Reparar en Colombia:

los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión

Editado por:
Catalina Díaz Gómez, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny Yepes

centro internacional para la JUSTICIA TRANSICIONAL

UNIÓN EUROPEA

DeJuSticia

© Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia).
www.ictj.org www.dejusticia.org

Editores: *Catalina Díaz*
Nelson Camilo Sánchez
Rodrigo Uprimny

Comité editorial: *Javier Ciurlizza*
Catalina Díaz
Michael Reed
Nelson Camilo Sánchez
Rodrigo Uprimny Yepes

Primera edición: Agosto 2009
1.000 ejemplares
ISBN: 978-958-98545-4-9
Impreso en Colombia

Corrección de Estilo: *Francisco Díaz Granados*
Natalia Murillo
María Cristina Rivera

Ilustración de Portada: *Detalle de los osarios en el Parque Monumento de Trujillo (Valle) y detalle del memorial en el Parque de la Vida, Granada (Antioquia).*

Diseño de Portada: Pablo Prada

Producción Gráfica: *Opciones Gráficas Editores Ltda.*
www.opcionesgraficas.com

Esta publicación se realizó con la ayuda financiera de la Comunidad Europea, en el marco del proyecto IFS-CRIS No. 2007/144-217 (EC) Apoyo a sociedad civil y víctimas para la elaboración de políticas de justicia transicional. El contenido de este libro es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea, del ICTJ o de DeJuSticia.
www.delcol.ec.europa.eu

Índice

Presentación **5**
Michael Reed Hurtado, director ICTJ Colombia
Javier Ciurlizza, director ICTJ Américas

Prólogo **13**
Michael Reed Hurtado, director ICTJ Colombia
Rodrigo Uprimny, director DeJuSticia

Introducción **17**
Catalina Díaz Gómez, Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny

Parte I
Elementos conceptuales y estudios comparados **29**

Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática 31
Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon

Mecanismos de reparación en perspectiva comparada 71
Aura Patricia Bolívar Jaime

La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada 145
Catalina Díaz Gómez

Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia 193
Diana Esther Guzmán

Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo 227
Entrevista con el profesor Harry Mika

Parte II
Estudios de caso y experiencias locales **247**

Quince años de prestación de Ayuda Humanitaria por Muerte en Colombia: un estudio normativo 249
Carlos H. Lozano Acosta

La distribución de ayuda Humanitaria por Muerte y Lesiones Personales: el caso de las víctimas del municipio de Granada (Oriente antioqueño) 293
Carlos H. Lozano Acosta

La reparación a partir de la experiencia de las víctimas: los casos de Villatina y Trujillo 347
Angélica Zamora Prieto

Entre la redistribución y el reconocimiento: percepción de las víctimas sobre la inversión social focalizada a causa de la masacre de Bojayá 463
Carlos H. Lozano Acosta

Violaciones y daños colectivos en territorios étnicos en el Chocó: claves de la desterritorialización y propuestas para su reparación 523
Carlos H. Lozano Acosta y Foro Interétnico Solidaridad Chocó

Parte III
Evaluación de políticas públicas en Colombia **579**

El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar 581
Catalina Díaz Gómez y Camilo Ernesto Bernal Sarmiento

¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia 623
Nelson Camilo Sánchez

Presentación

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), en el marco del proyecto *Apoyo a sociedad civil y víctimas para la elaboración de políticas de justicia transicional,* se complace en presentar la publicación *Recordar y reparar*, integrada por dos volúmenes. Este es el resultado de un largo proceso que contó con el apoyo de la Unión Europea, entidad que brindó soporte financiero en el marco del instrumento de estabilidad a través de su Delegación para Colombia y Ecuador. Correspondió al ICTJ liderar un consorcio integrado, además, por Fundación Social, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) y la Corporación Nuevo Arco Iris. En la ejecución de estas actividades participaron numerosas instituciones, que mencionaremos más adelante.

Esta publicación muestra los resultados del proyecto y expresa el apoyo brindado a iniciativas no estatales en temas de reparación y memoria. Procura generar, a partir de sus páginas y hallazgos, la profundización del debate y el diálogo entre el Estado y la sociedad civil. Asimismo, refleja las voces de la víctimas con el desarrollo de piezas comunicativas por parte de las distintas iniciativas no oficiales de memoria en el trabajo de esclarecimiento de la verdad, formula propuestas de políticas públicas de reparaciones en los niveles nacional y local, y busca el fortalecimiento de organizaciones de víctimas y de la sociedad civil para su participación e incidencia en el debate público sobre políticas de justicia transicional.

El contenido de estos dos volúmenes es diverso. El lector encontrará relatos personales o institucionales respecto a experiencias concretas de construcción de memoria y de reparación, en un tono muy cercano al dolor cotidiano de las víctimas. También hallará investigaciones sociales y jurídicas que procuran sistematizar una vasta información encontrada en los modelos implementados desde el Estado y la sociedad civil. Intercaladas entre ambas, procuramos introducir propuestas concretas de políticas públicas, aunque la diversidad de las experiencias represente un enorme desafío para propuestas homogéneas.

El producto que está ahora en sus manos, y a disposición de su crítica, representa un arduo camino transitado durante 18 meses de trabajo de campo, de reflexión analítica y de coordinación institucional. Singularmente, procura representar – de manera limitada, como toda intermediación – los potentes desafíos de la justicia transicional en Colombia, el valor de las experiencias locales y nacionales, y también darle voz a las víctimas de distintas regiones del país: desde el Oriente antioqueño, pasando por Chocó, Valle, y la Costa Caribe.

El instrumento de estabilidad que sustentó financieramente este proyecto, fue establecido como respuesta a una coyuntura particular generada a partir de la expedición de la Ley 975 de 2005 – Ley de Justicia y Paz. A través de este marco normativo, el Estado colombiano previó un esquema complejo de tratamiento de la desmovilización de un número determinado de integrantes de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia. Las expectativas generadas en las víctimas en este proceso fueron igualmente complejas y variadas, y oscilaron entre la incredulidad y la participación.

Sin embargo, como la Ley de Justicia y Paz no es el único y tampoco el más importante escenario de la justicia transicional en Colombia, este proyecto buscó precisamente identificar y visibilizar otros escenarios en los que se juegan las posibilidades de una transición con respeto de los derechos de las víctimas. Los textos que tienen en sus manos visibilizan otras formas de hacer justicia y reparación, y además de construir verdad y memoria: una fórmula "desde abajo" que permite que las víctimas interpelen al Estado y exijan el cumplimiento de estos derechos, partiendo de las particularidades regionales.

* * *

El proyecto involucró once componentes específicos, cuatro de los cuales están reflejados en la presente publicación. Los que no están directamente representados , y que fueron ejecutados directamente por el ICTJ, tuvieron que ver con iniciativas oficiales de memoria, como el Grupo de Trabajo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y la Comisión de la Verdad sobre los Hechos del Palacio de Justicia.

Varios componentes del proyecto fueron ejecutados por nuestros socios, con gran profesionalismo y compromiso.

Fundación Social condujo además una interesante y valiosa investigación sobre las percepciones sociales y de la opinión pública en materia de verdad, justicia y reparación; este estudio es materia de una publicación independiente. Asimismo, en asocio con la Fundación para la Libertad de Prensa, analizó el rol de los medios de comunicación y realizó talleres con periodistas tendientes, entre otros objetivos, a elaborar propuestas para el cubrimiento de procesos de negociación y de justicia transicional, específicos para el contexto colombiano. Adicionalmente, respondiendo de manera oportuna a un desarrollo legislativo no previsto originalmente en el proyecto, la Fundación Social lideró la mesa de trabajo con organizaciones de la sociedad civil sobre el Estatuto de Víctimas que se discutió en el Congreso, como un espacio que mostró las fortalezas del trabajo en equipo y permitió enriquecer los debates y argumentos sobre el proyecto.

La **Corporación Nuevo Arco Iris** hizo uso de su extensa red de organizaciones locales para promover la construcción de agendas propias para la incidencia en políticas de justicia transicional, por medio de mesas de trabajo.

Y **DeJuSticia**, además de los componentes investigativos sobre las reparaciones con potencial transformador, que son materia de uno de los volúmenes de esta publicación; desarrolló tres exitosos diplomados en justicia transicional en Pasto, Bucaramanga y Medellín, incluyendo la selección de proyectos enfocados en temas de justicia transicional, que recibieron una subvención especial para su desarrollo.

Las acciones generadas por este consorcio fueron siempre articuladas y se reforzaron mutuamente. Nuestro balance es altamente positivo: el consorcio termina el proyecto fortalecido y deseoso de dar continuidad a una actividad tan intensa como la desarrollada en estos dos años.

* * *

Los dos volúmenes que integran esta publicación cuentan con introducciones propias que explican con detalle su contenido, por lo que esta presentación se limita a explicar tres ideas centrales que articulan sus dos componentes: recordar y reparar.

El ICTJ ha insistido en reiteradas ocasiones y peculiares circunstancias, que los derechos de las víctimas forman parte de un todo integrado que no puede ser segmentado, a riesgo de perder de vista el horizonte central de los mecanismos de justicia transicional. Se trata de contribuir a reconstruir lazos sociales básicos que circundan la confianza ciudadana en sus instituciones, en sus prójimos y en el Estado. En otras palabras, la justicia transicional no se limita al mero agregado de instituciones y procedimientos, por más sofisticados que éstos sean. La satisfacción de los derechos de las víctimas no puede ser, entonces, producto de las condolencias particulares de los gobernantes, o actos gratuitos de ayuda humanitaria. Su norte estriba en el fortalecimiento del Estado de derecho, a partir de la legitimidad del Estado en su relación con las víctimas.

Mucho se ha escrito sobre la peculiar situación de Colombia. Sin duda que la combinación de los diversos factores que se expresan en el conflicto armado es única e irrepetible. Algunos podrán incluso cuestionar la pertinencia, necesidad u oportunidad de implementar mecanismos propios del post conflicto, alertando sobre los apresuramientos y riesgos que entraña conocer la verdad, reparar a las víctimas, enjuiciar a los perpetradores o reformar las instituciones, sin que el fuego haya cesado.

Estas condiciones particulares del conflicto colombiano demandan, en nuestro criterio, creatividad para la formulación de mecanismos de justicia transicional que permitan la defensa y promoción de los derechos de las víctimas y, de ninguna manera, la mera postergación de esta agenda en nombre de circunstancias particulares. Los derechos de las víctimas no pueden aguardar la resolución final del conflicto armado para ser protegidos. Sostenemos, además, que los mecanismos de la justicia transicional son pertinentes para Colombia, porque sólo a través de ellos se puede garantizar una paz sostenible y duradera, que vaya más allá de acuerdos bilaterales o soluciones unilaterales.

Si bien el conflicto colombiano es particular y el conjunto de sus elementos único, también es cierto que la experiencia comparada tiene mucho que aportar, así como este país tiene ahora mucho que compartir y enseñar en otras latitudes. Los desafíos que se analizan en la presente publicación han estado y están presentes en otras realidades.

Para empezar, conocer lo ocurrido y, a partir de allí, hacer un recuento de atrocidades, es una dolorosa parte de la construcción de la memoria histórica. Sólo a partir del conocimiento se pueden articular estrategias sociales que permitan reconocer lo ocurrido, es decir, otorgar a los fríos datos el calor de la solidaridad y la intensidad de la responsabilidad compartida. Como se expresa en detalle en el primer volumen, el reconocimiento de los crímenes cometidos en Colombia forma la base de un movimiento social que eventualmente transforme las consideraciones armadas y que permita una paz sostenible. El poder de las víctimas puede transformarse en una poderosa razón para la paz.

Para continuar, no existe reparación que sea pertinente y eficaz sin que medie el reconocimiento del crimen. La práctica internacional y la propia jurisprudencia colombiana, han reafirmado que la ayuda humanitaria tiene objetivos distintos a la reparación. Precisamente, en el segundo volumen de esta publicación, se presentan las conclusiones de una ardua investigación que cubre las experiencias colombianas en materia de atención a las víctimas, tanto a partir de las políticas del gobierno, como aquellas relacionadas con soluciones amistosas adoptadas en el marco del sistema interamericano de derechos humanos.

Los problemas en Colombia no tienen que ver con la ausencia de referentes normativos, lo que es sin duda una ventaja respecto a otros países en los que se busca afirmar mínimamente los derechos de las víctimas, en la legislación y en la actividad de las cortes. El problema estriba precisamente en la singular falta de coherencia entre marco normativo y políticas públicas a favor de los derechos de las víctimas y en el desigual desarrollo de los distintos aspectos de la justicia transicional. Por ejemplo, es relativamente sencillo en Colombia prescribir normas sobre la protección de las víctimas y es

extremadamente complejo hacer que dichas normas se traduzcan en evitar que las maten o las amenacen. Por ello, recomendamos al lector tener presente que el análisis normativo, debe ser mediado por consideraciones fácticas derivadas del conflicto colombiano.

Para concluir, la presente publicación refleja el mayor hallazgo que el ICTJ ha encontrado en el escenario colombiano: la multiplicidad de voces, la riqueza y fortaleza de las organizaciones de víctimas, y las propuestas en torno a la vinculación de verdad y reparación, de reconocimiento y de acción. Esta multitud de expresiones pueden provocar cierta sensación de vértigo y de caos. Puede incluso llevarnos a pensar que en Colombia hay numerosas iniciativas en justicia transicional, inconexas entre sí. Esta publicación busca precisamente exhibir el principal valor de esta diversidad: por fortuna en Colombia, la realización de los derechos de las víctimas no está en manos de una sola institución ni depende de una sola voluntad. Desde el Chocó hasta la Costa Caribe; desde el Valle del Cauca hasta el Oriente antioqueño, la fortaleza de las organizaciones y sus propuestas van encontrando caminos hacia lo público.

* * *

Esta publicación tiene mucho de ciencia. De hecho, los análisis provistos particularmente en el volumen de reparaciones impresionan por su solidez conceptual. Sin embargo, a lo largo de todas sus páginas, hay un compromiso con cientos de historias de vida que hemos tenido el privilegio de conocer. Nuestro primer agradecimiento, por tanto, va a las víctimas, que en medio del miedo aún imperante y del dolor de lo perdido, han compartido con nosotros su testimonio.

Queremos agradecer igualmente a las iniciativas con las que tuvimos el honor de trabajar. En el primer volumen se refieren las actividades de varias de ellas. Nos tocó en lo personal conocerlas y ser acogidos con una calidez extraordinaria. Va nuestro agradecimiento a la Comisión Ciudadana de Reconciliación del Caribe, las asociaciones de víctimas en municipios del Oriente antioqueño, la Galería de la Memoria "Tiberio

Fernández Mafla", en la ciudad de Cali, y la Asociación de Familiares de las Víctimas de Trujillo, en el Valle del Cauca. La investigación sobre reparaciones no hubiera sido posible sin la decidida y generosa contribución de la Asociación de Familiares de Víctimas de Trujillo (Afavit), la Asociación de Víctimas 2 de Mayo, la Asociación de Víctimas Unidas de Granada, el Consejo Comunitario de la Asociación Campesina Integral del Atrato, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó, el Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (antes Comité de Derechos Humanos Héctor Abad Gómez), la Organización Regional Embera Wounaan, la Diócesis de Quibdó y los familiares de los niños asesinados el 15 de noviembre de 1992 en el barrio Villatina de Medellín.

A nuestros socios del consorcio. En particular, en cuanto a esta publicación se refiere, a DeJuSticia que coedita el segundo volumen referido a las reparaciones. Nuestro especial reconocimiento a Camilo Sánchez, María Paula Saffon y a su director, Rodrigo Uprimny. Sus sólidas investigaciones nos permitieron enfocar las intervenciones locales en un sentido transformador, brillante definición del fin último de la justicia transicional en Colombia.

