

**PALABRAS DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, DOCTOR
EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN**

**PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PRIMERA FASE DEL PROYECTO
“SEGUIMIENTO Y CONTROL PREVENTIVO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN
MATERIA DE DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN”**

Hotel Tequendama, Salón Esmeralda, Jueves 15 de Junio de 2006

La situación que enfrenta actualmente Colombia es quizás una de las más complejas de los últimos tiempos. No obstante, también es esperanzadora, en la medida en que el país se confronta con la posibilidad de avanzar en un proceso de reconciliación, el cual exige de todos los colombianos el mayor grado de responsabilidad, mesura y rigurosidad frente a los compromisos políticos y jurídicos que tiene el Estado con la sociedad colombiana y con la comunidad internacional.

Un país, que se ha visto enfrentado a gruesos sectores de la población fuertemente armados, financiados con recursos del narcotráfico, que arguyen unos la necesidad de derrocar las instituciones que han propiciado injusticia social y otros la defensa de esas mismas instituciones, es un país que reclama un proceso de reconciliación que allane el camino para una paz duradera, fundada en principios tales como la dignidad, la igualdad, la solidaridad y la participación.

En esta perspectiva, Colombia está legitimada para continuar con las iniciativas de paz impulsadas desde el Gobierno Nacional convocando al efecto a todos los actores armados al margen de la ley, siempre y cuando estas iniciativas se constituyan en componente de un amplio proyecto de reconciliación y paz y se supediten de manera estricta a la Constitución y a los estándares que consignan los tratados internacionales que en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional Penal se han ratificado de forma libre, independiente y autónoma con la comunidad de naciones.

Esas iniciativas responden a esa disciplina especializada en el ámbito de los Derechos Humanos que conocemos como **justicia de transición**, la cual no es otra cosa que el esfuerzo que hace una sociedad para reconstruirse y para avanzar en el proceso que la reencuentre con la democracia, o, en el caso colombiano, en la superación de un conflicto tan cruento e inhumano que hace que la aspiración máxima sea la garantía de no repetición.

La justicia de transición se caracteriza por ser una creación propia y singular de la sociedad que se ve abocada a recurrir a ella, de ahí que de ninguna manera

pueda entenderse como “(...) una imposición universalista que desconoce realidades culturales muy diversas (...)”¹.

No obstante, la singularidad y excepcionalidad de un esquema de justicia transicional, orientado a la reconciliación nacional no justifica un modelo sustentado en la negación de la necesidad de la verdad histórica, y de la urgencia, de que los victimarios contribuyan a ese propósito, pues lo contrario sólo nos conduciría a una falacia que aumentaría aún más la desconfianza y la animadversión.

La justicia de transición exige de los Estados la búsqueda y difusión de la verdad, programas de reparación integral para las víctimas, que no pueden ser reducidos a una mera indemnización ni ser condicionados a la renuncia de otros derechos y el diseño de modelos excepcionales de aplicación de la justicia, que si bien admiten la flexibilización de principios como el de proporcionalidad e igualdad, no pueden constituirse en paradigmas de impunidad que profundicen el dolor y el rechazo y en consecuencia impidan la cicatrización de las heridas.

El dilema no es entre verdad y justicia, pues surge inevitablemente el imperativo ético que supone la rendición de cuentas, lo cual descarta, desde luego, una reconciliación cimentada en el olvido y el perdón incondicional, que no le exige al infractor manifestaciones de arrepentimiento ni voluntad expresa y sincera de contribuir con la reparación de las víctimas.

No se trata de venganza, pues nada más alejado del concepto jurídico de justicia que esa aspiración primaria del ser humano, la justicia, no lo olvidemos, precisamente pretende expropiar de ese ejercicio al ciudadano agraviado que la reclama.

Nuestro país, después de décadas de dolor y sufrimiento ha optado por impulsar un modelo de justicia transicional, propósito en el que estamos comprometidos todos los colombianos y para el cual contamos con el apoyo de la comunidad internacional.

Así, el marco normativo que rige actualmente ese propósito es el corolario de un proceso de producción de normas, con las que se ha pretendido garantizar un camino a la paz atendiendo situaciones de coyuntura, lo que ha hecho que sean insuficientes para superar una situación altamente compleja. Es el caso de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, a su vez modificada por la Ley 782 de 2002, el decreto 128 de 2003, normas a las que se agrega la Ley 975 de 2005, conocida como “Ley de Justicia y Paz” y el decreto 4760 de 2005 que lo reglamenta, así como los pronunciamientos jurisprudenciales que en mucho han contribuido a nutrir, corregir y reorientar esa normativa.

