



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



UNIDAD PARA **LAS VÍCTIMAS**

1<sup>er</sup>  
ENCUENTRO

**MEMORIAS**



**ESCUELA**  
*de Reparaciones*

**INTERNACIONAL**

Intercambio de experiencias sobre Reparación Integral a Víctimas

2011-2015

**4 al 8 de mayo de 2015**

Bogotá y Valledupar - Colombia



**APC**  
Colombia  
Agencia  
Presidencial  
de Cooperación  
Internacional  
de Colombia



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



Organización  
Internacional  
para las  
Migraciones



**ESCUELA**  
*de Reparaciones*  
**INTERNACIONAL**  
Intercambio de experiencias sobre Reparación Integral a Víctimas

**PAULA GAVIRIA BETANCUR**

Directora General

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**IRIS MARÍN ORTIZ**

Subdirectora General Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**MARÍA EUGENIA MORALES CASTRO**

Directora de Reparación Integral

**ALICIA J. RUEDA ROJAS**

Subdirectora de Reparación Individual

**DIEGO FERNANDO SEVILLA CORTES**

Escuela de Reparaciones

**Elaboración de contenidos**

María Alejandra Acosta Jiménez

Carolina Quintero Morales

Ana María Romero Torres

Diana Bravo Rubio

Diego Fernando Sevilla Cortes



## CONTENIDO

4	.....	Escuela de Reparaciones Internacional
7	.....	Países Participantes
29	.....	Declaración sobre la Ley de Víctimas y Restitución de tierras
57	.....	Ejes Temáticos (Paneles y mesas técnicas)
91	.....	Galería fotográfica (Visita experiencial a Valledupar)



ESCUELA  
*de Reparaciones*

**INTERNACIONAL**

Intercambio de experiencias sobre Reparación Integral a Víctimas



La Unidad para las Víctimas creó la Escuela de Reparaciones con el fin de involucrar a las entidades públicas y privadas, a las víctimas y a la sociedad civil, en la implementación de la Ley de Víctimas. La Escuela de Reparaciones lidera procesos de formación continua con el propósito de informar, sensibilizar y comprometer a diferentes sectores de la sociedad en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno colombiano.

En desarrollo de sus propósitos, la Escuela de Reparaciones creó una estrategia internacional como un espacio de construcción, difusión e intercambio de conocimiento en el marco de la Cooperación Sur-Sur (CSS), con el objetivo de conocer experiencias significativas que permitan analizar, comparar, retroalimentar y evaluar las estrategias de reparación implementadas por diferentes países en contextos de justicia transicional. Desde allí, se pretende la construcción conjunta de reflexiones a partir de los retos y aprendizajes de la implementación de dichos programas, que sirvan como insumo tanto para los gobiernos que se encuentran adelantando este tipo de procesos, como para aquellos que en el futuro inicien acciones similares.

La Escuela de Reparaciones Internacional tiene como objetivo propiciar un espacio de intercambio de experiencias en el marco de la Cooperación Sur-Sur y la gestión del conocimiento, con el propósito de facilitar la discusión y visibilización de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

5

#### Para ello, estableció como objetivos específicos:

- ▶ Socializar la experiencia colombiana en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, sus avances y retos a partir de la Ley 1448 de 2011.
- ▶ Conocer las experiencias de países integrantes de la Cooperación Sur-Sur en materia de justicia transicional, reparación administrativa a víctimas y temáticas relacionadas, para identificar las lecciones aprendidas, realizar reflexiones prácticas y lograr aprendizajes comunes sobre estas materias.
- ▶ Promover una red global que aporte estrategias favorables para el proceso de reparación integral a víctimas en la región.

El primer encuentro de la Escuela de Reparaciones Internacional se desarrolló en las ciudades de Bogotá y Valledupar (Colombia) entre el 4 y el 8 de mayo de 2015 y contó con la presencia de funcionarios y expertos colombianos y delegados de El Salvador, Filipinas, Guatemala, Marruecos, México, Perú y Ruanda, quienes conversaron acerca de temas tales como los arreglos institucionales necesarios para la implementación de las políticas de reparación, la dimensión individual y colectiva de la reparación y el reconocimiento de la importancia del enfoque de género y de niñez. Asimismo, hubo un espacio para el diálogo acerca del papel de la cooperación internacional en el fortalecimiento y el apoyo a las políticas de reparación.

Además, se tuvo la oportunidad de escuchar las ponencias de Jean Damascène Bizimana acerca de la reconciliación en Ruanda, de Carolina Suárez sobre las garantías de no repetición en Colombia y de María Florencia Mazzadi en lo relacionado con las estrategias pedagógicas y audiovisuales que se emplean en Argentina para la difusión de los Derechos Humanos a través de la Fundación Cinemigrante.

Los diferentes espacios de diálogo y las diversas experiencias que fueron presentadas durante esta semana fueron oportunidades de construcción, difusión e intercambio de conocimiento que permitieron impulsar el lanzamiento de la Red Internacional de Programas de Reparación la cual servirá para nutrir la información sobre la materia.

## PAÍSES PARTICIPANTES

La Escuela de Reparaciones Internacional contó con la participación de diferentes países, en atención a su experiencia en la implementación de programas de reparación en contextos de justicia transicional. A continuación, se realiza una descripción del contexto de cada país que pretende dar a conocer de manera general los orígenes de los diferentes conflictos, sus dinámicas y consecuencias para poder comprender desde esta perspectiva el diseño e implementación de sus programas de reparación.

### RUANDA

El conflicto y posterior genocidio en Ruanda tiene sus raíces más profundas en la época postcolonial. Es necesario recordar que Ruanda estuvo bajo el poder belga desde que Alemania perdió sus colonias en el fin de la segunda guerra mundial, la cual tuvo entre otras consecuencias la descolonización de África por parte de las potencias europeas durante la década de 1950. La descolonización belga de Ruanda exacerbó las tensiones étnicas ya existentes entre las dos etnias mayoritarias de Ruanda: hutus y tutsis, un ejemplo de esto fue el incidente de 1959 en el cual un levantamiento hutu ocasiono la muerte de cientos de tutsis y forzó a miles a desplazarse a los países vecinos. En el inicio de la década de 1960 se dio la revolución social hutu, que buscaba terminar con el tradicional dominio tutsi en el país. De manera que para 1962, año de la independencia de Ruanda, había alrededor de 120.000 personas –mayoritariamente tutsis– refugiadas en los Estados vecinos a causa de la violencia hutu (Organización de Naciones Unidas, 2007).

Los refugiados tutsis comenzaron a su vez a organizarse con el fin de regresar y recuperar el poder perdido en Ruanda, entre 1962 y 1967 se dieron diez ataques a blancos gubernamentales estratégicos hutus, los cuales a su vez ocasionaron represalias contra los tutsis que aún seguían en Ruanda, aumentando el número de refugiados a 480.000 en 1980. Los refugiados exigían su derecho a retornar, sin embargo, el gobierno ruandés argumentaba que no había suficientes recursos para recibir un volumen de personas tan amplio y en 1988 nace en Kampala (Uganda) el Frente Patriótico Ruandés (FPR), el cual luchaba por la repatriación de los ruandeses exiliados y la reforma del gobierno. De modo que para finales de la

década de 1980, el conflicto se daba entre el gobierno ruandés (hutu) y el FPR, este conflicto siguió aumentando las tensiones étnicas ya que debido a los ataques del FPR, se generó en el gobierno ruandés una política de propaganda de odio que buscaba señalar a los tutsis como enemigos y a la oposición en el país como traidores (Clark, 2009).

En 1993, gracias a los esfuerzos de la Unión Africana se firmó un acuerdo de paz y se creó la Misión de las Naciones Unidas para la Asistencia en Ruanda (UNAMIR), sin embargo la implementación de los acuerdos no fue efectiva y las violaciones a los Derechos Humanos continuaron.

Así, en 1994 con las tensiones étnicas en su máxima expresión debido a la campaña emprendida por los hutus más radicales, se dio en un periodo de cien días, el homicidio de entre quinientos mil y un millón de ruandeses, ataques sexuales a entre 150 mil y 250 mil mujeres y una serie de atrocidades en contra de la población tutsi. Este genocidio sucedió debido a la orden dada por el gobierno hutu de ubicar, atacar y exterminar a los tutsis y a los hutus considerados traidores debido sus posiciones moderadas; así como de destruir cualquier posible amenaza y suspender la implementación de los acuerdos de paz de 1993. Las órdenes y la difusión de la campaña de odio se dieron a través de todos los medios de comunicación y la población en general se vio envuelta en los hechos ya fuera como víctimas o victimarios (Organización de Naciones Unidas, 2007).

### Contexto de la justicia transicional

Una vez finalizaron las masacres, los oficiales del gobierno, soldados y milicianos que habían participado en el genocidio huyeron a la República Democrática del Congo (antiguo Zaire) llevando consigo alrededor de 1,4 millones de hutus amenazados de muerte por el FPR.

El gobierno ruandés solo pudo comenzar los juicios por el genocidio hasta finales de 1996 debido a varios factores: la pérdida de la mayoría del personal de la rama judicial, la destrucción de cortes, cárceles y demás infraestructura. Sin embargo, para el año 2000 había más de cien mil sospechosos de genocidio esperando a ser juzgados, por lo cual en 2001, el gobierno inició la implementación de un sistema participativo de justicia conocido como Gacaca con el fin de atender el gran número de casos represados.

Gacaca funciona de la siguiente manera: las comunidades eligen a los jueces que serán responsables de atender los juicios de los sospechosos de todos los crímenes, excepto la planeación de genocidio y las violaciones, ya que estos crímenes son atendidos por el sistema nacional de justicia a través del sistema penal ordinario. Los tribunales Gacaca fueron creados además con la intención de permitir la participación comunitaria en el proceso de justicia y reconciliación del país. En las decisiones de los tribunales Gacaca se tiene en cuenta si el sospechoso da



muestras de arrepentimiento y si muestra interés en contribuir a la reconciliación de la comunidad.

Ahora bien, en el plano internacional, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó el 8 de noviembre de 1994 el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, el cual comenzó las investigaciones en mayo de 1995 y los primeros sospechosos fueron llevados a la corte en mayo de 1996. Este tribunal tiene jurisdicción sobre todas las violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas en Ruanda entre enero y diciembre de 1994, además tiene la capacidad de juzgar a los miembros de alto nivel del gobierno y las fuerzas militares que hubieran podido escapar.

Desde entonces, el tribunal condenó al Primer Ministro durante el genocidio, Jean Kambanda, y para abril de 2007 se habían llevado a cabo veintisiete juicios con treinta y tres acusados. Este tribunal fue además el primer tribunal internacional en condenar a un sindicado de violación como crimen contra la humanidad y el crimen de genocidio; la corte además enjuició a tres dueños de medios de comunicación por haber utilizado sus empresas para incitar el odio étnico y el genocidio (Organización de Naciones Unidas, 2007).

### La política de Ruanda después del genocidio

Si bien en el caso Ruandés no existió un programa de reparación a víctimas, el postconflicto se desarrolló con miras a la reconstrucción y a la reconciliación. Con el fin de alcanzar estos dos objetivos, este periodo estuvo estructurado en tres pilares: la justicia, la memoria y el desarrollo.

En términos de justicia se crearon los dos tribunales mencionados anteriormente: el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y los tribunales comunitarios conocidos como Gacaca, con los procedimientos y resultados ya expuestos.

En relación con la memoria, la política representó una controversia entre diferentes formas de ver lo que había sucedido y por tanto, de proponer la mejor manera de hacer memoria sobre los hechos en aras de evitar la repetición del genocidio. Así, por una parte están las personas sobrevivientes que perdieron a sus seres queridos, sus propiedades así como las mujeres que fueron víctimas de violencia sexual y los niños, niñas y adolescentes nacidos de las violaciones. Este grupo de personas, tienen el genocidio como hecho central de su existencia, por lo cual, recordarlo es de la mayor importancia y cada año se realizan conmemoraciones en lugares simbólicos con el fin de recordar lo sucedido, hacer que los jóvenes conozcan los hechos y esto evite su repetición. Por otra parte, las familias de los acusados reclaman que su drama también debe hacer parte de la memoria del genocidio puesto que se vieron afectadas en la medida que unos de sus miembros, sobre todo los hombres encargados de proveer el alimento a los hogares, ha sido encarcelado y muchas personas hutus debieron desplazarse a la República Democrática del Congo para salvar sus vidas del FPR (Clark, 2009).

Adicionalmente existe una controversia sobre una modificación legal hecha por el gobierno que pretendía eliminar todos los posibles focos de división, discriminación y violencia étnica; esta reforma prohibió que en los documentos públicos se hiciera referencia a la proveniencia étnica de los ruandeses. Esta política es controversial pues de un lado se justifica afirmando que esta contribuye a la reconciliación nacional y a la creación de una identidad ruandesa más allá de las etnias, sin embargo, de otro lado, se ha afirmado que esta política tiende al olvido de lo sucedido y de la historia de Ruanda.

Finalmente, con respecto al desarrollo Ruanda emprendió una política que permitió rehabilitar la infraestructura devastada y restaurar las normas sociales que buscó además que Ruanda dejara de ser un país de ingresos bajos basado en la agricultura para pasar a ser un país de economía basada en el conocimiento y en la prestación de servicios en el 2020 (Banco Mundial, 2009).

Delegado de Ruanda - Dr. Jean Damascène Bizimana. Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Lucha contra el Genocidio de Ruanda.

Doctorado con honores en estudios legales de la Universidad de Toulouse con énfasis en derecho internacional. El CNGL, entidad adscrita al gobierno, tiene la obligación de adelantar investigaciones sobre el genocidio en Ruanda en colaboración con instituciones nacionales e internacionales. Previo a su nombramiento en el CNGL, se desempeñó como senador, investigador y director del Comité de Asuntos Exteriores, Cooperación y Seguridad (2011-2015). Asimismo, ofició como vicepresidente de la comisión responsable de investigar el accidente aéreo del Falcon 50 ocurrido en Kigali en 1994 (2007-2009) y como miembro de la comisión que indagó sobre el papel de Francia en el genocidio perpetrado contra población tutsi en Ruanda (2006-2007).



## FILIPINAS

Para poder abordar de manera ordenada el contexto del conflicto en Filipinas, hay que hacer un pequeño recuento de la historia del país desde finales del Siglo XIX y casi todo el Siglo XX. Este periodo de tiempo está delimitado por la invasión estadounidense al territorio de las Filipinas, ocurrido desde finales del Siglo XIX, cuando la participación de los norteamericanos en el proceso de expulsión de España del territorio fue respaldada por los filipinos, justificada por la intención de dar la independencia definitiva a Filipinas. No obstante, una vez ocurrió la derrota de España, Estados Unidos las anexó como territorio colonizado, lo que produjo la declaración de la guerra el 2 de julio de 1899, con una duración de 3 años, cuando el recién elegido gobierno de Filipinas se rindió al ser capturado su máximo líder.

Bajo el dominio de los estadounidenses, la población fue asesinada sin distinción de género y edad, y existen cálculos que señalan más de cincuenta mil muertos. No obstante, tras la Segunda Guerra Mundial y la ocupación japonesa, Estados Unidos le concedió la independencia a Filipinas en 1946. Allí, iniciaron una serie de confrontaciones entre diferentes grupos insurgentes comunistas en contra del Gobierno y de organizaciones separatistas musulmanas en Mindanao. Los primeros tuvieron sus inicios en la primera década de la independencia; la represión de la disidencia y de una política de redistribución de la tierra mal manejada, sentaron las bases para una intensificación de la Rebelión Hukbalahap (Huk), que comenzó en 1946 y terminó en 1954, liderada por activistas del Partido Comunista Filipino, PKP. A principios de 1960, el aumento de las críticas de la participación de Estados Unidos en los asuntos filipinos y la inspiración de las revoluciones exitosas en China y Cuba incitó a los miembros jóvenes PKP para continuar la lucha armada contra el gobierno. Estos activistas decidieron establecer el Partido Comunista de Filipinas (CPP) en 1968 y el grupo ha participado en la lucha armada desde sus inicios y hasta bien entrado el Siglo XXI.

El segundo tipo de conflicto interno se remonta a la época colonial y la formación del Moro, y la identidad y la idea de una patria independiente en el sur de Filipinas. Sin embargo, no fue hasta la década de 1970 y 1980 que los nacionalistas moros, organizados en varios grupos rebeldes iniciaron a infundir la ideología islamista a través de la conformación de grupos, entre los que se cuentan como los más importantes en la lucha, el Movimiento de Independencia de Mindanao (MIM), el Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN), el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) y el Grupo Abu Sayyaf (ASG). A través de esta lucha, los miembros de los movimientos por la independencia de las provincias del sur, criticaban fuertemente al gobierno liberal de Roxas, seguido por el de Quirino tras su prematuro fallecimiento, al rendirle lealtad al gobierno de los Estados Unidos, imponiendo la cultura occidental sobre las creencias tradicionales de los habitantes, que habían llegado a las regiones del sur mucho antes de la colonia española, y que reclamaban su autonomía, no sólo porque históricamente habían sido excluidos por los diferentes imperios, sino también en el periodo de independencia (Zamora y otros, 1995) .

Sin embargo, entre 1969 y 1986, Ferdinand Marcos se instauró en el poder a través de lo que se conoció como la "Dictadura conyugal", pues su esposa Imelda Marcos participó activamente durante su gobierno. En ella, no sólo se malversaron los recursos públicos que produjeron el enriquecimiento de la pareja, sino que además se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, representadas en las persecuciones, desapariciones y asesinatos de los miembros de la oposición. Así, cuando la oposición y las guerrillas urbanas y rurales se fortalecían y cada vez perdía más popularidad y apoyo, Marcos declaró la Ley Marcial de 1972, a través de la cual se justificaba la lucha contra estos grupos por estar en contra de los nuevos valores de la sociedad filipina y ser una inminente amenaza comunista para el país. Fue así cómo logró, junto con su esposa, concentrar nuevamente el

poder y lograr su siguiente y último periodo de mandato entre 1981 y 1986, tras haber mantenido la Ley Marcial durante 7 años.

Sin embargo, en 1983, Ninoy Aquino, un destacado periodista y líder de la oposición, llegó al país para encabezar la campaña de oposición al régimen de Marcos, pero fue asesinado y la población le atribuyó el hecho a Ferdinand Marcos. Para 1986, la presión internacional, la desilusión de las fuerzas militares que anteriormente defendían a Marcos y la creciente popularidad de Corazón de Aquino (viuda del líder fallecido), pusieron fin a la dictadura de Marcos, cuando en 1985 bajo la presión internacional, llamó a elecciones con el convencimiento de ganarlas, pero fue electa la líder de oposición, Corazón de Aquino cuyo gobierno duró hasta 1992.

### Justicia Transicional y el programa de reparación a las víctimas

En julio de 2012, el Senado y la Cámara de Representantes de Filipinas en el Congreso aprobaron la Ley de la República N° 10368, "Ley para la Reparación y Reconocimiento de las Víctimas de violaciones de derechos humanos durante el régimen de Marcos, la documentación de dichas violaciones, asignando fondos para ello y para otros fines". Los destinatarios de esta ley son todas las personas que sufrieron violaciones de derechos humanos durante el régimen del ex presidente Ferdinand E. Marcos, de 21 de septiembre 1972 al 25 de febrero de 1986, en las cuales se incluye cualquier acto u omisión cometido por los funcionarios y agentes del Estado, incluyendo, pero no limitadas a, la búsqueda y detención ilegales, ejecuciones sumarias, la tortura, las desapariciones forzadas o involuntarias, secuestros de niños, niñas y adolescentes, los delitos sexuales contra personas detenidas, entre otras.

### Delegada de Filipinas – Lina Sarmiento. Presidenta de la Junta de Reclamaciones de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos

Por más de 33 años formó parte de la Policía Nacional de las Filipinas, iniciando su carrera como química forense en 1980. Fue responsable de la creación de la Oficina de Derechos Humanos y de la formulación del Programa Integral de Derechos Humanos de la policía filipina. Con el grado de generala de dos estrellas, se retiró en 2014 para asumir como Presidenta de la Junta de Reclamaciones de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos, un órgano independiente y cuasi judicial que recibe, evalúa y otorga reparaciones y reconocimiento a víctimas de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen del presidente Ferdinand Marcos (1972-1986). La Junta de Reclamaciones de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos también reconoce el heroísmo y los sacrificios de aquellos cuyos derechos y buen nombre fueron afectados por parte del accionar del Estado.



# MARRUECOS

En primer momento, es importante mencionar que el país atravesó por una etapa de colonización, en la que Francia y España instauraron Protectorados a principios del siglo XX, cuando encontraron en la explotación de fosfato la posibilidad de expansión económica, aprovechando la producción de materia prima para sus respectivos países desde el norte de África. Por un lado, esto produjo una invasión interna que dividió el territorio, y por otra, produjo una gran crisis económica cuando se inició el endeudamiento con Francia para potencializar la extracción. En los Protectorados, los gobiernos de Francia y España instauraron regímenes autoritarios que limitaron el poder del Sultán, que era reconocido como la autoridad legítima del pueblo.

En 1927 iniciaron las primeras fracturas entre el sultanado y el Gobierno francés. En 1953 Mohamed V se adhirió al movimiento nacionalista marroquí y fundó el partido político Istiqlal, razón por la cual los franceses lo exiliaron en Córcega junto con su familia, desde donde posteriormente fue trasladado a Madagascar hasta 1955, cuando el levantamiento del pueblo marroquí exigió a los franceses la liberación de Mohamed V y en 1956 logró la negociación de la Independencia del Protectorado Francés, y se autoproclamó Emperador y posteriormente Rey (Embajada de España en Marruecos, 1994).

Después de la independencia, las autoridades instauraron un régimen autoritario en el que se desaparecieron, torturaron y detuvieron ciudadanos arbitrariamente. Al mismo tiempo el Protectorado de España seguía a cargo de la región del Rif, al norte del país, y entre 1957 y 1958 los dos países combatieron en la llamada Guerra del Infi. Por ello, el control del Sahara occidental estuvo a cargo de los españoles hasta 1975, cuando Hasán II, heredero del trono de Mohamed V, los expulsó a través de la "Marcha Verde", cuando por medio de la Conferencia de Madrid se le concedió el territorio del Sahara Occidental a Mauritania y Marruecos.

No obstante, la región clamaba su reconocimiento e independencia a través del Movimiento para la Liberación del Sahara, que buscaba la autodeterminación del pueblo saharauí. Posteriormente, derivado del Movimiento, nació el Frente Polisario para la Liberación del Saguía el Hamra y el Río de Oro. La recuperación del territorio que había sido repartido entre Mauritania y Marruecos fue el principal objetivo del Frente, y utilizando la técnica de guerra de guerrillas, logró fortalecerse y después de varios ataques contra Mauritania, lograron que ésta cediera el territorio al Polisario en 1979.

Sin embargo, Marruecos no reconoció el territorio cedido por Mauritania al Frente Polisario y se anexó la zona días después. A raíz de la adhesión territorial, la ONU

empezó a reconocer al Frente Polisario como representante legítimo del pueblo saharauí y a Marruecos como una potencia ocupante. A pesar de que la República Árabe Saharaui Democrática ha sido reconocida por más de 40 Estados, entre 1981 y 1987 Marruecos activó una nueva estrategia militar, mediante la cual construyó 8 muros de aproximadamente 2760 km en el Desierto del Sahara, rodeados de campos minados, con el fin de limitar el tránsito y presencia de los miembros de Polisario, salvaguardando las reservas de fosfatos para la explotación. Esto necesariamente produjo la división del territorio y muchos de los integrantes de Polisario se desplazaron en Argelia, que les brindó su apoyo.

Esto sumado a la utilización de métodos autoritarios por el Gobierno de Marruecos durante casi cuarenta años, llevó a la ONU a crear la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental, mediante la cual se logró el cese al fuego. No obstante, el Referéndum que debía votarse en 1992, no se ha celebrado, y durante el periodo comprendido entre 1991 y 2005 se han dado a conocer múltiples violaciones a los derechos humanos entre las que se cuentan los campos de desaparecidos y la desprotección de regiones consideradas colaboradoras del Frente o desleales al reinado de Hasán II.

### La justicia transicional y el proceso de reparación

Tras conocerse los excesos del periodo de Hasán II, su hijo Mohamed VI, declarado rey de Marruecos desde 1999, se creó la Instancia de Equidad y Reconciliación y el Panel de Arbitraje Independiente para investigar los casos de violaciones graves de los derechos humanos. La comisión ofreció una compensación económica, así como rehabilitación, la entrega de los cuerpos de las víctimas a sus familias, y la creación de memoriales públicos (ICTJ, 2009).

La política tiene como objetivo compensar a las comunidades que han sufrido colectivamente de la violencia política, violaciones de los derechos humanos, la marginación social y la exclusión de los programas de desarrollo y los servicios públicos. Las regiones beneficiarias son Figuig, Nador, El Hoceima, Errachidia, Khenifra, Ouarzazate, Zagora, Hay Mohammadi (Casablanca), Tantan, Azilal, y Khémisset" (Guillerot y Carranza 27-28). Los proyectos también estaban destinados a la construcción y al restablecimiento de la confianza entre las comunidades locales y estatales, reforzando las capacidades de los actores locales, y el logro de proyectos económicos y sociales (Reino de Marruecos 2009, 62). Para ser elegible para la reparación, ciertas regiones o comunidades que sufrieron las violaciones antes mencionadas, incluidas las regiones donde se ubicaron las instalaciones de detención y tortura secretas, podrían solicitar la reparación a partir de julio de 2008.

El programa, además incluyó una dimensión de desarrollo, destinado a reparar los daños y responder a las necesidades sociales y económicas de las comunidades seleccionadas a través de la creación de capacidades, el desarrollo socioeconómico y la conservación del medio ambiente. Además, se utilizaron los fondos para apoyar las actividades generadoras de ingresos. De otro lado, se

hizo énfasis en la dimensión simbólica de la reparación, que tiene como objetivo reconocer el daño y preservar la memoria (Guillerot y Carranza 2009).

La implementación del Programa de Reparaciones Colectivas se llevó a cabo por el órgano de formulación de políticas: el CCDH y Fondation Caisse de Dépôt et de Gestion (una fundación sin ánimo de lucro creada y financiada por una institución financiera de propiedad estatal). Estos dos organismos establecieron una estructura institucional con cuatro cuerpos: un comité directivo nacional, una unidad central de gestión, un consejo de los órganos de coordinación, y un órgano de coordinación para cada una de las 11 regiones. Además, los organismos lanzaron una serie de sesiones locales de capacitación en materia de género, los enfoques participativos, la gestión de conflictos, la buena gobernanza y el desarrollo de proyectos de reparación de la comunidad (Guillerot y Carranza 2009, 27). La Comisión de Equidad y Reconciliación (IER) fundada el 7 de enero de 2004 se hizo cargo de la creación del panel de arbitraje para reparar a las víctimas. Durante el primer semestre de 2004, los comisionados de la IER consultaron con los representantes de la sociedad civil y los marroquíes sobre cómo llevar a cabo su labor de reparación (Dakwar y Goldstein 2004, 15).