A la delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, en cabeza de su embajador, Fernando Cardesa. Muy especialmente, nuestro reconocimiento al equipo conformado por María Gotsi y Marcela Salazar. Ellas fueron las guías de esta aventura y quienes nos animaron a no doblegarnos frente a las adversidades. Fueron mucho más que una agencia financiera, entregándonos sus consejos, advertencias y amistad.

En cuanto al ICTJ, queremos hacer expreso nuestro reconocimiento a Eduardo Gonzalez que fue quien le dio vida inicial al proyecto, lo ideó y trabajó en el establecimiento de las bases que permitieron su desarrollo. Asimismo, a Marcela Briceño-Donn y Catalina Díaz, editora y coeditora, respectivamente, de los dos volúmenes. Unas palabras de particular agradecimiento a Catalina Díaz, quien además de diseñar y dirigir la investigación sobre reparaciones desde abajo representó al ICTJ en la ejecución del proyecto y en las múltiples coordinaciones que se desarrollaron.

Con ellas, un brillante equipo de investigadores dieron vida a los estudios de caso y velaron con entusiasmo por las iniciativas no oficiales. Catalina Uprimny en el área de memoria fue el motor de ese entusiasmo con las Iniciativas No Oficiales de Memoria. María Angélica Zamora y Carlos Lozano lo fueron en cuanto a las investigaciones sobre reparaciones.

Participaron también en este esfuerzo editorial muchas otras personas a quienes tenemos una deuda especial de gratitud. A María Cristina Rivera, quién coordinó el trabajo de revisión editorial y de estilo. A Estefanie Robertson, asistente de dirección, quién sostuvo la consistencia de dos componentes que se desarrollaban con intensidad.

El ICTJ cumple pronto tres años de presencia permanente en Colombia. Con cargo a hacer nuestro propio balance, queremos decir que este proyecto ha sido uno de los más desafiantes, difíciles y, al mismo tiempo, satisfactorios que hemos podido conducir y ejecutar. Con la certidumbre que en Colombia las frustraciones ocurren todos los días, este proyecto nos dio miles de razones para quedarnos y para continuar en el largo y difícil camino de la paz. Una paz que deje atrás, y para siempre, la atrocidad y la violencia. La esperanza de las historias que aquí se presentan es suficiente razón para ser optimistas.

Bogotá, julio de 2009

Michael Reed
Director del programa
Colombia del ICTJ

Javier Ciurlizza
Director del programa
Américas del ICTJ

Prólogo

Los dilemas y las dificultades que se encaran en Colombia en relación con la utilización de las herramientas de justicia transicional han sido objeto de preocupación y análisis por parte del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) y el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). Ciertamente, los contextos políticos del uso de la justicia transicional se han diversificado considerablemente en los últimos años y Colombia no es la excepción. Los mecanismos de verdad, justicia y reparación ya no se aplican exclusivamente en configuraciones post dictatoriales o de post conflicto, sino que tienden a implementarse en contextos en los cuales no hay una transición clara hacia la paz o la democracia. En este tipo de contextos pueden alterarse algunos de los supuestos de la justicia transicional, presentarse modificaciones no deseadas de los estándares y conceptos, y generarse procesos sociales contrarios a los fines deseados.

Por estas razones, entre otras, el trabajo de conceptualización sobre la justicia transicional se sigue desarrollando en interacción con los contextos específicos en que se implementan las herramientas y con los intereses políticos de los actores involucrados en los procesos de transición. Con el fin de contribuir al desarrollo general de la doctrina en el campo de la justicia transicional al igual que ofrecer insumos técnicos para las discusiones públicas en Colombia sobre la reparación, DeJuSticia y el ICTJ aunaron esfuerzos y desarrollaron, con el apoyo de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, una línea de investigación sobre el derecho a obtener reparaciones, particularmente centrada en la perspectiva de las víctimas. Los resultados de esa investigación están contenidos en este libro, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*.

La planeación, financiación y desarrollo de la investigación que dio vida a este libro ha implicado un esfuerzo conjunto en el cual hemos recibido innumerables apoyos y enseñanzas, y establecido importantes

relaciones institucionales. Es difícil hacer justicia cuando se agradece a todas las personas que se esmeraron por llevar a buen término un proceso tan largo, complejo y diverso. La memoria a veces no resulta la mejor aliada de todo el agradecimiento que es debido. Aun así, tomaremos el riesgo de mencionar a esas personas, organizaciones y comunidades que hicieron que este proceso no fuera una simple investigación, sino más bien un aprendizaje.

En DeJuSticia queremos agradecer especialmente a las organizaciones y víctimas que nos acompañaron en los talleres regionales realizados en Medellín, Bucaramanga y Pasto; así como reconocer la generosidad de los miembros de la Corporación Nuevo Arco Iris, tanto en su sede nacional como en sus oficinas en esas ciudades, quienes nos acercaron a esos espacios y colaboraron con nosotros en el desarrollo de la investigación de campo. Queremos, asimismo, agradecer a nuestros colegas de DeJuSticia que trabajaron en este proyecto, principalmente a Flor Elba Castro, María Paula Saffon, Diana E. Guzmán, Aura Bolívar Jaime, Javier Revelo y Fernando Orjuela.

En el ICTJ queremos agradecer a las organizaciones y víctimas que colaboraron con el desarrollo de esta investigación, especialmente, la Asociación de Familiares de Víctimas de Trujillo (Afavit), la Asociación de Víctimas 2 de Mayo, la Asociación de Víctimas Unidas de Granada, el Consejo Comunitario de la Asociación Campesina Integral del Atrato, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó, el Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (antes *Comité de Derechos Humanos Héctor Abad Gómez)*, la Organización Regional Embera Wounaan, la Diócesis de Quibdó y los familiares de los niños asesinados el 15 de noviembre de 1992 en el barrio Villatina de Medellín. Agradecemos a todos los que compartieron con el equipo del ICTJ sus espacios comunitarios y sus experiencias de vida. Comentarios a los textos que formuló Félix Reátegui.

Los textos finales son el reflejo de largas discusiones y análisis de los equipos de investigación de DeJuSticia y del ICTJ. El producto final no engloba todos los matices de las distintas experiencias, pero refleja

parcialmente la riqueza de cada una de ellas. Los estudios finales siguen siendo trabajos en proceso y las conclusiones representan aproximaciones, enfocadas desde la perspectiva de las víctimas, a uno de los retos más importantes que enfrenta Colombia: reparar a las víctimas en medio del conflicto, la pobreza y la exclusión social.

Rodrigo Uprimny
Director
DeJuSticia

Michael Reed Hurtado
Director
ICTJ, Programa Colombia

Introducción

Catalina Díaz Gómez[1]
Nelson Camilo Sánchez[2]
Rodrigo Uprimny Yepes[3]

Los dilemas y desafíos que enfrenta una sociedad que ha padecido un conflicto armado de la magnitud, intensidad y crueldad que caracterizan al colombiano, son múltiples y complejos. Uno de estos retos es cómo reconstruir la vida, o al menos mitigar el sufrimiento, de aquellas personas que en mayor medida soportaron los rigores del conflicto. La complejidad de esta tarea es doble pues con ella se pretende, al mismo tiempo, resarcir hechos que intuitivamente parecen irreparables, así como proveer medidas de reparación de manera rápida y generalizada a un considerable número de víctimas en momentos en que el Estado cuenta con recursos políticos y económicos limitados.

Asimismo, las expectativas de reparación no dan espera. Los imperativos éticos y jurídicos en los que se basa la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos tampoco dan lugar a vacilaciones sobre la prioridad que debe tener una agenda de reparaciones en una sociedad que ha sido azotada por violaciones masivas y sistemáticas a los derechos más básicos. Mientras más se posponga el ejercicio de reparaciones, más lejos se estará de avanzar hacia la consolidación de una sociedad justa y de una democracia estable. Un proyecto de sociedad y de Estado que pretenda superar la ignominia de la violencia, el conflicto y la exclusión inevitablemente tendrá que partir de un compromiso reflexivo orientado a la reconstrucción de la

---

[1] Coordinadora del Área de Reparaciones de la oficina en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y profesora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

[2] Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) y profesor del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes.

[3] Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) y profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

confianza pública, de la institucionalidad democrática y de los proyectos de vida truncados por la violencia.

Afortunadamente, en Colombia ya se han dado algunos pasos en el reconocimiento de la importancia de la reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. No obstante, la implementación de este derecho aún sigue siendo, para la mayoría de víctimas, una promesa sin cumplir. En parte, la falta de medidas concretas hacia la reparación se debe a que, a pesar de existir acuerdos básicos en la sociedad y el Estado sobre los derechos de las víctimas, subsisten intensos debates sobre su alcance, contenido específico y sobre los mecanismos a través de los cuales se deben satisfacer esos derechos.

Así, los debates adelantados en los últimos años respecto de distintas iniciativas y algunas políticas públicas sobre reparaciones parecen paradójicos pues presentan algunos consensos generales pero a la vez intensas divergencias. A pesar de que se ha logrado un cierto consenso jurídico y político en torno a que las víctimas de violaciones a derechos humanos son titulares del derecho a la reparación integral, existen sin embargo profundas discrepancias sobre el alcance de ese derecho a la reparación, como se ha evidenciado con el polémico Decreto 1290 sobre reparaciones administrativas y durante la discusión del fallido proyecto de un estatuto sobre derechos de las víctimas.

A grandes rasgos, son tres los consensos en materia de reparaciones en los que se ha avanzado en el debate colombiano. En primer lugar, el consenso más básico se relaciona con el deber ético y jurídico de la satisfacción plena del derecho a la reparación. En segundo lugar existe acuerdo en que para garantizar la reparación efectiva es necesario hacer uso de vías judiciales y administrativas. Finalmente existe consenso en la necesidad de una política pública destinada a la restitución de los bienes y tierras que han sido arrebatadas por los actores armados.

Los esfuerzos públicos deben entonces trasladarse hacia medidas concretas que definan qué es la reparación en la práctica. Las discusiones académicas, conceptuales y jurídicas que han sido motores fundamentales

para alcanzar estos consensos, deben ahora dar paso a una formulación política que delimite el concepto de reparación y establezca mecanismos ágiles y expeditos para que, sin discriminación alguna, ese derecho se haga realidad para todas las víctimas del conflicto. Así las cosas, la cuestión ya se trasladó de la mera discusión sobre si debe o no implementarse una política de reparaciones, a la discusión sobre el diseño, planeación e implementación de una verdadera política pública de reparación masiva.

En este contexto, este libro intenta hacer avanzar el debate y las propuestas de políticas públicas a través de investigaciones empíricamente fundadas, fruto de un trabajo de investigación académica y empírica de aproximadamente dos años. Este esfuerzo partió de un enfoque en cuatro ámbitos interrelacionados: i) *un enfoque conceptual basado en la dimensión transformadora de las reparaciones,* que se orienta al desarrollo conceptual de ideas básicas para formular reparaciones en un contexto donde la inmensa mayoría de las víctimas –individuales y colectivas– han sido al mismo tiempo puestas en condición de pobreza extrema, excluidas de los beneficios del desarrollo y situadas en los márgenes de la comunidad política; ii) *la pertinencia del análisis comparado*, bajo el entendido que es fundamental para nutrir el debate colombiano el aprendizaje de experiencias de distintos países donde se han adoptado programas de reparación individual y, recientemente, programas de reparación colectiva y comunitaria; iii) *el uso de enfoques diferenciales* dirigidos al reconocimiento de la existencia de violencia y afectación específica que han sufrido distintos grupos de personas en el contexto del conflicto, especialmente los enfoques étnicos y de género; y iv) *la reivindicación del campo de la justicia transicional desde abajo* a través de la documentación de casos que rescatan la rica experiencia con que cuenta Colombia sobre la concepción, diseño e implementación de medidas tanto materiales como simbólicas de reparación y la prestación de asistencia humanitaria en dinero a las familias de personas asesinadas, que si bien no constituye reparación, ofrece lecciones útiles sobre la operación de un arreglo institucional para distribuir beneficios de manera masiva.

La preocupación por el ámbito conceptual tiene como fin fundamentar las ideas en juego en varios de los debates sobre el contenido de una política

de reparación. En este sentido, nuestras preguntas de investigación se dirigieron a enfrentar cuestionamientos sobre temas tales como la concepción de justicia que debe orientar el ejercicio de reparaciones, el fundamento ético y jurídico de las reparaciones, y los elementos conceptuales necesarios para proponer un programa de reparaciones para las víctimas.

El segundo eje de investigación parte del reconocimiento de la existencia de violencias y afectaciones especialmente dirigidas a personas que pertenecen a grupos poblacionales específicos como las mujeres y las minorías étnicas, así como a los efectos desproporcionados que causa en ellos la violencia general del conflicto. En este sentido, nuestro enfoque realza la validez teórica e importancia práctica para el caso colombiano de la implementación de enfoques diferenciales, especialmente de género y étnico, en el desarrollo de las políticas de reparación.

El tercer eje de la investigación se centró en el estudio de experiencias comparadas de las cuales se pudieran tomar lecciones y enseñanzas que ayuden a orientar el debate en Colombia sobre cómo hacer una política de reparaciones bajo las limitaciones prácticas existentes. Si bien el conflicto colombiano tiene particularidades que lo distinguen de otras experiencias transicionales, necio sería no aprovechar la experiencia comparada para buscar pautas de orientación y evitar repetir los errores por los cuales tuvieron que pasar otras sociedades.

Finalmente, un cuarto eje parte de la investigación empírica con víctimas, comunidades y organizaciones a lo largo y ancho del país. Ello con el doble propósito de, por un lado, acercar estos debates académicos y jurídicos a quienes deberían participar de ellos y, por el otro, alimentar estos debates con la perspectiva, las necesidades y expectativas de las propias víctimas. La experiencia de vida de las comunidades y grupos de víctimas que conocimos en el desarrollo de esta investigación tiene un valor inmenso para mostrar la potencialidad, creatividad e ímpetu de las víctimas en la construcción de las políticas que pretenden beneficiarlas. Además, estas experiencias y percepciones abren el espectro de los formuladores de políticas públicas sobre las barreras prácticas que enfrentan las políticas de atención y reparación a víctimas en zonas de conflicto.

Ahora bien, los productos de investigación –como se verá reflejado en los distintos capítulos del libro– confluyen en cuatro grandes temas sobre los cuales giran los debates sobre la reparación en Colombia. Como un abrebocas de lo que se verá transversalmente en los capítulos del libro, presentamos de manera introductoria estos temas a modo de guía de lectura general.

En primer lugar, un dilema importante se presenta a la hora de articular una política de reparaciones en el contexto de pobreza generalizada en el que sobreviven las víctimas del conflicto. Son muy grandes los riesgos de perder el norte y sucumbir ante la tentación de suplir las necesidades básicas y los rezagos históricos del Estado en la satisfacción de derechos sociales mediante medidas de reparaciones, tanto del lado de quien las otorga, como de quienes están llamados a ser los beneficiarios de éstas. Confundir, por ejemplo, el componente de reparación colectiva con la reconstrucción de la institucionalidad propia del Estado social de derecho ha sido una desviación común en experiencias internacionales y ha sido fuertemente promovida por algunos sectores en el debate nacional. Igualmente, la articulación de medidas de reparación con aquellas destinadas a la asistencia humanitaria debido a la vulnerabilidad socio económica en la que comúnmente se deja a las víctimas resulta altamente compleja y con dificultades prácticas de todo orden. Una conclusión general implícita en los estudios de caso es que la satisfacción previa de un mínimo de garantía de derechos sociales es necesaria para el éxito de una política de reparación y que parece posible complementar medidas de discriminación positiva en la inversión social con medidas genuinas de reparación que atiendan los daños individuales y colectivos sufridos.