¹ MAGARRELL, Lisa / FILIPPINI, Leonardo (2006): *El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana*. Lima: Internacional Center for Transitional Justice (ICTJ).

Con el ánimo de contribuir al fortalecimiento del esquema de justicia transicional que impulsa nuestro país y específicamente de las políticas públicas que se han diseñado para alcanzar la paz y la reconciliación, en el 2005 la Procuraduría General de la Nación, con el apoyo de AID/MSD, inició un programa de seguimiento, monitoreo, verificación y control preventivo a las políticas de desmovilización y reinserción definidas por el marco jurídico antes mencionado.

El mismo desarrolló cinco componentes, a través de los cuales nuestra entidad se propuso realizar una evaluación del marco normativo citado anteriormente, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional penal; realizamos igualmente un ejercicio sistemático y riguroso de seguimiento y evaluación a las políticas públicas, orientadas a garantizar los derechos patrimoniales de las víctimas del conflicto, especialmente el derecho a la tierra, así como de las políticas orientadas a otorgar beneficios de orden administrativo a los victimarios que hacen dejación voluntaria de las armas e ingresan a los programas de desmovilización, desarme y reinserción; el reconocimiento de beneficios jurídicos a los desmovilizados fue objeto de un minucioso seguimiento que nos permite hoy, como Ministerio Público, garantizar una intervención idónea, oportuna y efectiva en defensa del orden jurídico, especialmente de los derechos de las víctimas, sin descuidar, desde luego, los derechos de los victimarios que al acogerse al proceso adquieren el estatus de excombatientes, como tales sujetos de protegidos por el DIH.

Especial atención tuvieron los programas y políticas públicas diseñadas para proteger los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, en quienes reconoce la Procuraduría sujetos de especial protección.

Los resultados de este proyecto, están sustentados en los informes suministrados por las autoridades públicas responsables de la materia, se encuentran consignados en los dos volúmenes que entregamos hoy a la sociedad colombiana, a las autoridades del Estado y del Gobierno Nacional que tienen responsabilidad en la materia y a la comunidad internacional, con el objeto, repito, de contribuir al fortalecimiento de esas políticas, las cuales en la medida que estén estrictamente supeditadas al marco jurídico nacional e internacional abrirán las puertas a la paz y a la reconciliación.

La evaluación del marco normativo del actual proceso de desmovilización y reinserción, a la luz de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional penal, nos permitió, por ejemplo, observar una clara tendencia en el marco jurídico de la desmovilización a restringir la definición de víctima, pues no se incluyen algunas de las personas protegidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Así se lo hicimos saber al Congreso de la República y a la Corte Constitucional, la cual en sentencia C-370/06², amplía esa

² Corte Constitucional, comunicado de prensa, mayo 18 de 2006.

definición acogiendo los estándares del derecho internacional vigentes sobre el tema.

En lo referido al derecho a la reparación integral de las víctimas, insistimos en la necesidad de diseñar mecanismos efectivos de contribución de los desmovilizados a la reparación de las mismas, lo que pasa necesariamente por la devolución de los bienes adquiridos lícita e ilícitamente, por la información objetiva, veraz y oportuna de los crímenes cometidos y del lugar en que se encuentran los desaparecidos y secuestrados y por la supresión de algunas formas de “autoreparación”, que se encontraban, por ejemplo, en la ley 975 de 2005.

La contribución de los victimarios trasciende aspectos meramente materiales, pues quizá el anhelo más sentido de la mayoría de las víctimas, está en el ámbito moral, en la ubicación de los restos mortales de sus familiares y en la reivindicación de su buen nombre, por ejemplo.

Una de las preocupaciones más sentidas en la comunidad nacional e internacional respecto del modelo de justicia de transición por el que optó nuestro país, es la que tiene que ver con la efectividad de la investigación y el juzgamiento diseñados para el efecto; se cuestionan con insistencia por ejemplo, los cortos plazos que atribuye la ley para esas etapas procesales, las cuáles por esa razón, no garantizarían el esclarecimiento de la verdad procesal y la protección adecuada de los derechos de las víctimas.

