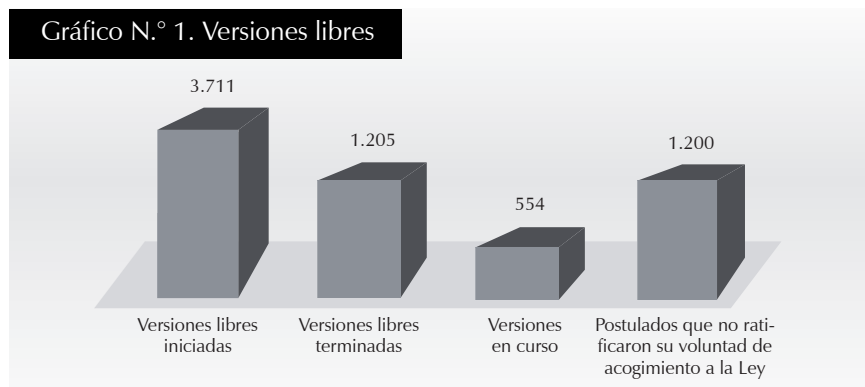
Cuadro N.º 2. Relación de postulados y versiones libres		
DETALLE	CANTIDAD	PORCENTAJE
Total postulados por el Gobierno	3.711	100%
Versiones libres terminadas	1.205	32,5%
Postulados que no ratificaron su voluntad de acogimiento a la Ley	1.200	32,3%
Versiones libres y terminadas en firme	5	0,13%

Fuente: cálculos elaborados por la consultoría Corviva, con base en información de la Fiscalía General de la Nación- Unidad de Justicia y Paz, 13 de marzo de 2009.

En el cuadro N.º 2 se pueden observar de forma más detallada los resultados de la evolución de la Ley de Justicia y Paz; se muestran los mecanismos de judicialización que contemplan las versiones libres de los grupos insurgentes. En esta gráfica se observa que al amparo de esta ley se ha llevado a cabo un total de 1.205 versiones libres pero sólo 5 han llegado a su finalización. Además se observa que el 32,3% de los postulados no se acogieron definitivamente a los beneficios del estatuto. Esto hace pensar que los victimarios o bien no tuvieron los incentivos suficientes o quizá no resultó tan ventajoso para ellos acogerse

a la Ley, ya que siguen siendo parte de grupos armados ilegales.

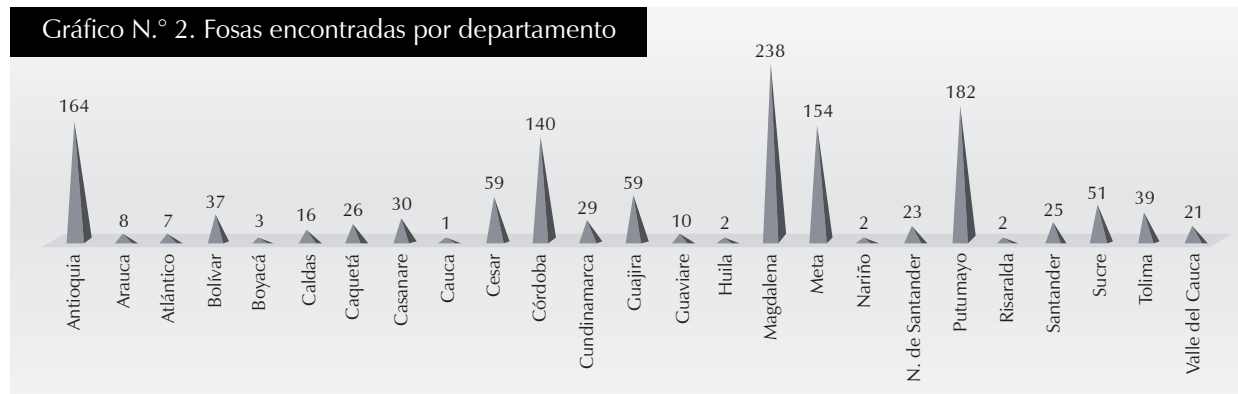
Esta información se confirma con el gráfico siguiente, en el que se muestra el comportamiento de las versiones libres. En primer lugar se observa que existen 554 casos en proceso, 1.205 terminados y 1.200 casos que no se acogieron a la Ley. Se observa una efectividad del sistema judicial poco deseable y una capacidad muy baja de abarcar al mismo tiempo todos los procesos; sin embargo, a pesar de la poca velocidad de estos trámites, muchos de los victimarios mantienen la voluntad de seguir en el proceso de Justicia y Paz.



Fuente: cuadro N.º 2.