En ese sentido, surge el debate sobre cuál debería ser el enfoque de justicia que debería fundamentar el ejercicio de reparaciones. Tradicionalmente se ha entendido que el objetivo de la reparación es llegar a la situación anterior a la ocurrencia del hecho antijurídico, es decir, retrotraer en lo posible las consecuencias de la violación para llevar a la víctima a la situación en la que estaría si los hechos violatorios no hubieran ocurrido. Las conclusiones de los estudios de casos presentados en este libro sugieren que este cometido es extremadamente limitado. Desde el punto de vista de la refundación de una comunidad política más democrática y justa:

¿Cuál sería la pertinencia para las vidas de las víctimas de un ejercicio de reparación que pretenda dejarlas en la situación de marginalidad y exclusión que éstas padecían antes de ser revictimizadas por la violencia? La respuesta que resulta de los estudios empíricos que se presentan en este libro va dirigida hacia la necesidad de combinar los enfoques restitutivos clásicos de la reparación con enfoques más redistributivos propios de la justicia social. Esta no es una tarea para nada sencilla como lo demuestra la experiencia internacional y el estado del arte académico sobre la materia. Es por ello necesario ahondar en este debate, acudiendo al uso de enfoques interdisciplinarios que permitan una visión más comprehensiva de las limitaciones y posibilidades de integración de los dos enfoques.

En segundo lugar, la investigación empírica demuestra que los esfuerzos de reparación deben buscar una mejor articulación entre las políticas y discursos nacionales con las iniciativas locales. Asimismo, los formuladores de política pública –en todos los niveles- deben tener una mayor receptividad de las propuestas y percepciones de las víctimas y sus organizaciones. La puesta en marcha de iniciativas de reparaciones que incluyan debidamente a los gobiernos locales constituyen una oportunidad para reconstruir (a veces construir de cero) lazos de confianza cívica entre las comunidades víctimas y el Estado local. La riqueza de las experiencias comunitarias en la formulación de alternativas para hacer eficaces los derechos, operativos los procedimientos y para orientar sobre cuáles tipos de medidas pueden ser consideradas como reparación efectiva ha sido poco explotada por el debate nacional. Al mismo tiempo, los resultados de esta investigación –los cuales son constatados por otros ejercicios de tipo cuantitativo más representativos y universalizables– llaman la atención sobre el bajo grado de conocimiento y apropiación de múltiples grupos de víctimas sobre sus derechos, en general, y sobre el derecho a la reparación en particular. El reto entonces que subsiste es cómo trabajar de manera armónica para de un lado internalizar los estándares de derecho internacional de los derechos humanos y, por otro lado, integrar en el diseño y formulación de la política pública a nivel local, regional y nacional, las propuestas que nacen de las víctimas y sus organizaciones a nivel comunitario.

En tercer lugar, los casos relacionados en el libro llaman a la necesidad de distinguir conceptualmente pero articular la implementación práctica de las distintas modalidades de reparación; así como sobre la necesaria relación entre la reparación, el esclarecimiento de la verdad y la construcción de la memoria y la responsabilización moral, social y penal de quienes cometieron crímenes y de quienes los auspiciaron y promovieron. El valor relativo de una medida de reparación está directamente relacionado con la incidencia de otras medidas que coadyuven ese componente reparativo. En este sentido, las percepciones de las víctimas confirman la experiencia comparada en cuanto a la necesidad de articular las diversas modalidades de la reparación para alcanzar resultados más exitosos. Igualmente, resulta crucial vincular los programas de reparación a los esfuerzos en materia de verdad y justicia. De lo contrario, la evidencia nacional e internacional demuestra una alta tasa de insatisfacción de las víctimas y fracaso de las iniciativas de reparación.

En cuarto lugar, los casos estudiados, la experiencia internacional y el balance de lo que han significado las políticas de reparación implementadas a la fecha demuestran los enormes retos que genera la implementación de un programa de reparaciones masivas en el contexto de un conflicto armado persistente. Son muy pocas las posibilidades de avanzar en una política integral de reparación a víctimas cuando el principal encargado de sacar adelante dicha política – el Gobierno Nacional– es al mismo tiempo uno de los contendores en un conflicto armado. Lo mismo aplica al momento de implementar un programa de reparación cuando el contexto generalizado de violencia impide a las víctimas ejercer sus derechos ciudadanos básicos. La política de reparación entonces debe ser implementada de la mano de otras medidas de prevención, protección, y asistencia humanitaria a víctimas, lo cual resulta costoso e institucional y operativamente complejo. Además, puede derivar en la confusión o traslape de unas medidas con otras, como ha ocurrido en Colombia con la ayuda humanitaria y las medidas de reparación. Aquí, de nuevo, resulta trascendental ahondar en la separación conceptual de las medidas, pero buscando la implementación articulada de las mismas.

Estos cuatro temas están presentes en las tres partes en las que se divide este libro, las cuales a su vez responden a los enfoques adoptados en el desarrollo de la investigación. Así, la primera parte, que corresponde al componente conceptual y comparado del libro, agrupa cinco artículos, incluida una entrevista al profesor Harry Mika en la que se discute el concepto de *justicia transicional desde abajo*. La segunda parte contiene cinco estudios de caso. Finalmente, la tercera parte evalúa la política pública en materia de reparaciones en Colombia a través de dos capítulos que examinan la reparación por vía judicial a partir del esquema transicional adoptado por Colombia y las más recientes iniciativas en la materia y los debates públicos y académicos que estas propuestas han generado.

La primera sección inicia con una reflexión teórica de Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon en la que los autores presentan la noción de reparación transformadora o con vocación de profundización democrática. La tesis esencial de los autores es que en el tema de la reparación de violaciones masivas y protuberantes de los derechos humanos en sociedades con profundas desigualdades, es necesario mirar a las reparaciones no sólo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino también como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que, como en el caso colombiano, pudieron alimentar la crisis humanitaria y la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables y que en todo caso resultan contrarias a principios básicos de justicia distributiva. Los autores sustentan esa tesis con una reflexión teórica y normativa, que luego buscan ilustrar con la discusión de la reparación del desplazamiento forzado y del despojo de tierras en Colombia.

El segundo capítulo, escrito por Aura Bolívar, compara trece experiencias internacionales de justicia transicional. A partir de estas experiencias se busca extraer algunas lecciones en materia de reparaciones que puedan resultar útiles para el caso colombiano. Para ello, la autora estudia tanto el rol que las comisiones de la verdad han jugado en la recomendación y formulación de medidas de reparación, como los

programas administrativos de reparaciones establecidos al término del trabajo de dichas comisiones y algunos otros creados en contextos donde no existieron comisiones de verdad.

El tercer capítulo, a cargo de Catalina Díaz, aborda la cuestión de las reparaciones colectivas, a partir del estudio comparado de la concepción e implementación de programas de ese tipo en Perú y Marruecos, los dos países pioneros en la materia. El trabajo explora los elementos conceptuales fundamentales para la formulación de un programa de reparación colectiva. Examina la definición de qué comunidades, grupos y colectivos pueden entenderse como sujetos colectivos víctimas; las violaciones a los derechos individuales y colectivos que pueden tenerse en cuenta y la naturaleza y contenido específico de las medidas de reparación colectiva. El estudio muestra cómo la reparación colectiva puede distinguirse de la inversión social ordinaria y cómo la iniciativa de comunidades víctimas ha logrado que la reparación colectiva vaya mucho más allá de proyectos de generación de ingresos.

En el cuarto capítulo, Diana E. Guzmán enfatiza la importancia de adoptar una perspectiva de género en las reparaciones, a través de la incorporación de la voz de las mujeres en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de reparación que se establezcan en el país. La autora sustenta su argumento en elementos teóricos y empíricos, y hace referencia tanto a las reparaciones por vía administrativa, como a aquellas que se conceden por vía judicial.

Como cierre de la primera parte del libro, se ofrece la transcripción de una entrevista que los editores del libro realizaron a Harry Mika, profesor de Sociología en la Universidad Central de Michigan e investigador principal de la facultad de derecho de la Universidad de Belfast (Irlanda del Norte). El profesor Mika colaboró con el equipo de investigadores en el desarrollo de los modelos de investigación desde la perspectiva de las víctimas, o lo que se ha denominado internacionalmente como el campo de la *justicia transicional desde abajo*. En la entrevista, el profesor Mika explica su propuesta de "hacer justicia" a través de un mirada crítica y constructiva desde las víctimas, desde

quienes padecen los efectos y sufrimientos del conflicto poniendo suficiente atención a los roles, las potencialidades y las posibilidades de las personas del común en los escenarios locales, incluso, involucrando a los excombatientes en la construcción de procesos de paz y dejando de lado orientaciones tradicionales y burocráticas que ignoran las necesidades y las capacidades de las comunidades.

La segunda parte del libro está compuesta por una serie de artículos que recogen un proyecto de investigación de campo diseñado y dirigido por Catalina Díaz Gómez. En el primer capítulo de esta serie, el investigador Carlos H. Lozano Acosta nos presenta un análisis normativo de la experiencia colombiana de más de quince años de provisión de ayuda humanitaria a víctimas de la violencia. Este estudio es clave para la comprensión de las experiencias de caso que son luego abordadas en esta sección del libro. El arreglo de ayuda humanitaria, en especial la ayuda humanitaria por muerte, es un programa cuyo fundamento político y jurídico ha sido desde su creación el principio constitucional de solidaridad. Hoy en día se debate si el programa puede asimilarse a la reparación, para efectos de entender que quienes recibieron ayuda humanitaria por muerte ya fueron reparados y, en consecuencia, no estarían legitimados para acudir a la reparación administrativa. El autor hace una reconstrucción histórico-normativa de la cuestión que resulta de mucha relevancia para el debate actual.

Los siguientes capítulos presentan las percepciones de una serie de víctimas que han vivido en carne propia el conflicto en diferentes regiones del país y que han atravesado por distintas rutas de atención y experiencias de reparación institucional. En el primero, Carlos H. Lozano recoge las perspectivas de un grupo de víctimas de Granada, Antioquia, en lo que ha sido su experiencia como beneficiarias de las sumas de dinero otorgadas a título de ayuda humanitaria por muerte. En el segundo, la investigadora Angélica Zamora Prieto compara la experiencia de dos grupos amplios de familiares y víctimas sobrevivientes que tras las violaciones masivas a sus derechos acudieron por reparaciones ante el sistema interamericano de derechos humanos y se embarcaron en procesos de acuerdo amistoso con el Estado colombiano. El primer caso

es el de la masacre de Villatina (un barrio periférico en la ciudad de Medellín, Antioquia), el cual fue objeto de informe de solución amistosa por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y el segundo se refiere al caso de las víctimas de Trujillo, Valle, quienes después de varios años de negociación decidieron romper las negociaciones. En los dos casos se examina cuál es la apreciación de los beneficiarios sobre las medidas de reparación, tanto material como simbólica y de carácter individual como colectivo, con el objeto de identificar las variables y factores de satisfacción de las víctimas con la reparación. A pesar de tratarse de reparaciones negociadas en el marco del trámite de procesos en el sistema interamericano de derechos humanos, ambas experiencias arrojan una serie de lecciones importantes para el diseño e implementación de reparaciones administrativas en Colombia.

Los dos capítulos siguientes, a cargo de Carlos H. Lozano, se dedican a examinar las percepciones de las víctimas y las demandas y expectativas de las comunidades en varias regiones del departamento del Chocó, uno de los más pobres de Colombia, poblado en su mayoría por comunidades afrodescendientes e indígenas. El primer trabajo analiza las impresiones de las víctimas sobre la compleja operación de intervención gubernamental como consecuencia de la masacre de Bojayá, ocurrida el 2 de mayo de 2002. Esa operación interagencial de inversión social focalizada es tal vez una de las más ambiciosas que se ha intentado en el país en un escenario estratégico del conflicto armado interno. El segundo trabajo, en conjunto con el Foro Interétnico Solidaridad Chocó, sistematiza las valoraciones, expectativas y demandas de comunidades afrodescendientes e indígenas sobre la reparación, recogidas a lo largo de tres foros subregionales que discutieron la cuestión en el Medio y Bajo Atrato, la zona minera del departamento y la Costa Pacífica.

Finalmente, la tercera y última parte del volumen se compone de dos artículos. El primero de ellos, escrito por Catalina Díaz Gómez y Camilo Bernal, pretende evaluar las reparaciones en el marco del proceso penal especial de Justicia y Paz establecido por la Ley 975 de 2005. El artículo estudia las implicaciones que ha tenido para el desarrollo de los procesos penales especiales de Justicia y Paz y para la propia

satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas la decisión –en el arreglo original de justicia transicional en Colombia– de privilegiar el escenario judicial para hacer efectiva la reparación. Se examina además la compleja interrelación de la reparación judicial y la reparación administrativa en la experiencia colombiana.

Cierra esta colección un artículo preparado por Nelson Camilo Sánchez sobre el fallido estatuto de víctimas, recientemente discutido en el Congreso. Aun cuando esta iniciativa no se cristalizó en una política pública de reparaciones, en el proceso de discusión del proyecto de ley confluyeron los principales debates jurídicos y políticos sobre reparaciones que se han adelantado en Colombia. Por ello, de cara a nuevas discusiones y propuestas sobre políticas públicas en materia de reparación, resulta útil sistematizar estos dos últimos años de discusión respecto de este proyecto, los cuales proyectan el estado del debate de reparaciones en Colombia, con todas sus perspectivas, posibilidades y limitaciones.

Tanto para el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DeJuSticia), como para los editores, es un grato placer presentar hoy este libro, producto de un arduo trabajo de investigación, a la espera de que las ideas y experiencias que se recogen en este volumen puedan contribuir a un debate serio, ponderado y responsable, que busque las mejores estrategias y medidas de política pública para asumir la deuda que el país tiene ya por varias décadas con las víctimas del conflicto. Estas víctimas han esperado pacientemente en condiciones de extrema adversidad su reconocimiento político y jurídico por parte del Estado. Muchas promesas les han sido incumplidas y muchas puertas les han sido cerradas aumentando su indefensión y desconfianza en las instituciones. Estamos pues ante un reto histórico que no soporta más aplazamientos. Una paz duradera y sostenible sólo será alcanzada si se satisfacen los derechos de estos millones de personas que aún hoy cuentan con una potencialidad y esperanza únicas en la promesa por la construcción de un Estado fundado en los principios democráticos de justicia e inclusión.

Parte I

Elementos conceptuales y estudios comparados

Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática

Rodrigo Uprimny[1]
María Paula Saffon[2]

Este artículo, que sintetiza reflexiones previas que hemos realizado sobre el tema[3], busca responder al siguiente interrogante: ¿desde qué perspectiva deben pensarse las reparaciones de las víctimas de crímenes atroces en caso de violaciones masivas y en sociedades que antes del trauma de una guerra o una dictadura eran en sí mismas excluyentes y desiguales? Esta pregunta es importante, ya que, por lo general, las reparaciones son abordadas desde una perspectiva esencialmente restitutiva, de conformidad con la cual el principal objetivo de las mismas debe ser devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de la violación de sus derechos humanos, esto es, al *statu quo ex ante*, buscando en cierta medida borrar, hasta donde sea posible, los efectos de los atentados contra la dignidad humana. Además, conforme a los estándares más aceptados en el derecho internacional de los derechos humanos, la reparación debe ser integral y proporcional al daño sufrido por la víctima, por lo cual, si la restitución total no es posible, debe recurrirse a mecanismos reparadores sustitutos y complementarios, como la compensación y las medidas de rehabilitación y satisfacción.