#### Delegado de Marruecos - Mustapha Iznasni. Asesor del presidente del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Periodista y diplomático, con maestría en estudios sociales. Ex miembro de la Instancia Equidad y Reconciliación (2004-2005), ex miembro del Consejo Consultivo de derechos humanos de Marruecos (2002-2010), miembro fundador y antiguo vicepresidente de la Organización marroquí de Derechos Humanos y redactor jefe de la revista Al- Karama (Dignidad). Actualmente ejerce también como miembro del Comité de seguimiento de la implementación de las recomendaciones de la Instancia Equidad y Reconciliación (IER). Establecido en 1990, el CNDH es una institución nacional para la protección y promoción de los derechos humanos, reformada en 2001 de conformidad con los Principios de París y nuevamente en 2011, dando a la institución más competencias, autonomía y prerrogativas para proteger y promover los derechos humanos en Marruecos y los principios y valores democráticos.

## MÉXICO

En México, no es posible hablar de un conflicto armado en su acepción tradicional, el contexto de violencia corresponde mejor a un 'nuevo contexto de violencia', el cual se caracteriza por el accionar de una multiplicidad de actores armados que no reconocen el monopolio del Estado del uso legítimo de la fuerza e influyen a los habitantes de sus zonas de control a través de los recursos militares, unidades paramilitares y el apoyo de pandillas callejeras (Chinchilla, 2014). Esta violencia

ha sido ejercida por diversos actores entre los que se encuentran los carteles de narcotráfico, las autoridades policiales permeadas por el narcotráfico, delincuentes comunes y grupos paramilitares.

Ahora, si bien la violencia en México puede tener sus causas más profundas en el contexto socioeconómico sumado a la desigualdad marcada en el país, y aunque el problema del narcotráfico data de la década de 1960, existe un factor histórico-político que permite la identificación del momento en que la violencia comienza a permear y a afectar los derechos de gran parte de la población mexicana: la llegada a la Presidencia de Felipe Calderón en el año 2006.

La campaña de Felipe Calderón y su programa de gobierno tuvieron como pilar la política de 'mano dura' contra el narcotráfico, lo cual representó una ruptura de los pactos históricos informales entre actores legales e ilegales. El despliegue de efectivos militares en operaciones contra los carteles de Juárez, Bertrán-Sinaloa, de Tijuana y Jalisco así como los Caballeros Templarios, los Zetas y la Familia ocasionaron un aumento de la violencia por parte de las estructuras criminales y en contra de los agentes estatales, pero con un grave impacto en la población civil (Chinchilla, 2014). Así, según cifras de Amnistía Internacional, entre 2006 y 2013 sesenta mil personas fueron asesinadas y varios miles fueron desaparecidas siendo víctimas tanto del accionar del crimen organizado como de las operaciones de las fuerzas de seguridad (Amnistía Internacional, 2013) y la tasa de homicidios pasó de 9.7 por cada 100 mil habitantes en 2006 a 23,7 en 2011, cifras propias de un país que vive un conflicto armado (Chinchilla, 2014).

### La ley general de víctimas

Uno de los efectos del escalamiento de la violencia en México ha sido que los impactos negativos del crimen han convertido a los individuos, tradicionalmente pasivos, en ciudadanos activos, quienes a través de la acción colectiva han encontrado un medio para enfrentar estos impactos (Chinchilla, 2014). A través de la movilización social en México alrededor de todos los hechos violentos que han acontecido en los últimos años, así como sus impactos sociales, económicos, políticos, psicosociales, etc., se desarrolló una estructura organizativa y de acción colectiva que permitió que en enero de 2013 se promulgara la Ley general de víctimas, pese a que esta había sido aprobada por el Parlamento mexicano en 2012.

La ley general de víctimas establece medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para garantizar la reparación y la protección de los derechos fundamentales de las víctimas (Amnistía Internacional, 2013), lo anterior en busca de evitar la repetición de los hechos. Adicionalmente, la ley contempla la creación del Sistema Nacional de Ayuda, Atención y Reparación Integral a Víctimas, una Comisión ejecutiva de Atención a Víctimas y un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (Ley general de víctimas, 2013).

Uno de los resultados de la implementación de la ley, en enero de 2015 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) aprobó la primera reparación integral con medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición -incluida una indemnización de más de 800 mil pesos (48 mil USD)-, a una víctima directa de violaciones a sus derechos humanos, específicamente por falta al debido proceso y a la libertad personal, así a como a sus padres, considerados como víctimas indirectas (Camacho Servín, 2015).

Delegada de México - Marcela Benavides Hernández. Directora General del Comité Interdisciplinario Evaluador en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)

Abogada de la Universidad Nacional Autónoma de México, con doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España. Por más de doce años se desempeñó en diferentes cargos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Coautora del libro Reparaciones por Violación a Derechos Humanos, Jurisprudencia Interamericana. Actualmente responsable, entre otras cosas, de determinar las reparaciones por violaciones a derechos humanos y por delito. El CEAV es también responsable de garantizar la representación y participación directa de las víctimas y de organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como la vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención a Víctimas con el propósito de garantizar el ejercicio transparente de sus atribuciones.

## PERÚ

En el período comprendido entre 1980 y 2000, Perú atravesó un conflicto armado interno, caracterizado por el accionar de dos grupos subversivos: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), y la reacción de las fuerzas militares del Estado. Este conflicto se intensificó a partir del año 1992, cuando se inició un período de autoritarismo político, bajo el mandato del entonces Presidente Alberto Fujimori, se crearon figuras como los Comités de las Autodefensas o rondas campesinas, las cuales implicaban de alguna forma el involucramiento de la población civil en el conflicto. Durante el conflicto armado se cometieron múltiples violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, donde se destaca: las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, las torturas y la violencia sexual (Duggan, 2008).

En el año 2000, se dio fin al régimen de Fujimori y se inició el camino a la democracia bajo el gobierno de transición de Valentin Paniagua y posteriormente, la presidencia de Alejandro Toledo.

## La justicia transicional y el proceso de reparación

El proceso de justicia transicional peruano incluyó la determinación de varias medidas como la creación de comisión de la verdad (CVR), las medidas de justicia mediante el inicio de (escasos) procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos, y la purga institucional.

El mandato de la CVR, incluye elaborar una propuesta de reparación y dignificación de las víctimas y sus familiares. De acuerdo con esta disposición, la CVR elaboró unas recomendaciones para un Plan Integral de Reparación. Estas recomendaciones, fueron recibidas por el gobierno de Toledo y para su implementación se ha ido creando una compleja estructura institucional: Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN), el Consejo de Reparaciones (CR) y el Registro Único de Víctimas (RUV). De otra parte, se han ido adoptando un marco normativo, integrado por: el Plan Integral de Reparaciones – Programación multianual 2005 – 200664, la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) y el Decreto Reglamentario de la Ley del PIR (Bravo, 2010).

Delegada de Perú – Susana Cori. Secretaría Técnica del Consejo de Reparaciones.

Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, titulada en Derecho y Ciencias Políticas en octubre del 2000. Realizó estudios en la Maestría en Derecho, con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha realizado diferentes publicaciones, tales como, “La Desaparición Forzada de Personas en el Perú”, “Compendio de Legislación para Víctimas del Terrorismo”, “Hallazgo de fosas en el distrito de Vinchos”, “Ejecuciones Extrajudiciales. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo” y “Las Voces de los Desaparecidos. Testimonio de los familiares”, todos editados y publicados por la Defensoría del Pueblo.



## EL SALVADOR

Para comprender el conflicto de El Salvador es necesario definir el contexto anterior en el que se encontraba el país justo antes del comienzo de la Guerra Civil, pues las dinámicas del poder y el establecimiento de políticas públicas de corte económico y agrario habían generado un descontento generalizado del pueblo con el Estado. Tras haber declarado su independencia, y luego del fracaso del proyecto federal en que se pretendía una alianza con otros países centroamericanos, El Salvador creó su primera constitución política como Estado unitario en 1841, pero su inestabilidad política fue una constante en los primeros años, debido, por un lado, a las pugnas entre conservadores y liberales, y por otro, a la desigual tenencia de la tierra que los gobiernos liberales habían instaurado, en las cuales se había abolido la propiedad comunal y la existencia de ejidos, justificados en la instauración de una economía

cafetera que pretendía competir en los mercados internacionales y convertirse en uno de los principales exportadores de café del mundo.

Posteriormente, desde 1931 a 1979, se sucedieron gobiernos militares que establecieron un régimen de represión al interior del país, con desproporcionados niveles de desigualdad social, en el que la concentración de la tierra y la riqueza se había intensificado, al igual que el descontento social. En medio de este panorama político y social, la oposición conformó la coalición denominada Unión Nacional Opositora –UNO, que se enfrentó en las elecciones de 1972 con el partido oficialista, en el cual, el Consejo Central de Elecciones dio como ganador al Coronel Arturo Armando Molina, a pesar de las denuncias de la UNO sobre el fraude electoral, en el cual sostenía que el Consejo había suspendido el conteo de votos y proclamado como ganador al Coronel. Las elecciones de 1977 también fueron denunciadas como fraudulentas, pero, aun así, se estableció en el poder el General Carlos Humberto Romero.

Estos sucesos, sumados a un descontento general por las políticas opresivas de los gobiernos, fueron engrosando las filas de las recientes guerrillas, que surgieron como alas armadas de los partidos de izquierda. Como respuesta, el Estado creó grupos paramilitares, en los que se calculaba la participación de 100.000 paramilitares que cometieron asesinatos selectivos de líderes y pensadores de izquierda, como maestros, estudiantes, líderes sindicales y dirigentes campesinos.

Tras el asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, jesuita que denunciaba los atropellos del Estado en contra del pueblo y pedía al gobierno de los Estados Unidos eliminar el apoyo brindado a El Salvador para combatir el comunismo, el 24 de marzo de 1980, hubo levantamientos y protestas. En octubre del mismo año, se fundó el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional–FLNFM- mediante el cual se integraron cuatro de las guerrillas existentes: Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí –FPL; el Ejército Revolucionario del Pueblo –ERP; la Resistencia Nacional –RN; y el Partido Comunista Salvadoreño –PCS. Posteriormente, se sumó el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos –PRTC.

Como respuesta, el gobierno se valió de los llamados Escuadrones de la Muerte, con los que instauró en las regiones un miedo generalizado y pretendía acabar con la guerrilla y atemorizar a los campesinos de las zonas donde el Frente recibía su mayor apoyo. Sin embargo, el FMLN logró su reconocimiento como fuerza política legítima y representativa del pueblo salvadoreño en la Declaración Franco-Mexicana en 1983, y logró el apoyo de Cuba y del régimen sandinista de Nicaragua para su financiación y obtención de armas y municiones para combatir contra el oficialismo.

Durante 12 años en los cuales hubo un reclutamiento de niños por parte de las Fuerzas Armadas, y graves violaciones de los derechos humanos, el FMLN y el

Estado se enfrentaron y ante la imposibilidad de una salida armada al conflicto, en 1992 firmaron el acuerdo de paz, tras la intervención de Naciones Unidas.

### La justicia transicional y el proceso de reparación

En 1992 estableció la Comisión de la Verdad, que ha registrado más de 22.000 denuncias de violencia política entre enero de 1980 y julio de 1991; más de la mitad de éstas estaban relacionadas con asesinatos, mientras que una cuarta parte correspondía a los delitos de secuestro y tortura. La mayoría de las violaciones fueron atribuidas al Ejército salvadoreño y a las fuerzas de seguridad. La Comisión de la Verdad recomendó un programa de reparaciones para las víctimas del conflicto interno y la compensación material y la reparación simbólica para las víctimas.

A partir de 2010, el Estado ha hecho varios avances hacia el desarrollo y la implementación de un programa nacional de reparaciones. A través del “Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Reparación a las Víctimas” de 2010, la Presidencia se ha comprometido a crear un programa presidencial para la reparación a las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos (que se produjeron en el contexto de un conflicto armado). En 2014, el presidente Sánchez Cerén estableció el Consejo de Administración del Programa de Reparaciones para las víctimas del conflicto armado, el comité creado para supervisar la aplicación del Decreto Ejecutivo 204.

Delegada - Matilde Guadalupe Hernández de Espinoza. Subsecretaria de Inclusión Social de la Secretaría de Inclusión Social de Presidencia de la República

Abogada con estudios de maestría y doctorado en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Durante ocho años fue fiscal con especialización en delitos patrimoniales y violencia contra la niñez y la adolescencia. Posteriormente, durante seis años, trabajó en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, a cargo de litigios ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fue Subdirectora de Derechos Humanos en el mismo instituto. Desde 2009 trabaja en la Secretaría de Inclusión Social del Gobierno de El Salvador. Adicionalmente, es la Coordinadora del Consejo del Programa Nacional de Reparación a Víctimas de graves violaciones a derechos humanos cometidas en el contexto del conflicto armado interno.

## GUATEMALA

La historia del conflicto en Guatemala tuvo sus orígenes en una historia del país marcada por la injusticia estructural, graves problemas agrarios, la marginación de la población indígena que tuvieron como resultado un conflicto armado de 36 años entre los gobiernos del momento y grupos insurgentes. El conflicto guatemalteco

puede ser explicado a través de cinco fases sucedidas cronológicamente de la siguiente manera:

En primer lugar, está la fase comprendida entre 1944 y 1954, posterior al régimen despótico del general Ubico, en la cual una nueva generación de militares y políticos pretendieron realizar las reformas históricas que necesitaba el país desde su independencia, incluyendo una Reforma Agraria que afectaba directamente a las leyes y tendencias liberales del s. XIX que beneficiaron a las familias terratenientes y a los intereses norteamericanos (como la United Fruit Company). Los intentos de una revolución burguesa liderada por Arévalo y Arbenz, entendida así por algunos historiadores, terminarían en 1954 de la mano del General Carlos Castillo Armas con el apoyo militar de los EE.UU., acabando con un gobierno legítimo, pero estigmatizado internacionalmente de ser comunista (Loras Castillo, 2006).

La segunda fase que se puede identificar después del derrocamiento del gobierno del coronel Jacobo Arbenz en 1954 y hasta 1966, ya que a partir de este hecho se instauró un proceso de cierre de espacios políticos especialmente dirigido a impedir la participación y expresión de grupos de izquierda. Estas restricciones fueron posibles gracias al consenso tácito de los sectores dominantes de la sociedad guatemalteca que incluían al poder militar, político y económico, así como el apoyo de los Estados Unidos. En este periodo de descontento, los militares y otros grupos sociales urbanos (trabajadores, estudiantes, intelectuales, etc.) serían las semillas de la primera generación guerrillera, materializándose en la creación, tras el fallido levantamiento militar en 1962, del Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13) de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), las cuales serían eliminadas en la Sierra de las Minas antes de la década de los 70.

Entre 1966 y 1978, se da una tercera fase que da inicio 'formal' al conflicto armado. Durante este periodo, el gobierno protagonizó enfrentamientos contra varios grupos combatientes entre los que se encuentran: las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), el Ejército Guerrilleros de los Pobres (EGP), y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), estos movimientos pasaron a conformar la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1982.

A partir de 1978 se dio la cuarta fase del conflicto, que se caracterizó por ser la época más violenta del conflicto armado interno en Guatemala. En estos años, y especialmente durante la presidencia de Efraín Ríos Montt (1982-1983) tanto las fuerzas gubernamentales, las Patrullas de Autodefensa Civil, como las guerrillas acrecentaron sus ataques a la población civil en general, pero sobretodo en contra de la población indígena guatemalteca. Durante este periodo de tiempo, especialmente aumentó el uso de la tortura, violaciones, reclutamiento, asesinatos, desapariciones y masacres en contra de indígenas. A lo largo de estos años, miles de personas salieron de Guatemala, según ACNUR, se reconocieron 45.000 refugiados indígenas guatemaltecos en Chiapas (México), sin embargo, las cifras no oficiales hablan de alrededor de 200.000 refugiados en otros lugares de México. Además, otras familias huyeron a los demás países fronterizos, a EEUU

y algunas otras se organizaron en Comunidades de Población en Resistencia al interior de Guatemala (Loras Castillo, 2006).

A partir de 1983 con el gobierno de Mejía Vítores, se reduciría en intensidad la violencia, pero se intentó no perder el control de muchas regiones donde se había acabado con la insurgencia y la mayoría de la población civil. El proceso de negociación comenzaría tímidamente a vislumbrarse, ya que los dirigentes de las dos facciones del conflicto armado (Ejército y organizaciones guerrilleras, unificadas en 1982 entorno a la URNG) se dieron cuenta de la imposibilidad de una solución militar total.

Finalmente, la quinta fase se da entre 1986 y 1996, esta fase se caracterizó por la democratización de la política del país y por el acercamiento para una salida pacífica del conflicto para lo cual se firmó en México en 1991 el Acuerdo marco sobre democracia entre URNG y Gobierno y en 1992 de los Acuerdos del 8 de Octubre para el retorno de los refugiados/as; aunque Ejército y guerrilla seguían actuando y haciendo muestras de poder e intransigencia. A partir de 1993 se darían los primeros retornos voluntarios y colectivos de los refugiados guatemaltecos desde México. Más tarde y durante las Presidencias de Ramiro de León Carpio y de Álvaro Arzú Irigoyen, se firmaron sucesivamente los demás Acuerdos de Paz, periodo en el que se instalaría en 1994 la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) y donde la sociedad civil asumiría un papel más activo para presionar a las facciones a firmar la Paz y acabar con el conflicto armado (Loras Castillo, 2006).

### La justicia transicional y el proceso de reparación

El proceso de apertura democrática fue lento y comenzó tras los años más brutales del conflicto armado, los dos gobiernos militares de los generales Lucas García y Ríos Montt. Tras la aplicación de la política militar más agresiva durante estos mandatos, la guerrilla no había desaparecido y todavía mantenía muchas bases de apoyo tanto ideológico como logístico; sin embargo, había tenido que replegarse debido al desgaste militar y a la represión indiscriminada desplegada en diferentes regiones del país.

Desde el año 1983 y con el gobierno del general Oscar Humberto Mejía Vítores, las acciones militares del Ejército bajaron en número e intensidad, poniendo más esfuerzo en la dominación y el control de las zonas ganadas a la guerrilla a través de la implantación de 5 polos de desarrollo y 52 aldeas modelo. El gobierno de Mejía Vítores fue más moderado, permitiendo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el exterior, la creación del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Grupo de Apoyo a Contadora, aprobación de la nueva Constitución de la República y la celebración en 1986 de elecciones democráticas.

Entre 1993 y 1996, año en el que subiría a la Presidencia de la República Álvaro Arzú Irigoyen, se realizaron las negociaciones y firmas del total de los acuerdos: 1)



Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG); 2) Acuerdo Global sobre Derechos Humanos; 3) Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; 4) Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca; 5) Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas; 6) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; 7) Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática; 8) Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego; 9) Acuerdo sobre Reformas constitucionales y régimen electoral; 10) Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad; 11) Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz; y 12) Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Firmado en la ciudad de Guatemala, 29 de diciembre de 1996 (Loras Castillo, 2006).

Ahora, es necesario mencionar que los resultados de los acuerdos firmados solo empezarían a verse a finales de la década d 1990 con la publicación de la Memoria del Silencio, un informe presentado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

### Programa de Reparaciones

En febrero de 1999 la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) publicó Memoria del Silencio, explorando las causas, violaciones y consecuencias del enfrentamiento armado interno. En este documento, la Comisión registró 42.275 víctimas, aunque estimó que, en total, hubo 200 mil personas asesinadas, 45 mil desaparecidos y 1'500.000 personas desplazadas, de entre las cuales el 83% eran pertenecientes a la etnia Maya (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999). Además, la CEH hacía un llamado al gobierno para la creación de un Programa Nacional de Reparaciones que incluyera acciones de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción en aras de llegar a la reconciliación y la paz (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999). Cuatro años después de la publicación de Memoria del silencio, el gobierno creó el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) a través del Acuerdo Gubernativo 258/2003, el PNR está encargado de hacer las reparaciones individuales y colectivas bajo el manejo de la Comisión Nacional de Resarcimiento y dando cumplimiento a las recomendaciones hechas por la CEH.

El PNR cuenta con una definición de víctima que acepta víctimas individuales y colectivas que hayan sufrido una de las violaciones a los Derechos Humanos contempladas por el programa. Adicionalmente, incluye las siguientes medidas: Medidas de Restitución Material, Medidas de Indemnización Económica, Medidas de Reparación Psicosocial y Rehabilitación y Medidas de Dignificación de las víctimas.

Financieramente, el PNR está financiado por recursos del presupuesto ordinario del Estado y tiene una vigencia no menor a diez años y su continuidad depende de la evaluación que elabore la CNR.

Este programa ha entregado 'resarcimiento integral' a 29 mil familias victimizadas, sin embargo ha sufrido retrasos en la implementación, algunos cambios normativos que han afectado la percepción por parte de las víctimas acerca de la efectividad y capacidad del programa y de la comisión.

Delegado - Raúl Ernesto López Rivera. Asesor del Programa de Prevención de la Violencia de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)

Psicólogo con más de quince años de experiencia en el Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI). Se desempeña como terapeuta de hombres, mujeres, niños y adultos mayores víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género.



## COLOMBIA

Para comprender el conflicto armado interno en Colombia es necesario revisar episodios del panorama político de mediados del Siglo XX, cuando el poder era disputado por los dos partidos tradicionales del país: Conservador y Liberal. La lucha bipartidista, caracterizada por la persecución campesina y la regionalización de las tendencias políticas, el aumento del inconformismo por la distribución y tenencia de la tierra, y un Estado ausente son probablemente unas de las causas que desembocaron en la organización de guerrillas campesinas, con orientación comunista, y que encontraron rápidamente en el narcotráfico un medio de financiación.

Tras el asesinato del candidato presidencial por el Partido Liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, la lucha entre liberales y conservadores se intensificó y se iniciaron una serie de enfrentamientos en diferentes zonas del país. Aunque no hubo una guerra declarada entre los partidos, las acciones violentas, generadas por miembros de uno y otro, incrementaron y se hicieron cada vez más sangrientas. Con el Partido Liberal fracturado, el candidato del Partido Conservador, Laureano Gómez, sucesor del líder de ultraderecha Mariano Ospina Pérez (1946-1950), ganó las elecciones presidenciales de 1949, cuando el representante del Partido Liberal Darío Echeandía se retiró argumentando falta de garantías para los miembros de su Partido.

Durante el Gobierno de Laureano Gómez se creó y fortaleció un ala secreta de la policía política a quienes se les conoció como "Los Chulavitas", encargados de

perseguir y exterminar a simpatizantes del Partido Liberal y del Partido Comunista en las zonas rurales de los departamentos de Boyacá, Caldas y Tolima. Al mismo tiempo, en el Valle del Cauca, se organizó un grupo al margen de la ley, conformado por campesinos conservadores, conocidos como “Los Pájaros”, quienes a través del sicariato cometieron asesinatos de miembros del Partido Liberal. Aunque el Gobierno de Gómez nunca aceptó su responsabilidad y respaldo a estos grupos, varios historiadores han cuestionado la impunidad de estos hechos y la falta de garantías para los militantes de la oposición.

Paralelamente, en el sur del Tolima, el Magdalena Medio, Antioquia y los Llanos Orientales, los liberales se organizaron para hacer frente a los grupos de ultraderecha que los perseguían, creando las primeras guerrillas. Con el aumento de los enfrentamientos, el gobierno de Gómez fue perdiendo el apoyo de su propio partido.

En medio de este panorama social y político, en 1953 se desató el Golpe de Estado en cabeza del General Rojas Pinilla, quien se autoproclamó nuevo jefe de Gobierno en cabeza de la Junta Militar con el apoyo de una fracción del Partido Conservador que lideraba Mariano Ospina Pérez. Su instauración en el poder no produjo el desencadenamiento de hechos violentos pues su política pretendía pacificar el país y despolitizar las fuerzas armadas, aunque estableció una lucha constante contra los medios de comunicación a través de la censura.

Durante su dictadura, ofreció la amnistía parcial a los grupos guerrilleros liberales, que se desmovilizaron casi en su totalidad a mediados de 1953. Sin embargo, un año después, tras la masacre de una decena de estudiantes de la Universidad Nacional que protestaban por el asesinato de su compañero Uriel Gutiérrez, el bipartidismo declaró su apoyo al gobierno y a su política anticomunista, mediante la cual pretendió la eliminación de ideologías de izquierda en el país, sumándose a la coalición internacional promovida por Estados Unidos a través de la Guerra Fría.

Así se desató la Guerra de Villarrica, en el Tolima, donde persistía el movimiento agrario gaitanista, que tenía afinidad con el recién constituido Frente Democrático creado bajo la premisa de luchar por la mejoría de las condiciones de vida para las familias campesinas dedicadas a la agricultura.

Mediante operaciones militares que sitiaron la zona comprendida por los municipios de Incononzo, Pandi, Melgar, Carmen de Apicalá, Cunday, Villarrica, Cabrera y Ospina Pérez (hoy Venecia, Cundinamarca), Rojas Pinilla estableció un régimen de persecución contra las familias que mostraban tendencias comunistas, independientemente de realizar o no actividades subversivas. Allí, tras la instauración de tres campos de concentración en Cunday (Tolima), El Hato (en la región del Sumapaz) y Casa Blanca (Cundinamarca) eran trasladados campesinos acusados de militancia de izquierda y obligados a trabajar en arduas jornadas recibiendo tratos inhumanos. Es allí donde algunos ubican el surgimiento de una de las

guerrillas más fuertes de América Latina: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-.

El periodo de Rojas Pinilla, sin embargo, produjo una reacción al interior de los partidos políticos tradicionales quienes, tras su derrocamiento en 1957, firmaron un pacto bipartidista denominado "El Frente Nacional", mediante el cual se dividirían el poder durante cuatro periodos presidenciales consecutivos, garantizando por partes iguales la participación de integrantes de las dos fuerzas políticas en las tres ramas del poder, y excluyendo al Partido Comunista.

Estos hechos, y otros relacionados con la falta de garantías para los amnistiados por régimen de Rojas Pinilla, desencadenaron en la década del 60 la creación de diferentes grupos guerrilleros, unos de corte marxista-leninista y otros influenciados por la Teoría de la Liberación considerados marxistas-cristianos, en donde se identificaban tendencias socialistas y comunistas, que pretendían a través del uso de las armas, instaurar regímenes de izquierda que les permitieran a las clases obreras y tradicionalmente oprimidas, tomar el poder.

Así, las guerrillas de las FARC, el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, el Ejército Popular de Liberación -EPL- y el Movimiento 19 de abril -M19, que surgió posteriormente, emprendieron una lucha armada contra el Estado y los grandes terratenientes. Análisis del conflicto sugieren, además, que la desigual distribución de la renta y de la tierra, así como el abandono del Estado en diferentes zonas del país y la falta de oportunidades económicas permitieron el fortalecimiento de estas guerrillas, que hasta la década de los 80 no habían intensificado sus operaciones armadas, pero habían creado Repúblicas independientes al interior del país, donde la justicia era impartida por mano propia.

Hasta la década de los 80's las guerrillas mantuvieron operaciones en diferentes zonas estratégicas en donde el auge cocalero y las dinámicas del narcotráfico empezaron a tomar fuerza. Sin embargo, el enfrentamiento entre las guerrillas y el Estado, entre éstas con los grupos paramilitares y de las guerrillas entre sí por el control de los territorios han afectado por más de cuatro décadas a la población civil, dando como resultado un porcentaje mayor al 14% de la población incluido hasta hoy en Registro Único de Víctimas.