Cabe resaltar que desde la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, el número de fosas encontradas ha aumentado gracias a las declaraciones realizadas en las versiones libres. Por ello, a continuación se presenta el gráfico del número de fosas encontradas en diferentes departamentos de Colombia, cuyos mayores índices se presentan en Magdalena, Putumayo, Córdoba y

Antioquia. No obstante, hay que señalar que algunas fosas se han encontrado en territorios alejados del conflicto armado, como Cundinamarca, donde se ha hallado un total de 29 fosas, lo que constituye un caso extraño debido a su posición geográfica y a que en este departamento se ubica el centro tecnológico y de desarrollo del país (Bogotá D. C.).



Fuente: Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 30 de septiembre de 2008.

En cuanto a la relación de víctimas y delitos, se puede establecer como hecho principal el que uno de los delitos más comunes sea el homicidio, que representa el 66,8% del total; en segundo lugar se encuentra el desplazamiento forzado, con el 15,6%. Esto lleva a pensar que la mayoría de víctimas se encuentran relacionadas con lesiones psicológicas, porque los delitos

más frecuentes son los asociados con la pérdida de algún ser querido y, en especial, de individuos cabeza de hogar, ya que el 70% de las víctimas sobrevivientes del conflicto armado son mujeres; es decir, actualmente existen casi 110.000 mujeres que han perdido algún ser querido (Alianza Iniciativa Mujeres Colombianas por la Paz, 2009).

Cuadro N.º 3. Víctimas por delito

TIPO DE DELITO	Cantidad	%
Homicidio	112.333	66,8%
Desplazamiento forzado	26.195	15,6%
Desaparición forzada	16.632	9,9%
Contra el patrimonio económico	7.096	4,2%
Lesiones personales	2.319	1,4%
Constreñimiento ilegal	539	0,3%
Extorsión	1.058	0,6%
Terrorismo	187	0,1%
Delitos sexuales	140	0,1%
Secuestro	772	0,5%
Otros	819	0,5%
Total	168.090	100,0%

Fuente: Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 31 de octubre de 2008.

En último lugar se presenta la evolución de víctimas por año desde la expedición de la Ley 975 hasta octubre de 2008. El año 2005 presenta un número reducido de registros, pero esta cifra se incrementa en

2006 hasta superar las 20.000 víctimas; el año 2007 muestra la cifra más alta de víctimas (más de 96 mil afectados) (Alianza Iniciativa Mujeres Colombianas por la Paz, 2009).

Cuadro N.º 4. Registro de víctimas por institución, 31 de octubre de 2008

INDICADOR	Detalle	Cantidad	%
Recibidos por año	2005	302	0,19%
	2006	21.924	13,99%
	2007	96.569	61,60%
	2008	35.436	22,61%
	S.t.	2.527	1,61%
Registrados / Recibidos Fiscalía		59.369	38%
Registrados / Recibidos Personería		48.475	31%
Registrados / Recibidos Defensoría		9.892	6%
Registrados / Recibidos CNRR		3.888	2%
Registrados / Recibidos por otras instituciones		30.539	19%
Recibidos / registrados sin identificación de autoridad receptora		1.427	1%
Procuraduría General de la Nación		3.168	2%

Fuente: Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, 31 de octubre de 2008.

Conclusiones y recomendaciones

Finalmente, es posible concluir que la Ley de Justicia y Paz debe ser concebida como un mecanismo de acción más que como una política pública, porque está dirigida sólo a la solución del conflicto y, aunque esto produzca como externalidad positiva desarrollo social, no es su objetivo principal. A su vez, se aprecia que dicha ley se encuentra en una primera fase relacionada con su divulgación y la aplicación de beneficios a los victimarios, pero este estatuto no ha llegado a una etapa de finali-

zación que conlleve la reconciliación y reparación definitivas.

No obstante, así no se considere la Ley de Justicia y Paz como una política pública, ésta debería estar sujeta a un proceso de evaluación constante acompañado de reformas y modificaciones de acuerdo con el contexto y la visión de los actores mismos, teniendo en cuenta que el proceso puede tomar rumbos inesperados. Igualmente, se deben diseñar mecanismos más eficientes de intervención respecto a la vigilancia y destino de los fondos relacionados con el programa.

Bibliografía

- Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (2009). Documento Público N.º 4. “Justicia y seguridad para las víctimas del conflicto armado. Análisis con perspectiva de género”. Bogotá: Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz - IMP.
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley N.º 418 de 26 de diciembre de 1997. *Diario Oficial*, 43.201.
- Congreso de la República de Colombia (2005). Ley N.º 975 de 25 de julio de 2005. *Diario Oficial*, 45.980.
- Falção Martins, Humberto, y Fontes Filho, Joaquim Rubens (1999). “¿En quién se pone el foco? Identificando *stakeholders* para la formulación de la misión organizacional”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 15, 1-18.
- Mitchell, R., Agle, B., y Wood, D. (1997). “Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts”. *Academy of Management Review*, 22: 853-886.
- Nizkor (2008). *Conflicto armado y paramilitarismo en Colombia*. Madrid: Nizkor. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>. Consultado el 29 de mayo de 2009.