---

1 Director del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DeJuSticia) y profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

2 Estudiante becaria (*Fellow*) del Doctorado en Ciencia Política de Columbia University e investigadora asociada del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DeJuSticia).

3 Véase al respecto Saffon, M. P., y Uprimny, R. *El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia*. Bogotá, Codhes, 2009 (en prensa); y Uprimny, R., y Saffon, M. P. "Uses and Abuses of Transitional Justice Discourse in Colombia", en PRIO *Policy Brief*, No. 6, 2007.

Esta perspectiva restitutiva y de reparación integral y en proporción al daño ocurrido es muy pertinente en casos aislados de sociedades que, por seguir la conocida denominación de Rawls, están "bien ordenadas" por ser viables y estar efectivamente reguladas por principios básicos de justicia[4]. Sin embargo, y siguiendo en este punto las reflexiones en parte coincidentes elaboradas por Pablo de Greiff[5] o Pablo Kalmanovitz[6], dicha perspectiva de restitución integral puede resultar problemática aplicada a violaciones masivas de derechos humanos en sociedades "bien desordenadas", esto es, que han enfrentado una crisis política y humanitaria profunda y que ya eran desiguales antes de la crisis humanitaria, sobre todo cuando, como es usual, los procesos de victimización han afectado esencialmente a las poblaciones pobres y excluidas.

La inadecuación de la perspectiva de restitución integral para enfrentar violaciones masivas en estos casos surge por dos razones, en cierta medida opuestas, pero paradójicamente complementarias. De un lado, dicha perspectiva resulta para ciertos autores demasiado robusta, pues las condiciones que enfrentan la sociedades pobres que han sufrido formas de victimización masiva y que intentan salir de dichas situaciones hace que sea muy difícil satisfacer al mismo tiempo las demandas de reparación integral de todas las víctimas y las necesidades de otros sectores sociales, que sin haber sido víctimas de crímenes atroces requieren también atención del Estado debido a su situación de pobreza y precariedad material[7]. La perspectiva de restitución integral sería entonces poco realista por ser demasiado exigente.

---

4 Véase Rawls, J. *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press, 1973, párr. 69.

5 Véase De Greiff, P. "Justice and Reparations", en De Greiff, Pablo (ed.), *The Handbook of Reparations Manual de reparaciones*. Oxford, Oxford University Press, 2006, cap. 12.

6 Kalmanovitz, P. *Corrective Justice vs. Social Justice in the aftermath of war*, presentación en el seminario Land Reform and Distributive Justice in the Settlement of Internal Armed Conflicts, Bogotá, junio de 2009. En línea (julio de 2009): www.prio.no/FICJC/Forum-activities/Land-reform-and-distributive-justice-in-the-settlement-of-internal-armed-conflicts/

7 De Greiff, *op.cit*, p. 456.

Pero, de otro lado, y en sentido contrario, la perspectiva de restitución integral puede parecer demasiado pobre y minimalista en esos casos. La razón es que la idea de devolver a las víctimas a la situación anterior a la ocurrencia de la violación de derechos humanos parece apropiada en sociedades que eran democráticas y relativamente igualitarias antes de la guerra o la dictadura, y cuyas víctimas no formaban parte de los sectores más excluidos de la sociedad antes de las atrocidades, tal y como pudo ocurrir en cierta medida en Chile y Uruguay. De hecho, en esos contextos, la devolución de las víctimas a la situación anterior a la violación implica el restablecimiento de sus derechos y de su condición de ciudadanas incluidas en la comunidad política.

Sin embargo, esta perspectiva restitutiva de las reparaciones parece insuficiente en sociedades que antes de las atrocidades eran en sí mismas excluyentes y desiguales, y cuyas víctimas pertenecían en su mayoría a sectores marginados o discriminados, como es el caso de Guatemala, Perú o Colombia. En este tipo de contextos, las condiciones estructurales de exclusión y las relaciones desiguales de poder se encuentran generalmente a la base del conflicto y en buena medida explican que sean unos y no otros los sectores sociales victimizados. Como tal, el enfoque puramente restitutivo de las reparaciones resulta limitado, porque pretende devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias. De esa manera, no atiende a los factores estructurales del conflicto, cuya transformación es esencial no sólo para garantizar la no repetición de las atrocidades, sino porque es necesaria la superación de una situación estructuralmente injusta en términos de justicia distributiva.

La anterior constatación conduce a una obvia perplejidad, pues es claro que, por consideraciones éticas y por obligaciones jurídicas, las víctimas tienen derecho a ser reparadas y el enfoque normativo dominante en este campo sigue siendo, y por sólidos sustentos axiológicos, la idea de restitución integral, a fin de lograr corregir el daño ocasionado. Pero, de otro lado, parece también claro que dicho enfoque tiene dificultades para regular los esfuerzos por salir de situaciones de violaciones masivas en sociedades desiguales y excluyentes. Para superar ese dilema, en especial el de las limitaciones de la visión restitutiva de las reparaciones

en sociedades desiguales, proponemos la idea de lo que hemos llamado "reparaciones transformadoras" o "reparaciones con vocación transformadora": se trata en esencia de mirar a las reparaciones no sólo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino también como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que, como en el caso colombiano, pudieron alimentar la crisis humanitaria y la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables y que en todo caso resultan contrarias a principios básicos de justicia.

Este artículo desarrolla en tres puntos esta propuesta. La primera parte define esa perspectiva y busca distinguirla del enfoque restitutivo tradicionalmente asociado a las reparaciones, pero insistiendo en que la perspectiva transformadora, a pesar de que se aparta de los enfoques dominantes, se ajusta de todos modos a los estándares jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. La segunda parte enfatiza que esta visión de reparaciones transformadoras no implica una erosión del deber de reparar a las víctimas o la confusión de los programas de reparación con las políticas sociales generales y especiales del Estado para satisfacer los derechos sociales. Por ello, en esta parte mostramos la necesidad de distinguir entre los programas de reparación, las políticas sociales y las medidas de asistencia humanitaria, pero también de articular unos y otras a fin de hacer de las reparaciones una oportunidad de avanzar a sociedades más justas distributivamente. La tercera parte intenta ilustrar la posible utilidad del concepto de reparación transformadora, aplicándolo a un problema específico y complejo: el desplazamiento forzado en Colombia.

1. La noción de reparaciones transformadoras

Como se sugirió en los párrafos precedentes, las políticas estatales de reparación de víctimas de crímenes atroces pueden tener tanto una vocación puramente restitutiva como una vocación transformadora. Mientras que en el primer caso el objetivo de las medidas es devolver a las víctimas

a la situación en la que estaban con anterioridad a los crímenes y borrar hasta donde sea posible los efectos de tales crímenes, en el segundo caso el objetivo es ir más allá de una mera restitución, buscando transformar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto que busca ser superado y que en todo caso aparecen inicuas desde una perspectiva de justicia distributiva.

El potencial transformador de la reparación es particularmente importante en sociedades que, como la colombiana, antes del trauma de una guerra o una dictadura eran en sí mismas excluyentes y desiguales, y cuyas estructuras de exclusión constituyen un factor esencial del conflicto. En efecto, ¿qué sentido tiene que la reparación consista únicamente en devolver a un campesino a su minifundio de pobreza; a una mujer a su situación de carencia de poder, inseguridad y discriminación; a un niño a una situación de malnutrición y falta de acceso a la educación; a un grupo étnico al sometimiento y la ausencia de seguridad jurídica sobre sus tierras? Sin duda, una devolución de esta naturaleza es importante en contextos como el colombiano en los que los crímenes atroces se han caracterizado históricamente por quedar en la impunidad y en los que, por consiguiente, en la mayoría de casos no ha habido ningún tipo de reparación. Sin embargo, una reparación puramente restitutoria como ésa no aseguraría uno de los objetivos centrales de la reparación, que es garantizar la no repetición de las atrocidades, ya que se dejarían intactas muchas condiciones de exclusión que se encuentran en la base del conflicto. Pero eso no es todo. Una reparación con tal enfoque restitutivo, si bien tiene pleno sentido en términos de justicia correctiva, pues repara el daño ocasionado por el proceso de victimización, parece inapropiada en términos de justicia distributiva, pues preserva situaciones que son en sí mismas injustas y vulneran la dignidad de las víctimas.

Por ello, en ese tipo de situaciones es razonable defender la idea de que las reparaciones deben tener una vocación transformadora y no puramente restitutoria, esto es, que las reparaciones no sólo deben enfrentar el daño que fue ocasionado por los procesos de victimización, sino también las condiciones de exclusión en que vivían las víctimas y que permitieron o facilitaron su victimización. De permanecer

inmodificadas, tales condiciones de exclusión pondrían en riesgo la sostenibilidad de la paz buscada a través de mecanismos como la reparación, logrando, en el mejor de los casos, el paso de la violencia extraordinaria a la violencia ordinaria[8] y, en el peor de los casos, la continuidad y aun la exacerbación del conflicto. Pero incluso si tales exclusiones pudieran no generar nuevos conflictos y violencias, su existencia es una forma de precariedad democrática e injusticia social, contraria a los compromisos de derechos humanos de un Estado democrático, y debería entonces también ser superada.

En ese sentido, las reparaciones deberían ser comprendidas como una herramienta de fundamental importancia no sólo para la resolución del conflicto, sino igualmente para la transformación de las relaciones que permitieron la producción y continuación del mismo y, por esa vía, para la prevención de conflictos similares en el futuro. Pero, incluso más allá de la perspectiva de prevenir conflictos futuros y asegurar la no repetición de las atrocidades, resulta interesante pensar en las reparaciones como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que resultan contrarias a principios básicos de justicia distributiva. Desde esa perspectiva, las reparaciones podrían ser comprendidas como un mecanismo no sólo de justicia transicional, que es esencialmente correctiva en su visión clásica, puesto que se trata esencialmente de reparar de manera proporcional un daño sufrido, sino también de justicia distributiva, puesto que se trataría de repensar la distribución justa de los bienes y las cargas en esas sociedades en transición de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia.

---

[8] Podría argumentarse que esto fue lo que sucedió en Guatemala, donde los acuerdos de paz lograron dar fin a las hostilidades del conflicto armado, pero fueron seguidos de recrudecidas formas de violencia ordinaria, que quizás hubieran podido prevenirse o disminuirse si los mecanismos de la transición a la paz hubieran atendido a las condiciones estructurales de exclusión que se encontraban en la base del conflicto, por ejemplo garantizando la participación en el poder de la mayoría indígena sistemáticamente victimizada. Sobre la ausencia de esta garantía como una de las razones del fracaso de la reparación en Guatemala, véase Williams, R. "El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional", en ICTJ (ed.), *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*. Bogotá, ICTJ, 2008.

Esta forma de comprender las reparaciones conecta entonces la preocupación por el pasado con la preocupación por el futuro de la sociedad e impide que una y otra sean consideradas antagónicas o excluyentes. Por eso, se trata de una estrategia que, además de atender a las particularidades del conflicto que busca ser superado, también responde a las críticas que en ocasiones han recibido las políticas de reparación por su excesivo énfasis en el pasado[9]. De hecho, el interés por contribuir a la garantía de no repetición demuestra que las reparaciones transformadoras también hacen énfasis en el futuro y asimismo justifica la importancia que la comprensión del pasado tiene en su superación y en la construcción de tal futuro. De igual forma, dado que la comprensión del pasado no se restringe a los daños concretos causados a las víctimas, sino que indaga también por los patrones de exclusión social que subyacieron a ellos y que permitieron su comisión, la misma resulta muy relevante para la memoria colectiva sobre lo ocurrido[10]. Esta memoria también es vital para la construcción del orden futuro sobre la base del rechazo de las atrocidades ocurridas, de la estigmatización del régimen que las permitió[11] y de la garantía de que unas y otro quedarán en el pasado.

Así las cosas, la perspectiva aquí propuesta permite concebir a las reparaciones no simplemente como un mecanismo jurídico, sino como parte de un proyecto político más amplio de transformación de

---

9 Véase, por ejemplo, Torpey, J. "Victims and Citizens: The Discourse of Reparation(s) at the Dawn of the New Millennium", en De Feyter, K.; Parmentier, S.; Bossuyt, M., y Lemmens, P. (eds.), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations.* Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005. Según este autor, uno de los serios problemas del discurso sobre la reparación es su énfasis exagerado en el pasado y sus injusticias, que puede restar importancia a las injusticias presentes y futuras, y que en muchos casos está impulsado por un deseo de ennegrecer la reputación de los perpetradores.

10 En un sentido similar, véase Mani, R. "Reparation as a Component of Transitional Justice: Pursuing 'Reparative Justice' in the Aftermath of Violent Conflict", en De Feyter, Parmentier, Bossuyt y Lemmens. *Out of the Ashes, op. cit.*

11 Sobre la estigmatización del régimen anterior como mecanismo importante para combatir la impunidad, véase Fehrer, M. "Terms of Reconciliation", en Hesse, C., y Post, R. (eds.). *Human Rights in Political Transitions*. Gettysburg to Bosnia. Nueva York, Zone Books, 1999.

la sociedad y particularmente de inclusión de las víctimas en ella[12]. En efecto, al contribuir a la tarea de transformar las condiciones de exclusión y las relaciones de subordinación existentes en el origen del conflicto, las reparaciones aportarían a la garantía de no repetición y también a la transformación política y económica del orden social, con miras a hacerlo más incluyente, justo y democrático[13].

Dado que las relaciones de poder que buscan ser modificadas son múltiples y heterogéneas, las reparaciones deben incluir distintas dimensiones transformativas. Así, como se mencionó anteriormente, es fundamental que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones sociales, económicas y políticas que han permitido la exclusión o marginación de la generalidad de las víctimas del acceso a sus derechos y a una ciudadanía plena. Sin embargo, igualmente es importante que las reparaciones tengan una dimensión transformadora de las relaciones de poder que han subordinado o excluido a ciertos tipos de víctimas, tales como las mujeres, los grupos étnicos o los sindicatos, de forma tal que las mismas conduzcan a una reformulación de las situaciones de dominación patriarcal, racial y patronal que han alimentado la exclusión y la violencia en Colombia.

Ahora bien, es importante precisar que esta perspectiva alternativa de reparaciones que proponemos no implica un abandono de los estándares jurídicos existentes en materia del derecho a la reparación de las víctimas de crímenes atroces. Esta perspectiva alternativa de reparaciones con potencial de transformación democrática no es entonces un argumento de *lege ferenda*, que implique un cambio en los estándares normativos vigentes en materia de reparación, por cuanto se trata de una

---

[12] Sobre la importancia de concebir las reparaciones como un proyecto político, véase De Greiff, P. "Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos", en De Gamboa, C. (ed.), *Justicia transicional: Teoría y praxis*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2006; y Mani, "Reparation as a Component…", *op. cit*.

[13] Sobre la relevancia de incluir la dimensión de la justicia social en las reparaciones, que por lo general es marginada de éstas, ver Mani, "Reparation as a Component…", *op. cit*.

perspectiva plenamente compatible con éstos. En efecto, como lo relata de manera muy articulada Williams, en las últimas décadas el concepto de reparación sufrió una importante evolución en el ámbito del derecho internacional, pues pasó de un enfoque eminentemente centrado en la restitución a uno en el cual ésta constituye un componente más de la reparación integral, que no necesariamente debe privilegiarse en todos los casos, al menos desde la perspectiva de derechos humanos[14].