A pesar de las políticas de mano dura impartidas por los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y del 2006-2010), que debilitó a las guerrillas de las FARC y el ELN, y logró la desmovilización de la Autodefensas Unidas de Colombia- AUC-; y del proceso de paz iniciado por el Presidente actual, Juan Manuel Santos Calderón (2010-actual) el número de víctimas sigue aumentando. El negocio del narcotráfico ha generado la reactivación de células criminales que antes pertenecían a las Autodefensas, denominadas Bandas Criminales -Bacrim-, y así, distintos actores se involucran en el escenario del conflicto colombiano caracterizado por la afectación a la sociedad civil a través del desplazamiento

forzado, las desapariciones forzadas, los homicidios, los secuestros, los delitos contra la libertad y la integridad sexual, la tortura, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

### Justicia Transicional y proceso de reparación

El Estado colombiano comenzó a reconocer la existencia de personas afectadas por la violencia a través de la creación de una normatividad y una institucionalidad dedicada a atender a la población desplazada. Este reconocimiento se ha ido ampliando de manera progresiva y gracias a la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), hoy en día se reconocen como víctimas del conflicto armado a “las personas que individual o colectivamente hayan sufrido graves violaciones a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno”. De la misma manera, pero tomando en consideración el impacto diferencial que el conflicto ha tenido en las poblaciones étnicas, se formularon decretos ley para pueblos y comunidades indígenas (decreto ley 4633 de 2011), para el pueblo Rrom o gitano (decreto ley 4634 de 2011) y para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (decreto ley 4635 de 2011).

Además, se estableció la creación de una Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, que debe incorporar de manera transversal los enfoques diferencial, transformador y de género para reparar en el plano material, simbólico y político los daños individuales y colectivos que estos grupos pobacionales sufrieron.

De acuerdo con cifras oficiales de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, con fecha de corte del 1 de abril de 2015, un total de 7.337.667 de personas se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV)<sup>2</sup>. De los más de siete millones de víctimas, alrededor de 6,1 millones son víctimas de desplazamiento forzado; otras 937.000 son víctimas de homicidio y 145.914 son víctimas de desaparición forzada. Aproximadamente la mitad de las víctimas son mujeres y 2,1 millones son niños, niñas y adolescentes. Además de contar con un alto número de víctimas, el hecho de haber iniciado el proceso de reparación en medio del conflicto es un factor que dificulta aún más la puesta en marcha de esta política.

Sin embargo, el Estado colombiano y la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), han respondido a este reto implementando las medidas contempladas en la Ley en términos de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición. Como parte de estos esfuerzos, actualmente la Unidad para las Víctimas ha indemnizado a cerca de 500.000 víctimas individuales y trabaja con 303 organizaciones, comunidades, grupos sociales y políticos en la ruta de reparación colectiva, entre los que se cuentan 159 comunidades étnicas.

## Delegadas de Colombia:

- ▶ Iris Marín Ortiz - Subdirectora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Abogada de la Universidad del Rosario y magíster en Derecho en la Universidad Nacional de Colombia. Trabajó en diferentes organizaciones en defensa de los derechos humanos, así como en las Naciones Unidas, a través de ONU Mujeres. Asesoró a la Comisión de la Verdad en Ecuador, para la formulación del Proyecto de Ley de Reparación a Víctimas recomendado por dicha Comisión. Se ha desempeñado como profesora de derecho constitucional, teorías de la justicia, y de género y derecho en la Universidad del Rosario. Ha escrito acerca de estos y otros temas, como los derechos de las víctimas y la justicia transicional. Se desempeñó como Directora Técnica de Reparación de la misma entidad.

- ▶ María Eugenia Morales Castro - Directora de Reparación Integral de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Pedagoga con especialización en desarrollo local con perspectiva de género, con experiencia en la formulación de políticas públicas, construcción de paz, empoderamiento y equidad para las mujeres y el desarrollo social, destacando sus labores en organizaciones sociales y de mujeres. Trabajó por más de diez años en la sociedad civil, específicamente en el programa de desarrollo rural con comunidades afrocolombianas en el norte del departamento del Cauca (Colombia). Adicionalmente, se desempeñó en ONU Mujeres en temas de género y construcción de paz en varias regiones de Colombia y en la gobernación del Valle del Cauca (Colombia), como Secretaria de Desarrollo Social en donde impulsó, en coordinación con el movimiento de mujeres, la creación de la Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres Vallecaucanas y ejerció como secretaria de esa dependencia en 2007. Ha estado vinculada a la Unidad para las Víctimas en diferentes cargos, entre los que se cuentan la Coordinación del Grupo de Mujer y Género y como asesora de la Dirección General. Actualmente, se desempeña como Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad para las Víctimas.

- ▶ Alicia Jacqueline Rueda Rojas – Subdirectora de Reparación Individual de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Abogada de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Administrativo con maestría en gobierno de la misma universidad. Trabajó en la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, en la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, coordinando el Programa de Atención a Víctimas de la Violencia. Participó en el proceso de reglamentación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Vinculada a la Unidad para las Víctimas desde el momento de su creación, lideró la implementación de la Ruta de Reparación Individual en todo el país, coadyuvó en la creación de la Escuela de Reparaciones. Desde enero de

2013, es la Subdirectora de Reparación Individual, encargándose de articular la implementación de las medidas de reparación integral a las víctimas que han sido registradas individualmente, especialmente el otorgamiento de la indemnización administrativa, el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de esos recursos y las medidas de satisfacción.

- ▶ Carolina Albornoz – Subdirectora de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Politóloga con énfasis en relaciones internacionales, con maestría en estudios políticos, económicos y culturales de América Latina y el Caribe. Se ha desempeñado como investigadora del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y como coordinadora de Relaciones Internacionales de la Escuela de Economía de la Universidad Central. Fue también Directora de Políticas Sectoriales de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y asesora de Retornos y Reubicaciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En la Unidad para las Víctimas, coordinó el Programa de Retornos y Reubicaciones de población desplazada y actualmente es la Subdirectora Nacional de Reparación Colectiva.

## Declaración sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

29

Iris Marín Ortiz  
Subdirectora General  
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La conferencia inaugural de la Escuela estuvo a cargo de la Subdirectora General, Iris Marín Ortiz. Posteriormente, su intervención sirvió de base para una Declaración presentada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para exponer el programa de Reparaciones colombiano. Dicha declaración por tal motivo se incluye en esta publicación.

Esta declaración se ofrece en cumplimiento de la Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 26 de mayo de 2015 en el Caso Yarce y otros vs. Colombia, cuyo objeto es *“El alcance de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y su virtualidad para reparar integralmente las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas en el*

marco del conflicto armado en Colombia y en particular para reparar las violaciones alegadas en el caso “Yarce y otras”.

El presente escrito se compondrá de dos acápite. En primer lugar, se hará una presentación del Programa de Reparación a Víctimas contemplado en la Ley 1448 de 2011 y en los Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635, analizando algunos de los puntos en discusión en el caso, particularmente respecto de la virtualidad de la Ley para reparar integralmente las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado. En segundo lugar, se expondrá la situación de las víctimas de los hechos de los cuales trata el caso de Teresa Yarce y otras vs. Colombia frente a la Ley 1448 de 2011.

### 1. El programa de Reparación a Víctimas de la Ley 1448 de 2011 en el marco de una estrategia integral de justicia transicional

El marco jurídico de reparación administrativa en Colombia está compuesto por cuatro instrumentos normativos con jerarquía de Ley, a saber:

- a. La Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”
- b. El Decreto – Ley 4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas”
- c. El Decreto – Ley 4634 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”
- d. El Decreto – Ley 4635 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

Los Decretos Ley étnicos se expidieron luego de surtirse el proceso de consulta previa con las autoridades de cada una de las comunidades étnicas.

La Ley 1448 fue expedida después de su segundo trámite ante el Congreso de la República. Un primer proyecto de Ley fue presentado por iniciativa parlamentaria después de una Audiencia en el Congreso de la República en octubre de 2007 en la que víctimas reclamaron mayor visibilidad de sus necesidades, mientras que se quejaban de que el Estado había establecido instrumentos jurídicos para beneficiar a los responsables –principalmente la Ley de Justicia y Paz- pero no se había ocupado a profundidad de sus necesidades y derechos. Este proyecto de Ley se tramitó como el Proyecto de ley 044 de 2008 - Cámara y 157 de 2007 –

Senado. Durante su trámite, las comisiones de congresistas ponentes con el apoyo de Naciones Unidas y varias organizaciones de la Sociedad Civil realizaron nueve audiencias congresionales en las que se consultó la opinión de las víctimas. Las propuestas fueron entregadas al Congreso oficialmente por el Comité Organizador de las Audiencias y varias de ellas se convirtieron en proposiciones que fueron aprobadas en el texto definitivo<sup>1</sup>. Sin embargo, este primer proyecto de Ley se archivó debido a la decisión del Gobierno de entonces de solicitar dicho archivo al Congreso de la República<sup>2</sup>.

El segundo Proyecto de Ley fue presentado una vez posesionado el nuevo Gobierno y se tramitó como el “Proyecto de ley 213 de 2010-Senado y 107 de 2010-Cámara, acumulado con el proyecto de ley 085 de 2010-Cámara, hoy Ley de Víctimas No. 1448 del 10 de junio de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. El nuevo Proyecto de Ley se basó en el texto de la iniciativa anterior que había sido archivado, y durante su discusión en el Congreso se incluyeron nuevas modificaciones. Finalizado el trámite ante el Congreso se expidió la Ley 1448 de 2011 sancionada por el Presidente de la República en un acto sin precedentes con la presencia del Secretario General de Naciones Unidas y de una importante delegación de víctimas y la Sociedad Civil en el Palacio Presidencial, Casa de Nariño.

La Ley 1448 de 2011 tiene como ámbito la regulación de medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación a víctimas que individual o colectivamente hayan sufrido daños por hechos ocurridos desde el 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y violaciones a los Derechos Humanos ocurridas en el marco del conflicto armado.

El programa de Reparación Administrativa hace parte de una estrategia más general que busca generar distintas vías políticas y jurídicas para propiciar que se produzca una transición en Colombia que permita la finalización del actual conflicto armado en el que han participado durante décadas las guerrillas, los grupos paramilitares y las fuerzas armadas del Estado.

El Gobierno colombiano busca la finalización del conflicto armado a través de las conversaciones para la terminación del conflicto con las FARC y, aunque en un

---

1. Sobre la metodología de las audiencias y las propuestas presentadas por las víctimas en dicho proceso de audiencias ver: Programa de Naciones Unidas Colombia, Fundación Social, “Las Víctimas tienen la palabra. Ley de Víctimas a la Luz de las Audiencias Públicas Congresionales 2008”. Se puede consultar en: [http://www.aecid.org.co/recursos\\_user/publicaciones%20aacid/18.%20Las%20victimas%20tiene%20la%20palabra.pdf](http://www.aecid.org.co/recursos_user/publicaciones%20aacid/18.%20Las%20victimas%20tiene%20la%20palabra.pdf).

2. El Gobierno de entonces presentó dos argumentos principales: el excesivo costo fiscal de las medidas allí contempladas, y porque al otorgar reparación a víctimas de presunta responsabilidad del Estado sin que mediara sentencia judicial representaría una grave amenaza a la política de seguridad democrática porque igualaba a los terroristas con agentes del Estado sin que ellos tuvieran la oportunidad de defenderse en juicio.

estado más preliminar, con el ELN. La Ley 1448 se aprobó antes del inicio del proceso de negociación de paz. El Estado colombiano ha buscado la reparación a las víctimas como una forma de construir paz independientemente de la terminación del conflicto armado, sin embargo, el mejor escenario para la reparación integral es la terminación del conflicto armado. La población en general y también las víctimas consideran que la reparación contribuye a la reconciliación. En efecto, el 60% de la población en general considera que la reparación contribuye a la reconciliación, lo mismo piensa el 56% de las víctimas registradas y el 55% de las víctimas reparadas<sup>3</sup>.

Así las cosas, la Ley 1448 se enmarca dentro de una estrategia de justicia transicional entendida como *“los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible”* (art. 8, Ley 1448 de 2011).

Adicionalmente, el Estado, a través del acto legislativo 01 de 2012, conocido como Marco Jurídico para la Paz, incorporó el artículo transitorio 66 a la Constitución Política en el cual se define que la Justicia Transicional tendrá como finalidad prevalente *“facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”*.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-579 de 2013, que estudió el Marco Jurídico para la Paz, definió la justicia transicional como *“una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes”, aclarando que no es una forma especial de justicia, sino “un sistema o tipo de justicia de características específicas, que debe aplicarse de manera excepcional”, que tiene como objetivos especiales (i) el reconocimiento de las víctimas, (ii) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores violaron, (iii) la reconciliación, y (iv) el fortalecimiento de la democracia.*

---

3. Kathryn Sikkink, Phuong N. Pham, Douglas Johnson, Peter Dixon, Bridget Marchesi, Patrick Vinck. Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Humanitarian Initiative. Evaluación sobre medidas de reparaciones integrales en Colombia. Estos hallazgos se encuentran en los resultados preliminares dados a conocer a la Unidad para las Víctimas en junio de 2015. En particular, estos resultados hacen parte del componente 3 de la evaluación que, a través de una encuesta nacional y grupos focales, examinó la implementación de medidas de reparación implementadas por la Unidad de Víctimas desde la perspectiva de sus beneficiarios, específicamente, víctimas del conflicto armado, indagando en población en general, víctimas registradas y víctimas reparadas (entendiendo por reparación quién había recibido al menos una medida de reparación).

El artículo 9 de la Ley 1448 de 2011, que regula el carácter de las medidas transicionales, establece que todas las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las violaciones de que fueron víctimas; y que las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y el restablecimiento en lo posible de sus derechos vulnerados.

La Ley 1448 establece instrumentos específicos para la realización de al menos cinco derechos de las víctimas:

**a. Derecho al reconocimiento de su calidad de víctima,** lo cual se realiza a través del Registro Único de Víctimas – RUV (art. 154). El RUV cuenta con un módulo individual y un módulo colectivo. Es una herramienta técnica y administrativa para el reconocimiento y caracterización de las víctimas del conflicto armado que permite organizar la respuesta del Estado a las Víctimas. Al mismo tiempo es un mecanismo de dignificación y memoria histórica que tiene un efecto de reconocimiento a nivel individual y colectivo.

**b. Derecho a medidas de asistencia social y humanitaria.** Las medidas de asistencia humanitaria buscan enfrentar los impactos más inmediatos de la victimización y atender las necesidades mínimas relacionadas a la supervivencia y el mínimo vital. Las medidas de asistencia social están relacionados con la atención de derechos económicos y sociales que, como ciudadanas tienen las víctimas, pero que se vieron afectadas por los hechos (art. 47 y 49).

**c. Derecho a la reparación individual y colectiva.** De acuerdo a la Ley 1448, la Reparación se entiende como:

*“ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley.*

33

*La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.*

Las medidas de reparación se diferencian de las medidas de asistencia social y humanitaria, aunque se entiende que las medidas de asistencia social y en derechos sociales tienen efecto reparador (par. 1 y 2 del art. 25, Ley 1448 de 2011) <sup>4</sup>. La Ley dispone de la creación de un programa de reparación colectiva dirigido a grupos y organizaciones sociales y políticos; así como a comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social

4. Esta distinción fue solicitada por las víctimas durante las Audiencias Congresionales: “Con excepción de Quibdó y Cúcuta, en todas las ciudades las víctimas respaldaron la inclusión del artículo 6 del proyecto de ley referente a la obligación de diferenciar entre las prestaciones que se entregan a título de reparación y las que corresponden a asistencia humanitaria. En Sincelejo y Villavicencio se propuso adicionar el texto del artículo con el propósito de diferenciar también entre las medidas de reparación y las medidas de desarrollo e inversión social”. Ibid nota 1.

que se haga del colectivo, en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común. La reparación colectiva tiene en cuenta el daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos; la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; o el impacto colectivo de la violación de derechos individuales (arts. 151 y 152, Ley 1448 de 2011).

**d. Derecho a conocer la verdad y al esclarecimiento histórico de lo ocurrido.** El artículo 23 de la Ley contempla el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. Para tal fin previó varias medidas (art. 145, Ley 1448 de 2011), y definió la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica (art. 146, Ley 1448 de 2011).

**e. Derecho a la Justicia,** entendido en el artículo 24 como el deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones de que trata la Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción<sup>5</sup>. Igualmente, en su Título II, contempla Derechos de las Víctimas dentro de los procesos judiciales.

5. Tanto el derecho a conocer la verdad como el derecho a la justicia debe entenderse en el marco de las herramientas de justicia transicional y de acuerdo al alcance que les dio la Corte Constitucional colombiana, es decir, que no supone la investigación y sanción de todas y cada una de las personas responsables: “La Sala examinó si la posibilidad de centrar esfuerzos en la investigación penal de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, garantiza el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Colombia. Concluyó que en virtud de los instrumentos de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y los pronunciamientos de sus intérpretes, es legítimo que se dé una aplicación especial a las reglas de juzgamiento, siempre y cuando se asegure que, como mínimo, se enjuiciarán aquellos delitos. En cuanto a imputar los delitos solo a sus máximos responsables, la Corte consideró que el Estado no renuncia a sus obligaciones por las siguientes razones: (i) la concentración de la responsabilidad en los máximos responsables no implica que se dejen de investigar todos los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, sino que permite que sean imputados solo a quienes cumplieron un rol esencial en su comisión; y (ii) se contribuye eficazmente a desvertebrar macroestructuras de criminalidad y revelar patrones de violaciones masivas de derechos humanos, asegurando en últimas la no repetición. También analizó la renuncia condicionada a la persecución penal. Aclaró que la figura se encuentra limitada desde el propio Acto Legislativo, por cuanto no aplica para los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, conforme con los estándares internacionales. Sumado a ello, precisó que la renuncia se revocará de no cumplirse con los requisitos contemplados por la norma. Dentro de estas condiciones se encuentran, como mínimo, la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de menores. Finalmente, explicó que la renuncia condicionada a la persecución penal se justifica al ponderar la obligación de investigar, juzgar y en su caso sancionar, con el deber de prevenir futuras violaciones a los derechos humanos en la búsqueda de una paz estable y duradera. La Corte determinó que los mecanismos de suspensión condicional de ejecución de la pena, sanciones extrajudiciales, penas alternativas y las modalidades especiales de cumplimiento, no implican, por sí solos una sustitución de los pilares esenciales de la Carta, siempre que se encuentren orientados a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, con observancia de los deberes estatales de investigación y sanción de las graves violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Finalmente, consideró necesario fijar los siguientes parámetros de interpretación del Acto Legislativo, para que estos sean observados por el Congreso de la República al expedir la Ley Estatutaria que desarrolle el “Marco Jurídico para la Paz”. El pilar esencial que impone al Estado el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas, exige que todas ellas tengan, como mínimo, las siguientes garantías: (i) transparencia del proceso de selección y priorización; (ii) una investigación seria, imparcial, efectiva, cumplida en un plazo razonable y con su participación; (iii) la existencia de un recurso para impugnar la decisión sobre la selección y priorización de su caso; (iv) asesoría especializada; (v) el derecho a la verdad, de modo que cuando un caso no haya sido seleccionado o priorizado, se garantice a través mecanismos judiciales no penales y extrajudiciales; (vi) el derecho a la reparación integral y; (vii) el derecho a conocer dónde se encuentran los restos de sus familiares”. Corte Constitucional, sentencia C-579 de 2013.

Ahora bien, dado que el objeto de esta declaración es la reparación, me centraré en el desarrollo de los puntos a. y c. Lo anterior sin perder de vista la importancia de que el espíritu de la Ley es ofrecer una respuesta comprehensiva, es decir, que guarde coherencia interna entre las diferentes medidas de reparación, y coherencia externa con las medidas de verdad y justicia (arts. 11 y 12, Ley 1448 de 2011).

### 1.1. El Registro Único de Víctimas - RUV

El Registro de Víctimas colombiano reconoce víctimas desde 1985 para todos los hechos, excepto para restitución de tierras que son reconocidas desde 1991. En un inicio, en el trámite de los proyectos de Ley previos a la expedición de la Ley 1448 de 2011, se propuso que el programa de reparación administrativa se focalizara en víctimas de hechos ocurridos desde 1991, fecha en que se expidió la Constitución Política vigente, que marcó el compromiso jurídico y político del constituyente con el respeto y garantía de los Derechos Humanos como un principio constitucional fundamental. Sin embargo, durante el debate en el Congreso, se amplió la fecha a 1985, dado que relevantes hechos de violaciones a derechos humanos ocurrieron durante los años 80, y particularmente después de 1985, como lo son los hechos cometidos contra la Unión Patriótica, o los hechos de la toma y retoma del Palacio de Justicia. Este límite temporal fue estudiado por la H. Corte Constitucional colombiana quien determinó que para la definición de dicho límite temporal primaba la libertad de configuración legislativa por tratarse de un programa de justicia transicional, y que las víctimas no incluidas en la ley 1448 de 2011, lejos de quedar desprotegidas, tendrían igualmente derecho a mecanismos ordinarios de reparación judicial:

*“Es el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados. Precisamente por eso en el cuerpo de la providencia se inserta un extenso acápite en el que se da cuenta de las discusiones que tuvieron lugar sobre la fecha a partir del primero de enero de 1985, y como ésta fue el fruto de consensos y acuerdos dentro de las distintas corrientes políticas representadas al interior del órgano legislativo. Adicionalmente, de conformidad con los datos estadísticos aportados en las diferentes intervenciones es claro que las víctimas del conflicto armado interno aumentan de manera sustancial a partir de los años ochenta, y que éste se degrada especialmente a partir de esa fecha sin que sea posible establecer un momento histórico preciso que sirva de hito definitivo. Se tiene por lo tanto que el límite temporal previsto en el artículo tercero, no es una fecha arbitrariamente excluyente porque precisamente cubre la época en la cual se produjo el mayor número de violaciones a las normas de derechos humanos y de derechos internacional humanitario, el período histórico de mayor victimización”* <sup>6</sup>.

En coherencia con la estrategia general de justicia transicional, la Ley 1448 de 2011 se centra en la atención de los derechos de las víctimas de hechos ocurridos

6. Corte Constitucional, Sentencia C-250 de 2012.

en el marco del conflicto armado, es decir, en hechos de presunta responsabilidad de guerrillas, grupos paramilitares y Estado. Incluye a víctimas pertenecientes a la población civil y a miembros de la Fuerza Pública, excepto a víctimas que pertenecieron a grupos armados ilegales siempre que se hayan desvinculado antes de cumplir la mayoría de edad, es decir, víctimas de reclutamiento y uso ilegal de niños y niñas en el conflicto armado. En cuanto a los hechos contemplados en el programa, en el RUV individual se incluyen a víctimas de desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual, vinculación y utilización ilegal de niños y niñas en el conflicto armado, acto terrorista, víctimas de minas antipersona y artefactos explosivos (MAP, MUSE o AEI), secuestro, amenaza, tortura, despojo y abandono forzado de tierras. A nivel colectivo, se incluyen en el registro grupos, organizaciones sociales, de mujeres, políticas, comunidades campesinas y comunidades étnicas.

El proceso de inclusión en el RUV está reglado por un Manual de Valoración que está basado en el principio de buena fe, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1448, según el cual “El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba”.

Con corte a 1° de mayo del año en curso<sup>7</sup>, el Registro de Víctimas cuenta con 7.175.718 víctimas del conflicto armado registradas, de las cuales 5.721.718 son sujetos actuales de atención y reparación. El 86.6% de las víctimas sufrieron desplazamiento forzado, mientras que el 13.4% sufrieron otros hechos. Entre el universo de las personas desplazadas se cuenta un 7.5% de todo el universo de víctimas que sufrieron a la vez de desplazamiento forzado, otros hechos. Entre los hechos distintos al desplazamiento forzado los hechos más recurrentes son el homicidio, en el que se registran más de 263.000 víctimas directas y más de 677.000 víctimas indirectas que les sobrevivieron. En segundo lugar la desaparición forzada, en las que se cuentan más de 45.000 personas desaparecidas y más de 110.000 víctimas indirectas contando a sus seres queridos más próximos<sup>8</sup>.

El 49,7% de las víctimas registradas son hombres y el 49,5% mujeres. De acuerdo a la pertenencia étnica, el 9% de las víctimas se autorreconocen como negros o

7. Es importante aclarar que este peritaje se entregó el 6 de diciembre de 2015, por lo que las cifras reportadas están con corte a mayo de dicho año. Las cifras con corte a 29 de febrero

8. Con corte a 29 de Febrero de 2016, el Registro de Víctimas cuenta con 7.957.219 víctimas del conflicto armado registradas, de las cuales 6.298.255 son sujetos actuales de atención y reparación. El 80% de las víctimas sufrieron desplazamiento forzado, mientras que el 20% sufrieron otros hechos. Entre el universo de la población registrada se cuenta un 9% víctimas que han sufrido dos o más hechos victimizante desde 1985. Entre los hechos distintos al desplazamiento forzado los hechos más recurrentes son el homicidio, en el que se registran más de 266.618 víctimas directas y más de 790.269 víctimas indirectas que les sobrevivieron. En segundo la amenaza con 345.660 y en tercer lugar la desaparición forzada, en las que se cuentan más de 46.019 personas desaparecidas y más de 126.160 víctimas indirectas contando a sus seres queridos más próximos.

afrocolombianos; el 2% como indígenas; el 0,4% como Rrom, el 0,1% raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia y el 0,01% palenqueros<sup>9</sup>.

Si analizamos la conformación del registro por edades de las víctimas encontramos que la mayoría se encuentra en edad productiva, el 35% tienen edades entre 27 y 60 años; el 17%, están entre 18 y 26 años; 13% entre 6 y 12 años, entre 13 y 17 años está el 11% de las víctimas; el 7% tiene entre 0 y 5 años; el 7% tiene entre 61 y 100 años y el 9% no tiene información de edad. El 0,02% de las víctimas se autoreconocen por su identidad u orientación sexual no hegemónica o como LGTBI<sup>10</sup>.

Ahora bien, en cuanto al Registro Colectivo, en la actualidad se encuentran registrados 215 sujetos de reparación colectiva. Mientras tanto, en diferentes fases, incluso la anterior al registro, se avanza con el proceso con 303 sujetos colectivos, entre los cuales se cuentan 135 comunidades, 5 casos de organizaciones o grupos de cobertura nacional (como movimientos y representantes políticos, movimiento sindical, periodistas, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC); 8 organizaciones de mujeres; 73 comunidades afrocolombianas, negras o palenqueras, 79 comunidades indígenas, y el pueblo Rom que es sólo uno<sup>11</sup>.

Ahora bien, la conformación del registro, además de ser un esfuerzo descomunal, ha generado unos resultados importantes. Los sujetos de reparación colectiva consultados en la evaluación señalan que uno de los máximos logros del proceso de reparación colectiva ha sido que han logrado el registro individual de varios de sus miembros. El Registro de los colectivos y organizaciones también ha tenido un valor simbólico<sup>12</sup>. Este asunto también pudo haber propiciado la percepción de que las víctimas son una prioridad para el Estado, pues más de la mitad de las personas encuestadas estuvieron de acuerdo en que las víctimas del conflicto

9. El 49,5% de las víctimas registradas son hombres y el 49,7% mujeres. De acuerdo a la pertenencia étnica, el 9,6% de las víctimas se autorreconocen como negros o afrocolombianos; el 2,2% como indígenas; el 0,4% como Rrom, el 0,1% raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia y el 0,01% palenqueros.

10. Si analizamos la conformación del registro por edades de las víctimas encontramos que la mayoría se encuentra en edad productiva, el 32,8% tienen edades entre 27 y 60 años; el 20,6%, están entre 18 y 26 años; 11% entre 6 y 12 años, entre 13 y 17 años está el 13,1% de las víctimas; el 6,5% tiene entre 0 y 5 años; el 7,6% tiene entre 61 y 100 años y el 8,1% no tiene información de edad. El 0,02% de las víctimas se autoreconocen por su identidad u orientación sexual no hegemónica o como LGTBI.