Sobre el punto la Procuraduría advirtió la necesidad de entender el esquema de transición como susceptible de ser complementado con la normatividad nacional e internacional correspondiente, dando aplicación a las normas contenidas en la ley 906 de 2004 que reconoce **los derechos de las víctimas frente a la administración de justicia penal**, permitiendo que éstas hagan parte del proceso desde el momento de su iniciación, lo que garantiza su participación sin restricciones, tal como lo señaló la Corte Constitucional cuando se refirió a las normas correspondientes en la reciente sentencia C-370/06³.

La doctrina y la jurisprudencia establecen como esenciales a los procesos de justicia transicional, la búsqueda y difusión de la verdad histórica, el diseño, impulso y desarrollo de programas de reparación integral y el fortalecimiento institucional orientado a la realización de los derechos, en esa perspectiva el legislador creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (artículo 51, ley 975 de 2005), a la cual se le asignaron importantes funciones de orientación política y de recomendación al Estado, en perspectiva de fortalecer sus instituciones para el cumplimiento de las tareas que a ellas corresponden con miras a la paz y la reconciliación.

³ Corte Constitucional, comunicado de prensa, mayo 18 de 2006.

En nuestro criterio una lectura ajustada y realista de las funciones que se atribuyen a la Comisión, implica para ésta la enorme responsabilidad de desarrollar criterios y recomendaciones que nutran y reorienten en muchos casos la actividad de las distintas instituciones y servidores públicos, entre ellas lo que sería un Programa Nacional de Reparación a mediano y largo plazo, viable en términos de ejecución y ajustado al ordenamiento jurídico, lo que supone rigurosos trabajos de investigación, seguimiento y verificación que por su legitimidad convoquen a su cumplimiento más allá del carácter vinculante de las mismas.

La efectividad de la Comisión depende en gran medida de la aproximación y credibilidad que ella propicie y genere con la sociedad, para eso requiere de todo el apoyo, no sólo del Gobierno Nacional y de la comunidad internacional, sino de la nación en su conjunto, y estoy seguro que ésta lo brindará si percibe condiciones de autonomía e independencia que garanticen la realización de su trabajo en pro de las víctimas y de la verdad.

En cuanto al Fondo para la Reparación de las Víctimas, tuvimos oportunidad, junto con el señor Contralor General de la República, de presentarle al Gobierno Nacional algunas precisiones en relación con la gestión y ejecución de los recursos asignados al mismo, orientadas a lograr que dicho mecanismo contribuya de manera efectiva a la realización de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las víctimas y la sociedad.

Señalamos, por ejemplo, que la gestión y ejecución de los bienes o recursos que a cualquier título entreguen las personas o grupos armados al margen de la ley, así como de los recursos provenientes del presupuesto nacional, y de las donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras, que tengan como destino el Fondo para la Reparación de las Víctimas (Art. 54, ley 975 de 2005), son responsabilidad directa e intransferible del Alto Consejero Presidencial para la Acción Social, y anunciamos nuestra disposición inmediata a colaborar en el propósito de la mejor utilización de ese instrumento, creando al efecto una comisión especial que acompañará la gestión y ejecución de los recursos del Fondo.

Seguimiento a las políticas públicas diseñadas para la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales, el derecho a la tierra.

En cuanto al componente relativo al seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto armado en materia de bienes patrimoniales, el resultado de la investigación evidencia que hoy día la realización práctica del derecho a la reparación integral exige cambios y replanteamientos en la estructura del Estado, con el fin de superar la debilidad del actual marco normativo que parte de la subsidiaridad que se otorga al Estado en el proceso de reparación, dejando esta obligación en cabeza del victimario en primera instancia y, la carga de la

prueba en la víctima, a través de un incidente de reparación, de corta duración, que deja a aquella en una preocupante situación de desventaja y desprotección.

El derecho a la reparación puede efectivizarse a través de distintas modalidades por orden de prioridad: La restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. No obstante la restitución, según este informe, ofrece especiales dificultades que seguramente llevarán a que la indemnización se privilegie como forma de reparación. Aún así, el futuro de este mecanismo parece complicarse ante las realidades que tangencialmente expresaré en esta intervención:

La primera, tiene que ver con la ausencia de información unificada, confiable y actualizada que se constituya en fuente de prueba.

El 76% de la Población Desplazada tenía al momento de su éxodo derechos vinculados a la tierra, de donde se destaca que el 69% de la población no cuenta con título de propiedad registrada, ya que en Colombia se ha dado prelación a otras formas de relación con la tierra, como la posesión o la ocupación, esquemas que no cuentan con mecanismos de protección adecuada. Tampoco existe, como lo revela el informe, registro o inventario sobre predios urbanos abandonados, ni relación de bienes muebles de las víctimas.