Según Williams, la concepción original de la reparación en el derecho internacional surgió en las disputas interestatales, que por lo general versaban sobre bienes susceptibles de ser devueltos. En esa medida, la restitución constituía el componente esencial de la reparación y se consideraba jerárquicamente superior a cualquier otro componente, en especial a la compensación. Sin embargo, cuando la reparación comenzó a utilizarse como mecanismo para enfrentar graves violaciones de los derechos humanos, esta visión restrictiva de la reparación como restitución empezó a resultar limitada, ya que por lo general tales violaciones no atentan única ni principalmente contra bienes patrimoniales y en muchos casos los daños causados por las mismas impiden o tornan inadecuada la devolución de la víctima a la situación anterior. Estas limitaciones condujeron a que en el derecho internacional de los derechos humanos la restitución empezara a concebirse como uno de los componentes de la reparación integral, cuya pertinencia no debe presumirse, sino que debe analizarse en cada caso.

Así como lo demuestran los recientes "Principios y directrices básicos de las víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", de las Naciones Unidas[15] y la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

---

[14] Williams, R. "El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional", en ICTJ (ed.), *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*. Bogotá, ICTJ, 2008,

[15] Asamblea General de la ONU, Res. 60/147, Doc. A/RES/60/147, 16 de diciembre de 2005.

sobre la materia[16], en la actualidad la restitución aparece al lado de la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición como uno de los cinco componentes de la reparación, que tienen un carácter complementario y no excluyente entre sí y que no ostentan una relación jerárquica los unos con los otros. El concepto actual del derecho a la reparación de las víctimas de crímenes atroces implica entonces que, atendiendo a las particularidades de cada caso, estos diferentes componentes deben combinarse entre sí para garantizar una reparación integral de las víctimas, ya que cada uno tiene potencialidades y propósitos reparadores distintos y que, por esa razón, generalmente la ausencia de uno no puede ser compensada con la presencia de otro.

En primer lugar, mediante la restitución se pretende devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba con anterioridad a la violación, cuando ello sea pertinente y lo desee aquella, lo cual se logra con la devolución de sus bienes patrimoniales y con el restablecimiento de sus derechos y de su situación personal, familiar, laboral y social. En segundo lugar, a través de la compensación o indemnización se busca reparar a las víctimas por los daños materiales físicos, mentales, a la reputación y a la dignidad sufridos, los gastos incurridos, las pérdidas de ingreso y de oportunidades, y los costos de asistencia jurídica y servicios médicos, entre otros, cuando no sea posible la restitución a la situación anterior o cuando las víctimas no la deseen. En tercer lugar, los mecanismos de rehabilitación incluyen la atención médica y psicológica

[16] Las órdenes de reparación contenidas en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos siempre incorpora diversos componentes de la reparación, entre los cuales se incluyen en ocasiones la restitución y la rehabilitación y, en la mayoría de los casos, la indemnización o compensación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Para sentencias de condena al Estado colombiano que han incluido órdenes de esta naturaleza, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de 19 comerciantes vs. Colombia,* Sentencia de 5 de julio de 2004, serie C, No. 109; *Caso de la masacre de Mapiripán vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, No. 134; *Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C, No. 140; *Caso de las masacres de Ituango vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006, serie C, No. 149; *Caso de la masacre de La Rochela vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, serie C, No. 163.

y los servicios jurídicos y sociales que requieran las víctimas. En cuarto lugar, las medidas de satisfacción buscan reconocer públicamente el daño sufrido por las víctimas y a través de ello dignificarlas, para lo cual incluyen, entre otras, la investigación y sanción de los responsables de los crímenes, la difusión de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas y la realización de conmemoraciones y homenajes a las víctimas. Y, en quinto lugar, las garantías de no repetición consisten en reformas institucionales y en medidas de otra naturaleza que buscan evitar que las atrocidades vuelvan a cometerse, y con las cuales se promueve el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y de los procesos democráticos, se derogan leyes que contribuyen o autorizan las violaciones, se garantiza el control de las fuerzas armadas, de seguridad y de inteligencia, se procura el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales y la reintegración social de niños combatientes, entre otros beneficios.

El componente de la restitución resulta entonces muy pertinente para los casos de crímenes atroces que, como el desplazamiento forzado de personas, implican el despojo forzado de bienes y la severa afectación de los derechos al retorno y a la vivienda, cuya reparación exige la restauración de la situación anterior a la violación. Sin embargo, esto no significa que el derecho a la reparación deba mantener su enfoque restitutivo tradicional, de un lado, porque esta pertinencia no se predica de todas las situaciones de violación de los derechos humanos y, de otro, porque incluso en el caso del desplazamiento forzado, el hecho de que la restitución tenga un lugar central no significa que ésta sea la única modalidad de reparación que deba implementarse para garantizar la reparación integral de las víctimas de este crimen, ni tampoco que las medidas de restitución que se implementen deban tener un enfoque exclusivamente restitutivo y no transformador.

En síntesis, las distintas medidas reparatorias pueden tener un enfoque o vocación transformadora, en la medida en que con la reparación del daño busquen a un mismo tiempo transformar las relaciones de poder y las desigualdades que favorecieron la comisión del crimen. Esto resulta enteramente aplicable incluso a las medidas de restitución, que

pueden devolver a la víctima a la situación anterior a la violación a través del retorno de los bienes patrimoniales y no patrimoniales perdidos o despojados, pero procurando transformar dicha situación de manera que, con el regreso, la víctima no se vea sometida a las mismas condiciones de vulnerabilidad y marginalidad que permitieron que el crimen fuese cometido en su contra.

Lo anterior significa que es preciso establecer una distinción conceptual entre la restitución como componente de la reparación integral, de un lado, y el enfoque restitutivo como enfoque o vocación que puede tener la reparación integral, del otro. En el primer caso, el enfoque de transformación democrática de las reparaciones no entra en tensión con la restitución, puesto que ésta es una de varias medidas que pueden y, en casos como el de la población desplazada, deben ser implementadas para que la reparación integral contribuya a la transformación de las condiciones de exclusión en el origen de las atrocidades, por lo cual la restitución puede no tener un enfoque puramente restitutivo sino más bien transformador. En el segundo caso, en cambio, la tensión es evidente, por cuanto el enfoque o la vocación transformadora de las reparaciones constituye una forma alternativa de concebirlas, según la cual su alcance no debe limitarse a la violación concreta y al daño causado por ella, sino que debe extenderse a las condiciones de exclusión que la hicieron posible, y porque el propósito de las mismas debe consistir tanto en reparar aquel daño como en transformar democráticamente estas condiciones.

Algo similar puede plantearse en cuanto a la relación entre el enfoque transformador de las reparaciones y la garantía de no repetición. En efecto, esta garantía alude tanto a un componente concreto de la reparación integral –consistente en mecanismos de reforma institucional o de otra índole específicamente diseñados para garantizar que las atrocidades no vuelvan a ocurrir– como a una finalidad que pueden y deberían tener todas las medidas de protección de los derechos de las víctimas, y en particular las medidas de reparación. Ahora bien, mientras que en el primer caso las medidas concretas para garantizar la no repetición pueden tener un enfoque restitutivo o transformador según cuál sea la

vocación general que adopte la reparación integral, en el segundo caso la garantía de no repetición es una parte muy importante de la vocación transformadora de las reparaciones. Por esa razón, puede decirse que cuando la reparación integral adopta un enfoque o una vocación de transformación democrática, la misma no puede limitarse únicamente a medidas concretas de reforma institucional, ni subsumirse en ellas, pues ésta exige que todos los componentes de la reparación propendan por la transformación de las relaciones de poder en el origen de las atrocidades. En esa medida, el componente de garantías de no repetición propio de la reparación integral forma una parte muy importante, mas no la única, de los mecanismos destinados a garantizar la no repetición de las atrocidades a través de la transformación de las condiciones estructurales que se encuentran en su base.

A pesar de lo anterior, la visión transformadora de la reparación es más amplia que pensar las reparaciones en clave de garantía de no repetición, pues se trata de mirar los procesos de reparación como una posible oportunidad de desencadenar dinámicas de transformación democrática y superación de exclusiones e inequidades, incluso de aquellas que podrían no estar asociadas a una posible recurrencia del conflicto armado o del régimen autoritario. Obviamente, esa visión ampliada y ambiciosa de la reparación suscita problemas y discusiones. En especial, podría argumentarse que dicha concepción podría llevar a una confusión entre los procesos de reparación y las estrategias de desarrollo y las políticas destinadas de manera general a satisfacer derechos económicos y sociales. Sin embargo, esa confusión no es necesaria ni deseable, tal como intentamos mostrarlo en el siguiente punto.

2. Distinción y articulación entre reparaciones transformadoras, políticas sociales y asistencia humanitaria

Es evidente que la concepción transformadora de las reparaciones es mucho más ambiciosa que aquella de contenido meramente restitutivo. De hecho, como se ha mencionado ya varias veces, el propósito de la misma no se limita a la reparación de los daños concretos sufridos por las víctimas, sino

que se extiende a la transformación de las condiciones de exclusión que se encuentran en el origen del conflicto y que permitieron o facilitaron la comisión de atrocidades, e incluso es más ambiciosa, pues eventualmente puede dirigirse a condiciones de exclusión que, sin ser elementos causantes o dinamizadores del conflicto, son, empero, situaciones de injusticia social que deberían ser superadas. Ahora bien, esto no significa que, por ser más ambiciosa que el enfoque restitutivo, ella se confunda con o se diluya en los objetivos generales de la transformación política y económica del orden social propios de un contexto transicional, que exceden en mucho el alcance y los propósitos de la reparación de las víctimas de crímenes atroces[17].

Para sustentar la anterior tesis conviene comenzar por precisar las distinciones entre las reparaciones y otras políticas que tienen semejanzas con ellas, pero son distintas, como las medidas de asistencia social o las políticas sociales. Luego mostraremos que esa necesaria diferenciación entre los tres tipos de políticas no debe llevar a su estricta separación, sino a una articulación dinámica entre ellas, si realmente queremos hacer operativa una noción de reparación transformadora.

2.1. Diferencias entre la reparación, la política social y la asistencia humanitaria

En muchos análisis, suele darse una confusión entre los deberes estatales de reparación, atención humanitaria y política social. Es importante distinguir claramente esos deberes estatales en términos de sus fuentes jurídicas y de sus propósitos. En efecto, si bien es posible que la materialización de estos deberes coincida en ocasiones en la práctica, la reparación de las víctimas de crímenes atroces, la prestación de servicios sociales a todos los ciudadanos y la atención humanitaria a víctimas de

---

[17] Para una visión escéptica de la posibilidad de que las reparaciones cumplan una función tan ambiciosa como la transformación, véase Mani, "Reparation as a Component…", *op. cit.* Para un análisis crítico de los planteamientos de esta autora, véase Saffon, M. P. "Estudio preliminar", en *Enfrentando los horrores del pasado. Estudios conceptuales y comparados sobre justicia transicional*. Bogotá: Nuevo Pensamiento Jurídico, 2008 (en prensa).

desastres son deberes autónomos en cabeza del Estado, que tienen un origen y una razón de ser diferentes[18].

En primer lugar, la política social del Estado encuentra su fuente en el carácter social del Estado de derecho consagrado en la Constitución Política y busca proteger los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) de todos los ciudadanos. Se trata de un deber estatal general, que exige que el Estado garantice progresivamente y sin discriminación la satisfacción de los DESC a todas las personas, de forma tal que éstas puedan ejercerlos en igualdad de condiciones. Además, esta política, que tiene fundamento en la idea de justicia distributiva, tiene una dimensión especial que consiste en el deber cualificado del Estado de garantizar la igualdad real o material en favor de las poblaciones vulnerables, y cuya medida por excelencia es la acción afirmativa o la discriminación inversa, consistente en otorgar un acceso privilegiado a los DESC a tales poblaciones, que tradicionalmente han sufrido situaciones de marginalidad y desigualdad estructural.

En segundo lugar, la atención humanitaria tiene como fuente, en el caso de los particulares, el humanitarismo o el principio de humanidad, que en el ordenamiento jurídico colombiano encuentra fundamento en el principio de solidaridad (art. 95, inciso 2 de la Constitución Política), y, en relación con el Estado, en sus deberes de protección de los derechos fundamentales de las personas[19]. Su propósito es ofrecer una ayuda temporal a las víctimas de desastres (derivados de catástrofes naturales o de conflictos armados), tendiente a garantizar su subsistencia, aliviar su sufrimiento y proteger su dignidad y derechos fundamentales en situaciones de crisis. En esa medida, la atención humanitaria está encaminada a *paliar* o disminuir los efectos producidos por una crisis, con independencia de su origen o de los daños producidos por la misma. Asimismo, la atención humanitaria sólo tiene lugar en situaciones de crisis y sólo permanece en tanto que la crisis continúe, lo cual explica

---

[18] Uprimny, R., y Saffon, M. P. "Reparación integral, atención humanitaria y política social", *En Caja de Herramientas*, No. 124, 2007.

[19] Véase Corte Constitucional, Sentencia SU-256 de 1996.

que, aunque sus medidas son por esencia temporales, su temporalidad puede ser bastante prolongada o aun indefinida en situaciones en las que –como sucede en el desplazamiento forzado de personas– la crisis humanitaria no parece tener un fin cercano.

En tercer y último lugar, la fuente del deber estatal de reparación integral está conformada por los daños sufridos por las víctimas de crímenes atroces y el objetivo de dicho deber consiste en reparar tales daños a través de diversos mecanismos, como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, de forma tal que los efectos de los mismos desaparezcan y que se reestablezca la dignidad de las víctimas. De conformidad con los estándares internacionales y constitucionales en la materia, el deber de reparar integralmente a las víctimas está en cabeza del Estado, incluso cuando los crímenes atroces no han sido cometidos por sus agentes[20].

De lo anterior es posible concluir, de una parte, que la reparación integral se distingue de la política social (de carácter tanto general como especial), ya que busca saldar una deuda específica por violencias directas que fueron ejercidas contra ciertas víctimas. Por consiguiente, aunque las políticas de reparación integral deben tener un contenido material significativo para enfrentar los efectos materiales de la violencia, igualmente deben poseer una inevitable dimensión simbólica, ya que los daños ocasionados suelen ser irreparables. Esa dimensión simbólica es una forma de reconocimiento del sufrimiento específico ocasionado a las víctimas, reconocimiento que debería rehabilitarlas en su condición de ciudadanos activos, de la cual fueron excluidas por los procesos de victimización. Igualmente, la dimensión simbólica de la reparación hace visibles las violaciones de derechos humanos que han permanecido invisibles. De esa manera, la reparación marca un proceso de reconciliación del Estado con sus ciudadanos que reintegra a la comunidad política a las víctimas y a sus familiares. En contraste, la política social no tiene ni ese foco ni esa dimensión simbólica

[20] Véase, al respecto, Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

específica, ya que tiene el propósito de superar exclusiones sociales y pobrezas, pero de personas que ya son reconocidas como ciudadanos integrados a una comunidad política.

De otra parte, es posible concluir que, si bien las víctimas de crímenes atroces pueden y deben recibir atención humanitaria de parte del Estado, ésta no puede de ninguna manera considerarse como parte de la reparación integral, pues su objetivo es drásticamente distinto. De hecho, la atención humanitaria busca simplemente estabilizar temporalmente la situación de las víctimas, sin garantizar que éstas serán restituidas en sus derechos. Por tanto, aun en casos como el de la población desplazada en Colombia, en los que, en razón del carácter de tragedia humanitaria del fenómeno, la atención humanitaria de víctimas de crímenes atroces se torna más permanente que temporal[21] e incluye medidas más complejas que la atención inmediata o de urgencia –como la estabilización socioeconómica y el retorno–, es fundamental mantener la distinción entre ésta y la reparación integral. Ello porque sus fuentes son distintas y, sobre todo, porque los objetivos de la reparación integral no pueden ser cumplidos con medidas encaminadas simplemente a estabilizar o menguar los efectos de la situación de crisis derivada de la violación de derechos.