11. Actualmente se encuentran en ruta 340 Sujetos de Reparación Colectiva, de los cuales 73 son Comunidades Afrocolombianas, 141 Comunidades Campesinas, 100 Comunidades Indígenas, 2 Comunidades Negras, 3 Grupos (“Niños, niñas y adolescentes, del hogar juvenil de Monterrey”, “Concejales y Diputados”, “Periodistas”), 11 Organizaciones (como movimientos y representantes políticos, movimiento sindical, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC), 9 Organizaciones de Mujeres y el Pueblo Rom o Gitano. De los cuales se encuentran registrados en el Registro Colectivo, 232 sujetos de reparación colectiva.

12. “For both organizations and communities consulted, one ultimate benefit from the collective process was that individual victims from among their memberships registered themselves with the RUV. This was true for at least three of seven organizations consulted, and for four of eight communities. Group representatives said that it was a goal to ensure registration for individual victims. Registration of the collectives and organizations also held symbolic value”. Ibid, nota 3.

armado son una prioridad para el Estado: el 56% de la población general, el 59% de las víctimas registradas y el 60% de las reparadas.

De acuerdo a la Evaluación de la Universidad de Harvard, el programa colombiano, comparado con 45 políticas de Reparación de 31 países en transición en el mundo, es el Registro más grande, en cuanto incluye al 14% de su población, mientras que el universo de las personas reparables dentro del RUV corresponde al 11% de la población general. El Registro más grande conocido había intentado llegar al 1% de la población. Tal vez la razón que más determina la considerable diferencia con otros países es el hecho de que ningún otro país había incluido en su programa a las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, aún sin las víctimas de desplazamiento forzado, el programa colombiano pretende llegar al 2% de su población actual; es decir el doble que el programa más grande conocido<sup>13</sup>.

Uno de los asuntos más destacados, según el estudio del programa de reparaciones en Colombia es la amplitud de la tipología de hechos o daños cubiertos, así como la elegibilidad, entendida como con cuánto tiempo contaban las víctimas para registrarse, y si al programa pueden acceder tanto víctimas directas como indirectas. Sin embargo, este aspecto en particular puede ser desestabilizante para el programa en cuanto a la posibilidad de planeación y capacidad institucional. El estudio del Carr Center concluye: *“En el contexto del ya conocido total de víctimas y la naturaleza permanente del conflicto, Colombia ha tomado la decisión sin precedentes de establecer pocos límites en cuándo y por cuánto tiempo las víctimas pueden registrarse para recibir beneficios monetarios. Si bien esto reduce dramáticamente las barreras para las víctimas -y sigue algunas directrices internacionales dirigidas a no imponer límites onerosos para el registro de las víctimas,- esta gran ventana hace a Colombia vulnerable a los problemas de ampliación de la afiliación (es decir, donde “ampliación” hace referencia a la expansión de la afiliación o del grupo objetivo: en este caso las víctimas registradas) y al problema de la ampliación organizacional (es decir, en donde la Unidad para las Víctimas como organización debe crecer para suplir las necesidades del creciente número de los inscritos)”*<sup>14</sup>.

El trabajo de consolidar el Registro también ha sido destacado por el estudio mencionado, que afirma *“Tan sólo el trabajo de registro de las víctimas en Colombia es ya un logro. Dos de los otros casos del grupo e referencia, Indonesia y Marruecos, no tienen ni siquiera un registro; Guatemala y Suráfrica tienen las listas de sus Comisiones de la Verdad per no registros completos. Tenemos que reconocer que la creación del Registro único de Víctimas y la capacidad que ha tenido Colombia para registrar 6.9 millones de víctimas es uno de los puntos clave de la implementación del programa colombiano de reparación”*<sup>15</sup>.

## 1.2. El programa de reparaciones individual y colectiva implementado en el marco de la Ley 1448 de 2011

13. Kathryn Sikkink, Bridget Marchesi, Peter Dixon y Federica D’Alessandra. Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School Carr Center for Human Rights Policy. Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y desafíos. Evaluación comparativa y global.

14. Ibid, nota 3.

15. Ibid, nota 3.

En este capítulo se hará referencia a la necesidad del programa de reparaciones colombiano, su integralidad y adecuación a los estándares internacionales. Igualmente a los componentes del programa de reparación individual y colectivo, y por último, al despliegue institucional y presupuestal establecido para dar cumplimiento a la Ley 1448 de 2011.

### 1.2.1. Un programa de reparaciones administrativas integral, que complementa la vía judicial, necesario y deseable para garantizar los derechos humanos

En Colombia se han puesto en marcha importantes intentos para ofrecer reparación a las víctimas en sede judicial. Sin embargo, y a pesar de sus considerables avances y esfuerzos, la rama judicial ha visto desbordada su capacidad de reparar a un porcentaje amplio de víctimas, comparado con el universo conocido hoy en el RUV<sup>16</sup>. Esa es una de las razones por las que se ha estimado la conveniencia, en Colombia y en varios países del mundo con situaciones de violaciones a escala masiva, de establecer programas de reparaciones administrativas. El informe sobre reparaciones del Relator Especial sobre la promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las garantías de no repetición, Sr. Pablo de Greff, del 13 de octubre de 2014 aborda este punto y se señala:

*“4. Los programas de reparación son en el mejor de los casos procesos administrativos que entre otras cosas eluden algunas de las dificultades y los gastos asociados a los litigios para los demandantes los programas de reparación por vía administrativa son comparativamente más favorables que los procesos judiciales cuando se trata de violaciones masivas pues ofrecen un resultado con mayor rapidez entrañan menos gastos y tienen normas de pruebas menos estricta, procedimiento no contenciosos y una mayor probabilidad de obtener algún tipo de reparación aunque ello no sea motivo para impedir el acceso a los tribunales con fines de obtener reparación si es una razón para crear programas administrativos”<sup>17</sup>.*

39

El programa de reparaciones colombiano es un ejemplo concreto de lo expuesto por el Relator Especial, pues ha permitido dar una cobertura en reparación sustancialmente más amplia que por vía del sistema judicial. Este asunto se abordará más adelante cuando se presenten los avances en la implementación.

Ahora se examinará el aspecto de la determinación de responsabilidades como fundamento para la reparación. Sin duda la reparación supone también la

16. Así por ejemplo, a corte de 30 de mayo, en el sistema judicial de justicia y paz han sido indemnizadas 3136 víctimas. No obstante lo anterior, las sentencias expedidas han avanzado sustancialmente en el esclarecimiento de la verdad a nivel individual y colectiva, a develar a quienes han estado detrás de las violaciones, y a comprender el contexto macro en el que los hechos se han presentado.

17. Naciones Unidas, Asamblea General, Documento A/69/518. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Sr. Pablo de Greiff, presentado de conformidad con la resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos.

definición de la responsabilidad de quien cometió el hecho y a un nivel más global del Estado o de los grupos armados ilegales en hostilidades. La Unidad para las Víctimas en particular, como entidad del gobierno nacional, como entidad administrativa, no tiene la competencia jurídica para definir responsabilidades individuales o del Estado. La Ley 1448 define expresamente en su artículo 9 que el acceso al programa de reparación no implica el reconocimiento de responsabilidad del Estado. Sin embargo, la Ley no prohíbe que se hagan actos de reconocimiento de responsabilidad del Estado o de miembros grupos armados ilegales cuando proceda, ya sea por orden judicial, o inclusive por decisión unilateral del responsable. De hecho, tal reconocimiento de responsabilidad es deseable, pues es una medida de satisfacción prevista en la misma Ley (art.139, literal j. Ley 1448 de 2011). En todo caso, el RUV sí da la alternativa a las víctimas que quieran hacerlo, de declarar sobre quién consideran que fue el responsable, sin ser este un requisito, porque uno de los propósitos del programa es que las víctimas puedan acceder a la reparación sin tener que enfrentar a su perpetrador o tener que denunciar al culpable. Esta información sobre los presuntos responsables que señalan las víctimas es sin embargo un insumo importante para la memoria histórica y para la investigación judicial, pues la Unidad para las Víctimas debe trasladar periódicamente esta información a la Fiscalía General de la Nación.

Así las cosas, el programa de reparaciones se ha basado en el deber de garantizar los derechos humanos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos proveyendo a las víctimas recursos eficaces para acceder a la reparación (art. 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Esta es una diferencia sustancial con regímenes legales anteriores, particularmente con el Decreto 1290 de 2008, que ofrecía indemnización administrativa a ciertas categorías de víctimas, fundada en el principio de solidaridad, lo cual suponía que la reparación era una concesión graciosa del Estado, y no un derecho de las víctimas que tenía como contraparte la obligación suya garantizarla. En el texto final de la Ley aprobada, fue eliminada toda referencia al principio de solidaridad, en parte porque fue una solicitud de las víctimas durante las audiencias congresionales que se desarrollaron para consultar su opinión sobre el entonces Proyecto de Ley de Víctimas<sup>18</sup>.

Ahora bien, pasaré a profundizar sobre las condiciones del programa de reparaciones, en relación con los estándares internacionales de derechos humanos.

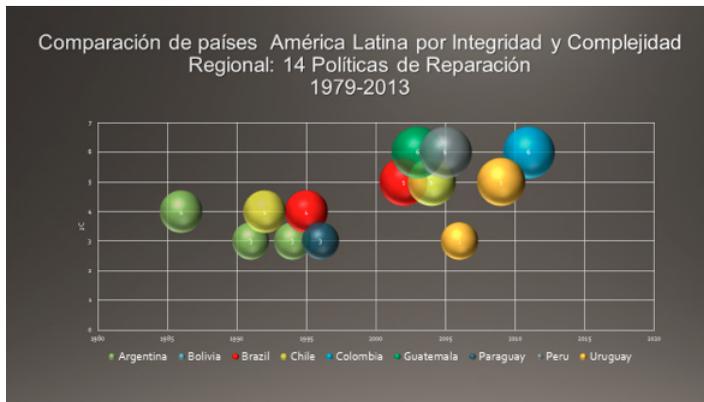
---

18. Aquí la propuesta de las víctimas participantes en las audiencias congresionales desarrolladas en 2009 mientras que se discutía el primer proyecto que se tramitó antes de la Ley 1448 de 2011 "A propósito de este decreto [el Decreto 1290 de 2008], también se cuestionó la decisión de justificar la creación del programa de reparación individual por vía administrativa a partir del principio de solidaridad. Según las víctimas, la reparación es una obligación que encuentra sustento en diversos tratados de derechos humanos, razón por la cual es de imperativo cumplimiento para el Estado, y no puede verse como un acto de generosidad o solidaridad con las personas afectadas por el conflicto. Por último, los asistentes a las audiencias de Medellín y Pitalito exigieron adiconar la normatividad propuesta para establecer la prohibición de descontar el monto de las ayudas humanitarias del valor de las indemnizaciones. Y también en Villavicencio, las víctimas expresaron su deseo de que los subsidios de vivienda no fueran incluidos como medidas de reparación".



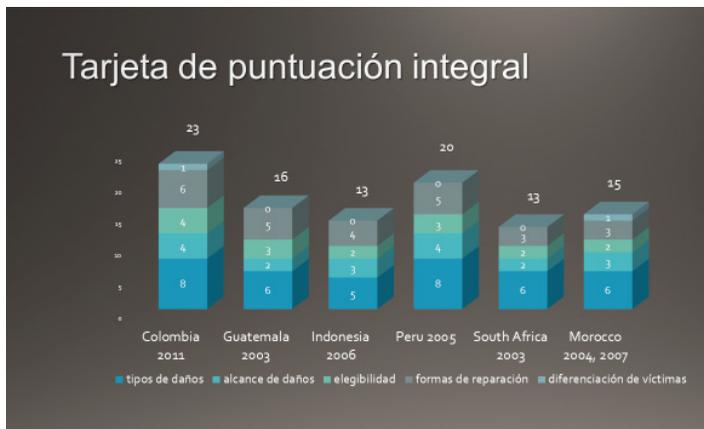
Tal vez lo primero sea decir que el programa de Reparaciones administrativas de Colombia, de acuerdo al estudio varias veces citado de la Universidad de Harvard, es el de los más altos estándares internacionales, de acuerdo a su integralidad y complejidad. El estudio, encargado por el Gobierno colombiano, evalúa estas dos dimensiones del diseño de acuerdo a la Resolución 60/147 de Naciones Unidas que adopta los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. El estudio entiende como integralidad la capacidad de la política para cubrir el conjunto completo de posibles beneficiarios. Por su parte, entiende que la complejidad es la gama de beneficios que ofrece una política para enfrentar los daños ocurridos.

Incorporando ambos criterios, Colombia es la política que cuenta con el mayor nivel de integralidad y complejidad a nivel regional:



Fuente: Universidad de Harvard, Carr Center.

Adicionalmente, el centro académico desarrolló un indicador de “puntuación integral” que se basa en la medición de cinco dimensiones: tipos de daño cubiertos, alcance de los daños cubiertos, elegibilidad, formas de reparación y diferenciación de víctimas. Entre los países de referencia Colombia alcanza un puntaje de 23/25, siendo el programa más integral:



Fuente: Universidad de Harvard, Carr Center.

De acuerdo al informe del Carr Center:

*“El programa de reparación colombiano está a la vanguardia de una tendencia latinoamericana más amplia en políticas de reparación. En promedio, las políticas de América Latina logran el mayor puntaje en integridad, complejidad e integralidad. Parecería que ha surgido un modelo de reparación regional – formado tanto por factores internacionales, tales como el desarrollo de normas internacionales de reparación, y por factores regionales tales como el papel que ha desempeñado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la creación de un nuevo paradigma para la reparación bajo el Derecho Internacional. El impacto de dicho modelo regional puede ser múltiple. Desde la perspectiva del diseño de política o del compromiso, el modelo regional exige cada vez una cobertura más amplia, beneficios coordinados, amplios criterios de elegibilidad para diferentes tipos de víctimas y múltiples formas de reparación. En condiciones de pleno cumplimiento, todo el conjunto de víctimas potenciales podría ser reparado y su reparación sería holística y diferenciada según sus necesidades (a través de formas específicas de reparación). Sin embargo, el aspecto negativo de la urgencia de un modelo regional y su rápida difusión es que los Estados probablemente no podrán cumplir con sus compromisos. En algunos casos, es posible que el modelo regional no se ajuste a las demandas o recursos locales. Exploramos este tema en el análisis comparado. El programa de reparación colombiano es líder mundial en términos del cumplimiento de las normas internacionales de los más altos estándares, y en el abordaje de todos los temas relevantes. La prueba crucial siguiente, consiste en explorar la implementación de las políticas, el grado en que los Estados se mueven de un compromiso con las normas internacionales que expresan por escrito en sus políticas de reparación, al cumplimiento real de dichas normas a través de la implementación de las leyes. Como ocurre en la mayoría de las áreas del Derecho Internacional de Derechos Humanos, los Estados han hecho más progresos en el área de compromiso, pero con frecuencia tienen problemas para traducir esos compromisos en cumplimiento. En muchos de los programas de reparación de nuestra base de datos, sigue habiendo brechas entre el compromiso y el cumplimiento”<sup>19</sup>.*

Ahora bien, el Estado colombiano no toma esta observación como un llamado a desestimar el rol crucial que ha tenido el sistema interamericano en el avance de las políticas de reparaciones y particularmente la de Colombia, o como un argumento para desconocer dichos estándares. Más bien, este llamado nos permite analizar la importancia de evaluar el programa no sólo desde la perspectiva de los estándares, sino también de la adecuación de la capacidad institucional material y real de los Estados, y particularmente del Estado colombiano, para cumplir con su obligación bajo el derecho internacional y el derecho nacional de acuerdo a la Constitución y la Ley de Víctimas. El Estado colombiano entiende que esta obligación supone la necesidad de dar cobertura al mayor número posible de víctimas en condiciones de igualdad.

### 1.2.2. El programa de reparación administrativa individual y colectiva instituido

19. Ibid, nota 3.

por la Ley 1448 de 2011

Como se ha mencionado, el programa ha sido implementado en su ámbito individual y colectivo. A continuación se describirá y describirán los avances en implementación de cada uno de estos programas.

## a. Reparación individual

En el ámbito individual, el programa se compone de: i. La medida de indemnización y el programa de acompañamiento a su inversión; ii. La restitución, que incluye el retorno o reubicación de los desplazados, la restitución de las capacidades para el empleo y auto empleo, la restitución de vivienda a través de la focalización prioritaria de política social, la restitución de tierras, y la restitución de créditos y pasivos; iii. La rehabilitación física y emocional a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las Víctimas – PAPSIVI; iv. Medidas de satisfacción entre las que se destaca la exención del servicio militar obligatorio y la entrega de cartas de dignificación; v. Las garantías de no repetición.

¿Qué comprende la reparación hoy en la Ley 1448?	
COMPONENTE	ENTIDAD COMPONENTE
Indemnización y acompañamiento en su inversión.	Unidad Víctimas
<b>Restitución:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Retorno o reubicación para los desplazados</li><li>• Restitución de capacidades para empleo y autoempleo</li><li>• Vivienda (focalización prioritaria de política social)</li><li>• Tierras</li><li>• Créditos y pasivos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Unidad Víctimas y DPS</li><li>• Min. Trabajo</li><li>• Min. Vivienda, min. Agricultura</li><li>• U. Tierras, Jueces y magistrados de Restitución</li><li>• FINAGRO y Bancolombia</li></ul>
<b>Rehabilitación Física y Emocional</b>	Min. Salud (PAPSIVI) y Unidad Víctimas
<b>Satisfacción:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Exención del servicio militar obligatorio</li><li>• Simbólicas</li></ul>	Min. Defensa Unidad Víctimas, CMH
Garantías de no repetición	Varias entidades

Entre los avances más importantes en la implementación del programa se encuentran<sup>20</sup>:

a. La entrega de más de 503.000 indemnizaciones (con corte a mayo de 2015), que según el informe global comparado de la Universidad de Harvard, significa que Colombia es el Estado del mundo que más indemnizaciones administrativas ha entregado.

b. En lo referente a la restitución de tierras, de acuerdo a datos entregados por la Unidad de Restitución de Tierras, con corte a 31 de marzo de 2015 se han recibido 77.893 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente – RTDAF. Del total de las solicitudes analizadas, se han inscrito 11.342 en el RTDAF, de las cuales 7.941 cuentan con solicitud de restitución. Por otra parte, en la etapa judicial se presentan 2.297 solicitudes que han sido resueltas a través de las sentencias proferidas por parte de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, y existen 1.592 predios con entrega material en cumplimiento de las sentencias<sup>21</sup>.

20. Para un informe detallado de la implementación del programa ver: “Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, Marzo de 2015”. Se puede consultar en:

[https://drive.google.com/folderview?id=0B7N0BF\\_04ypTfkcUXZITjhiVDNoZWx1WS01VDhVZzV6dFlxb0JucmRnc0tZbmE0Vkh2Sms&usp=sharing](https://drive.google.com/folderview?id=0B7N0BF_04ypTfkcUXZITjhiVDNoZWx1WS01VDhVZzV6dFlxb0JucmRnc0tZbmE0Vkh2Sms&usp=sharing).

21. Oficina de Tecnologías de la Información y Dirección Jurídica de Restitución – URT.

c. En lo referente a los retornos y reubicaciones, como restitución de la libertad de locomoción, según una encuesta nacional a víctimas desplazadas realizada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE, el 78.6% de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentran retornadas o reubicadas en condiciones de voluntariedad el lugar donde quieren desarrollar su proyecto de vida. Sobre el tema de los desplazados se trata la declaración de la Directora General de la Unidad para las Víctimas, Dra. Paula Gaviria.

d. El establecimiento de un programa de focalización de vivienda social para víctimas de desplazamiento forzado que mayores necesidades en la garantía de su derecho a la vivienda presentan, a título de restitución de vivienda (art. 123, Ley 1448 de 2011). El programa urbano, a cargo del ministerio de Vivienda, se encuentra regulado por la Ley 1537 de 2012 y decretos reglamentarios 2243 de 2012, 2088 de 2012, 075 de 2013 y 2726 de 2014. En el marco de esa política se está asignando y entregando viviendas a 100.000 hogares, de los cuales más del 66% de ellos son víctimas de desplazamiento forzado. El programa de vivienda rural, a cargo del ministerio de Agricultura, se encuentra regulado por los Decretos reglamentarios 1921 de 2012, 2164 de 2013 y 2726 de 2014, en el marco de los cuales, al 4 de mayo de 2015, se han asignado viviendas a 48.714 hogares víctimas.

e. Se ha definido un programa de empleo rural y urbano a título de restitución de empleo de responsabilidad del ministerio de Trabajo para las víctimas del conflicto armado cuyos componentes son la formación para el trabajo, los servicios de intermediación laboral, y el emprendimiento o fortalecimiento de cadenas productivas. Los programas específicos que se han implementado durante el 2013, 2014 y lo corrido del 2015 son: i) Formación para jóvenes (1.968 personas), ii) Formación a la medida (4.238 personas), iii) Atención ocupacional a Niños, Niñas y Adolescentes (1.293 personas), iv) Desarrollo Económico Incluyente -DEI- rural (1.280 hogares) v) formación para el empresarismo (1.616 personas), y vi) programa de fortalecimiento productivo en el Litoral Pacífico (3.225 hogares focalizados).

f. La puesta en marcha de un programa de rehabilitación, el Programa Atención Psicosocial y Salud Integral para las Víctimas –PAPSIVI-, dirigido por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del cual se han atendido a 82.156 personas en su modalidad individual, familiar y comunitaria, con corte a 30 de noviembre de 2014. Con corte a 31 de diciembre de 2014, la Unidad para las Víctimas ha brindado atención en la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal a 57.189 víctimas. En total, han recibido atención psicosocial 139.345 víctimas. En el actual cuatrienio de Gobierno se han ampliado considerablemente las metas.

El PAPSIVI se brinda a las víctimas que aceptan la intervención y se desarrolla en dos grandes componentes, la atención psicosocial y la atención en salud integral. El primero, es un componente que se implementa por fuera –pero de



manera complementaria- con la red prestadora de servicios de salud, a través de equipos interdisciplinarios<sup>22</sup>, quienes brindan atención psicosocial a las víctimas que lo requieran, en las modalidades individual, familiar y comunitaria<sup>23</sup>. Éste componente se ha orientado a *“mitigar, superar y prevenir las afectaciones e impactos a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida o a la vida en relación, causadas a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH”*<sup>24</sup>.

El segundo componente de atención en salud, se desarrolla dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de su red de prestadores de servicios<sup>25</sup>. Sobre éste componente es importante considerar que las víctimas pueden acceder al Sistema de Salud por derivación de la atención realizada por la Unidad para las Víctimas<sup>26</sup> o acceder directamente a través de solicitudes que realizan, no en su condición de víctimas, sino de ciudadanos<sup>27</sup>.

---

22. Los equipos psicosociales están confirmados por un psicólogo, un profesional de ciencias sociales, un profesional de la salud y 1 promotor psicosocial.

23. Para las modalidades Individual y Familiar existen guías de atención orientadas a brindar: a) Consejería y apoyo; b) acompañamiento terapéutico y; c) orientación a servicios especializados (en salud mental, salud física, entre otros). En la modalidad los protocolos están orientados a: a) dar atención en situaciones críticas, es decir respuestas psicosociales frente a crisis derivadas de situaciones de violencia en las comunidades; b) fortalecimiento colectivo de organizaciones y comunidades; c) reconstrucción de memorias y; d) reconocimiento colectivo.

24. Descripción de Atención Psicosocial, tomada del documento Estrategia de Atención Psicosocial. Marco conceptual. Documento de trabajo del Ministerio de Salud (6 de abril de 2015).

25. Actividades esenciales para satisfacer las necesidades de salud de la población beneficiaria y que son brindados por las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) e incluye la totalidad de las actividades, intervenciones y procedimientos en sus componentes de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, que permitirá a la población afectada recuperar su integridad física, emocional y psicológica. Deberá observar los principios del SGSSS consagrados en el artículo 3° de la Ley 1438/11 y los principios de atención a víctimas con enfoque psicosocial de la Ley 1448/11.

26. Éstas remisiones las hacen los equipos de trabajo de los Centros de Atención a Víctimas con dos propósitos: el primero relacionado con el acceso a Salud, como uno de los componentes de la Superación en Situación de Vulnerabilidad para víctimas de desplazamiento forzado y el segundo, para solicitar acceso a tratamientos especiales de víctimas que refieren daños físicos producto de los hechos de violencia que aún no han sido atendidos.

27. Frente al seguimiento que la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó sobre el cumplimiento de medidas de reparación diferentes a la Indemnización respecto de 9 casos en Colombia, en la audiencia de seguimiento realizada por la Corte, fue coincidente con el desarrollo técnico de la medida de Rehabilitación dentro de la implementación de la Ley 1448 de 2011. En la Resolución del Presidente de la H. Corte Interamericana del 8 de febrero de 2012, se resalta el proceso de supervisión del cumplimiento de las medidas de reparación sobre Atención Médica y Psicológica ordenadas en nueve casos colombianos (Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132, Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192). Adicionalmente, el día 15 de marzo de 2011 las partes en un caso habían acordado “incluir en el marco de la medida de reparación en salud el caso Manuel Cepeda Vargas” (Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213). La Corte señaló que el desarrollo de las medidas de Rehabilitación requerían: a) reconocer los aspectos diferenciados de las medidas de rehabilitación física y psicológica de las víctimas respecto de toda la población beneficiaria del sistema de seguridad social; b) reconocer cuáles son los mecanismos que aseguran la atención inmediata y el seguimiento de los casos urgentes; c) que se tomaran en cuenta los diagnósticos previos sobre las afectaciones psicológicas y en salud física de las víctimas. Para las comunidades objeto del seguimiento de la Corte, varias organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encontraban, la Corporación AVRE, la Corporación Vínculos, y la Fundación Dos Mundos, ya habían realizado diagnósticos previos a las comunidades; d) que se convocara el tratamiento de las víctimas por personas especializadas.

Es de resaltar que en los dos últimos años<sup>28</sup> el PAPSIVI ha logrado avanzar en la creación de guías metodológicas para la atención psicosocial a las víctimas, en la actualidad existen 23 guías para la atención psicosocial a nivel individual y 18 guías de atención familiar, que permiten realizar entrenamiento a los profesionales que implementan esta atención en el territorio. La atención psicosocial en las modalidades individual y familiar, se desarrolla en un máximo de 8 sesiones, una tras otra cada semana y un encuentro posterior de seguimiento. Existen también 13 guías de atención psicosocial comunitaria, cada grupo o comunidad cuenta con 4 sesiones en promedio para el desarrollo de cada guía. A diferencia de los procesos de atención psicológica que se realizan por servicios especializados dentro de la red prestadora de salud, esta atención busca atender las diferentes expresiones del daño psicosocial que se han reconocido a las víctimas, es decir éstas guías buscan mitigar daños específicos producidos en el contexto del conflicto armado.

El promedio de sesiones que han considerado las guías metodológicas en el PAPSIVI en las modalidades individual y familiar (8 sesiones) y en los protocolos diseñados por la Unidad para las Víctimas a través de la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal (9 encuentros), es superior al promedio de sesiones que recibe la población no victimizada, quienes reclaman servicios de atención por psicológica de máximo 4 sesiones.