La disparidad en cifras tanto de población desplazada, número de hectáreas despojadas, como extensión de las mismas, impide diagnosticar el esfuerzo económico y financiero que demanda el proceso de reparación.

Por ejemplo, las cifras en materia de hectáreas despojadas oscilan entre 2.6 millones de hectáreas según la Contraloría General de la República - para el caso conservador -, y 6,8 millones de hectáreas según Acción Social. En cuanto a número de personas desplazadas, la cifra varía entre 1.700.000 mil personas, según la Contraloría y 2.192.000 según CODHES con una diferencia de 460 mil personas. Finalmente, respecto del tamaño promedio de los predios abandonados la Contraloría calcula entre 5 y 10 ha, Acción Social estima el área media en 21 ha. Y como se refleja en nuestro estudio a partir de los 101 inmuebles entregados por el Bloque Catatumbo, 64 tienen una superficie entre 20 y 70 ha; 26 entre 70 y 100 y sólo 2 están por debajo de las 20 ha, mientras 1 supera las 300 ha.

Lo anterior, supone una fluctuación de los cálculos que pueden realizarse para efectos de determinar el costo de la reparación, según se tome el escenario de la Contraloría, suma que oscilaría entre \$ 8 y \$ 12 billones de pesos, frente al cálculo efectuado a partir de los datos aportados por Acción Social, donde el costo de reparación se estiman entre \$12 y \$21 billones de pesos.

Lo expuesto es producto del desorden de los registros oficiales y la inoperancia de los mecanismos de protección de bienes de la población desplazada, que son aspectos de inmediata revisión para el ejecutivo. El Registro Único de predios - RUP -, debe actualizarse pues a la fecha sólo cuenta con un registro de 1354

predios para un total de apenas 70 mil hectáreas frente a las posibles 6.8 millones de que da cuenta Acción Social.

En cuanto a declaratorias de desplazamiento o inminencia de riesgo de desplazamiento que tiene por objeto hacer un inventario de bienes de personas que se vean en tales situaciones, sólo se han registrado 7 experiencias en el país, dos de las cuales han sido promovidas por la Procuraduría, manteniéndose aún un significativo nivel de resistencia por parte de la fuerza pública, que manifiesta que estratégicamente no es viable la movilización de tropas dentro de ese contexto.

De otro lado, el Registro de la Población Desplazada - SUR -, revela deficiencias en la captura y manejo de la información. Así, de 1'181.000 personas inscritas en el SUR, menos del 30% se encuentran identificadas con su número de cédula. La falta de articulación de este sistema con entidades como Registro, Catastro, DIAN, secretarías de hacienda y demás entidades, impide validar la información diligenciada, de manera que, se presenta la posibilidad de beneficiar personas que no tienen la calidad de víctimas, como en efecto lo detectó la Procuraduría en los casos de adjudicación de tierras por parte de INCODER en los municipios de San Martín, Restrepo y Puerto López en el Departamento del Meta.

En segunda instancia se presenta un atraso en relación con los programas de adjudicación de tierras: De las 150 mil hectáreas planeadas para entregar a 15 mil familias, a diciembre de 2005, sólo se habían adjudicado 58.851 hectáreas para 5.187 familias.

Por su parte, de las tierras que provienen de los procesos de extinción del dominio se previeron 110 mil hectáreas como insumo del programa de acceso a tierras. Sin embargo, a diciembre de 2005 la Dirección Nacional de Estupefacientes -FRISCO-, transfirió al INCODER tan sólo 18 mil hectáreas, 7.873 de ellas, entregadas a familias desplazadas y 8000 hectáreas (44% de los predios citados) concentradas en manos de cuatro empresas en calidad de de depositarios provisionales designados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Se deberá entonces hacer un esfuerzo de coordinación importante entre la Dirección Nacional de Estupefacientes y Acción Social en punto a evitar que sus respectivos Fondos: el FRISCO y el Fondo para la Reparación, compitan por los mismos bienes objeto de extinción y que se aprenda de la experiencia del primero para evitar los inconvenientes administrativos que a la fecha registra el FRISCO.

En relación con el programa de permutas, dirigido a cambiar los predios de personas desplazadas por otros cuando se opta por la reubicación, después de diez años de creación, no se ha efectuado ninguna permuta a pesar de existir 188 solicitudes de familias desplazadas a las que deberá darse atención inmediata.