Y todo ello explica una cierta dimensión temporal diversa de cada una de esas políticas: así, la reparación, cuando asume esencialmente la visión restitutiva, tiene una mirada hacia el pasado, pues debe evaluar el daño que tiene que ser enfrentado; la asistencia humanitaria se centra en el presente inmediato, pues se trata de paliar los efectos de una crisis; finalmente, las políticas sociales buscan en el presente asegurar el contenido mínimo de los DESC, pero tienen la mirada puesta también en el futuro, ya que se fundan en la idea de la satisfacción progresiva del contenido total del derecho.

---

[21] Véase, al respecto, Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, en la cual la Corte se refirió al carácter permanente de la atención humanitaria para la población desplazada.

El siguiente cuadro busca entonces sintetizar esas diferencias entre las reparaciones, la política social y la asistencia humanitaria:

Cuadro. Distinciones entre reparaciones, política social y asistencia humanitaria.

	Origen fáctico	Bases normativas	Propósito	Beneficiarios	Mirada temporal
Asistencia humanitaria	Catástrofe o emergencia	Principio de solidaridad y deberes de protección del Estado	Mitigar riesgo y reducir vulnerabilidades	Personas en crisis	Ahora y hoy, pues la atención es urgente
Política social	Situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad	Justicia distributiva y deberes estatales frente a los DESC	Satisfacer necesidades materiales básicas	Pobres	Hoy, para el contenido esencial de los DESC y la identificación de los beneficiarios. En el futuro, para la realización progresiva de los DESC
Reparaciones	Ofensas y graves violaciones de derechos humanos y del DIH	Justicia correctiva y deber de reparar	Borrar en lo posible las consecuencias de la ofensa	Víctimas	Ayer, pues se trata de corregir los efectos de un hecho del pasado

A pesar de las anteriores distinciones, en la práctica, los deberes estatales de política social, atención humanitaria y reparación integral suelen confundirse, lo cual conduce a la disolución de los unos en los otros. En el caso colombiano, esta confusión y esta disolución han conducido a que se considere que el derecho a la reparación puede ser garantizado a través de cualquier beneficio o servicio brindado por el Estado a las víctimas, lo cual ha tenido repercusiones especialmente problemáticas en el caso de la población desplazada. Así, por ejemplo, el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 establecía que "Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la

rehabilitación". Esa norma fue demandada por varios ciudadanos y organizaciones sociales y fue declarada inexequible por la sentencia C-1199 de 2008, en donde la Corte Constitucional señaló que "no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta en forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos".

La confusión conceptual de los deberes estatales de reparación integral, atención humanitaria y política social no sólo atenta contra la garantía del derecho a la reparación de las víctimas, sino que además dificulta el análisis del goce efectivo de ese derecho. En efecto, como se mostró anteriormente, la confusión de tales deberes estatales permite que se consideren como parte de la reparación de esas víctimas servicios que tienen propósitos muy distintos de aquél de garantizar la reparación de los daños que han sufrido, tales como la garantía de sus derechos sociales, económicos y culturales y la paliación del sufrimiento derivado de su situación de crisis humanitaria. Esto, a su vez, da paso a que lo ofrecido a las víctimas por concepto de esos servicios sea descontado de aquello a lo que tienen derecho a recibir como reparación integral por concepto de los daños sufridos por su condición de víctimas de un crimen atroz. Por ello es importante distinguir la reparación de esos otros deberes del Estado frente a sus habitantes y ciudadanos, aunque es obvio que es importante que la política social, la asistencia humanitaria y las políticas de reparación se encuentren vinculadas.

2.2. Reparaciones transformadoras y articulación entre reparación y política social

Como hemos visto, es necesario distinguir entre la política social, la atención humanitaria y las políticas de reparación, pues cada una de ellas tiene orígenes y propósitos distintos. Pero igualmente es trascendental que esas políticas se encuentren adecuadamente articuladas a fin de asegurar que sean coherentes entre ellas. Esta necesaria distinción y

simultánea articulación de políticas se encuentra además íntimamente ligada a nuestra propuesta de reparación transformadora.

En efecto, vale la pena recalcar que la noción de transformación democrática aquí desarrollada hace referencia al enfoque o a la vocación de las reparaciones. Esto significa que la transformación democrática constituye la aspiración o el propósito de las reparaciones, que entonces se mantienen como proyecto jurídico-político específico y diferenciado de otros proyectos políticos más amplios, los cuales, a su vez, no se limitan únicamente a la transformación democrática lograda a través de las reparaciones. De hecho, el proyecto de reparar a las víctimas de crímenes atroces es mucho más restringido en sus sujetos beneficiarios y en los hechos objeto de consideración que los objetivos generales de transformación política y económica.

Así, la reparación tiene como principales destinatarias a las víctimas de crímenes atroces y no a la totalidad de la población, aun cuando sin duda ésta puede resultar beneficiada por los efectos positivos que las medidas de reparación pueden tener en términos de inclusión, enfrentamiento de la impunidad y garantía de no repetición de las atrocidades. En cambio, los objetivos de transformación política y económica del orden social deben tener a la totalidad de la población como principal beneficiaria y tratar a sus miembros en igualdad de condiciones, con el fin de evitar el mantenimiento de las condiciones de exclusión y, por consiguiente, de su perpetuación, en lugar de la transformación del *statu quo*. De otra parte, para la reparación son relevantes los daños causados por los crímenes atroces y, en el evento de tener un potencial transformador, las condiciones de exclusión que permitieron la comisión de tales crímenes. Por consiguiente, es posible que las reparaciones no tengan en consideración todas las condiciones estructurales de exclusión y de subordinación a las que se encuentran sometidos los sectores marginados de la sociedad, pero cuyo enfrentamiento resulta indispensable para lograr una verdadera transformación política y económica del orden social.

En esa medida, la reparación con potencial transformador puede contribuir a los propósitos generales de transformación política y

económica del orden social, y es deseable que lo haga con el fin de que mantenga una coherencia externa[22] con las demás medidas implementadas para lograr dicha transformación. Sin embargo, el cumplimiento de esos propósitos generales no puede limitarse a dicha contribución, en especial en contextos en los cuales se pretende superar un régimen de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, superación que sin duda requiere de muchas otras medidas adicionales a la reparación, tales como el esclarecimiento histórico de la verdad, la implementación de tribunales y múltiples reformas institucionales y políticas de naturaleza diversa[23].

Más aún, es posible que las reparaciones con potencial transformador puedan desarrollarse incluso en ausencia de proyectos más amplios de transformación política y económica y, por ende, constituyan más bien un paso preliminar de dichos proyectos, que pueda servirles de base mas no reemplazarlos. Hay razones para pensar que éste sería el caso de Colombia, en el evento en que en el país se implementaran reparaciones con potencial de transformación democrática. De hecho, dada la ausencia de una transición de la guerra a la paz y las grandes dificultades para concebir las actuales negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos paramilitares como una transición siquiera fragmentaria[24], en la actualidad no es posible identificar la existencia de un

---

22 Para este concepto, véase De Greiff, P. "Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations", en De Greiff, P. (ed.), *The Handbook of Reparations* [*Manual de reparaciones*]. Oxford, Oxford University Press, 2006.

23 Para la necesaria complementariedad de las reparaciones con otras medidas de justicia y verdad, véanse, entre otros, Minow, M. *Breaking the Cycles of Hatred. Memory, Law, and Repair*. Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, cap. 1; Crocker, D. A. "Truth Commisions, Transitional Justice, and Civil Society", en Rotberg, Robert I., y Thompson, Dennis. *Truth v. Justice. The Morality of Truth Commissions*. Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, cap. V; Mani, "Reparation as a Component…", *op. cit.*

24 Estas dificultades se derivan no sólo de la gran cantidad de paramilitares que se han rearmado, sino también y sobre todo de los obstáculos jurídicos y políticos existentes para que la desmovilización de los grupos paramilitares conduzca a un verdadero desmonte de las estructuras políticas y económicas que éstos crearon y que han servido de base a las atrocidades que han cometido. Véase Uprimny, R., Botero, C., Restrepo, E., Saffon, M.P. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá, DeJuSticia, 2006.

proyecto general de transformación política y económica del régimen social, tendiente a dejar atrás el régimen en el cual se han cometido las atrocidades, y a reemplazarlo por uno verdaderamente incluyente, justo socialmente y democrático. Por el contrario, la polarización social y la ausencia de un consenso mínimo sobre lo fundamental[25] demuestran que aún estamos lejos de un proyecto de esa naturaleza. Como tal, el diseño y la implementación de un proyecto político de reparaciones con vocación de transformación democrática podrían convertirse en una oportunidad para sentar las bases de un proyecto más amplio y ambicioso de transformación política y económica del orden social.

Por razones similares a las precedentes, el carácter ambicioso del potencial transformador de las reparaciones también puede dar pie para pensar que éstas pueden acabar confundiéndose con las políticas sociales del Estado, teniendo en cuenta que los objetivos y las cuestiones abordadas por unas y otras pueden llegar a coincidir en su materialización. En efecto, a diferencia de lo que sucede con el enfoque restitutivo de las reparaciones, al buscar superar la situación de marginación o dominación de las víctimas, la perspectiva transformadora se preocupa por cuestiones de justicia distributiva tales como la erradicación de la discriminación, la igualdad real de oportunidades, la participación política, la existencia de una ciudadanía incluyente, el respeto por la diferencia y la pluralidad, etc., cuestiones éstas que son usualmente abordadas por las políticas sociales del Estado. A pesar de la posible coincidencia práctica que puede derivar de lo anterior, es preciso distinguir analíticamente entre la reparación y la política social, pues las mismas constituyen deberes estatales autónomos que tienen fuentes jurídicas y propósitos distintos y que, por ende, no pueden confundirse, so pena de sacrificar el cumplimiento de uno en favor de la satisfacción del otro, como se explicó en el punto precedente.

Para evitar ese tipo de confusiones claramente vulneradoras del derecho a la reparación de la población desplazada, conviene acudir a la distinción

[25] Véase, al respecto, Uprimny y Saffon, "Uses and abuses…", *op. cit.*

entre la fuente o el título de la reparación y el propósito o la vocación de la misma. Mientras que el título o la fuente del deber estatal de reparar siempre es el daño sufrido por las víctimas, el propósito o la vocación de la política de reparación puede ser tanto restitutivo como transformador. En esa medida, si bien el daño siempre debe tomarse en consideración para determinar los montos de la reparación, así como sus beneficiarios, el propósito o la vocación de las políticas de reparación orienta la manera en que dichos montos deben ser empleados. Así las cosas, a diferencia de lo que sucedería con una política de reparación meramente restitutiva, en el caso de una política de dimensión transformadora, los recursos estatales previstos para ella deberían utilizarse para llevar a cabo reparaciones tanto materiales como simbólicas destinadas no sólo a restituir a las víctimas a la situación anterior al daño sufrido, sino a transformar su situación de subordinación o marginación social. Por consiguiente, una política estatal de reparaciones transformadoras podría coincidir parcial o totalmente con una política social en cuanto a su vocación o propósito, pero siempre se distinguiría de ella en cuanto a su título o fuente, por lo cual no podría concluirse que la una cumple los propósitos de la otra.

La distinción entre política social y reparaciones, y su necesaria articulación simultánea en perspectiva de transformación democrática permiten entonces pensar que las reparaciones, que son expresiones esencialmente de justicia correctiva, puedan hacer una contribución importante a las metas de igualdad e inclusión social propias de la justicia distributiva.

Este esfuerzo por otorgar a las reparaciones una vocación transformadora podría ser atacado como una confusión entre formas de justicia conmutativa-correctiva y formas de justicia distributiva, según la clásica distinción que proviene de Aristóteles, quien la sistematizó en el Libro V de la *Ética a Nicómaco*. Según esa potencial crítica, la reparación y la justicia transicional son esencialmente una forma de justicia conmutativa o correctiva, pues buscan enfrentar, en forma proporcionada, un daño, ya sea restituyendo a la víctima a la situación previa al daño, ya sea compensándola monetariamente en forma equivalente al perjuicio

ocasionado. La reparación, en esta perspectiva, busca una cierta equivalencia entre el perjuicio y la medida reparadora. En cambio, la pretensión de transformar las situaciones previas de exclusión e injusticia, propia de la noción de reparación transformadora, se vincula a la idea de justicia distributiva, puesto que pretende que exista una distribución más justa de los bienes y cargas en una sociedad en transición, por lo que parecería que no requiere ninguna equivalencia entre los daños ocasionados y las reparaciones. No creemos, sin embargo, que esa crítica sea válida, pues distinguimos la eficacia configuradora de cada tipo de justicia –conmutativa y distributiva– en nuestra propuesta. Así, mantenemos una visión conmutativa-correctiva para determinar los beneficiarios y los eventuales montos de las reparaciones, mientras que la visión de justicia distributiva anima los propósitos que debe buscar la reparación, pues consideramos que ésta no debe pretender restituir a una situación que era previamente de injusticia y exclusión sino avanzar hacia una sociedad más equitativa y democrática.

Esta combinación es perfectamente legítima, sobre todo si se tiene en cuenta que es propio de muchas instituciones jurídicas y políticas articular en su fundamentación y en diversos momentos de su desarrollo distintos criterios de justicia. Por ejemplo, en el campo penal, los autores más sugestivos han buscado articular distintos principios de justicia en la justificación y fundamentación de las penas, los cuales son relevantes en momentos diversos del ejercicio de la acción punitiva[26]. Así, en un primer momento, para la definición de los delitos, se toman en consideración criterios utilitarios de prevención general y, muy secundariamente, principios retributivos. Pero, para definir a qué sujeto se impone una pena específica y el *quantum* de la misma, se considera que el sistema penal debe operar con un criterio esencialmente retributivo, a fin de que exista una proporcionalidad entre la dañosidad de la conducta, el grado de culpabilidad del agente y la

---

[26] Véase, al respecto, Hart, H. "Introducción a los principios de la pena", en Bertegón, Jerónimo, y De Páramo, Juan Ramón, *Derecho y moral. Ensayos analíticos*. Barcelona, Ariel, 1990, pp. 163 y ss. Igualmente, Carrasquilla, J. F. *Derecho penal fundamental*. Bogotá, Temis, 1989, pp. 84 y ss.

intensidad de la pena. ¿Por qué no pensar entonces que la reparación de violaciones masivas de los derechos humanos articule distintos principios de justicia?

3. Reparaciones transformadoras para las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia

La propuesta conceptual y normativa esbozada es particularmente pertinente para el actual contexto colombiano, dadas las causas estructurales del conflicto armado y el perfil de las víctimas. En efecto, como se mencionó anteriormente, es innegable que la sociedad colombiana era marcadamente desigual y excluyente con anterioridad al conflicto armado. Ante a un panorama como ése, un enfoque tendiente a la transformación democrática es muy apropiado para pensar las reparaciones de las víctimas en Colombia y apuntaría a utilizar las reparaciones no sólo como mecanismo para reconocer y reparar el daño causado a las víctimas de crímenes atroces, sino también como una oportunidad para contribuir a la superación de las condiciones de desigualdad y exclusión a las han estado sometidas.