**g.** En lo referente a las medidas de **satisfacción**, la Ley 1448 prevé diferentes y variadas medidas de satisfacción. Al respecto, en el programa individual se hace entrega de una carta de reconocimiento y dignificación a las víctimas que avanzan en su proceso de reparación, rechazando lo ocurrido y manifestando la disposición del Gobierno de acompañar el proceso de reparación. Igualmente, se ha realizado el proceso de exención de servicio militar obligatorio. Desde la vigencia de la Ley de Víctimas se han entregado 60.380 libretas militares como parte de la medida de exención de servicio militar obligatorio<sup>29</sup>. Igualmente, en la mayoría de los casos, la entrega de indemnizaciones administrativas se hace en el marco de actos públicos de reconocimiento, memoria y dignificación. Adicionalmente el grupo de memoria histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, constituido en el marco de la Ley 1448 de 2001 como el Centro Nacional de Memoria Histórica – CNRR ha desarrollado informes e iniciativas de memoria sobre casos, regiones o tipologías específicas de violación de derechos<sup>30</sup>. Entre las publicaciones se encuentra el informe del Grupo de Memoria Histórica de la CNRR “*La huella invisible de la Guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13*”.

Antes de pasar al programa colectivo, quisiera detenerme en los montos de indemnización que ofrece el programa. Los montos están definidos en el art. 149 de la Ley 1448 así:

28. El presente peritaje se presentó en diciembre de 2015.

29. Hombres entre los 17 y 50 años de edad. De ellos, 26.368 fueron exentos y cuentan con libreta militar y 17.604 fueron exentos y tienen pendiente la entrega de la libreta militar.

30. Sobre informes del Centro Nacional de Memoria Histórica consultar:

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes>.

Indemnización según hecho	Monto en dólares
Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales que se distribuyen entre las víctimas sobrevivientes en el caso de homicidio y desaparición forzada, y se entregan a quien sufrió directamente el hecho en el caso del secuestro.	\$9.968 US
Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.	
Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.	\$7.476 US
Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.	
Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.	
Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.	
Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.	
Por desplazamiento forzado hasta diez y siete (17) salarios mínimos mensuales legales.	\$4.238 US

Se ha cuestionado del programa el hecho de que los montos de indemnización no son proporcionales con el daño sufrido y que en esa medida son insuficientes. Las víctimas en particular han cuestionado estos montos, así como los criterios de gradualidad en el tiempo para su entrega<sup>31</sup>. Esta indemnización no pretende cubrir todos los daños sufridos, en la medida en que otros daños son cubiertos por las otras medidas de reparación distribuidas en el marco del programa. También se debe tener en cuenta que los montos de indemnización ofrecidos por el programa colombiano están dentro de los más altos en contextos de conflictos armados

31. “El proyecto de ley adoptó algunas normas del Decreto 1290 de 2008, “Por medio del cual se crea el Programa de reparación por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”, con el fin de establecer montos máximos para la indemnización judicial. Estas cláusulas recibieron objeciones en todas las ciudades. Con singular coincidencia, las personas rechazaron que los jueces solamente pudieran reconocer indemnizaciones por los valores establecidos en dicho decreto. En su lugar, las víctimas propusieron suprimir estos artículos y reemplazarlos por un mandato de “reparación integral”, que ordenara indemnizar todos los daños probados en el trámite judicial. Adicionalmente, en Barrancabermeja, Villavicencio, Pitalito, Sincelajo y Cúcuta exigieron acortar los plazos para el pago de las indemnizaciones, y también solicitaron desechar el término de diez años previsto en el Decreto 1290.4 La propuesta alternativa fue pagar estas sumas en un solo contado”. Ibid, nota 1. La Ley 1448 en su texto final mantuvo la complementariedad entre la reparación administrativa y la judicial, previendo que la reparación administrativa se descontaría de la judicial (art 20, Ley 1448 de 2011), aunque se mantuvo el plazo de 10 años para el pago de la misma.

de América Latina en los que se han desarrollado programas administrativos de reparación, a saber, Guatemala y Perú<sup>32</sup>.

Ahora bien, aun hechas estas consideraciones, el Gobierno entiende que los montos de indemnización ofrecidos son bajos en comparación con los daños sufridos, máxime si se tiene en cuenta que se trata de hechos irreparables. Estos montos se han definido en función de un único criterio y es poder distribuir los recursos fiscales disponibles entre la mayor cantidad de víctimas en un marco de igualdad. Además, la indemnización se complementa con otras medidas de reparación que atienden otros daños sufridos. Esto es lo que la Ley 1448 de 2011 ha entendido como criterio de sostenibilidad fiscal.

El principio de la sostenibilidad fiscal, estipulado en el artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 fue declarado exequible por la H. Corte Constitucional mediante la sentencia C-753 del 30 de octubre de 2013. La Corte Constitucional manifestó al respecto:

*“Colombia ha optado por un sistema concurrente de reparación judicial y administrativa que debe ser coherente y tener la capacidad de satisfacer los derechos de las víctimas. Con tal objeto, los programas administrativos de reparaciones deben contar siempre con los recursos presupuestales suficientes para asegurar que todos los componentes de la reparación y en particular, la indemnización administrativa se distribuyan de manera razonable y proporcionada al número de víctimas y a la magnitud del daño sufrido por ellas, atendiendo a las metas que los planes de reparación determine en lo que se refiere a las violaciones masivas de derechos humanos que se propone reparar”.*

Este es uno de los aspectos también comunes a los programas de reparaciones. Sobre este punto ha dicho la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

---

32. La distinción entre los montos de reparación administrativa en contextos de conflicto armado y dictaduras es relevante para la definición del monto de indemnización ya que en el marco de un conflicto armado el universo de víctimas suele ser significativamente mayor, por lo que los montos de indemnización tienden a ser sustancialmente menores. Un estudio comparado de montos de indemnización entregados por programas de reparación administrativa se puede ver en: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de la Verdad de Ecuador. 2010. Tomo 5: Conclusiones y Recomendaciones. Anexo 3: Indemnizaciones comparadas de algunos países de América Latina, págs. 421 – 430. Igualmente, en la comparación, en el caso de Ecuador, de los fallos y soluciones amistosas del Sistema Interamericano muestran que tampoco existe un criterio claro y unívoco de indemnización según el tipo de hecho, pues los montos, al menos en el caso Ecuatoriano habían variado de manera importante entre un caso y otro. El Proyecto de Ley sobre Reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad, su exposición de motivos y el estudio comparado de indemnizaciones que le sirvió de base fue elaborado por la suscrita, Iris Marín Ortiz, a título de consultora internacional de la Comisión de la Verdad. El Informe se puede consultar en: <https://panchurtado.files.wordpress.com/2013/02/tomo5.pdf>.

“Sin embargo, tal vez quepa decir algo más sobre la cuantía adecuada de la indemnización monetaria, porque esos criterios de justicia y adecuación están muy ligados en definitiva a la valoración de la viabilidad. Aunque esas valoraciones son inevitables, las decisiones sobre la viabilidad de pagar determinados costos son normalmente del tipo *ceteris paribus*, y en una situación de transición o posterior a un conflicto, no tiene mucho sentido que todas las demás circunstancias permanezcan iguales. Salvo si existe un excedente presupuestario, será imposible iniciar reparaciones eficaces sin que resulten afectados otros gastos públicos”<sup>33</sup>.

## b. Reparación colectiva

En relación al programa de reparación colectiva, como se mencionó antes se ha avanzado en 303 procesos, incluyendo el inicio de consultas previas con comunidades étnicas.

El proceso de reparación colectiva se desarrolla a través de un dispendioso proceso de concertación con las comunidades, organizaciones y grupos que se hacen beneficiarios de este proceso. El proceso es eminentemente participativo y se desarrolla en interlocución con los líderes del proceso designados por la misma comunidad conformados en Comités de Impulso. Los procesos no se desarrollan en los puntos de atención de la Unidad para las Víctimas, sino en el territorio de las comunidades lo cual ha permitido la presencia institucional del Estado en zonas muy afectadas por el conflicto, y con escasa presencia estatal. El Plan de Reparación Colectiva es el desenlace de un proceso de identificación de los daños con las comunidades, grupos y organizaciones. En el caso de comunidades étnicas el proceso se desarrolla bajo las condiciones de los Decretos Ley étnicos y bajo supuestos de consulta previa de acuerdo al Convenio 169 de la OIT.

A continuación un esquema del proceso de reparación colectiva:



33. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de Reparaciones.

Las medidas de reparación colectiva que se pueden incluir en el Plan de Reparación Colectiva según el diagnóstico del daño son:

Medida	Alcance y competencia
Indemnización colectiva	Sólo aplicable a comunidades étnicas. Medida a cargo de la Unidad para las Víctimas.
Rehabilitación comunitaria	Estrategia de reconstrucción del tejido social ENTRELAZANDO. Medida a cargo de la Unidad para las Víctimas.
Restitución	Retornos colectivos, restitución territorial, restablecimiento de infraestructura comunitaria, entre otros. Medida a cargo de distintas entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV.
Satisfacción	Actos simbólicos, conmemoraciones, reconocimientos de responsabilidad. A cargo de la Unidad para las Víctimas
Garantías de no repetición	De alcance general, a cargo del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas – SNARIV, y principalmente a cargo del ministerio del Interior como encargado de la política de Prevención.

Estas medidas son definidas en cada caso de manera participativa con la comunidad, de acuerdo a un diagnóstico del .daño que sirve de base para la formulación del plan de reparación colectiva. Entre los avances más importantes en la implementación del programa de reparación colectiva se encuentran a corte de 31 de diciembre de 2014<sup>34</sup>:



- En primer lugar, el **acercamiento a 303 de comunidades organizaciones y grupos afectadas por el conflicto armado**. Se ha dado inicio al proceso de reparación colectiva con 303 comunidades entre los cuales se encuentran el pueblo Rom; 71 comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras; 81 comunidades indígenas; 134 comunidades campesinas; 7 organizaciones o grupos y 9 organizaciones de mujeres<sup>35</sup>.

- Se han incluido en el módulo colectivo del **Registro Colectivo** 215 sujetos como víctimas colectivas del conflicto armado.

- Para diciembre de 2014 se ha avanzado en la **constitución de 127 Comités de Impulso y con 50 comités de apoyo de autoridades étnicas** constituidos por definición autónoma de la Unidad para las Víctimas.

34. Un informe completo de las actividades del pasado 9 de abril, Día Nacional de Memoria y Solidaridad con las Víctimas se puede ver en:

[http://www.unidadvictimas.gov.co/dia\\_nacional\\_victimas/http://www.unidadvictimas.gov.co/dia\\_nacional\\_victimas/doc/actividades-9abril.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/dia_nacional_victimas/http://www.unidadvictimas.gov.co/dia_nacional_victimas/doc/actividades-9abril.pdf).

35. Estas cifras corresponden a Diciembre de 2015.

- Se ha realizado una **acción afirmativa de priorización de las comunidades étnicas**, de ellas, 31 comunidades están en fase de identificación, 72 en fase de acercamiento, 26 en alistamiento y 24 en consulta previa.

- En lo relacionado con la reparación colectiva dirigida a sujetos no étnicos, se han cuenta con **61 planes de reparación colectiva aprobados y en proceso de implementación**.

- En el marco de procesos de **restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas** se avanzó en la implementación de 8 medidas cautelares ordenadas por jueces y magistrados de restitución de tierras. En estas, 5 tienen orden de caracterización de afectaciones territoriales.

- En lo referente a la restitución de tierras en procesos de reparación colectiva, 51 sujetos de reparación colectiva no étnicos, coinciden con zonas microfocalizadas para el proceso de restitución de tierras. 37 de estos procesos cuentan con sentencias en procesos individuales.

- La Unidad para las Víctimas ha implementado **184 medidas de satisfacción en 76 sujetos de reparación colectiva**, entre ellas se destacan los actos públicos y simbólicos de reconocimiento, de recuperación de prácticas culturales que se habían dejado de desarrollar por efecto de los hechos, o reconstrucción de sedes o de infraestructura comunitaria y social que había sido abandonada o que había dejado de ser usada por la comunidad por haber sido escenario de los actores del conflicto responsables de los hechos.

- La implementación de ENTRELAZANDO en 137 sujetos de reparación colectiva: 116 comunidades campesinas, 8 comunidades étnicas, 7 organizaciones de mujeres y 3 casos nacionales. ENTRELAZANDO, como estrategia de atención de daños psicosociales, se desarrolla con base en un diagnóstico del daño psicosocial y aborda cinco componentes: i. Pedagogía social; ii. Duelos colectivos; iii. Imaginarios Colectivos; iv. Transformación de escenarios locales; y, v. prácticas sociales. La estrategia se adelanta de las manos de “tejedores y tejedoras” seleccionadas por la comunidad que implementan de la mano de la Unidad para las Víctimas el plan de trabajo. La intervención se prolonga por dos años.

- Como restitución, la implementación de planes para implementar un plan de retorno colectivo a comunidades afectadas masivamente por el desplazamiento forzado. 73 comunidades en proceso de reparación colectiva cuentan con un plan de retorno como medida de reparación colectiva.

Por último, el marco normativo previó medidas de reconocimiento, dignificación y reparación simbólica a nivel societal, esto es, medidas que no van dirigidas a un grupo específico de víctimas individuales o colectivas, sino a la sociedad en general. Entre ellas se destacan dos. Una primera, un informe de memoria histórica general que se hizo público en 2013: el Informe Basta Ya del Centro de Memoria Histórica. Una segunda, el Día Nacional de Solidaridad con las Víctimas, estatuido el 9 de abril de todos los años. Así, cada año desde el 2012 se conmemora este día con actividades en todo el territorio nacional. El impacto y apropiación nacional de este día cada año ha generado apropiación y compromiso a nivel nacional con la necesidad de

reparar a las víctimas del conflicto armado como un medio ineludible para llegar a la paz en Colombia<sup>36</sup>.

### 1.2.3. Los principales resultados de la implementación de reparaciones

El estudio del Carr Center, varias veces mencionado, informa algunos datos estadísticos que reflejan de resultados significativos sobre la reparación en el contexto colombiano, o datos relevantes para interpretar los alcances de la reparación en el contexto colombiano. A continuación se destacan algunos de ellos<sup>37</sup>:

- Según las encuestas realizadas para la evaluación, las víctimas reparadas individualmente, y en menor medida las víctimas registradas, tienen una mejor visión sobre el Estado en general, y sobre el reconocimiento y apoyo a las víctimas por parte del Estado en particular. En la dimensión colectiva, datos cualitativos evidencian que la confianza en el Estado mejora durante el proceso de reparación colectiva.
- Para las víctimas, dentro de los principales objetivos que persigue el actual programa de reparación del Estado se encuentran: transformar la situación de las víctimas (47%); aliviar el daño de las víctimas (34%) y reconocer a las víctimas (16%).
- El 67% de las víctimas reparadas afirma que el proceso de reparación del Estado les ayuda a transformar sus vidas; el 64% les ayuda a ser ciudadanos plenamente; el 55% contribuye a la reconciliación; el 49% que ayuda a resolver el conflicto armado y el 44% que llega a aquellos que lo merecen más.
- Un importante grupo de víctimas reconoce la importancia de la rehabilitación psicosocial, tanto entre los sujetos individuales y colectivos como medida de reparación.
- El 52% de las víctimas reparadas considera útil la indemnización recibida.
- Al indagar a las víctimas reparadas sobre la utilidad de la reparación, el 64% considera que le hace sentir que el Estado lo reconoce como una víctima del conflicto armado; el 63% que la hace sentir que la reconocen como un ciudadano con pleno derecho en Colombia; el 49% que le ayuda a proteger sus derechos fundamentales; el 47% que ayuda a construir confianza en el Estado; el 47% que le hace sentir que le importa al Estado; el 46% que mejora la estabilidad social; el 44% que ayuda a obtener justicia; a mejorar económicamente y lograr estabilidad financiera y, a mejorar las condiciones generales de vida.

36. Un informe completo de las actividades del pasado 9 de abril, Día Nacional de Memoria y Solidaridad con las Víctimas se puede ver en:

[http://www.unidadvictimas.gov.co/dia\\_nacional\\_victimas/http://www.unidadvictimas.gov.co/dia\\_nacional\\_victimas/doc/actividades-9abril.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/dia_nacional_victimas/http://www.unidadvictimas.gov.co/dia_nacional_victimas/doc/actividades-9abril.pdf).

37. Ibid, nota 3.

### 1.2.4. Despliegue de capacidad institucional y presupuestal

Para la implementación del programa de reparación administrativo colombiano, la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos desarrollaron una sofisticada y completa estructura institucional. En primer lugar, se contempla un complejo sistema institucional, denominado de Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV que fundamenta su legitimidad en la participación de las víctimas, a través de las Mesas de Participación.



La Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV cuyo direccionamiento estratégico lo ejerce directamente el Presidente de la República a través de una instancia ejecutiva y con participación ministerial denominado Comité Ejecutivo (art. 164, Ley 1448 de 2011). La Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo y la coordinación del SNARIV están a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 168, Ley 1448 de 2011). El SNARIV cuenta legalmente con 33 entidades, las entidades territoriales y las mesas de participación de víctimas. Sin embargo progresivamente se han ido adhiriendo otras entidades.

A nivel nacional cuenta con instancias de planeación como lo son los 10 Subcomités temáticos (art. 238, Ley 1448 de 2011) que se encuentran funcionando y cuentan con planes de acción anuales. A nivel territorial, la Ley previó la instalación de Comités Territoriales de Justicia Transicional (art. 173, Ley 1448 de 2011). En la actualidad se encuentran instalados más de 1.000 Comités municipales y Departamentales de Justicia Transicional, presididos por las autoridades locales y con participación de víctimas.

También existe un importante sistema de control que le da transparencia a su implementación:

- Comisión de Monitoreo y Seguimiento al cumplimiento de la Ley: creada por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, conformada por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y 3 representantes de víctimas, tiene por objeto hacer seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley sin perjuicio de sus funciones como organismos de control, y deben presentar informes periódicos al Congreso de la República.
- Comisión Legal de Seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras: creada por el artículo 201 de la Ley de 1448 de 2011, conformada por integrantes de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, tienen por objeto hacer seguimiento a la implementación, recibir las quejas que se susciten y revisar los informes del Gobierno Nacional.
- El SNARIV se basa en la interlocución permanente con un sofisticado y amplio sistema de participación de víctimas (arts. 192 a 194, Ley 1448 de 2011). Hoy en Colombia se encuentran instaladas 1024 mesas de participación, entre las mesas municipales, la mesa distrital de la ciudad de Bogotá, 32 mesas departamentales y la Mesa Nacional de Víctimas que se instaló el 10 de junio de 2015. Las mesas municipales y departamentales eligen sus delegados para los Comités Territoriales de Justicia Transicional. La Mesa Nacional de Participación elige sus delegados ante el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, al Comité Ejecutivo de la Ley, así como al Comité de Seguimiento y Monitoreo de los Organismos de Control de la Ley. Las mesas de participación son elegidas de acuerdo a un Protocolo de Participación que exige la representación paritaria de hombres y mujeres, así como representación de víctimas de todos los hechos que se incluyen en el registro.

Para la implementación de la Ley 1448 y los Decretos Ley Étnicos, se previó un sofisticado sistema de planeación de metas y presupuestal. Los Planes Nacional de Financiación y Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (art. 19, Ley 1448 de 2011), y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (arts. 175 y 176, Ley 1448 de 2011), adoptados mediante los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012<sup>38</sup>, establecen un presupuesto de \$54,9 billones de pesos (\$21.1 billones de dólares) para los 10 años de vigencia de la Ley. En los años 2012-2015 se ha visto la necesidad de ampliar el presupuesto asignado a medidas como atención humanitaria y asistencia a las víctimas ampliando en un 25% el presupuesto asignado a lo establecido en el Plan, con una apropiación vigente de

38. Los documentos del Consejo de Política Económica y Social - CONPES, son documentos oficiales de política pública que prevén la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación y define metas para el cumplimiento de políticas públicas. El CONPES, creado por la Ley 19 de 1959, está compuesto por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias.

32 billones de pesos (\$12.3 billones de dólares) en los 4 años y una ejecución entre 2012 y 2014 del 99% por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>39</sup>. Para el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se ha definido una financiación de la Ley de más de 35 billones de pesos (\$13.4 billones de dólares) para la implementación de las medidas establecidas<sup>40</sup>. Este esfuerzo presupuestal no tiene precedentes en el contexto latinoamericano. El presupuesto asignado en el 2015 corresponde al 15% del presupuesto de inversión del presente año. Aun así, el Estado sigue explorando alternativas para mejorar la capacidad de respuesta con los recursos dispuestos.

## Conclusiones

La Ley 1448 de 2011 establece un programa de reparación por vía administrativa que es pieza integral de una estrategia integral de justicia transicional en Colombia. La Ley 1448 recoge iniciativas legales anteriores que habían dado respuesta parcial a las necesidades de atención y reparación a víctimas del conflicto armado, como son la Ley 387 de 1997 sobre desplazados; la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas, sobre Orden Público; la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz y su Decreto Reglamentario 1290 de 2008. La Ley 1448 de 2011, recoge los avances en la implementación de estas legislaciones, a la vez que se diferencia de ellas en varios aspectos:

- Se basa en el reconocimiento de un conflicto armado en el que han participado guerrillas, grupos paramilitares y Fuerzas Armadas del Estado.
- Establece un programa de reparación integral, esto es, que contempla no sólo medidas de indemnización, sino también de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Tampoco se centra en reparación individual exclusivamente sino que también prevé reparación colectiva de organizaciones, grupos y comunidades étnicas y campesinas.
- Por primera vez incluye a víctimas de hechos de presunta responsabilidad del Estado, y no sólo hechos cometidos por grupos armados ilegales.
- Se basa en el deber de garantizar los derechos humanos bajo las normas constitucionales y particularmente, bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque la reparación no se basa en el reconocimiento de responsabilidad del Estado o de grupos armados en hostilidades, establece como

39. Fuente: Base Estandarizada 2012 – 2015, corte a primer trimestre 2015, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. Cálculos Unidad para las Víctimas.

40. Los cálculos en dólares se hacen teniendo como referencia una tasa de cambio de 2.600 pesos por dólar americano.

deseable este reconocimiento de responsabilidad de los agentes perpetradores como medida de satisfacción.

- Establece un programa de reparación que es complementario con la vía judicial y que basa el concepto de reparación integral en su coherencia externa con medidas de justicia y de esclarecimiento de la verdad y memoria histórica.
- El programa de reparación se basa en la distinción entre medidas de asistencia humanitaria, medidas de asistencia social y medidas de reparación.
- Se basa en los esfuerzos de la institucionalidad estatal creada desde 1997, la renueva, especializa y da nuevos recursos presupuestales a través de un sofisticado proceso de planeación presupuestal y de metas que ha asignado recursos presupuestales sin precedentes en Colombia y en el ámbito americano.

El programa de Reparaciones colombiano, de acuerdo a una evaluación encargada al Carr Center de la Universidad de Harvard, es el programa que pretende llegar al universo más grande de víctimas (11% de la población colombiana actual). El programa más grande conocido hasta el momento había pretendido llegar al 1% de su población. Tal vez el hecho que hace que el universo de Víctimas en Colombia sea sustancialmente más grande es el hecho de que es el único programa de reparación administrativo que incluye a desplazados para la medida de indemnización. Los desplazados constituyen el 86% de las personas victimizadas incluidas en el Registro de Colombia. Aun sin desplazados, el universo de víctimas colombiano sería del 2% de su población, es decir, el doble del programa administrativo amplio conocido.

Adicionalmente, el programa colombiano es el más integral a nivel global reportado en las bases de datos del Carr Center, esto quiere decir, el más amplio en cuanto a tipos de daños cubiertos, alcance de los daños cubiertos, elegibilidad, formas de reparación y diferenciación entre víctimas. Al cumplir los más altos estándares jurídicos, el programa presenta retos importantes en su sostenibilidad, lo cual hace recomendable, no seguir expandiendo el alcance de las medidas previstas en él, así como mantener una fuerte voluntad política y esfuerzo presupuestal.

A la vez que la implementación del Programa de Reparaciones ha sido real, enérgica y no tienen parámetro de comparación a nivel mundial; esta es inicial, en cuanto que ha llegado al 9% de las víctimas reparables incluidas en el RUV. Sin embargo, los resultados cualitativos no son despreciables. Una encuesta nacional realizada en el marco de la evaluación del Carr Center indica que el Registro individual y colectivo, así como los avances en la implementación de las medidas, habrían generado un aumento de la confianza del Estado, y las víctimas estarían sintiendo que la reparación busca la transformación positiva de sus proyectos de vida.

## EJES TEMÁTICOS (Páneles y mesas técnicas)

El Primer Encuentro de la Escuela de Reparaciones Internacional giró en torno a cuatro ejes temáticos, los cuales fueron considerados como aspectos neurálgicos a analizar para comprender y obtener los mejores aprendizajes respecto a los Programas Administrativos de Reparación.

A continuación, se describe cada uno de los ejes temáticos, se recogen las presentaciones de las personas invitadas y se analizan comparativamente.

### 1. Arreglos institucionales

En la implementación de programas de reparación administrativa en contextos de crímenes a gran escala, los países deben crear o modificar normas e instituciones como requisito para el desarrollo, implementación y sostenibilidad de políticas públicas en la materia. Durante este intercambio de experiencias sobre reparación integral a víctimas, al hablar de arreglos institucionales, se hace referencia a las apuestas éticas y políticas que hacen los gobiernos que deben implementar programas de reparación, y a las condiciones materiales para su puesta en marcha, tales como partidas presupuestales, capacidad y articulación institucional, autonomía de las instituciones en la toma de decisiones y la dinámica de la gestión pública en desarrollo de la política pública.



El panel estuvo orientado por la pregunta ¿Qué cambios institucionales (relacionados con nuevas leyes, creación o ajuste de entidades, cambios políticos, condiciones sociales o incentivos a políticos, funcionarios públicos o víctimas), han hecho posible la implementación actual del programa de reparación y qué cambios adicionales considera que aún se requieren?

Durante el primer encuentro de la Escuela de Reparaciones Internacional, en el panel sobre arreglos institucionales participaron Filipinas, Marruecos, Perú y Colombia.

El moderador del panel fue el señor Peter Van der Auweraert, Coordinador de la División de Tierras, Propiedad y Reparaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

A continuación, se presenta un breve resumen de las intervenciones de los participantes en torno a este tema, y posteriormente un análisis respecto a la experiencia comparada



#### a. Resumen de las intervenciones

##### Filipinas

Lina Sarmiento respondió relatando que en Filipinas se estableció la Ley para el Reconocimiento y a Reparación de las Víctimas y Violaciones de Derechos Humanos, destinada a reparar a las víctimas de detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, y asesinatos cometidos por fuerzas del Estado durante a Ley Marcial que se mantuvo por 8 años durante el gobierno de Ferdinand Marcos entre 1972 y 1981. Señaló que esta reparación debe ser completada para el año 2016.

La Ley para el Reconocimiento y a Reparación de las Víctimas y Violaciones de Derechos Humanos creó un fondo Público con 10.000 millones de pesos filipinos (213,8 millones de dólares), provenientes de cuentas bancarias en Suiza que pertenecían al dictador, acción se pudo llevar a cabo gracias a la cooperación entre agencias como la Comisión de Derechos Humanos, y el Colegio de Abogados de Filipinas, el Departamento de Asuntos exteriores de Filipinas, la Policía, y la Embajada de Suiza.