Otra debilidad que debe ser de urgente corrección tiene que ver con el atraso en los procesos de actualización de catastro, principalmente en las zonas rurales pues de 3.397 predios sobre los que se tiene recopilada información física y socioeconómica, el 67% no está actualizado. Así mismo, se encontraron dificultades en la información cartográfica, situación que se agrava por la incompatibilidad entre los mapas de diferentes entidades oficiales y que dificulta la delimitación y protección de resguardos indígenas y territorios colectivos.

Ahora bien, debe trabajarse en torno al tema de las cargas económicas que soportan los bienes materia de reparación. Por ejemplo: La cartera agropecuaria que afecta los bienes de muchas víctimas, en su mayoría desplazados, ante la imposibilidad de ser individualizados por las entidades financieras. Ello por cuanto, muchos bienes han debido ser rematados por créditos vencidos de más de 720 días. Adicionalmente, buena parte de los bienes objeto de despojo soportan deudas con los municipios por concepto de impuesto predial, o con operadores de servicios públicos. Deudas que desde el punto de vista práctico no deberían ser asumidas por las víctimas, en tanto las cuantías son tan altas que en algunos casos es mejor renunciar al bien antes que asumir la deuda. La Ley de Justicia y Paz y su Decreto reglamentario, para dar solución a esta realidad, dejó en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la tarea de “invitar” a las entidades acreedoras a llegar a acuerdos de pago. No obstante, este es un deber que tiene que asumir el victimario y que no quedó establecido de manera expresa en la norma.

El informe en este componente evidencia que el reto es grande y que al igual que el Gobierno Nacional, la Procuraduría se encuentra comprometida en aportar, desde su competencia, lo necesario para superar estos escollos.

Niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado.

Como resultado del seguimiento adelantado por la Procuraduría General de la Nación a las políticas públicas de reinserción y desmovilización, se pudo constatar que:

El marco normativo que regula los procesos de desmovilización y reinserción es contrario a los estándares internacionales en materia de infancia.

El seguimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación evidencia que la Ley 975 de 2005, es contraria a los estándares internacionales, ya que concede beneficios jurídicos a los responsables del delito de reclutamiento ilegal de menores de edad, considerado como un crimen de lesa humanidad.

Es importante recordar que en el marco de la Convención sobre los derechos del niño y del DIH, el reclutamiento ilícito de menores le impone al Estado un doble deber: de una parte, la obligación de no reclutar menores en sus filas, y de otra,

la de garantizar que los niños y niñas no sean reclutados por grupos armados al margen de la ley.

Dentro del proceso de negociación que antecede a la desmovilización colectiva, existe una invisibilización de los niños, niñas y adolescentes. Así lo confirman los informes que al respecto se emiten desde el Gobierno Nacional, los cuales se desarrollan en torno a la entrega de armas y bienes y no respecto de la situación de más de 11.000 niños, niñas y adolescentes, que según la UNICEF, es el número aproximado de menores de edad vinculados al conflicto armado interno en Colombia.

Según estadísticas del Gobierno Nacional, en vigencia de la Ley 975 de 2005, se han desmovilizado más de **27.000 personas, de las cuales solamente 212 son niños, niñas y adolescentes** que ingresaron al programa de atención especializado en cabeza del ICBF y que **representa menos del 1% de esa población.**

Por lo anterior, la Procuraduría requirió al Alto Comisionado para la Paz, solicitando que en el marco de las negociaciones con los grupos armados al margen de la ley, se dé estricto cumplimiento a la Ley 975 de 2005 y se haga entrega de los niños, niñas y adolescentes, al menos como requisito de elegibilidad.

Igualmente, y como quiera que es deber de todo servidor público poner en conocimiento los hechos que constituyan este delito, de forma inmediata y ante la autoridad competente, y consecuentes con las obligaciones referidas, en nuestra condición de defensores de los derechos humanos, hemos realizado durante dos (2) años vigilancia preventiva, intervención judicial y administrativa, a los deberes del Estado ya enunciados y con fundamento en los hallazgos, la Procuraduría General de la Nación, este año, presentó denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación por el delito de reclutamiento de menores de edad, contra los grupos armados ilegales: Autodefensas, FARC, ELN, EPL y PRT.