Sin lugar a dudas, las personas víctimas de desplazamiento forzado ofrecen uno de los ejemplos más claros de la importancia de reflexionar sobre el potencial transformador de las reparaciones en Colombia. Ello es así no sólo por la gran magnitud del problema de desplazamiento forzado en el país, sino también, y sobre todo, por la gran contribución que podrían hacer las reparaciones a la transformación de las condiciones de marginalidad y exclusión de la población desplazada, en razón tanto del perfil socioeconómico de sus miembros como de la estrecha relación que existe entre el crimen de desplazamiento forzado y uno de los factores estructurales más importantes para explicar el origen y la persistencia del conflicto colombiano: la extrema desigualdad en la propiedad de la tierra.

Los desplazados constituyen la mayor parte de las víctimas de crímenes atroces cometidos en el marco del conflicto armado del país. En la actualidad, ascienden a por lo menos tres millones de personas,

equivalentes al 7% de la población total del país[27]. Pero, además, esta población desplazada es uno de los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana, si es que no es el más vulnerable actualmente. De hecho, su situación de vulnerabilidad y marginalidad socioeconómica es incluso superior a aquélla de la población más pobre del país[28]. Así, por ejemplo, como lo muestra la Segunda Encuesta Nacional de Verificación (ENV II) realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF), el 97% de los grupos familiares que componen la población desplazada obtiene ingresos mensuales por debajo de la línea de pobreza y el del 80,7% está por debajo de la línea de indigencia[29].

Ahora bien, la situación socioeconómica, el sustrato y la composición de esta población con anterioridad al desplazamiento indican que este crimen se ha ejercido contra sectores sociales que ya eran de por sí vulnerables y excluidos. Así, antes de ser víctimas de desplazamiento forzado, el 51% de los grupos familiares que componen la población desplazada obtenían ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza, y el 31,5% por debajo de la línea de indigencia[30]. De otra parte, al comparar la composición del total de la población desplazada con el total de la población colombiana se tiene que 3,7% de los desplazados se reconocen como indígenas y 21,2% como afrocolombianos frente

---

[27] En la actualidad, las fuentes oficiales reportan 3.115.266 personas desplazadas. Véase Acción Social, *Estadísticas de la población desplazada*, 2009. En línea: www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556). Sin embargo, esta cifra subestima la magnitud del fenómeno de desplazamiento forzado en el país, pues únicamente tiene en cuenta el número de personas oficialmente registradas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) manejado por el gobierno y, por ende, excluye a las personas desplazadas que no han podido registrarse.

[28] Véase Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (Csppdf). *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Primer informe a la Corte Constitucional*. Bogotá, enero 31 de 2008; y *Décimo primer informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*. Bogotá, enero 19 de 2009.

[29] Csppdf. *Décimo primer informe*, *op. cit.*

[30] *Idem.*

al 3,4% y al 7,2%, respectivamente de la población total nacional; y 13,9% de los desplazados son analfabetas frente al 7,1% de la población nacional; en 17,5% de los hogares desplazados al menos un miembro es discapacitado física o mentalmente, frente al 6,3% de la población nacional con limitaciones permanentes[31].

Los anteriores datos demuestran que la especial vulnerabilidad y marginalidad socioeconómica de la población desplazada no es únicamente el resultado de los efectos causados por el crimen de desplazamiento forzado, sino que existía con anterioridad a éste. Ello pone de relieve las limitaciones de un enfoque conceptual y normativo que pretenda simplemente devolver a las víctimas a la situación anterior al desplazamiento, caracterizada en la mayoría de casos, entre otras cosas, por la pobreza y la exclusión. La pertinencia de la perspectiva alternativa de las reparaciones con vocación de transformación democrática salta a la vista: es preciso transformar las condiciones de exclusión y las relaciones de poder que son injustas y que permitieron que el desplazamiento forzado fuese cometido de manera masiva y sistemática contra sectores particularmente vulnerables de la sociedad.

En el logro de este fin, la reparación del despojo masivo de tierras a la población desplazada juega un rol esencial. En efecto, la distribución de la propiedad de la tierra constituye una de las causas estructurales más importantes del conflicto armado colombiano, así como uno de los factores que más ha contribuido a su permanencia y agudización[32]. A su vez,

---

31 *Idem.*

32 La desigualdad en la distribución de la tierra en el país data del siglo XIX, cuando el Estado asignó grandes extensiones de tierras baldías a unos cuantos empresarios a cambio de recursos para solventar la deuda pública (al respecto, véase Saffon, M. P. "The Project of Land Restitution in Colombia: An Illustration of the Civilizing Force of Hypocrisy?", mimeo, 2009; Kalmanovitz, Salomón, y López Enciso, Enrique. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 55; Melo, Jorge Orlando. "Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)", en Ocampo, José Antonio (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta, 2007, p. 152. Sin embargo, dicha desigualdad se agravó sustancialmente como consecuencia del fracaso en llevar a cabo una reforma agraria significativa durante el siglo XX. Los dos principales intentos de reforma agraria se llevaron a cabo en los años treinta y sesenta, en los gobiernos de López Pumarejo y Lleras Restrepo, respectivamente, y a

el conflicto armado y el desplazamiento han agravado la concentración de la propiedad agraria, pues la apropiación de tierras ha constituido un objetivo fundamental de todos los actores armados ilegales, quienes ven en el control de la tierra no sólo ventajas militares, sino también un mecanismo para la legalización de sus activos ilegales, así como una fuente crucial de poder económico y político[33]. En total, según los cálculos de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la población desplazada abandonó o fue víctima de la usurpación de 5,5 millones de hectáreas de tierra, que corresponden al 10,8% de la superficie agropecuaria del país[34]. Esto significa que el despojo de tierras a la población desplazada ha magnificado sustancialmente la distribución desigual de la tierra en Colombia, que ya era dramática de por sí. En efecto, de 1984 a 2003, los predios de menos de veinte hectáreas pasaron de ocupar el 14,9% de la superficie del país a ocupar tan sólo el 8,8% de ella. En contraste, durante el mismo período, los predios de más de 500 hectáreas pasaron de ocupar el 32,9% de la superficie del país a ocupar el 62,6% de ella[35]. Más aún, los propietarios de estos últimos predios pasaron de representar el 0,55% del total de propietarios del país al 0,4% de ellos.

Ahora bien, aunque más de la mitad de los grupos familiares desplazados perdió tierras con motivo de su desplazamiento forzado, sólo un 18,7% de ellos era propietario formal de las tierras perdidas[36]. Por consiguiente, todos los demás grupos familiares que indicaron ser

---

través de las leyes 200 de 1936 y 135 de 1961 y 1 de 1968. Para su descripción y para un análisis crítico de sus fallas, véase Berry, Albert. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?", *Revista de Economía Institucional* vol. 4 No. 6, pp. 24-70, 2002. A su vez, este fracaso generó una serie de factores que serían cruciales para la emergencia del conflicto armado, tales como el descontento y la radicalización del sector campesino, y el desencadenamiento de reacciones represivas por parte de la élite gobernante.

33 Saffon. "The Project of Land Restitution in Colombia", *op. cit.*

34 Csppdf. *Décimo primer informe, op. cit*.

35 Este cambio tuvo lugar en detrimento no sólo de las pequeñas propiedades, sino también y especialmente de las propiedades medianas, que pasaron de representar un 52,2% de la superficie de la tierra a un 28,6% de ella. Véase Salgado, C. "Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada", 2009, en prensa.

36 Csppdf. *Décimo primer informe*, *op. cit.*

dueños de su tierra son propietarios informales con derechos inciertos o precarios sobre ella[37]. Lo anterior significa que el fenómeno de contrarreforma agraria que ha tenido lugar en las últimas décadas del conflicto colombiano no sólo es problemático por haber acentuado marcadamente la concentración de la propiedad rural en manos de unos pocos, sino porque lo ha hecho en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad, tanto desde el punto de vista de su perfil socioeconómico como del de la falta de protección de sus derechos sobre la tierra. Esta situación es aún más problemática, pues, a pesar de la centralidad de la lucha por la tierra, el Estado colombiano no ha enfrentado adecuadamente el problema de la desigual distribución de la tierra, no ha protegido a los poseedores rurales del despojo ni ha garantizado la restitución o compensación de las tierras usurpadas.

Desde los años sesenta no ha existido ningún esfuerzo significativo de parte del Estado por implementar una reforma agraria. De otra parte, durante mucho tiempo, la práctica sistemática de despojo de tierras a través de la violencia no fue enfrentada eficazmente por el Estado, que ignoró el problema hasta el punto de que en el país actualmente no existe un sistema de información completo, actualizado y coherente sobre los derechos sobre la tierra[38]. Esta situación ha ofrecido importantes incentivos para la apropiación violenta de tierras. En

[37] En efecto, según la ENV II, el 55% de los grupos familiares desplazados poseía tierra con anterioridad a su desplazamiento, y el 94% de ellos abandonó o transfirió sus tierras bajo presión como consecuencia del desplazamiento forzado. Sin embargo, de los grupos familiares desplazados que indicaron haber abandonado tierras con ocasión de su desplazamiento, 67,3% dijo ser propietario de la tierra, pero cuando se les preguntó por los documentos jurídicos que servían de sustento a su propiedad, sólo un 20,2% de ellos dijo tener escritura pública debidamente registrada, que es el requisito jurídico necesario para ser considerado propietario de un bien inmueble en Colombia. Además, un 7,6% de los grupos familiares encuestados dijo tener un título colectivo sobre la tierra. Csppdf. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada*, *Séptimo informe a la Corte Constitucional*. Bogotá, octubre de 2008.

[38] De hecho, el sistema de registro de la tierra (catastro) es extremadamente obsoleto: muchas áreas del país no tienen ninguna formación catastral porque no han podido ser claramente identificadas o delimitadas, la información de aquellas áreas que sí tienen formación catastral fue actualizada por última vez a nivel nacional en 1994, y para el 2007 un 54% de los registros prediales no había sido actualizado.

efecto, los actores armados pueden "legalizar" fácilmente las tierras usurpadas, especialmente cuando las personas que las ocupan tienen derechos inciertos o precarios sobre ellas[39]. A su vez, la adquisición de títulos jurídicos sobre las tierras usurpadas impone grandes obstáculos a la aplicación de la figura de extinción de dominio y a la investigación penal de los usurpadores, pues dificulta la posibilidad de retrotraer las operaciones jurídicas hechas sobre los predios. Por consiguiente, la apropiación y posterior legalización de tierras puede lograrse con un riesgo muy bajo. Finalmente, durante muchos años el Estado no previno ni castigó eficazmente la apropiación ilegal de la tierra[40]. Además, aún no existe ningún procedimiento judicial o administrativo especial para garantizar la restitución de las tierras despojadas a las víctimas de desplazamiento[41].

Además, la información del catastro se ve contradicha y no ha sido unificada ni sistematizada con otras fuentes oficiales, como las administradas por notarías y por el Ministerio de Agricultura, y sólo incluye información sobre los derechos reales sobre la tierra, excluyendo así importantes derechos personales como la posesión, la ocupación y la tenencia, y no más da cuenta de los propietarios nominales y no reales de los predios, lo cual significa que ignora el impacto que han tenido sobre la distribución real de las tierras las complejas operaciones jurídicas que han llevado a cabo los actores armados sobre las tierras para "legalizar" su tenencia y evitar su persecución judicial, tales como el testaferrato. Véase, Saffon, M. P. *Poder paramilitar y debilidad institucional. El paramilitarismo en Colombia: un caso complejo de incumplimiento de normas.* Tesis de maestría, Bogotá, Universidad de los Andes, 2006; Salinas, Yamile. *Derecho a la propiedad y posesiones de las víctimas. Retos para la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado*, 2009, en prensa; Corte Constitucional, Auto 008 de 2009.

39 Saffon. "The Project of Land Restitution in Colombia", *op. cit.* La legalización se ha llevado a cabo a través de estrategias tales como: la falsificación de escrituras sobre tierras no registradas, el soborno o la coerción de funcionarios públicos para lograr su registro, la compra de tierras a bajos precios mediante amenazas y el uso de testaferros, y la aplicación de figuras jurídicas originalmente pensadas para proteger a los poseedores de tierras, como la prescripción y la falsa tradición. Véase, Saffon, *Poder paramilitar y debilidad institucional, Ibid.*

40 Sólo en el año 2000, el gobierno decidió crear el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, el cual, a pesar de tener un gran potencial, hasta la fecha ha producido muy pocos resultados, pues sus beneficiarios no ascienden a más del 3% de la población desplazada y la mayoría de ellos no son desplazados, sino personas cuyas tierras se encuentran en áreas declaradas en riesgo de desplazamiento.

41 El sistema legal colombiano permite que los individuos reclamen la restitución de la tierra arbitrariamente despojada o la compensación de su valor a través de

Ante a un panorama como el descrito, la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado de personas por concepto de la usurpación de sus tierras tiene un inmenso potencial de transformación democrática. En efecto, la insistencia en la reparación de las tierras usurpadas puede garantizar su efectiva recuperación, lo cual contribuiría enormemente a contrarrestar los efectos de la contrarreforma agraria acaecida en las últimas décadas. Pero, además, existen mecanismos a través de los cuales las tierras recuperadas podrían ser utilizadas para lograr la reparación de las víctimas, garantizando al mismo tiempo la transformación de las relaciones de poder y las desigualdades que permitieron su usurpación masiva y sistemática, así como la inclusión democrática de quienes la sufrieron.

Como se mencionó previamente, tradicionalmente los estándares internacionales y nacionales en materia de reparación de víctimas de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario han otorgado un lugar privilegiado a las medidas de restitución. Ese privilegio es particularmente acentuado en materia de desplazamiento forzado de personas, pues, de conformidad con los estándares sobre la materia, la restitución de tierras, viviendas y patrimonio es el "medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento"[42]. A primera vista, la insistencia en la restitución podría considerarse incompatible con el enfoque de transformación democrática de las reparaciones, pues su principal objetivo parecería ser devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban

procesos judiciales ordinarios. Sin embargo, dado el carácter masivo y sistemático del despojo de tierras en el conflicto colombiano, estos procesos resultan insuficientes para garantizar la restitución de la tierra a todas las víctimas, por lo cual la implementación de un sistema especial parece necesaria. Véase, al respecto, Corte Constitucional, Auto 008 de 2009.

42 Principio 2.2 de los "Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas", Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005. Véanse también los "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos" de las Naciones Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998. En el mismo sentido, véase, en el ámbito nacional, Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007. De acuerdo con Williams, el privilegio especial de la restitución en los estándares internacionales en materia de desplazamiento forzado se explica, de un lado, por la importancia esencial que tiene la restitución de estos bienes para garantizar el retorno de la

con anterioridad a la violación, incluso si esa situación se caracteriza por la precariedad material y/o la exclusión social o política.

Sin embargo, en un contexto como el colombiano, en el cual el despojo de tierras perpetrado por los actores armados ha afectado sistemáticamente a los sectores más excluidos de la población y ha exacerbado la concentración de la propiedad de la tierra, la restitución podría contribuir –en lugar de ser un obstáculo– al logro de una distribución más equitativa de la tierra. En efecto, una política de restitución de tierras eficaz y bien implementada podría tener un profundo efecto en la estructura de la propiedad rural en Colombia. En un país en el cual nunca se ha llevado a cabo efectivamente una reforma agraria, tendría un impacto importante la súbita recuperación de casi el 11% de la superficie agrícola del país (equivalente a los 5,5 millones de hectáreas que, según se calcula, fueron usurpadas a la población desplazada) y su entrega a las más de tres millones de víctimas de desplazamiento forzado, la mayoría de las cuales actualmente viven en condiciones de extrema pobreza.