Adicionalmente, Sarmiento destacó la creación de entidades como la Comisión de Derechos Humanos, encargada tanto de revisar los casos de violaciones de derechos humanos de la dictadura, como de ordenar la indemnización correspondiente, así como la creación de la Junta de Reclamaciones de Víctimas de Derechos Humanos creada con el fin de reconocer la responsabilidad del Estado en las violaciones de derechos humanos, cometidas durante la dictadura de Marcos, la cual actualmente tiene la tarea de investigar y fallar 40.000 casos.

Con el fin de evaluar, investigar y adjudicar las reparaciones, se crearon varios comités que analizan cada caso por separado. La adjudicación de las ayudas monetarias se da de manera personal, es decir, no es posible adjudicar a través de terceros. Las víctimas son calificadas por puntos según la violación de derechos. Entre más puntos se obtenga, mayor es el monto de la reparación monetaria. El gobierno es el encargado de disponer de los recursos económicos, con la ayuda de algunas organizaciones internacionales y, principalmente, el gobierno de Suiza.

### Marruecos

Mustapha Iznasni empezó su intervención aclarando que, en Marruecos, el ente encargado de la protección y promoción de los derechos humanos es el Consejo Nacional de los Derechos Humanos. Continuó explicando que el actual régimen de reparación a víctimas de violaciones de derechos humanos es el resultado de una evolución lenta, prudente y progresiva que tuvo como consecuencias el mejoramiento de la situación de los derechos humanos, un desarrollo institucional que desembocó en una apertura política durante la década de los 90 y que particularmente no tuvo que ver con un cambio en el régimen político. Esta época se caracterizó, en su primera etapa, por la creación en 1990, del Consejo Consultivo de Derechos Humanos, encargado de la protección de los derechos humanos y fue durante esta misma década que se dieron algunos adelantos en términos de la garantía de los DDHH entre los que Iznasni destacó: la creación de tribunales administrativos, la ratificación de las convenciones internacionales más importantes como los acuerdos sobre la tortura, los derechos de los niños, entre otros.

Estas medidas contribuyeron a que en 1997 llegara la oposición socialista al poder. Cuando el Rey Mohamed VI, actual soberano, sucedió a su padre, generó una aceleración en términos de reformas, empezando con una reforma del Consejo Consultivo de Derechos Humanos, para garantizar una armonización de la legislación nacional con normas internacionales de derechos humanos, en particular el código penal, código de la familia, código del trabajo, etc.

Paralelamente, añadió, la sociedad civil conoció nuevas dinámicas políticas con respecto a su pasado con la creación del Foro Verdad y Justicia, el cual reclamaba la instauración de una Comisión de la verdad. En el año 1999 se creó una comisión llamada Instancia de arbitraje independiente, esta instancia desempeñó

actividades durante tres años, tiempo en el que indemnizó a 700 víctimas. Bajo la movilización de las familias de las víctimas y el trabajo de las asociaciones de derechos humanos, se logró paralelamente (a la creación de la Comisión de la Verdad), una reforma al consejo consultivo de los derechos humanos con una fuerte representación de la sociedad civil en el Consejo, el cual presentó una recomendación pidiendo la creación de la Comisión de la Verdad llamada “Instancia equidad y reconciliación”, instalada el 7 de enero de 2004.

Esta instancia remitió su informe final el 6 de enero de 2006, después de haber trabajado durante 23 meses y en él consideró como violaciones graves los delitos de: desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, tortura, violencias sexuales, uso desproporcionado de la fuerza pública y exilio forzado.

La instancia consideró además que la reparación no debía limitarse a la indemnización financiera, pues debía contener otras modalidades de reparación como la rehabilitación médica y psicológica, la reinserción social, así como la reparación de los perjuicios colectivos para 13 regiones y comunidades identificadas como beneficiarias, y la formulación de recomendaciones para garantizar la no repetición.

Izsnasni destacó que, a partir del informe, el Consejo estableció un Plan de Acción con un registro con plazo de vencimiento, constituyó grupos de trabajo (temáticos), y una estructura administrativa y de comunicación. Se crearon 5 comisiones mixtas entre el Consejo y el gobierno, cuya coordinación es llevada a cabo por los secretarios generales del Consejo y de la Presidencia del gobierno y que se encargan de los siguientes temas: finalización de las investigaciones, reparaciones individuales, reparaciones comunitarias, reformas institucionales y jurídicas y archivo, historia del tiempo presente y preservación de la memoria.

Lo primero que se llevó a cabo en este proceso, fue la difusión y publicación del informe final, la finalización de las investigaciones (salvo 6 casos) y en lo que se refiere a la indemnización financiera, todas las decisiones de compensación han sido aplicadas. El número de víctimas beneficiadas hasta hoy es de 27. 573. Además de la compensación monetaria, se benefician de la mejor asistencia en salud que tiene el país.

## Perú

Susana Cori, luego de realizar una contextualización sobre la violencia en Perú, mencionó de manera puntual, las acciones más relevantes que en su país se han efectuado con respecto a los arreglos institucionales con perspectiva de reparación:

El Consejo de Reparaciones es la entidad encargada del Registro Único de Víctimas, el cual incorpora los registros anteriores, y es un órgano colegiado. Su composición se hace de personas designadas por el poder ejecutivo para que sean individuos y no instituciones las que realicen la caracterización de las víctimas. Esta decisión se



toma con el fin de no politizar una decisión tan significativa como la de a quiénes se consideran como víctimas de las violaciones de los derechos humanos. No es una entidad representativa pero refleja la pluralidad de puntos de vista, ya que hacen parte de ella militares, policías, sacerdotes, activistas defensores de los derechos humanos, representantes del sector empresarial entre otros.

Cori destacó que fue complejo lograr un consenso entre personas tan disímiles, pero fue una apuesta del Gobierno que con el tiempo se fue solidificando pues todas las decisiones del Consejo se toman a través de consenso. Hoy día, el Consejo está adscrito al Ministerio de la Justicia y los Derechos Humanos.

Una vez realizado el registro a través del Consejo, el siguiente paso está a cargo de la CMAN (Comisión Multisectorial de Alto Nivel). Esta entidad existía antes del Consejo de Reparaciones, pero ratifica sus roles actuales con la creación de éste. Su función primordial es la de coordinar y supervisar el Plan Integral de Reparaciones. Sus integrantes son representantes de instituciones oficiales que representan distintos sectores del Estado. Se pensó el diseño para que tuviera capacidad ejecutiva, 10 años después dicen que no fue la mejor alternativa segmentar el programa en dos entidades.

## Colombia

La intervención de Colombia estuvo a cargo de Alba García, quien enumeró los arreglos institucionales implementados en Colombia para la puesta en marcha de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, de la siguiente manera:

- ▶ Ley 1448 de 2011: Formula la institucionalidad encargada de trabajar por el cumplimiento de los derechos de las víctimas. Además, permitió tener un marco jurídico para efectuar el primer paso, que fue el de recoger lo andado. Los antecedentes eran de índole asistencial (Acción Social, por ejemplo). Por eso se insiste en que su espíritu es de asistencia y reparación.
- ▶ Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas: Cuya función es la de generar los mecanismos para que se coordine la política de asistencia y reparación. Su constitución es el conjunto de entidades públicas de nivel gubernamental y estatal en los niveles nacional y territorial, además de algunas organizaciones privadas, todas ellas encargadas de formular o ejecutar los planes y proyectos para la atención y reparación.
- ▶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: Es la entidad encargada de la atención y la reparación, pero también de la promoción de la participación de las víctimas en el diseño y la ejecución de las acciones para esta tarea. Su finalidad es la de darle una respuesta integral a las personas que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos en el conflicto armado colombiano. Sus decisiones son tomadas y sus acciones ejecutadas teniendo como perspectiva un enfoque diferencial que entiende las particularidades (etnia, género, edad, etc) de las víctimas colombianas. Es la entidad responsable de la

articulación y el trabajo del SNARIV y tiene como meta la asistencia y la reparación a las víctimas, pero también la reconciliación nacional para el año 2021.

- ▶ Centro de Memoria Histórica (antes grupo de memoria histórica): La Ley le asigna la función de investigar, reunir y, sobretodo, recuperar el material documental con respecto a los hechos victimizantes contemplados en la misma. Principalmente, su trabajo se realiza por medio de entrevistas, testimonios y documentación de prácticas culturales. Los resultados de esas investigaciones se presentan de manera abierta y participativa a la sociedad colombiana por medio de actividades como muestras artísticas y pedagógicas, promoviendo la reparación integral a partir de las acciones que son consideradas como simbólicas pero que trascienden no sólo en el reconocimiento de la comunidad o la persona afectadas, también promueven prácticas de concienciación para la sociedad civil.
- ▶ Registro único de víctimas (RUV): Además de centralizar la información del registro, pone en común a todas las instituciones del SNARIV la caracterización de las víctimas registradas.
- ▶ Red Nacional de información (RNI): Instrumento (lineamientos, insumos, desarrollo técnico, fuente) que garantiza y coordina el contenido y la circulación de la información en los niveles local, regional y nacional sobre la caracterización de las víctimas.

#### b. Análisis comparado

En las distintas intervenciones relacionadas con los arreglos institucionales se pudieron observar algunos aspectos en común en los países que participaron del panel y la mesa técnica que permitieron identificar conclusiones tanto por las semejanzas como por las diferencias encontradas.

En primer lugar, se evidenció en los cuatro países una necesidad de formalizar la creación del programa de reparaciones a través de la expedición de una ley, esto se relacionó con las diferentes iniciativas que buscan posicionar la reparación a víctimas de graves violaciones a los DDHH como una apuesta del Estado, dando legitimidad y continuidad a las acciones previas o nuevas de los Estados en el reconocimiento de los hechos violatorios de los DDHH y las respectivas iniciativas de reparación. Además, podría decirse que las leyes permiten garantizar, al menos formalmente, la sostenibilidad de los programas en términos temporales más allá del gobierno en el cual se expide la respectiva ley y buscan por tanto que la implementación del programa no esté atada a la voluntad política del momento.

En segundo lugar, se observó la coincidencia en la creación de una o varias entidades encargadas de la implementación del programa de reparaciones que además coordinan, en los cuatro casos, a otras entidades gubernamentales encargadas de aspectos complementarios de la reparación. Los cuatro representantes hicieron énfasis en la importancia de la articulación interinstitucional en la adecuada reparación de víctimas y en la puesta en marcha de medidas más allá de las indemnizaciones. Sin embargo, en el caso peruano, se mencionó

que la segmentación para la implementación del programa en dos entidades ha representado algunos desafíos en términos de articulación, lo cual fue apoyado por los otros tres países reconociendo que la coordinación de entidades con funciones tan diversas y presupuestos limitados puede ser compleja en la práctica.

En tercer lugar, en los casos de Filipinas, Perú y Colombia se observó que hubo un esfuerzo por consolidar una fuente de información que contuviera el registro de las víctimas que son incluidas en los programas, así como un procedimiento para identificarlas, analizar los casos e incluirlas en los registros. Aun reconociendo las amplias diferencias en las dimensiones de los registros y teniendo en cuenta que en el caso colombiano no se parte del fin del conflicto armado, se evidenció la necesidad de contar con información completa, actualizada y fiel de las personas que son sujetos de reparación. Esto, además de dar claridad sobre la dimensión de la labor que se enfrenta en términos presupuestales, sociales, políticos y técnicos, permite hacer un seguimiento de la implementación de los programas y posteriormente una evaluación de los resultados e impactos que el programa de reparaciones tuvo o tiene en las víctimas y en la no repetición de los hechos, lo cual se mostró como un fin para los representantes de los países.

Finalmente, se pueden distinguir entre los países participantes dos corrientes que reflejan las diferentes opciones que existen para hacer el tránsito hacia la paz, la democracia o la reconciliación, según sea el fin del programa. Así, se pudo ver que, por una parte, Filipinas y Perú necesitaron de un cambio de régimen político para dar inicio al programa de reparación. Por otra parte, está Colombia donde la creación e implementación del programa de reparaciones se ha dado sin un cambio en la estructura política del país, pero sí gracias a la promulgación de una Ley nacional. El caso de Marruecos permite ubicarlo en los dos grupos a la vez ya que su representante insistió en que no tuvieron que hacer un cambio estructural en el régimen y el sistema político, pero resaltó que la época en la que las víctimas de violaciones a los DDHH se hicieron más activas y por ende el programa fue más próspero en el periodo donde estuvo en el poder un representante socialista.

63

## 2. Reparación Individual

Los programas administrativos de reparación individual buscan resarcir los daños causados por violaciones masivas a los derechos humanos y por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), procurando generar condiciones para la superación de dicho legado de atrocidades, consolidar la democracia y buscar una paz. Para lograr lo anterior, cada país puede establecer un conjunto de medidas, basadas en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) en materia de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.



Dichas medidas podrán responder a las especificidades de los problemas que quieren afrontar o dar respuesta masiva y generalizada a las víctimas. Para este segundo panel, los países invitados compartieron los desafíos que han enfrentado en la implementación de dichas medidas, enfocándose en la respuesta frente a los fenómenos de violencia que han sufrido y en las medidas que han adoptado en el marco de sus programas.

Las preguntas orientadoras sobre este tema fueron:

- ▶ ¿Qué tipos de medidas complementarias a la indemnización, tales como atención psicosocial o reconocimiento público de responsabilidad por parte de actores armados, entre otros, se han tenido en cuenta y cómo ha sido esta experiencia?
- ▶ ¿Qué acciones se requieren para que las medidas que reciben las víctimas en el marco de los programas de reparación contribuyan a la restitución de sus derechos, la construcción de paz y la reconciliación sin constituirse en una acción asistencialista?
- ▶ ¿Cómo se han podido subsanar dificultades presupuestales y operativas para llevar a cabo una reparación individual a gran escala?

La moderadora de este panel fue la señora Luz Patricia Correa.

#### a. Resumen de las intervenciones

##### Colombia

La ponente, Alicia Jacqueline Rueda, Subdirectora de Reparación Individual, recordó que la Ley de Víctimas 1448 de 2011, se refiere a los componentes de atención, asistencia y reparación en un mismo texto normativo, dando un gran avance en esta materia que antes estaba en otras normas. El RUV recoge las víctimas de otros marcos normativos, y su gran número hoy en día es de hechos ocurridos con anterioridad quienes presentaron su solicitud bajo otro régimen. En este ámbito, resalto que en el año 2013 la Corte Constitucional decidió que las víctimas de desplazamiento forzado deberían recibir la medida de indemnización y no un subsidio de vivienda como medida.

La representante destacó que frente a las medidas de atención (orientación a las víctimas para que accedan a sus derechos), se han dispuesto a los denominados orientadores, que son quienes dan información a las víctimas sobre cuáles son los procedimientos que deben hacer. Por otro lado, se cuenta con un enlace integral que es la persona que elabora el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral para cada una de las víctimas. Al respecto, se ha abierto la posibilidad de que las víctimas connacionales se puedan registrar aunque estén fuera del país por medio de los consulados, hasta el momento por este mecanismo se han recibido 1.200 declaraciones, que dan como resultado incluidas 3.700 personas. En este ámbito, también, se cuenta con canales no presenciales que facilitan el acceso de las víctimas a la información y las acciones que adelanta la entidad.

La ponente explicó que las medidas de asistencia que contempla la ley son medidas basadas en el principio de solidaridad, relacionadas con derechos sociales en temas referentes a salud, educación, reunificación familiar, entre otras. A diferencia de las medidas de reparación que se fundamentan en el daño y la responsabilidad, frente a lo cual la Ley de Víctimas contempla medidas en los cinco componentes de la reparación integral establecida en los parámetros internacionales: satisfacción, rehabilitación, restitución, indemnización y garantías de no repetición. En este ámbito, no todas las víctimas acceden a los cinco tipos de medidas, porque esto depende del daño causado en concreto, si una persona no perdió tierra o un bien, no accederá a la medida de restitución de tierras, por ejemplo.

Ahora bien, la medida de indemnización es competencia de la Unidad para las Víctimas se entrega por 9 hechos victimizantes (secuestro, tortura, delitos contra la libertad sexual, reclutamiento de menores y desplazamiento, homicidio, desaparición forzada). El acceso a la medida de indemnización se da bajo criterios de priorización los cuales son diferentes para el desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes. A la fecha, en Colombia, por medio del mecanismo administrativo, ha indemnizado a más de 500.00 víctimas del conflicto, incluyendo víctimas de desplazamiento forzado.

Se adelantan, además de la indemnización, otras medidas de reparación que responden a una atención humana por medio de los enlaces integrales, que escuchan a las víctimas. Adicionalmente, se implementan medidas de rehabilitación como la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal, que se hace con grupos de víctimas, (20) que recorren un proceso para ayudarlas a reducir su dolor. También se cuenta con iniciativas de memoria locales, actos de conmemoración, cartas de dignificación que se entregan a cada víctima. Recientemente se están implementando las jornadas con enfoque diferencial, para niños y niñas, jóvenes, 65 personas en situación de discapacidad, adulto mayor.

En la reparación individual en Colombia, ocupa un especial lugar el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos, que busca informar y apoyar a las víctimas que reciben la medida de indemnización, en la identificación de oportunidades de inversión de sus recursos.

La medida más importante en el proceso de reparación a las víctimas no es la indemnización, si bien ésta puede contribuir a la recuperación, sino es articular esas medidas con otros componentes, como la rehabilitación y la satisfacción. Ahora bien, las víctimas claman el acceso a la verdad, saber qué paso y las razones por las que ocurrió, que no tienen como reemplazarse.

## México

La delegada manifestó que el proceso de México no obedece a la necesidad dar unas medidas en un contexto de paso de un conflicto armado a la paz, sino que

respondió a la obligación internacional de que toda violación a los derechos humanos, conlleva la responsabilidad del Estado de reparar. En este sentido, el estado mexicano crea un fondo, un fideicomiso, para responder por las violaciones a los derechos humanos, de índole principalmente federal que se extiende a las recomendaciones internacionales. El Fondo esta operado por la Secretaría de Gobernación, para poder responder a las violaciones a los derechos humanos, en las cuales hay una recomendación de un organismo internacional

En el año 2013 se expidió la Ley General de Víctimas, en el marco de la cual se contempló la reparación por medio de un sistema nacional de protección a víctimas; lo conforman las entidades del Estado, pero tiene una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la cual tiene competencia para atender a las víctimas por violación a los derechos humanos y por delitos graves cometidos por civiles, es decir no un conflicto armado y no solo la responsabilidad directa del Estado. Para realizar esta tarea, la comisión tiene diferentes áreas, se cuenta con un registro nacional de víctimas, que tiene como aspiración llevar un censo de todas las víctimas del país, como no se habla de pasado, da la oportunidad de actuar oportunamente, aunque no se puede pensar en un fenómeno finalizado. Se cuenta con una unidad de atención inmediata, que da asesoría jurídica y atención médica y psicológica. En el área de asesoría jurídica, se ayuda a las personas a acceder a un abogado en el proceso.

El área de reparaciones tiene como finalidad evaluar y determinar las reparaciones. Si bien todas las personas que son víctimas pueden ingresar al registro, no todas tienen derecho a la reparación, puesto que se implementa de un sistema administrativo, sin embargo, tratándose de reparaciones, depende del sistema judicial, si una persona es víctima de una violación a los DH, se le registra inmediatamente si tiene pruebas; sino tiene pruebas el Comité evalúa si se reconoce o no como víctima. La ley dice que la reparación surge como una obligación subsidiaria, porque debe haber la determinación de la comisión de un delito, de un responsable y que el responsable no pueda responder por el daño; en este caso, subsidiariamente la Comisión Ejecutiva entrará a determinar el daño y la reparación sino lo hizo el juez, o si el juez dictó las medidas, entrará a ejecutar las medidas, esto cuando se trata de delitos. Cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, depende de que haya una decisión de un organismo nacional de derechos humanos o internacional; si es una violación a derechos humanos, se puede dar la asistencia, pero si no hay recomendación, no se puede dar reparación, en este caso, no se actúa de manera subsidiaria.

Se resaltó que la reparación es integral, en términos de los 5 componentes, la restitución inintegrum es una mera aspiración: el daño es irreparable, pero se intenta, lo más difícil, según la ponente, es la reparación del proyecto de vida cuando el daño ocurre sobre él directamente, las garantías de no repetición superan los cursos de derechos humanos, requiere de todas las instancias del gobierno. De acuerdo

con lo anterior, en México, cada caso concreto es un traje a la medida, con un plan de las cinco medidas, no existe un tope si se trata de violaciones a los derechos humanos, es lo que resulte, sí existe tope en el caso delitos.

Las dificultades son enormes, por ejemplo, determinar los beneficiarios, las víctimas no cuentan siempre con mucha documentación; adicionalmente, viven condiciones de vulnerabilidad extrema, es preciso enfrentar toda la marginación, esto hace pensar más allá de las entidades dedicadas a la reparación, es hacer parte de un sistema de cooperación con otras aéreas del gobierno. Esto es fundamental para poder lograr avances y resultados en la vida de las víctimas.

### Filipinas

Lina Sarmiento continuó con lo presentado en el bloque anterior y reconoció que el concepto de reparación puede ser diferente en cada país, y en esa medida, el usado en Filipinas es diferente. Filipinas tiene grupos de víctimas que sufrieron las violaciones durante el régimen del Presidente Marcos y otras víctimas de otras épocas, sin embargo, el sistema de reparación es solamente para las violaciones ocurridas entre el 21 de septiembre 1972 al 25 de febrero de 1986, esto se explica porque muchas personas durante esta época fueron asesinadas, torturadas, bajo la Ley Marcial, pero además porque el dinero, viene de los bienes del presidente Marcos. Esto es un reto porque es muy difícil explicar por qué el sistema es tan limitado y no atiende a otras víctimas. Podría ser necesario en algún momento implementar un plan de reparación para todas las víctimas.

La ley contempla diferentes acciones: reparación monetaria y no monetaria, se han llevado a cabo medidas de memoria, se ha recolectado las narrativas de las víctimas, y se cuenta con una comisión de la memoria que las organiza, también un museo de la memoria en honor a las víctimas, en el cual se exhiben las narrativas, los documentos sobre las violaciones. En este mismo nivel de reparaciones no monetarias, existen medidas educativas, proyectos productivos, un seguro de salud para las víctimas de violaciones de derechos humanos, atención psicosocial, entre otros.

Finalmente, comentó que se está trabajando con las organizaciones de víctimas para que las acompañen, porque las víctimas pueden no saber qué hacer con la indemnización, algunas organizaciones podrían dar esa asesoría y así lo están haciendo, esto es preciso continuar desarrollándolo.

### b. Análisis Comparado

De las experiencias compartidas por las participantes, fue posible identificar que existe una creciente tendencia a establecer medidas que superen el componente de indemnización, en atención a la existencia de parámetros internacionales que así lo establecen. Sin embargo, continúa ocupando un lugar bastante relevante en la

reparación a las víctimas la entrega de una indemnización y en todo caso, esta acción reviste importantes complejidades. En este sentido, se destaca el caso de Colombia porque contempla un amplio listado de hechos a los cuales les corresponde la medida de indemnización, ocurridos desde 1985, esto, un largo periodo de tiempo. Así de los tres países participantes, se observa que el caso colombiano es el que mayor número de víctimas ha logrado indemnizar hasta el momento.

En segundo lugar, respecto al tema de indemnización, se pudo analizar lo relativo a los sistemas de tasación. Los programas colombiano y filipino contemplan un sistema de tasación, que permite que la indemnización llegue a un mayor número de víctimas, aunque en Filipinas, la definición temporal y de hechos, es bastante limitada. Por su parte, el sistema mexicano de fijación de indemnización caso a caso, hasta la fecha no cuenta con muchos resultados por su reciente implementación, pero es posible prever que tomará mayor tiempo ampliar el cubrimiento.

La implementación de medidas en otros componentes de la reparación integral, es un reto que enfrentan los países. Los tres países participantes, comentaron de diferentes acciones de satisfacción y/o rehabilitación. Para el caso de Filipinas y México, estas acciones han sido más puntuales, destacando así el caso colombiano en el cual se ha logrado una amplia cobertura de víctimas por medio de este tipo de medidas, como la estrategia de recuperación emocional grupal, las cartas de dignificación y reconocimiento, entre otras.

También, se destacó la importancia de encontrar mejores formas para acompañar a las víctimas cuando han recibido la indemnización. En este ámbito, en Filipinas existen avances desde las organizaciones sociales y en Colombia se resalta la iniciativa gubernamental de contar con un programa que acompañe esta etapa, por medio de diferentes acciones como la asesoría y gestión de oportunidades.

Finalmente, se pudo concluir que contar con un programa de reparación individual es una acción muy importante en la justicia transicional pero que debe ir acompañado de otras medidas, para lograr garantizar los derechos de las víctimas, para el caso de Colombia y México se llamó la atención sobre la necesidad de articular con las medidas de justicia y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

### 3. Reparación Colectiva

Las violaciones a gran escala a los derechos humanos causan impactos que van más allá de las afectaciones individuales. En ocasiones, comunidades enteras



o grupos de personas se ven afectados en su dimensión colectiva. Los daños ocasionados al tejido social de un colectivo pueden afectar su identidad como comunidades u organizaciones y no pueden ser reparados con la suma de medidas individuales de reparación. En estos casos, es necesario que el Estado comprenda la importancia de la protección y reparación del sujeto colectivo como una condición para la garantía del derecho a la reparación de sus miembros.

El panel sobre reparación colectiva buscó que los países invitados compartieran su concepción sobre lo que significa 'lo colectivo', con el objetivo de analizar cuáles son los aspectos comunes y cuáles son las diferencias que presenta el concepto adoptado por el Estado colombiano. Asimismo, los participantes socializaron su experiencia institucional en la definición del universo de víctimas colectivas, y los principales resultados obtenidos con las acciones o medidas de reparación colectiva implementadas en sus respectivos países.

Las preguntas orientadoras para esta conversación fueron las siguientes:

- ▶ En Colombia, pueden ser sujetos de reparación colectiva grupos, comunidades y organizaciones según lo establecido en la Ley 1448 de 2011. En los programas desarrollados en sus países, ¿cómo se concibe "lo colectivo" y qué alcance tienen estos procesos con colectivos (a quiénes se dirige, qué se financia y durante cuánto tiempo)?
- ▶ ¿De qué manera participan los colectivos en la formulación, implementación y evaluación de sus medidas de reparación colectiva?
- ▶ ¿Cómo han abordado las tensiones, derivadas de la ausencia estatal y del déficit en el acceso a servicios sociales, entre las medidas de reparación y el desarrollo territorial?
- ▶ En el marco de los procesos de reparación de colectivos, ¿qué tipo de iniciativas considera que contribuyen a una reconciliación a largo plazo o que potencialmente podrían hacerlo?

El moderador del panel fue Marco Romero, Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

#### a. Resumen de las intervenciones

A continuación, se encuentran las intervenciones de los representantes de los países invitados a este panel, en el que cada uno de los invitados hizo el esfuerzo por mostrar los alcances, desafíos y aprendizajes adquiridos a partir de sus experiencias. A manera de cierre de este apartado, se encontrará un análisis comparativo entre ellos.

#### Perú

Susana Cori comentó que la implementación del programa de reparación colectiva en Perú resultó más sencilla que la individual. Cuando se empezó a hablar de

procesos de reparación en el país había miedo, existía una fuerte resistencia de la clase política a desligar a las víctimas subversivas de los terroristas. El concepto de víctima, además, excluía a toda persona que perteneciera a grupos subversivos lo que generó que, tanto el reconocimiento de víctimas individuales como sus reparaciones no fueran sencillos de implementar.