En lo que hace al programa de Atención y Protección a niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado que adelanta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, si bien en su propuesta de atención integral presenta avances y fortalezas, requiere la implementación de sistemas de supervisión y acompañamiento permanentes, así como de mecanismos de articulación entre los defensores de familia que conocen del proceso administrativo y los defensores de familia adscritos a los Juzgados, para el logro de las finalidades propuestas.

En este sentido, se ha requerido a la Dirección General del ICBF, alertando sobre posibles irregularidades en el programa especializado de atención a los jóvenes desvinculados. Lo propio se ha hecho con la dirección del Programa de Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Armados al margen de la ley

del Ministerio del Interior y de Justicia, respecto a la atención de jóvenes remitidos por el ICBF al cumplir su mayoría de edad, ante la evidencia de que de los **238 jóvenes remitidos por el ICBF, solamente 12 se han beneficiado con proyectos productivos, es decir el 5% de esa población**, hechos por los cuales se inició investigación disciplinaria contra el Director del programa.

En conclusión, a pesar de los enormes avances que en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ha tenido el derecho internacional, dado este informe se hace necesario que el país implemente de forma seria y responsable un verdadero proceso de reinserción social que visibilice a los niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado, para evitar que se repita la historia de los procesos de paz de Centroamérica, cuyos países afrontan hoy el fenómeno de las “MARAS” o pandillas juveniles, nutridas fundamentalmente por la invisibilización de los niños en los acuerdos de paz.

Políticas públicas orientadas a otorgar beneficios administrativos a la población desmovilizada y reinsertada.

El proyecto de seguimiento y control preventivo abarcó también las políticas públicas en relación con la población desmovilizada y reinsertada, teniendo en cuenta que éstos son sujetos expresamente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, tal y como lo establece el artículo 4 del Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. En el mismo sentido la Corte Constitucional colombiana, en la Sentencia T- 719 de 2003, ha recalcado que los individuos desmovilizados forman parte de la población civil, y por lo mismo son titulares del derecho a que se proteja su seguridad, en virtud de la Constitución y del DIH.

En cuanto a las desmovilizaciones individuales de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, el proyecto encontró que entre 1999 y noviembre de 2005, 9.881 personas ingresaron al Programa de Desmovilización Individual del Ministerio de Defensa, y que entre agosto de 2002 y noviembre de 2005, ingresaron 8.390 personas, que representan el 85% del total del periodo 1995 - 2005. De éstas el 86% son hombres, 14% mujeres, 82% mayores de edad y 18% menores vinculados al conflicto.

Sin lugar a dudas, el año de más desmovilizaciones fue el 2005. Entre enero y noviembre se desmovilizaron 2.150 personas pertenecientes a grupos armados ilegales, lo que representa el 25.6% del total de desmovilizados del periodo 2002 - 2005.

El presupuesto asignado a este programa para el año 2005, según el Ministerio de Defensa, fue de \$25.820 millones, cuya distribución se hizo de siguiente manera: 59% para atención humanitaria, 25% para pago de bonificaciones, 12% para las campañas de difusión y 4% para la prevención del reclutamiento. En términos generales el 37% del presupuesto total se destinó al fortalecimiento de la estrategia militar, mientras que sólo un 4% se orientó a la prevención.

Un dato sobre el cual quiero llamar la atención, dadas sus implicaciones, es el siguiente: para la atención humanitaria de 8.390 personas desmovilizadas individualmente el Gobierno nacional ha destinado cerca de 61.000 millones de pesos, es decir un promedio de \$7.200.000 pesos por desmovilizado⁴. En el caso de la atención humanitaria para desplazados una población de 1.146.746, el Departamento Nacional de Planeación presupuestó 752.000 millones de pesos, es decir un promedio de \$655.000 pesos por persona y aproximadamente \$3'000.000 millones de pesos por familia desplazada. La comparación evidencia una sustancial diferencia y desproporción que reclama atención inmediata por parte del Estado.

En cuanto a la eficacia de los programas de protección del Programa de desmovilización individual, la Procuraduría General de la Nación encontró que, según información suministrada por el Ministerio de Defensa, a noviembre de 2005 habían muerto 109 personas desmovilizadas, de las cuales 62 fueron asesinadas a manos de la delincuencia común, hecho que demuestra la debilidad en los procesos de protección y de sensibilización a las poblaciones receptoras; 12 fueron asesinadas por los grupos a los que pertenecían, lo cual señala graves fallas en las estrategias de seguridad y protección a la población desmovilizada y 8 murieron en operaciones de apoyo a la Fuerza Pública, lo cual implica la violación del principio de distinción, propio del Derecho Internacional Humanitario.