En sentido contrario, la puesta en marcha del programa de reparación colectiva resultaba menos problemática porque nadie cuestionaba la reparación de una comunidad que había sido afectada, ni se discutía la existencia de un vínculo del individuo con la subversión. Con la ley 28592 de 2005 y su desarrollo normativo, se puso en marcha el programa de reparación colectiva. En ese momento, Perú contaba con el denominado “Censo por la Paz”, realizado por el Ministerio de las Mujeres y Poblaciones Vulnerables, que constituía una información previa que permitió la construcción de una política pública y la identificación del universo de víctimas, convirtiéndose en el antecedente del Registro Único de Víctimas. Una vez se habilitó al ejecutivo, se hizo la primera reparación colectiva, que consistió en la entrega de 100.000 soles, a través de proyectos, a comunidades afectadas, que en 2008 y 2009 ya sumaban más de 3.000 inscritos.

Durante los primeros años de ejecución de la política de reparación colectiva, no hubo claridad sobre los lineamientos de implementación ni priorización de comunidades. Es a partir de 2011, cuando iniciaron las reparaciones individuales, se replantean los lineamientos de cómo reparar, y se empiezan a modificar los criterios de priorización de comunidades. En este sentido la política peruana optó por el fortalecimiento de la participación de la comunidad beneficiaria. Las víctimas crecieron en tanto tuvieron oportunidad de escoger, revisar y participar en el proyecto de reparación, de igual forma que se abrió espacio para hacer seguimiento y monitoreo a la entidad ejecutora del proyecto.

Esto último, además, correspondió al componente de visibilización de la reparación que adelanta el Estado peruano, y que se ha realizado en dos momentos: el de entrega del proyecto y el de cierre. A través de estos actos protocolarios, el Estado convocó a la comunidad para dar conocer el proyecto como una medida de reparación, sus beneficios y destinatarios.

## México

Ricardo Sánchez Pérez inició la intervención señalando que la situación de su país es diferente a la de los procesos que se han presentado y expuesto a lo largo de la Escuela de Reparaciones Internacional. En atención a que en México no existe una política definida de reparación a víctimas que cuente con una institucionalidad propia, sino que se han tratado de acomodar las políticas existentes al contexto y a las necesidades de las víctimas. No obstante, dicha política no fue resultado de un proceso de paz, ni pretendió responder a las reparaciones de daños causados por un conflicto armado, sino que más bien

son una respuesta ante la presencia de grupos armados y de grupos de crimen organizado que han tenido una gran expresión de violencia, causando graves violaciones de derechos humanos.

En tal sentido, no se ha podido estandarizar una identificación de víctimas. Cada punto del país ha tenido situaciones distintas, luego no es lo mismo atender comunidades desplazadas por violencia entre comunidades indígenas en el sur del país (Chiapas), que comunidades desplazadas en el norte del país generada por el crimen organizado. De igual forma resulta un reto llevar a cabo la identificación con base en grupos o movimientos políticos del pasado y del presente que han generado violaciones de derechos a grupos de personas.

Se realizó un diagnóstico, de cuáles son las necesidades más importantes, encontrando que la marginación y los problemas de salud eran los más frecuentes, y la cuestión de cómo atender a personas que 40 años después siguen viviendo situaciones de marginación fue uno de los puntos centrales del diagnóstico. Se generó un esquema (carnet) de atención prioritaria e inmediata en programas de salud a las víctimas que viven en comunidades alejadas que incluyen básicos, de especialidad y alta especialidad y se han hecho planes de atención psicosocial con acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja para recomponer el tejido social.

Las reparaciones económicas se vuelven un tema trascendental, tratando de establecer criterios claros de reparación, a través del daño moral (basado en la Corte Interamericana), lucro cesante y daño emergente

Los anteriores son criterios de responsabilidad estatal que se utilizan para calcular la indemnización, y son muestra del nivel casuístico con que México aborda la reparación colectiva.

### Marruecos

La intervención fue realizada por Mustapha Iznasni quien comentó que la implementación de las reparaciones colectivas, Marruecos diseñó y adelantó programas para la reparación comunitaria diferenciando áreas que vivieron la represión masiva, a través por ejemplo de la negación de servicios públicos o la privación de la financiación estatal del desarrollo como forma de castigo colectivo, por ser consideradas por el gobierno como zonas de resistencia y disidencia política o regiones en donde se hicieron instalaciones de detención secreta y tortura.

Puntualmente 13 regiones se han beneficiado de estos programas desde el lanzamiento del programa en 2007, donde el Consejo Nacional de Derechos Humanos se ha encargado del seguimiento de la implementación, y en el que se consideró importante la creación de un comité de pilotaje como parte del dispositivo institucional del Estado, quien tenía entre sus funciones velar por el

programa, supervisar la coherencia estratégica y asegurar la transparencia financiera y la coordinación con ayuda externa.

El dispositivo institucional creado para tal fin contó, entre otras, con las siguientes características: 1) Constituyó un espacio participativo de debate entre diferentes actores, poderes públicos, cuerpos elegidos y sociedad civil; 2) Es flexible, con declinaciones a nivel central y territorial; 3) Tomó en cuenta la dimensión de género; 4) Garantizó el pluralismo de los actores y tuvo en cuenta la diversidad cultural y lingüística; 5) Favoreció la renovación de las élites en materia de derechos humanos y 6) Estableció comunicación entre entidades políticas y unidades técnicas de gestión.

Tras presentar a manera de contexto el surgimiento del programa de reparación comunitaria de Marruecos, el panelista señaló las recomendaciones a los Planes de Acción que el Consejo Nacional de Derechos Humanos realizó para implementar los Planes de Acción Locales, de acuerdo a las especificidades de las zonas protegidas. De manera general estos Planes se han articulado alrededor de 4 ejes: capacitación de los actores locales, preservación de la memoria, mejoramiento de las condiciones de vida (Servicios, infraestructura, alternativas de ingreso, protección del medio ambiente y empoderamiento de las mujeres), y generación de nuevas sinergias.

En tal sentido, para poder responder ante una eventual insuficiencia de fondos y expertos, el Consejo Nacional se anticipó a la finalización de los Planes de Acción, logró movilizar y gestionar el apoyo de socios durante los primeros años de la implementación, logrando firmar 23 convenios con socios nacionales e internacionales, departamentos gubernamentales, Unión Europea, UNIFEM, organizaciones de la sociedad civil, instituciones, etc., con cuyos fondos se han realizado alrededor de 149 proyectos. La movilización de los socios es uno de los aspectos más fuertes del programa, pues aparte de los fondos recaudados, se cuenta con la participación socios motivados por el éxito y por su importancia céntrica en el proceso de reconciliación y reconstrucción de la memoria, la cual ha servido para visibilizar lecciones aprendidas del pasado y para garantizar la no repetición.

De otro lado, el panelista explicó el sistema de evaluación y seguimiento que consistió en el acompañamiento de las estructuras organizacionales creadas para este efecto, quienes desde el lanzamiento de la implementación del programa de reparación comunitaria han llevado a cabo reuniones regulares para su monitoreo. Asimismo, el Comité Nacional de Pilotaje y las coordinaciones locales se reúnen para analizar e identificar avances sobre la base de los planes de acción. Además, se han realizado jornadas de evaluación interna, organizadas con la participación del conjunto de los actores involucrados, con el fin de determinar logros y vacíos.

Como parte de las sugerencias para la implementación del Programa, el Consejo documentó la experiencia a lo largo de su ejecución y veló por poner a disposición una importante literatura relacionada con el programa y por realizar eventos nacionales e internacionales para dar a conocer la experiencia marroquí. Se realizaron publicaciones y producciones audiovisuales, difundidas lo más ampliamente posible, buscando así, cooperó el Centro Internacional de Justicia Transicional y se abrieron otras experiencias en materia de reparación (Memoria, educación y enseñanza). Además de conformar el archivo de preservación, el Consejo firmó con la Universidad Mohamed V (Facultad de Ciencias y Letras) un convenio de apoyo para la creación de un doctorado de estudios de historia presente y creación del centro de estudios e investigaciones.

En los temas referidos a la memoria específicamente, se hicieron tres museos regionales y una casa de la historia, se han organizado 4 coloquios científicos internacionales sobre estas temáticas, patrocinados por el Rey, en los cuales se han reunido investigadores de alto nivel marroquíes y extranjeros, historiadores, geógrafos, sociólogos, antropólogos, lingüistas, politólogos, conservadores de museos, etc.

### Colombia

La panelista, recordó que la experiencia en Colombia para la implementación del Programa de Reparación Colectiva tienen sus antecedentes en el marco de la Ley 975 de 2005 y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación que avanzó en procesos pilotos de reparación colectiva; en 2011, cuando se aprobó la Ley de Víctimas, se recogió todo ese ejercicio pero se le dio, dentro del nuevo marco normativo, un nuevo horizonte, asignándole a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la tarea de poner en marcha el Programa de Reparación Colectiva.

En este desarrollo se recogieron los antecedentes, la ruta, las recomendaciones y sugerencias frente a un primer universo de posibles sujetos de reparación colectiva; se trató de un proceso nuevo desde el punto de vista institucional, que implicó grandes retos también desde lo conceptual: qué se entiende por lo colectivo en Colombia y cómo darle una lectura contextual a partir de los diferentes territorios, hechos victimizantes y los diferentes daños. El desafío consistió en traducir lo establecido en la Ley y convertirlo en una realidad frente a unas condiciones de conflicto, en zonas con índices de alta marginalidad y diferentes tipos de sujetos de reparación colectiva. Fue así como la Ley definió diferentes tipos de sujetos de reparación colectiva, señalando a las comunidades campesinas y étnicas, reconocidas a partir de territorios específicos, prácticas culturales, una historia; a grupos de personas y a organizaciones de movimientos sociales o políticos que también sufrieron, con ocasión del conflicto armado, daños colectivos. A partir de un reconocimiento de tales colectivos, de la identificación de su preexistencia a los hechos y de las diferentes hipótesis de victimización, se valora si se está hablando de un sujeto de reparación colectiva.

La ley 1448 de 2011 dio un marco muy general que debió ser definido conceptualmente para establecer su alcance, y poder implementar metodológicamente la operativización del programa, y así diseñar las herramientas de trabajo pertinentes. Así empezó el primer ejercicio que recogió los procesos y aprendizajes de la institucionalidad anterior, por ejemplo, se adelantó la revisión de las comunidades víctimas de desplazamiento focalizadas en procesos de retorno y reubicación, se cruzó dicha información con los municipios donde había índices altos de necesidades básicas insatisfechas que daban cuenta de condiciones de marginalidad, esta información además se cruzó con índices de alto riesgo de victimización. También se tuvieron en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional y del Sistema Interamericano. Con esa información se establecieron criterios para priorizar los sujetos de reparación colectiva.

Con ello comenzó la puesta en práctica del Programa, a través de un proceso de acercamiento a los sujetos, mediante la ruta denominada de oferta, donde la institución inició el acercamiento a los sujetos colectivos con la finalidad de generar condiciones de confianza que permitieran avanzar en el proceso, lo cual supuso un gran reto para el Programa teniendo en cuenta que en muchos casos y territorios el Estado ha permanecido ausente e incluso ha sido cómplice de la ocurrencia de los hechos victimizantes.

En el desarrollo de esta tarea se han ido identificando una serie de desafíos partiendo del proceso de acercamiento, que debía hacerse de diferentes maneras de acuerdo a la multiculturalidad, la pluri-etnia que caracteriza a Colombia. También, por ejemplo, se encontró que la delimitación por espacios territoriales específicos no es suficiente porque hay casos que tienen un alcance nacional como el ejemplo de los sindicatos, el grupo de periodistas o los movimientos políticos. Así, tras identificar preliminarmente 303 grupos, con características distintas, resultó clara la necesidad de un equipo de trabajo amplio y cualificado para lograr el objetivo de recuperar el tejido social, empezando desde la generación de nuevos lazos de confianza.

## b. Análisis Comparado

Se evidenció en primer lugar, la importancia de la definición del sujeto colectivo como uno de los puntos fundamentales para poner en marcha los programas de reparación, no sólo por la necesidad de comprender y saber a quién reparar y en qué sentido, sino también para determinar cuándo el tejido social y la capacidad organizativa de las sociedades se había visto afectada por los conflictos armados, de allí la diferencia principal con la implementación de programas de reparación individual, que si bien podrían comprender las afectaciones de carácter personalizado y familiar, nunca responderían a la intención de generar, reconstruir o reestablecer los lazos de confianza en un proceso de reconciliación nacional.

Las experiencias de países como Colombia, Perú y Marruecos mostraron que la definición de lo colectivo desde lo normativo resulta una apuesta a favor del avance del proceso de reparación, permitiendo la identificación particular de los grupos o comunidades que han sufrido daños de carácter colectivo. Identificar el universo de víctimas facilita dimensionar y controlar el avance del programa, y su delimitación brinda parámetros para identificar plenamente a los sujetos. Si bien Perú y Marruecos definieron el sujeto de acuerdo a la zona o región, una definición más acertada podría estar relacionada, además del territorio en sí, con lo comunitario. No obstante, en Colombia hacer esta delimitación se complicó cuando se identificaron colectivos afectados, donde la unión de sus integrantes trascendía el hecho de compartir un territorio, y su vínculo se daba por sus intereses e identidad. Aunque en un sentido más o menos cercano, el Programa de reparación colectiva de Colombia tuvo un inicio basado en la focalización de territorios en donde posiblemente podrían encontrarse sujetos colectivos afectados por el conflicto. No obstante, se amplió el concepto de lo colectivo más allá de lo comunitario definido por el territorio, incluyendo además, grupos de personas y organizaciones sociales. Estas formas de comprender lo colectivo fueron también resultado de los contextos del conflicto vivido en cada país, de sus causas y dinámicas.

En todo caso, los programas coincidieron en la necesidad de generar estrategias de reconstrucción del tejido social, y pusieron de presente la importancia de la participación de los sujetos en la definición de las acciones reparadoras, no sólo por sus alcances, sino también como parte del proceso de inclusión de las víctimas en la vida pública de los países, un lugar que tuvieron negado por las circunstancias del conflicto, y que podría considerarse una acción de restauración del derecho a la participación y por tanto de su calidad de ciudadanos y ciudadanas como sujetos activos y corresponsables de sus vidas en comunidad. Para ello, los programas destacaron la importancia de hacer esfuerzos por incluir enfoques diferenciales que faciliten la comprensión de la multiculturalidad y de las necesidades sentidas por las víctimas.

De otro lado, México presentó una experiencia que se diferenció de las demás en tanto no se ha generado ningún nuevo marco normativo e institucional para las víctimas y, de hecho, la existencia de los grupos de delincuencia organizada que pusieron de precedente la necesidad de atender a las personas afectadas, no derivó directamente en el reconocimiento de su condición de víctimas, sino que se activaron los sistemas estatales existentes para responder a sus necesidades y problemáticas. Por esto mismo, la identificación de lo colectivo es aún más confusa si se tienen en cuenta las determinaciones por la cuales se caracteriza el daño y sus causas.

## 4. Mujeres, Género y Violencia Sexual



Las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas sufren de manera particular las violaciones a sus derechos y son víctimas habituales de violencia sexual en contextos de conflicto armado. Por esta razón son grupos vulnerables y deben recibir atención especial y diferenciada. Esta realidad ha llevado a muchos gobiernos a establecer medidas y políticas públicas que parten del reconocimiento de las particularidades de estos grupos poblacionales. A la vez, ha propiciado discusiones sobre los enfoques diferenciales que deben ser diseñados y considerados de manera transversal en los procesos de reparación, con el propósito de garantizar que éstos brinden una respuesta específica y diferenciada.

En este panel, se buscó que los países identifiquen los aspectos más relevantes en los procesos de reparación a mujeres y a población lesbiana, gay, bisexual, transgenerista e intersexual (LGBTI) que ha sido víctima de violencia sexual en el marco de graves violaciones a los derechos humanos. Poniendo especial énfasis en la atención psicosocial como respuesta al impacto que la violencia sexual genera y la participación de estos grupos poblacionales en la construcción de políticas públicas que respondan a sus necesidades específicas.

► Las preguntas orientadoras para este eje temático, fueron:

► ¿Cuál sería el principal obstáculo en el tema de reparaciones para las mujeres que han sido víctimas de violaciones a sus derechos cometidas durante el conflicto armado interno?

► ¿Qué experiencias ha tenido el programa de reparación para el reconocimiento de las afectaciones del conflicto a la población lesbiana, gay, bisexual, transgenerista e intersexual (LGBTI)?

► ¿Cómo han sido las experiencias de atención psicosocial para víctimas de violencia sexual en sus respectivos programas?

La moderadora del panel fue Belén Sáenz, representante de ONU Mujeres en Colombia.

A continuación, se presentará un resumen de las intervenciones de los países de referencia y posteriormente un breve análisis respecto a la experiencia comparada.

## a. Resumen de las intervenciones

### El Salvador

Matilde Hernández realizó un breve contexto histórico respecto a los acuerdos de paz y los principales avances que en materia de reparación se han adoptado. Al respecto destacó los acuerdos de paz que fueron firmados en enero 1992, con los cuales se previeron 4 objetivos: 1) La finalización del conflicto armado; 2) la democratización del país; 3) el respeto irrestricto de los derechos humanos; y 4) la reunificación de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, resaltó que, pese a que han transcurrido 23 años a partir de los acuerdos, son recientes las acciones para reparar e incluir a las víctimas.

En el mismo sentido, comentó la existencia de una comisión de la verdad, creada en 1993, que presentó un informe denominado “De la locura a la esperanza, la guerra de los 12 años en El Salvador”, en donde se señaló que el mayor número de víctimas pertenecía a la población civil y no al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional o a las fuerzas del Estado.

Según la panelista, el año 2009 fue el punto de partida de una nueva mirada respecto a los derechos de las víctimas, pues se construyeron políticas públicas con enfoque de derechos humanos y esto permitió que hubiera un reconocimiento de las víctimas y de sus violaciones a los derechos humanos. Hacia el año 2010 hubo un primer acercamiento entre las organizaciones de las víctimas y las entidades. A través de este diálogo se consensó una plataforma con las víctimas, para recibir todas sus reivindicaciones, y ver en conjunto, en qué se podía avanzar.

A esto, la panelista añadió algunas acciones de reparación que se tomaron, como la realización de medidas de dignificación y construcción de memoria, tales como los actos de perdón público realizados por el Presidente de la República.

Como parte de las acciones destacadas, la panelista señaló que en el año 2013 se emitió un decreto que rige al ejecutivo y no a las otras ramas del Estado, por medio del cual se creó un Programa Nacional de Reparación de Víctimas y que exige crear un registro único de víctimas. Igualmente, creó el Consejo Nacional de Víctimas (instalado en 2014) donde tienen asiento las principales entidades del Estado y representantes de las víctimas elegidos por ellos mismos. Asimismo, establece los hechos a reparar, entre los cuales se incluye la tortura sexual.

En cuanto al tema de reparación a las mujeres, resaltó que si bien es un tema de la mayor trascendencia no se han logrado muchos avances. Comentó la experiencia del abordaje del caso conocido como la Masacre de Mozote, ocurrida en 1981, en la cual las mujeres fueron víctimas de múltiples actos de violencia sexual y otras violaciones a sus derechos humanos. Se mencionó que, respecto a este caso, se establecieron medidas para la dignificación, atención psicosocial y se concluyó con un ejercicio de memoria, que recogió los testimonios de 23 madres

e hijas, víctimas de estos hechos, los cuales fueron difundidos en un libro y video denominado “La memoria de las Luciérnagas”.

Entre los avances respecto al tema de género también mencionó la promoción de espacios donde se encuentran varias mujeres víctimas para compartir su experiencia y la creación de un comité de alto nivel para la implementación de la resolución 1325 de Naciones Unidas. Frente a la reparación o abordaje de las víctimas de personas LGBTI declaró que en El Salvador no se tienen datos al respecto, porque muchas veces las víctimas no se identifican como víctimas por identidad de género en el conflicto armado, en atención a que el conflicto pasó hace mucho tiempo y pueden considerar que era un tema de trabajo sexual; también porque las organizaciones que abordan este tema son de muy reciente creación.

Finalmente, la ponente resaltó que sin la participación activa y ciudadana de las mujeres, no podemos decir que los países se democratizan, ni construyen paz verdadera.

### Ruanda

Jean Damascène Bizimana comentó que en Ruanda la violencia sexual hizo parte de los métodos de violencia ejercidos durante el genocidio. Las violaciones fueron masivas, sistemáticas y generalizadas. En tres meses de genocidio, se estima que entre 300.000 y 500.000 mujeres fueron violadas, entre las mujeres que fueron violadas, algunas sobrevivieron y otras no, también muchas niñas, fueron violadas y posteriormente asesinadas. De tal manera que, durante el genocidio, la violencia sexual fue tanto un arma, como una herramienta. Algunas mujeres de las que sobrevivieron, lo hicieron porque aceptaron ser sometidas a la vida armada y militar. Adicionalmente, los medios de comunicación del Estado, es decir los periódicos y la radio incitaron a cometer violaciones antes de asesinar a las mujeres y de la misma manera, las autoridades incitaron a las violaciones. Además, a menudo, las autoridades violaron a las mujeres delante de los milicianos para dar un ejemplo de que se debían cometer violaciones de forma masiva.

Esta violencia tuvo muchos daños, sin embargo, una gran consecuencia es que un gran número de mujeres y de niñas que sobrevivieron al genocidio portan el virus del SIDA, el cual les fue transmitido durante el genocidio. Los asesinos que tenían el SIDA, se lo transmitieron a las mujeres y a las niñas.

El panelista recordó que durante el proceso GACACA, las violaciones fueron juzgadas en privado, no en público, las personas que tenían testimonios sobre las violaciones se lo manifestaron de manera privada al juez y era el juez quien decidía la culpabilidad o la inocencia de los asesinos. Nunca se hicieron juicios públicos, incluso ahora en la justicia ordinaria, los juicios se hacen de forma privada a través de las acciones de jueces especiales. En el Tribunal Internacional para Ruanda, las violaciones sexuales también fueron un delito a considerar y en



todos procesos. Como, el Tribunal juzgó a las autoridades, se pudo constatar que las autoridades, más allá de realizar ellas mismas las violaciones, incitaron a la población a cometerlas.

Ahora bien, una dificultad particular que existe es que se debe atender a las mujeres víctimas de las violaciones, y a los niños y niñas concebidos y nacidos a raíz de esas violaciones. Las dificultades relacionadas con esto son de dos naturalezas: por un lado, las mujeres víctimas de las violaciones tienen muchos problemas para re-adaptarse con su 'status', ellas se reprochan haber sobrevivido al genocidio, viven con una especie de "vergüenza frente a la sociedad", pues hubo muchas mujeres que fueron asesinadas por no permitir las violaciones. De otro lado, los niños y niñas que nacieron a raíz de las violaciones; las mujeres no se atreven muy a menudo a decírselo a sus hijos. Los niños, quienes las cuestionan cuando crecen, exigen una respuesta. Y las mujeres temen relatar los hechos, así que surge un conflicto entre las madres y sus hijos. Pero se ha visto que cuando la mujer decide sincerarse con los hijos, hay una buena aceptación de su parte.

Para manejar ese problema, el gobierno creó un ministerio encargado de los asuntos de las mujeres y dentro de ese ministerio, hay una división especial encargada de las mujeres víctimas de las violaciones durante el genocidio, así como de los NNA producto de esas violaciones. En los hospitales y centros de salud existen grupos de escucha y de acompañamiento a las mujeres y niñas. Otra acción del gobierno es el sostenimiento de las asociaciones de mujeres y niñas relacionadas con las violaciones, que permiten que las mujeres hablen de lo que sucedió y puedan restablecer sus lazos y relaciones dentro de la sociedad, las asociaciones son de carácter nacional y local. Actualmente además se ha constatado que la violación, que es un hecho relativamente nuevo, es mejor comprendida y la sociedad está más dispuesta a acompañar a las mujeres que antes, ya que justo después del genocidio, las mujeres eran llamadas 'las mujeres de los milicianos'.

Ahora bien, en relación a la reparación el gobierno no ha expedido ninguna ley de reparaciones, sin embargo, ha reflexionado sobre las medidas que necesitan las víctimas y ha creado un sistema de asistencia médica, asistencia humanitaria tanto para las mujeres como para los niños nacidos a raíz de las violaciones. Para los niños, los programas buscan ayudar a que estudien, consigan trabajo y a crear asociaciones para apoyarse entre ellos. De manera que puede decirse que la política del gobierno se ha orientado hacia un programa más social y humanitario que de reparación, la cual se ha hecho a través de la vía jurídica y las medidas de reparación de las mujeres se han orientado a la reintegración de las mujeres en la sociedad

## Guatemala

Raúl López partió afirmando que las violaciones a los derechos humanos de las mujeres no se dan sólo en el contexto de la guerra, sino que es un fenómeno

presente en las sociedades tradicionalmente patriarcales, en donde se considera que las mujeres son inferiores a los hombres. Se expuso una breve reseña de cómo se superó el conflicto en el país, por medio de un acuerdo de paz, que inició su negociación en 1982 y se firmó en 1996 “paz estable y duradera”. Mencionó dos puntos importantes del acuerdo: la realización de un informe de memoria histórica y el programa para resarcir a las víctimas.

Resaltó entre los retos que, a pesar de la existencia de un programa de resarcimiento y unas acciones del Estado, las mujeres víctimas de violencia sexual no han acudido masivamente, porque persiste el miedo y la vergüenza de admitir que son víctimas de violencia sexual, agravado por la condición indígena de la mayoría de las víctimas, donde la posición patriarcal es mucho más marcada, impactando el tema de la discriminación por razones étnicas.

Finalmente, consideró de la mayor importancia la existencia de una ley contra el feminicidio, que reconoce que a las mujeres se las ataca por ser mujeres.

## Colombia

María Eugenia Morales partió de la presentación del amplio desarrollo normativo que existe en Colombia para la protección de los derechos de las mujeres, destacando principalmente que a partir de 2012 hay una política pública nacional de equidad de género. En el tema de reparación a víctimas mujeres, resaltó que la Ley de Víctimas establece el enfoque de género, que en la Unidad para las Víctimas hay una clara voluntad de incorporarlo y avanzar en ello, por lo cual se ha creado un grupo interno para trabajar el tema específico. En cuanto a avances institucionales, resaltó la existencia del Conpes 3784 de 2013 para mujeres víctimas del conflicto armado, el cual permitió identificar las barreras de acceso que enfrentan las mujeres y estableció unas acciones concretas que deben hacer las entidades del Estado para su reparación.

También se expuso que, en el marco del conflicto armado colombiano, se han exacerbado las relaciones inequitativas de poder, en donde los actores armados han tomado a las mujeres como botines de la guerra, usando la violencia sexual como un arma. Pero esto no es solo por desconocer los derechos de las mujeres, sino también para impedir su acceso a los espacios públicos, silenciarlas, por lo cual también se vieron afectadas sus organizaciones y capacidad organizativa. Al respecto, destacó que la afectación es mayor cuando se trata de mujeres pertenecientes a grupos étnicos, y así ha sido reconocido por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto 092.

En cuanto al tema LGBTI, la ponente explicó el avance que ha tenido Colombia, mencionando que no ha sido fácil, porque no existía mucha información sobre estas víctimas. Entonces a partir de la representación en las mesas de participación, se identificaron a líderes y lideresas de la población LGBTI, y se inició un trabajo con ellas y ellos que ha permitido mencionar el tema, empoderarlos y avanzar



en la identificación de las afectaciones y formas de victimización sufridas. Lo que hasta el momento se ha identificado, es que la acción de los actores armados fue obviamente de discriminación hacia las personas LGBTI, por medio de violencia que buscaba “corregir a este tipo de personas” porque no consideraban posible que existieran las opciones sexuales diversas.

## b. Análisis comparado

A partir del intercambio de la experiencia de los países de El Salvador, Guatemala, Ruanda y Colombia, se observó cómo coincidencia que las mujeres y niñas son altamente victimizadas en contextos de conflicto armado. Para el caso de los países participantes, las mujeres víctimas además pertenecen en una amplia proporción a grupos étnicos minoritarios. Adicionalmente, se identificó que existe una cultura del miedo y el silencio respecto a reconocer y denunciar los hechos de violencia sexual. Así todos los países han tenido que hacer un esfuerzo particular para motivar a las víctimas a denunciar, o contar lo que ha sucedido, y esta tarea puede tomar varios años.

De otra parte, es importante mencionar que, para todos los países invitados, salvo el caso de Colombia, el reconocimiento a las víctimas y la reparación ocurrió después de la finalización del conflicto armado y/o los acuerdos de paz, esta situación plantea un reto adicional para Colombia que está reparando en medio del conflicto. Esta situación fue especialmente valorada por los diferentes participantes, puesto que se mencionó que, si en un contexto posterior al conflicto se enfrentan grandes dificultades para poder garantizar a las víctimas sus derechos, en un conflicto que persiste, estos retos son mucho mayores.

En este sentido, los países participantes destacaron la importancia que tienen las acciones de reconocimiento de las víctimas y la reconstrucción de memoria histórica como elementos fundamentales para la construcción de la paz. Así, El Salvador y Guatemala contaron con una comisión de la verdad, que facilitó esta tarea. Para el caso de Colombia, si bien no se tiene una comisión de la verdad en funcionamiento, existen importantes iniciativas en la materia desde la realización de las medidas de satisfacción y las actividades que realiza el Centro Nacional de Memoria Histórica creado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Otro punto de consenso entre los representantes de Guatemala, El Salvador, Ruanda y Colombia fue el papel de los procesos de atención psicosocial y empoderamiento de las mujeres, ya que cada una de las experiencias ha tenido muy buenos resultados cuando han propiciado procesos de encuentro de las mujeres, mediante plataformas que promuevan la dignificación, que las han hecho protagonistas de sus propias luchas. No obstante, las complejidades y los impactos de las diferentes victimizaciones sufridas por las mujeres (asesinato, incineración, empalizadas, cortes genitales y contagio de enfermedades de transmisión sexual)

plantean un reto, en la medida en que los métodos de tortura han dejado un saldo de dolor y culpa que nos son sencillos de abordar.

Se encontró una coincidencia en Guatemala, el Salvador y Colombia sobre la existencia de un marco normativo reciente para proteger y proteger los derechos de las mujeres, además de instituciones específicas encargadas de su atención. Entre otras herramientas, se mencionó la Resolución 1325 de Naciones Unidas que está siendo aplicada a los países como un marco de partida y referencia para el posicionamiento de las mujeres en la construcción de la paz.

Frente al reconocimiento y abordaje de las víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, Colombia es el único país que tiene un avance concreto en la materia, puesto que ha iniciado un trabajo con representantes de la comunidad LGBTI. En los demás países este sigue siendo un tema aun invisible y no abordado.

La experiencia de Ruanda permitió poner sobre la mesa la necesidad de pensar en la educación de los niños productos de actos de violencia sexual y la alta complejidad que plantea este tipo de casos, que se conoce han ocurrido también en Guatemala y Colombia.

Finalmente, todos los participantes destacaron que la discriminación contra las mujeres, es un tema que se debe abordar de manera amplia en la sociedad y el Estado, puesto que no ocurre solamente en el contexto del conflicto armado. Así, la reparación a las víctimas, debe ir más allá y abordar los aspectos estructurales que impiden el igual goce de derechos por parte de la población femenina y esto pasa por fortalecer su participación en los escenarios públicos de toma de decisiones y construcción de ciudadanía, incluidos los escenarios de construcción de paz.



## 5. Niños, Niñas y Adolescentes

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) constituyen uno de los segmentos más vulnerables de la población y por ello se ven afectados especialmente por las violaciones a los derechos humanos. En este sentido, es necesario reconocer que existen particularidades en las afectaciones que ellos sufren y que tienen necesidades específicas para superarlas. Por ello, es importante crear programas y medidas de reparación dirigidas especialmente a atender dichas necesidades con el propósito de contribuir a la construcción de una paz sostenible.

Las políticas dirigidas a la infancia han avanzado en la protección del ejercicio pleno de derechos por parte de los NNA. Sin embargo, en relación con los conflictos armados, las políticas y acciones orientadas a los NNA están especialmente concentradas en su desvinculación y en su reinserción social, política y económica, priorizando su llegada a la edad adulta sobre la infancia y la adolescencia.

Por lo anterior, este panel buscó indagar, por un lado, sobre aquellas iniciativas que los países invitados han implementado para la desvinculación y reintegración de niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, busca conocer las medidas que se implementaron o implementan para NNA víctimas de hechos diferentes al reclutamiento. Partiendo de las siguientes preguntas orientadoras:

- ▶ ¿Cuáles fueron los aciertos y las fallas de los procesos de reparación y reintegración de los niños, niñas y adolescentes desvinculados?
- ▶ ¿Qué medidas, acciones o proyectos se implementaron para las personas desvinculadas de los grupos que fueron reclutados siendo menores de edad?
- ▶ ¿Qué iniciativas resaltaría para transformar los proyectos de vida de los niños víctimas del conflicto?

El moderador del panel fue Mario Gómez.

#### a. Resumen de las intervenciones

##### Colombia

En este panel intervinieron tres panelistas colombianos, Génica Mazzoldi por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Luzmila Cardona, por parte de la Organización Internacional para las Migraciones y Katherine Herrera de la Unidad para las Víctimas.

La panelista Génica Mazzoldi, delegada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), inició la intervención explicando el rol del ICBF en el proceso de reparación y de su relación tanto con la Unidad para las víctimas, como con otras entidades del Sistema Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en su función de restablecimiento de derechos frente a la inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos de los NNA en el marco del conflicto armado.

Desde ahí resaltó tres elementos que dieron respuesta a las preguntas planteadas para la realización del panel. El primero referido a uno de los factores más difíciles de asumir cuando se habla de NNA, que es el tiempo, porque vale la pena preguntarse qué es el tiempo para un niño o una niña que creció en un proceso de reclutamiento, o qué pasa cuando ya tiene 20 o 30 años, pero la afectación se dio hace 15. Estas preguntas y las relacionadas con la pérdida o consecuencias negativas en la vida de esos NNA que serán adultos o que ya lo

son, tienen que ver con el tipo de desafíos a los que se enfrenta una sociedad y un Estado que pretende reparar a los NNA que estuvieron en medio del conflicto. ¿Es recuperable lo que se perdió? ¿Se puede, desde un enfoque reparador y transformador, entender la categoría “tiempo”? Incluso, en ese sentido pueden surgir otras preguntas relacionadas con el tiempo en el proceso de reparación: el de la afectación, el del crecimiento. Y ahí, efectivamente, hay muchísimos retos, que también implican conjugar la categoría de género con el tiempo, porque hombres y mujeres, niños y niñas viven de manera diferencial el tiempo.

Entonces, a partir de ese reto compartido por todas las entidades que trabajan en pro de la reparación de los NNA víctimas del conflicto armado se resaltaron tres elementos de la experiencia del ICBF: Uno en particular que tiene que ver con el programa especializado para el proceso de restablecimiento de derechos de los niños desvinculados de los grupos armados al margen de la Ley que involucra el rol de lo que llamamos el medio social y familiar. Este programa existe desde 1999. Anteriormente se privilegiaba el medio institucional, es decir, que los chicos y chicas una vez que eran entregados por el Ministerio de Defensa, el Ejército o la Policía, entraban a un centro de atención especializado. Hoy día, se ha aprendido que es muchísimo más reparador vincularlos a un escenario familiar, por eso se cuenta con dos modalidades especiales, llamadas Hogar Gestor y Hogar Tutor, que le dan a los NNA la posibilidad de vivir parte de lo que les queda de adolescencia en un medio familiar, porque finalmente el proceso de reclutamiento rompe las dinámicas propias de esa rutina.

De otro lado, la segunda lección aprendida reconocida por la institución para atender NNA víctimas de otros hechos diferentes al reclutamiento forzado, tiene que ver con la implementación de las unidades móviles que están en territorio, que tuvieron una historia ligada a los momentos de crisis humanitaria masivos de finales de los 90s y principios de la década del 2000. Hoy en día, en el marco de la Ley 1448/2011, esas unidades móviles están poniendo de relieve la importancia de que la institución vaya a la víctima y de que el ICBF busque a los NNA y a sus familias, una vez la Unidad para las Víctimas envía un listado. Esta acción genera un vínculo y una relación diferente que la que implica que la víctima busque a la institución. Esta lógica de acompañamiento psicosocial es uno de los pilares de la acción del ICBF, y facilita unas posibilidades de trabajo más participativas.

*Luzmila Cardona.*

Delegada de la Organización Internacional para las Migraciones.

La panelista inició reconociendo que Colombia, vive constantes retos en el proceso de la reparación y el restablecimiento de derechos de los NNA que han sido víctimas del conflicto. Los desafíos no solamente le corresponden al ICBF, sino que también implican un gran esfuerzo de la sociedad civil y todos los organismos de cooperación que tienen presencia en Colombia, relacionados con brindar claridades y herramientas para poder hablar de procesos de reparación,



de inclusión, de restablecimiento de derechos y de la atención especializada.

Señaló que cuando se habla de aciertos, uno de los primeros temas que sobresale es el que se refiere a brindar y posibilitar procesos de reparación y reintegración a través de modelos socio familiares, bien sea en el esquema de hogares gestores o de hogares tutores. Esto no sólo se ha convertido en una oportunidad para procesos de reparación sino también para procesos de perdón y de construcción de paz. Igualmente, habló de la experiencia de los Centros de Referencia y Oportunidades, que hacían parte del proceso de restablecimiento de derechos antes de la Ley de Víctimas, donde se hacía toda una apuesta en el tema de inclusión y de referenciación para que los jóvenes pudieran conocer escenarios y oportunidades diferentes.

También habló de la experiencia de las entregas de NNA a través del proceso de diálogo de concertación con las AUC. Para ese momento, el país se preparó a través de un plan de contingencia que tenía una mirada territorial, a nivel departamental y municipal, para poder recibirlos de manera masiva. Este aprendizaje posiblemente sea retomado una vez finalicen los diálogos con las FARC, y tal como ocurrió en el proceso con las AUC cuando se formuló el plan de contingencia y el protocolo para recibir a los NNA, implicará que no sólo se involucre el ICBF, sino también instituciones como la Defensoría, la Procuraduría, ONG internacionales para empezar sus procesos de reparación y de restablecimiento de derechos.

El país, además, construyó una ruta jurídica para indígenas con enfoque diferencial, a través del cual se han diseñado e implementado herramientas para poder hablar de inclusión, de reparación, de restablecimiento y de atención especializada.

Igualmente, la panelista señala como un avance importante en la materia, la creación del sistema de información del ICBF que posibilita el diálogo con las entidades que tienen que ver con la reparación y además con las sentencias o con lo que pueda significar una consecuencia jurídica o un desarrollo jurídico de esos mismos procesos de restablecimiento. Una de las recomendaciones que hizo la invitada con respecto a éste es la posibilidad de incluir otras variables que pongan de precedente la diversidad cultural.

Sin embargo, reconoció que es una herramienta que da cuenta al país del número de NNA que han ingresado a la red de protección del ICBF, por qué motivo, de dónde vienen, dónde fueron reclutados, etc.

Recientemente, la OIM en coordinación con el ICBF y con UNICEF, realizó una investigación para establecer los daños como consecuencia de cada uno de los hechos victimizantes en los NNA víctimas del conflicto. Aunque posiblemente, según la ponente, muchas cosas deberán ser ajustadas y reflexionadas, el país hizo un intento por abrirse a la discusión y contar así, con más herramientas para tomar decisiones. Allí se hizo una guía clínica forense para poder recibir, revisar y

determinar el daño causado y, de acuerdo a esto, realizar la tasación del mismo. Esta herramienta permite un diálogo en los procesos de justicia transicional y de reparación frente a los hechos.

Igualmente y a modo de conclusión, aplaudió en nombre de la OIM el tema del protocolo de participación de los NNA, construido por la Unidad para las Víctimas y el ICBF, que hace parte de una resolución y que se espera, pueda ser implementada en el país para poder responder al tema de la participación de los NNA víctimas.

*Katherine Herrera.*

Unidad para las Víctimas

La coordinadora del grupo de niñez de la Unidad para las Víctimas comenzó su intervención señalando que la entidad parte de la base de reconocer a los NNA como sujetos de derechos. Posteriormente, presentó el trabajo que se ha venido desarrollando con el ICBF para que las diferentes instituciones incluyan el enfoque, precisamente porque uno de los problemas que afectan al país es la invisibilidad de los NNA y la falta de reconocimiento de su voz y de sus propuestas. Se sabe que la necesidad de darle un lugar a esas propuestas en las decisiones que los afectan es parte del ejercicio que se debe hacer con las instituciones.

Señaló que aproximadamente un 34% de la población víctima del país se encuentra en la categoría de NNA, y fue necesario diferenciar cada uno de los ciclos etarios correspondientes que definen en las necesidades de reparación que tienen, por lo cual se han organizado bloques de edades de 0 a 5 años, de 6 a 12 años y 13 a 17 años, pues sus necesidades son distintas y también las afectaciones que han tenido en el marco del conflicto armado.

Uno de los principales avances identificados es el reconocimiento como víctimas de los NNA que fueron reclutados por los grupos armados y hacerlos parte de la reparación. Hay algo muy difícil de entender, y es que muchos de los NNA víctimas no se reconocen como tal, sin embargo, eso no quiere decir que el Estado no tenga que atender a sus necesidades específicas. Esto se debe porque algunas acciones, comportamientos o conductas que son absolutamente ilegales, debido a los contextos sociales, políticos y económicos del territorio pueden ser reconocidas como no ilícitas porque socialmente aceptadas. Uno de los retos más importantes fue darse cuenta de la necesidad de hacer partícipes a NNA en los procesos de reparación, para que ellos mismos permitieran identificar cuáles serían esas medidas de reparación y de qué manera se sentirían reparados. En este sentido, presentó el protocolo de participación de los NNA que se expidió con la Resolución 00623 de septiembre de 2014, como un instrumento que ha servido mucho y que tiene la intención de cambiar la forma de ver, desde las instituciones, a los NNA. Aunque no se ha puesto en marcha, se espera que la implementación inicie en el segundo semestre del 2015.

Este protocolo busca generar espacios no representativos de auto-reconocimiento específicos a cada uno de los ciclos etarios, es decir, de participación de NNA que cuenten con metodologías específicas para que puedan formular propuestas y que éstas puedan ser tenidas en cuenta no sólo a través de los Comités de Justicia Transicional sino también en toda la política social, departamental, local y nacional. No obstante, la panelista señaló como un reto la implementación de medidas de reparación que estén acorde con la edad de los NNA.

Uno de los grandes avances ha sido poder desligar el tema de NNA netamente de la responsabilidad del ICBF y en este sentido, en referencia a la reparación, de la Unidad para las Víctimas. Cuando se habla de garantía y de restablecimiento de derechos, se está haciendo referencia de un concierto de entidades donde cada una aporta para la protección y goce efectivo de derechos de esta población.

Se resaltó la necesidad de generar esas medidas de reparación en el momento oportuno porque es allí donde el acompañamiento psicosocial, el trabajo familiar, la recomposición de la familia, la solidaridad y el acompañamiento de las instituciones, tienen un efecto mucho mayor y más positivo en la vida y en el restablecimiento del proyecto de vida de estos NNA. Este es uno de los objetivos comunes que en este momento tienen las 47 entidades del SNARIV y uno de los principales ejes de coordinación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

### Guatemala

Raúl López inició haciendo un contexto sobre la guerra en Guatemala, señalando que una de las principales problemáticas consistió en la separación de las familias debido a los desplazamientos internos, por lo cual el gobierno creó un programa de ADN para facilitar la reunificación familiar, pues una de las consecuencias trágicas de la guerra fue esa desvinculación y esa imposibilidad de tener una vida afectiva y una vida en familia.

El gobierno de Guatemala, como señaló el invitado, es consciente de que hubo niños involucrados en la guerra, no obstante una de las preocupaciones actuales está relacionada con la construcción de la identidad masculina que está ligada a la imagen de guerrero. Culturalmente, se les ha inculcado a los niños y jóvenes una identidad guerrera relacionada con la forma de ser hombres. No obstante, hay esfuerzos del Estado por cambiar esta perspectiva que genera violencia y, por ejemplo, se ha implementado desde la Secretaría de Paz, el “Cambio de rosa”, que es uno de los monumentos, donde se puso la rosa en las escuelas, para que los niños hombres también coloquen la rosa de la paz, tratando de incidir en una cultura de paz, en una cultura que afirme que la masculinidad no es sinónimo de guerrero.

## b. Análisis comparado

Un primer punto que se destaca tiene que ver con la oportunidad de la reparación y de la necesidad de incluir la variable de tiempo en los programas de reparación, pues es importante tener en cuenta que las medidas deben ser diferenciadas de acuerdo a la edad de los NNA. En este sentido, la implementación de los programas, para que sea realmente transformadora, debe contemplar el enfoque diferencial de niñez, adolescencia y juventud.

En el caso de los NNA víctimas de reclutamiento forzado, fue evidente la importancia de los modelos familiares y comunitarios, muy por encima de los modelos institucionales, pues en ellos se privilegia el sentido de la pertenencia y se facilita el proceso de socialización e inclusión. Esto, además, corresponde a una forma de restituir a los NNA el derecho a tener una familia, y a recuperar las dinámicas familiares perdidas en la guerra. Aunque no se sabe ciertamente cuál es el impacto de la guerra en los NNA, la posibilidad de tener un grupo familiar de apoyo es una de las apuestas de Estado colombiano para garantizarles a los NNA un futuro alejado del conflicto.

De otro lado, se señaló la necesidad de articular las acciones de las diferentes entidades en el proceso de restitución y garantía de derechos a los NNA. Esto sumado a la importancia de difundir e instalar un enfoque en clave de derechos para esta población al interior de las instituciones y de la sociedad en general, pues la vulneración no solo responde a los efectos del conflicto sino también a la invisibilidad histórica de sus derechos. En este sentido, se resaltó como un avance importante, el protocolo de participación, que los reconoce como sujetos de derechos y les da voz para la definición de las medidas de reparación que identificarán para sentirse realmente reparados.

Por otro lado, el ponente de Guatemala puso sobre la mesa la responsabilidad de las sociedades en la construcción de paz, pues no se debería seguir educando y aplaudiendo la construcción de la identidad masculina alrededor del uso de la fuerza, las armas y el poder.

## 6. Cooperación Internacional en la Reparación Integral

La cooperación internacional ha tenido un papel fundamental en Colombia a través de la asistencia técnica, financiera y humanitaria durante varias décadas. En este sentido, el apoyo a la construcción de paz, la asistencia a las víctimas y la reconciliación ha sido particularmente relevante. La conjugación de los esfuerzos nacionales y del apoyo de la cooperación internacional, ha permitido el fortalecimiento de la institucionalidad colombiana y de los procesos de atención y reparación integral a las víctimas.



Mediante la oferta de cooperación internacional, Colombia se ha posicionado como un actor que aporta al progreso de otros países a través de mecanismos diversos como son: los escenarios bilaterales, los mecanismos regionales y las alianzas estratégicas. Teniendo en cuenta los avances en la implementación de la política pública de reparación a las víctimas y su importancia en el actual contexto colombiano, este tema ha sido prioritario en la interlocución con otros países y en el intercambio de experiencias.

Este tema busca analizar el rol de la cooperación Internacional en el contexto actual y de un eventual postconflicto en Colombia, especialmente con relación a la reparación integral a las víctimas. En este sentido, también se propone analizar cómo la cooperación internacional es complementaria y apoya la política pública, así como los retos actuales y futuros para garantizar una mayor sinergia entre los esfuerzos del Gobierno Nacional y de la cooperación internacional.

#### a. Resumen de las Intervenciones

##### USAID

Christina Davis se refirió al objetivo de la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo País 2014-2018 (ECDP) del Gobierno de los Estados Unidos de América, por medio del cual se fortalece la capacidad de Colombia para implementar una paz sostenible e inclusiva. Sin embargo, anotó que la desigualdad sigue siendo un problema fundamental para Colombia, sobre todo en áreas rurales donde el Estado históricamente no ha tenido presencia.

Para ilustrar la operación de USAID, la panelista numeró las líneas estratégicas de la agencia para el apoyo a Colombia en la transición del conflicto, entre las que destacó el acceso a la justicia, la construcción de capacidades de los gobiernos nacionales y locales, así como el empoderamiento de la sociedad civil (incluidas las minorías étnicas). En esta línea, hizo énfasis en que la cooperación internacional en el contexto colombiano se ha dado a través del apoyo técnico, entendido como la evaluación y monitoreo a algunos programas y el trabajo de capacitación a nivel institucional.

De otro lado, la panelista señaló que las acciones se han concentrado en el apoyo no monetario porque el presupuesto de la cooperación internacional ha disminuido, contemplándose en contraposición la ayuda técnica. En la actualidad, USAID apoya a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en torno al enfoque diferencial para las rutas de reparación para mujeres y población LGBTI.

##### Banco Mundial para Colombia

Para el Banco Mundial (BM), de acuerdo a la intervención de Issam Abousleiman, la cooperación se ha centrado en el apoyo técnico en temas como

el desplazamiento, el DDR, el desarrollo comunitario y la promoción de empleo para jóvenes. Mencionó, el Programa Entrelazando apoyado técnicamente por USAID el cual tiene un enfoque psicosocial y al cual se brinda un apoyo al monitoreo y la evaluación.

### Fondo de Justicia Transicional de Colombia

Arnaud Peral habló del trabajo del Fondo de Justicia Transicional que opera desde 2009 y que funciona con recursos del Gobierno Nacional y de la Cooperación Internacional. Éste ha ayudado a impulsar procesos como la implementación de la Ley de Víctimas, generación de confianza en las organizaciones de víctimas, capacitación a nivel institucional, entre otros.

De otra parte, la reducción significativa de recursos de cooperación internacional se ha traducido en la búsqueda de alternativas, a adaptarse a las demandas de la sociedad y a buscar puntos de convergencia con las prioridades del Estado colombiano. Por ello, el panelista se refirió a tres principios bajo los cuales se debe pensar la cooperación internacional en la actualidad: Innovación: Creación de fondos para el desarrollo de local de iniciativas, para la sociedad civil; Flexibilidad: El apoyo de la cooperación internacional en construcción de paz que debe trascender los periodos de gobierno; y la cooperación internacional debe trabajar en zonas donde el Estado aún no cuenta con una oferta institucional fuerte.

### Organización para las Migraciones (OIM)

Fernando Calado señaló que el rol actual de la cooperación internacional en procesos de construcción de paz y de reparación integral a víctimas es la de apoyar y fortalecer a los gobiernos en el diseño, implementación y evaluación de sus políticas y programas. Lo anterior ha sido el principio orientador del programa de fortalecimiento institucional que actualmente se implementa en donde se desarrolla un trabajo permanente con: Unidad para las Víctimas, el Centro de Memoria Histórica, el Ministerio de Salud, Alcaldías y Gobernaciones.

Recordó que la Ley de Víctimas creó una nueva institucionalidad y estableció nuevas responsabilidades para aquellas instituciones ya existentes. Esto se tradujo en la necesidad de definir nuevos procesos, lineamientos, guías y sistemas; los cuales OIM ha venido apoyando. Indicó que la cooperación internacional ha ocupado un lugar privilegiado en la articulación con el Estado que debe ejercer con responsabilidad, orientado a facilitar el encuentro, intercambio y la coordinación entre aquellas instituciones responsables de la ejecución efectiva de la Ley de Víctimas.

Asimismo, resaltó los diferentes trabajos que se están realizando con el Centro de Memoria para emprender procesos de reparación simbólica como obras de teatro, ya que es fundamental e importante poder involucrar a los jóvenes. Adicionalmente, dio a conocer los programas que están enfocados en víctimas como el desarrollado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) con



Centros de Emprendimiento, mediante los cuales se busca crear centros donde se encuentre toda la oferta institucional, empresas privadas y de cooperación internacional, el centro ayuda con capital semilla a montar un negocio de emprendimiento para las víctimas del conflicto armado logrando dejar atrás la re victimización. Insistió en que el tema lúdico y deportivo debe fortalecerse, teniendo en cuenta que la mayoría de la población en Colombia está por debajo de los 18 años, y que por ser una generación joven, tiene en sus manos la responsabilidad de mantener la paz y la no repetición del conflicto en Colombia.

Respecto a la Cooperación Sur- Sur, señaló la necesidad de la sistematización y documentación de las experiencias que se estén desarrollando en Colombia.

Por último, mencionó el elemento de la justicia fuerte para la no repetición, en especial para los autores de violencia sexual, ya que son importantes los hechos de no repetición para estas víctimas y actualmente este tipo de violencia le cuesta al país el 4% de su PIB.

#### b. Análisis comparado

Las intervenciones de los participantes, coincidieron en que la cooperación técnica dada por la Comunidad Internacional, ha sido un factor importante para el fortalecimiento del Estado y ha dado como resultado lineamientos novedosos en la reparación a víctimas en medio del conflicto en Colombia. Asimismo, reafirmaron la necesidad de articular estratégicamente las políticas del Estado en construcción de paz para lograr impacto en las poblaciones más afectadas por la violencia. Y que sigue siendo determinante en el desarrollo de programas avanzar en la inclusión de los enfoques diferenciales y de los jóvenes en construcción de paz.

De otro lado, se mencionó que el Estado debe incidir en la priorización de acciones y recursos de la cooperación internacional, entendiendo que serán menores en los próximos años; puesto que Colombia hace parte de los países de renta media alta.

# Galería fotográfica (Visita experiencial a Valledupar)



Visita al Centro Regional de Atención a Víctimas

Valledupar





## Conversatorio sobre participación de víctimas

Valledupar





Visita a la comunidad de Guacoche, Sujeto de Reparación Colectiva Étnico

GUACOCHE





Exposición artística

Valledupar



Parque El Viajero

Valledupar



Rueda de prensa

Valledupar



El presente documento puede ser difundido para fines no comerciales por medios impresos y virtuales siempre que se cite de forma completa y suficiente a la fuente.

*Es aplicable una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial. CompartirIgual.*  
<http://creativecommons.org/licenses/>





UNIDAD PARA **LAS VÍCTIMAS**

[www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co)

Bogotá **426 1111**  
Línea Gratuita Nacional **01 8000 91 11 19**

Síguenos en |  @unidadvictimas  /unidadvictimas  @unidadvictimas  [youtube.com/upariv](https://youtube.com/upariv)



**APC** Colombia | Agencia  
Presidencial  
de Cooperación  
Internacional  
de Colombia



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



Organización  
Internacional  
para las  
Migraciones