En cuanto a los procesos de desmovilización colectiva, se encontró que si bien la mayoría de las estructuras armadas ilegales que permanecían en diferentes zonas del país se han desarticulado, y que un buen número de excombatientes han regresado a sus lugares de origen, la situación de orden público de las regiones no se ha restablecido totalmente.

La Procuraduría General de la Nación y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz - MAPP- de la OEA han advertido acerca de la existencia de fenómenos posteriores a las desmovilizaciones, tales como: i) el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; ii) reductos de autodefensas que aún no se han desmovilizado; y iii) la aparición de nuevos actores armados y/o fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas donde se han llevado a cabo procesos de desmovilización. Como ejemplo podemos citar el aumento de la tasa de homicidios en la zona de influencia del desmovilizado “bloque bananero”; así en la región de Urabá la tasa de homicidios por 10.000 habitantes pasó de 5.21 antes de la desmovilización a 8.11 después de la desmovilización. El aumento de la tasa fue entonces del 56%.

Considerando los problemas presentados entre comunidades receptoras y población desmovilizada, la Procuraduría General de la Nación considera necesario fortalecer las estrategias de sensibilización dirigidas a las comunidades receptoras, con el fin de evitar la estigmatización y discriminación, y en esa perspectiva adelanta, con el apoyo de la Embajada de Suiza, un trabajo con los

⁴ Cálculos efectuados por la Procuraduría General de la Nación

Jueces de Paz, quienes pueden contribuir como intermediarios en la solución de este tipo de conflictos.

En cuanto a la cobertura del programa en materia de proyectos productivos, se identificó que después de tres años de funcionamiento del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, ésta era muy baja, pues entre 2002 y agosto de 2005 apenas se han aprobado 1280 proyectos, lo que equivale a un 35% del total de la población desmovilizada. Según el balance 2002 - 2006 presentado recientemente por el Ministerio de Interior y de Justicia, de las 40.879 personas desmovilizadas individual y colectivamente, sólo el 28.5% tiene una ocupación productiva. Dicha situación plantea dificultades en cuanto a los trámites administrativos de aprobación de los proyectos y de desembolso de los recursos.

Concluye esta presentación con las principales observaciones y conclusiones del Seguimiento y control a los beneficios jurídicos otorgados a la población desmovilizada.

El ciclo de seguimiento a la política de desmovilización y reinserción se complementa y cierra con el componente de beneficios jurídicos, como así tiene que ser, pues es en la actuación judicial penal en donde se materializa la función de intervención ante las autoridades judiciales que la Constitución le asigna al Procurador General de la Nación a través de sus agentes, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

Esta actuación responde, justamente, al papel preponderante que cumple el Ministerio Público dentro de la estructura del Estado velando porque todas las autoridades públicas ajusten su política de acción, sus funciones y sus actuaciones, a la forma más adecuada para asegurar a los habitantes del territorio nacional el pleno ejercicio de sus libertades públicas y demás derechos reconocidos por la carta, pero también, para que los intereses superiores de la comunidad se protejan ante posibles violaciones procedentes de un inadecuado cumplimiento de las normas constitucionales o legales.

Así, entrada en vigencia la Ley 782 de 2002, nos propusimos examinar las acciones emprendidas por el Gobierno Nacional en desarrollo de la política de desmovilización, pero además, ejercer un riguroso control y seguimiento a los beneficios jurídicos que allí se previeron -Amnistía impropia e Indulto- por los delitos políticos y los conexos con ellos, así como a las resoluciones inhibitorias, preclusiones y cesaciones de procedimiento en los términos del decreto 128 de 2003 en cuyo artículo 2° se incorporó como destinatarios de tales beneficios a los grupos de autodefensa, entre otros.

Para el efecto nos nutrimos de la información suministrada por el Alto Comisionado para la Paz, por el Ministerio de la Defensa y por el Ministerio del Interior y de Justicia con la pretensión de garantizar la cabal identificación de los desmovilizados individual o colectivamente, en cuanto aspirantes al beneficio jurídico. Procesada dicha información, se constataron inconsistencias tales como:

la carencia de documento de identificación en un buen número de los desmovilizados; cédulas de ciudadanía con referencias numéricas ajenas por completo a las normas de la Registraduría General de la Nación, siendo preciso advertir de ello a los funcionarios que participaron en los procesos de desmovilización, a fin de tener absoluta claridad en torno a la identidad del potencial destinatario del beneficio jurídico.

La gestión se complementó con el control a las decisiones adoptadas por la Fiscalía General de la Nación reconociendo el beneficio jurídico, control que por vía de ejemplo, en el caso de la desmovilización y consiguiente judicialización de 871 integrantes del Bloque Cacique Nutibara, se tradujo en la impugnación por parte de los Procuradores Judiciales de 188 resoluciones inhibitorias, en unos eventos por no estar debidamente identificado el destinatario del beneficio; en otros, porque el beneficio lo fue por un delito excluido por la ley, y en los demás, por ausencia de la imputación jurídica. Todos ellos fueron resueltos por la Fiscalía aceptando la petición de la Procuraduría y, por lo mismo, corrigiéndose los aspectos objeto de la impugnación.

Pese a que a la fecha la Fiscalía no ha culminado el proceso iniciado bajo el imperio de la Ley 782 de 2002 y el Decreto 128 de 2003 respecto de la población desmovilizada, pendiente de la adopción de las decisiones en torno al beneficio jurídico allí previsto, la Procuraduría General de la Nación cuenta hoy con una herramienta tecnológica y metodológica que le permitirá a sus servidores asumir la difícil tarea de hacer efectivo el ejercicio de las funciones de control e intervención. Así mismo se implementó un proceso de capacitación que fortaleció a nuestros Procuradores judiciales, preparados ahora y hacia futuro, para asumir la tarea que nos fue impuesta, por virtud de la ley 975 de 2005, así como a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en materia de Justicia y Paz, la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz y la Defensoría Pública.

La Procuraduría General de la Nación adoptó como criterio de intervención para la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz, el definido por el artículo 277 de la Constitución, disponiendo la conformación de un equipo de funcionarios especializados, quienes actuarán guiados por los protocolos de intervención judicial que se diseñaron en el marco de este proyecto. La Procuraduría General de la Nación se encuentra a la espera de una pronta respuesta por parte del Gobierno Nacional, a nuestra petición de refuerzo de la planta de Procuradores Judiciales que habrán de intervenir, como agentes del Procurador General de la Nación, en todas las actuaciones administrativas y judiciales que adelante la Fiscalía una vez se reciban los listados enviados por el Gobierno Nacional. Nuestra tarea de intervención frente a la ley 975 está por comenzar; lo haremos contando con la información recopilada y procesada y con las herramientas que el proyecto nos deja.

Es interés de la Procuraduría General de la Nación que la tarea del Gobierno Nacional y de las demás autoridades públicas relacionadas con los procesos de

desmovilización y reinserción, contribuya eficazmente a la reparación integral de las víctimas y a la construcción de una paz duradera en el marco del Estado Social de Derecho con pleno respeto al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, finalidad a la que espero que este informe pueda contribuir.

Dadas las dimensiones del proyecto desarrollado durante los últimos 18 meses, fueron muchos los servidores de la Procuraduría General de la Nación los que contribuyeron a llevar a feliz término este propósito, a riesgo de omitir algún nombre quiero sencillamente destacar la dedicación de los procuradores delegados a quienes les encomendé el trabajo, a la doctora Nubia Herrera, Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, a la doctora Adriana Guillén, Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, al doctor Aroldo Quiroz, Procurador Delegado para la Defensa del Menor y la Familia y a la doctora Patricia Linares Prieto, Procuradora Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, quien lo coordinó, a ellos y a todos y a cada uno de los funcionarios de sus delegadas quiero expresarles un sincero reconocimiento; mención especial quiero hacer del apoyo y el trabajo siempre rigurosos de la doctora María Carrizosa de López, Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales de nuestra entidad.

Así mismo a los consultores externos, expertos y reconocidos profesionales en cada una de las áreas, doctores Camilo Ernesto Bernal Sarmiento, Yamile Salinas Abdala, Maria Camila Moreno, Iván González Amado y Francisco Acuña Vizcaya, lo mismo que a sus asistentes.

Como lo anoté al comienzo, una vez más debo agradecer el apoyo que nos brindó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional AID, a través de su operadora MSD, la cual ha sabido entender el aporte que significa el ejercicio autónomo e independiente del control preventivo que la Constitución Política le confió a la Procuraduría General de la Nación, agradecimiento que extiendo a la UNICEF que contribuyó para la investigación en el componente de niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado.

A todos Ustedes, **muchas gracias.**