Así las cosas, en un escenario en el cual las atrocidades a ser reparadas han servido para agudizar la desigualdad y la exclusión sociales, la restitución puede convertirse en una herramienta muy importante de transformación democrática. En Colombia, esta herramienta resulta de singular importancia, pues tiene unas bases normativas más sólidas que la reforma agraria[43], y además posiblemente genera un menor grado de resistencia entre las élites económicas que se benefician de la

población desplazada a sus lugares de origen, y de otro lado, por la estrecha relación que existe entre la garantía de tal restitución y la protección no sólo del derecho a la propiedad privada, sino especialmente del derecho a la vivienda digna. Williams, R. "El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional", en ICTJ (ed.), *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*. Bogotá, ICTJ, 2008.

43 El derecho a la reparación, y en especial el derecho a la restitución de tierras despojadas, se encuentra estipulado en normas jurídicas internacionales y nacionales de manera mucho más precisa que el principio redistributivo de justicia, que tiene una naturaleza mucho más política que jurídica.

desigual distribución de la tierra[44]. Esto podría explicar, al menos en parte, que en los últimos años las organizaciones de derechos humanos hayan insistido con mucha mayor vehemencia en la importancia de la restitución de tierras a las víctimas que en la redistribución de la propiedad rural desde una perspectiva más amplia.

Ahora bien, no se puede negar que los efectos redistributivos de una política orientada exclusivamente a la restitución de tierras siempre serán limitados, por más eficaz que sea la política en cuestión. En efecto, la restitución tiene límites claros para lograr la transformación estructural de la distribución de la propiedad agraria, ya que restringe su alcance a la protección de los derechos que con anterioridad se tenían sobre la tierra. Mediante la restitución, por sí sola, nunca podrá lograrse de manera completa el objetivo de distribuir la propiedad de la tierra de manera equitativa, pues ello requeriría disminuir la concentración de la propiedad de la tierra con respecto a muchos más bienes que aquellos que han sido despojados dentro del conflicto armado, y en particular dentro de su última etapa, así como beneficiar a muchas más personas pobres y sin acceso a tierras que a las víctimas del desplazamiento forzado. Por ello, la adopción del enfoque del potencial transformador de las reparaciones requiere tener conciencia de la necesidad de complementar las medidas de reparación con medidas de otro tipo, como reformas sociales y políticas de desarrollo tendientes a lograr la transformación democrática de las relaciones de poder y de desigualdad.

Además, es posible que la restitución de tierras no produzca mayores efectos de transformación democrática o incluso sea contraproducente para lograr ese fin. De hecho, en situaciones como la colombiana, resulta muy difícil probar los derechos previos de

[44] Es muy posible que un programa de restitución genere una resistencia mucho menor de parte de los grandes propietarios de tierra que una reforma agraria, ya que al menos desde el punto de vista teórico no implica una amenaza tan grande al *statu quo* de propiedad agraria y además encuentra fundamento en la idea, enteramente compatible con los intereses de los grandes propietarios, de que los derechos adquiridos sobre las tierras deben ser protegidos.

las víctimas sobre las tierras usurpadas y la efectiva existencia de una usurpación, en razón de la precariedad e incertidumbre de los derechos de las víctimas sobre las tierras, de la insuficiencia de información oficial sobre propiedad rural y del uso por parte de los victimarios de sofisticadas operaciones jurídicas para legalizar las tierras usurpadas, entre otras cosas. Más aún, en razón de la larga duración del conflicto armado colombiano y de su intrincada relación con la tierra, es muy posible que muchas de las tierras objeto de políticas de restitución hayan sido ocupadas por poseedores sucesivos, que a su vez pueden haber sido despojados de las mismas a través de desplazamientos forzados acaecidos en distintos momentos y que, por consiguiente, podrían presentar reclamos simultáneos de restitución. La solución de estos reclamos plantea un problema de gran envergadura para una política de restitución.

Por todas esas razones, es muy posible que un programa de restitución enfrente serios obstáculos para garantizar la devolución efectiva de dichas tierras a las víctimas de desplazamiento y despojo. Si esos obstáculos no son superados, entonces la implementación de un programa de esa naturaleza podría incluso contribuir a la legalización de tierras emprendida por los usurpadores de las mismas, ya que aquellas tierras que no fuesen objeto de restitución podrían fácilmente considerarse legalmente adquiridas, a pesar de que seguramente incluirían muchas tierras despojadas que no pudieron ser recuperadas por ausencia de pruebas.

Pero incluso asumiendo que un programa de restitución pudiera ser implementado eficazmente, la restitución también sería problemática para el enfoque de transformación democrática, ya que se preocupa más por los derechos pasados sobre las tierras que por las necesidades actuales de las víctimas, lo cual puede conducir a la toma de medidas regresivas en dos sentidos. Por un lado, en principio, la restitución admite la posibilidad de "reconstruir fortunas", ya que admite que ésta tenga lugar incluso si la devolución de tierras conduce a la concentración de la propiedad, y que las víctimas sean privilegiadas con esas medidas incluso si ello conduce a la desprotección de otras víctimas con derechos más precarios o de otros sectores más necesitados de la población[45].

En el contexto colombiano, es muy difícil que un resultado como ése pueda producirse, dado que las víctimas de desplazamiento forzado, que conforman la mayoría de víctimas del país y pertenecían a sectores marginados y vulnerables de la sociedad aun antes de su desplazamiento, lo cual hace poco posible que la restitución de sus tierras conduzca a la reconstrucción de fortunas; no obstante, la existencia teórica de esta posibilidad es en todo caso problemática. Por otro lado, como se ha mencionado ya en varias oportunidades, la restitución de tierras podría ser regresiva frente a víctimas que eran vulnerables y excluidas con anterioridad a la violación de sus derecho, como la población desplazada en Colombia, pues las devolvería a una situación de similar vulnerabilidad y exclusión, manteniendo intactos los factores que permitieron o facilitaron el desplazamiento forzado y el despojo de tierras.

Para impedir resultados como los antes mencionados, las medidas de reparación deberían exigir la recuperación efectiva de todos los bienes despojados, así como su destinación a la reparación de las víctimas y su uso prioritario para garantizar a éstas el acceso a tierras, pero no necesariamente la devolución del mismo bien a quien lo perdió, salvo en ciertas excepciones. En efecto, la recuperación efectiva de los bienes usurpados tiene un gran potencial para transformar radicalmente el mapa de distribución de la propiedad de la tierra en Colombia, teniendo en cuenta que las dinámicas de despojo de tierras de las últimas décadas han exacerbado significativamente los niveles de

[45] Justamente por esa razón, las medidas restitutivas implementadas en la República Checa con posterioridad al régimen comunista han sido criticadas, pues condujeron a la reconstrucción de la clase propietaria burguesa que existía antes del régimen, sin tener en cuenta los derechos de víctimas de usurpaciones cometidas con anterioridad a ese régimen, ni las necesidades de acceso a la propiedad de otros sectores más necesitados de la sociedad. Véase, al respecto, Williams, "El derecho contemporáneo a la restitución…", *op. cit.* Por una razón similar, como lo ilustra Elster, muchos programas de reparación implementados en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, como el francés y el noruego, limitaron explícitamente la posibilidad de restituir "bienes suntuarios" y "fortunas de la preguerra". Según Elster, al excluir medidas regresivas de esa naturaleza, los programas dieron mayor importancia a las necesidades de las víctimas que a sus derechos previos sobre los bienes. Elster, J. *Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 170.

concentración de la tierra en manos de unos cuantos. Pero, además, el uso de esos bienes para garantizar el acceso de las víctimas a la tierra es de singular importancia en materia redistributiva, teniendo en cuenta que la mayoría de víctimas forma parte de sectores marginados y excluidos de la población y que sus dificultades para probar sus derechos o la ilegalidad de los despojos podrían impedir su acceso a tierras dentro de un marco restitutorio.

Así pues, como lo afirma sugestivamente Francisco Gutiérrez Sanín, podría lograrse una unión poderosa entre la política de lucha contra la criminalidad (que tiene como uno de sus principales objetivos la recuperación de bienes ilegalmente obtenidos, a través de la extinción de dominio) y la política de redistribución de tierras[46], sin caer en las posibles trampas impuestas por los obstáculos a la restitución. Desde esta perspectiva, la recuperación de tierras despojadas debería convertirse en un objetivo primordial del Estado, y deberían implementarse medidas para superar las barreras que hasta la fecha han impedido que figuras orientadas a ese fin, como la extinción de dominio, sean eficaces[47].

Una vez recuperadas las tierras, el acceso de las víctimas a ellas no se vería limitado por las barreras impuestas por la ausencia de información, la precariedad de los derechos sobre la tierra, la dificultad de probar el despojo o la existencia de múltiples poseedores sucesivos, pues dicho acceso sería garantizado a todas las víctimas de desplazamiento y despojo de tierras que probaran sumariamente su condición de tales. Adicionalmente, la prioridad de las víctimas en el acceso a las tierras recuperadas no se determinaría con base en la tenencia de derechos más ciertos y sólidos sobre las mismas, sino más bien con base en el grado de vulnerabilidad y, por ende, en la necesidad más o menos urgente de las víctimas de acceder a una fuente de ingresos. Igualmente, para

---

[46] Gutiérrez Sanín, F. *Extreme inequality: a political consideration. Rural policies in Colombia, 2002-2009*, 2009, mimeo.

[47] Al respecto, véase también *Idem.* Esas barreras están especialmente relacionadas con la imposibilidad de retrotraer las sofisticadas operaciones jurídicas realizadas sobre los bienes usurpados.

tener potencial de transformación democrática, la extensión y el tipo de tierra recibida por las víctimas dependería esencialmente de sus necesidades actuales y no de sus derechos previos.

Pero, adicionalmente, desde esta perspectiva, la asignación de tierras recuperadas buscaría combatir los factores que hicieron posible que las víctimas sufrieran el desplazamiento y el despojo de sus tierras, mediante mecanismos tales como: el reconocimiento de derechos más ciertos y menos precarios sobre las tierras asignadas que los que se tenían con anterioridad (y que muy posiblemente hicieron que las víctimas fueran el blanco privilegiado del desplazamiento forzado y de la usurpación de tierras); la asignación prioritaria de derechos sobre las tierras recuperadas a las víctimas que forman parte de sectores que tradicionalmente se han visto excluidos o marginados del acceso a la titularidad de tierras, tales como las mujeres; el establecimiento y el respeto de topes mínimos y máximos de extensión de la propiedad rural (con el fin de evitar la asignación de tierras improductivas y la concentración de la tierra); el establecimiento de garantías de seguridad suficientes para que las víctimas beneficiarias que se reubiquen en las tierras asignadas no sean víctimas de nuevos desplazamientos y despojos; la provisión de asistencia técnica y económica a los beneficiarios de la restitución para que desarrollen capacidades productivas que les permitan efectivamente utilizar las tierras asignadas como medio de supervivencia y generación de ingresos.

Una perspectiva como esta no necesariamente va en contra de los estándares internacionales y nacionales en materia de reparación, ni del lugar privilegiado otorgado a la restitución por esos estándares. En efecto, los beneficiarios de la asignación de tierras recuperadas se identificarían con base en su condición de víctimas y en los derechos previos que les fueron violados, y en esa medida la reparación de los daños sería aún la fuente normativa de sus reclamos de acceso a la tierra. No obstante, estos reclamos serían satisfechos con un propósito más orientado al presente que al pasado, consistente en garantizar la no repetición de las atrocidades y en satisfacer las necesidades de las víctimas. Así las cosas, la distinción entre el título o la fuente del derecho

a la reparación y el propósito de las medidas de reparación, previamente desarrollada en este capítulo, es enteramente aplicable aquí. Como la asignación de las tierras recuperadas siempre tendría como fuente el daño sufrido, podría tener una orientación o bien restitutiva, que tuviera como principal objetivo devolver a las víctimas exactamente las mismas tierras que perdieron con los mismos derechos que tenían sobre ellas, o bien transformadora, que tuviera como principal objetivo contribuir a una distribución más equitativa de la tierra.

Más aún, el lugar privilegiado otorgado a la restitución por los estándares de reparación podría reforzar la perspectiva transformadora de las reparaciones, al ofrecer una fuente normativa clara y sólida para el deber del Estado de recuperar las tierras despojadas. Ese deber dejaría de encontrar fundamento en principios más políticos, como la importancia de eliminar las fuentes de enriquecimiento de la criminalidad (propia de la extinción de dominio) o la necesidad de combatir la concentración de la tierra (propia de la reforma agraria), para basarse en el imperativo internacional y nacional de devolver a las víctimas de crímenes atroces los bienes despojados o perdidos con motivo de su victimización. En efecto, esta devolución se garantizaría, lo que sucede es que el uso de los bienes sería regulado de forma tal que no sólo cumplieran con el propósito restitutivo, sino que además cumplieran importantes funciones redistributivas.

Ahora bien, existen ciertos casos excepcionales en los cuales la restitución de la tierra perdida debería aún mantenerse como posibilidad. Se trata de aquellos en los cuales el vínculo de las víctimas con la tierra despojada es tan cercano que sus derechos se verían vulnerados si la restitución no se privilegiara. Esos casos incluyen evidentemente a las minorías étnicas del país, que tienen un vínculo especial con la tierra, porque sus cosmovisiones les otorgan en muchos casos un rol esencial y porque su supervivencia depende en buena medida de la conservación de su tierra. Y también es posible que incluyan a algunas comunidades campesinas que, por tener un vínculo particularmente fuerte con la tierra despojada, insistan en regresar a ella y no ser reubicadas en ninguna otra.

Sin embargo, es muy posible que estas comunidades constituyan una excepción y no una regla. Como lo indica la ENV I, en la actualidad sólo un 3,1% de los grupos familiares desplazados que aparecen en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) desea retornar a su lugar de origen[48]. Si bien es necesario analizar este dato con cautela, pues la bajísima intención de retorno puede obedecer en muchos casos a la inexistencia de condiciones de seguridad básicas para que las víctimas consideren que pueden regresar sin sufrir nuevos desplazamientos, el mismo es diciente en el sentido de que las víctimas podrían estar dispuestas a aceptar otras formas de reparación de sus tierras diferentes de la restitución. Pero, además, muchas víctimas pueden no tener una preferencia fuerte por regresar a la tierra que ocupaban con anteriorioridad a su desplazamiento, dado que una parte importante de la población desplazada está conformada por colonos que posiblemente no tienen vínculos profundos con esa tierra. Además, es probable que las víctimas estuvieran más dispuestas a aceptar como reparación tierras distintas a las despojadas si éstas fuesen en todo caso recuperadas efectivamente de los actores que las usurparon y si las nuevas tierras fuesen entregadas con derechos más ciertos y sólidos y con garantías para su desarrollo productivo.

En los casos en los que la restitución fuese privilegiada como medida de reparación, algunos mecanismos podrían implementarse para garantizar su potencial de transformación democrática, tales como: la garantía de acceso a la restitución no sólo a las víctimas que eran propietarias formales, sino también a aquellas que eran propietarias informales, así como poseedoras, tenedoras y ocupantes; el establecimiento de reglas probatorias que flexibilicen los requisitos exigidos para demostrar los derechos previos sobre las tierras; la solución de conflictos entre poseedores con base en el criterio de la mayor vulnerabilidad y necesidad de las víctimas, entre otras.

---

48 Véase Csppdf, *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Sexto informe a la Corte Constitucional*. Bogotá, junio de 2008.

4. Consideraciones finales

Como hemos visto, la reparación de violaciones masivas y protuberantes de los derechos humanos en sociedades desiguales plantea desafíos no sólo prácticos, sino también normativos y conceptuales enormes, pues es un imperativo ético y jurídico intentar reparar lo más integralmente posible a las víctimas, pero subsisten perplejidades sobre cómo lograr ese propósito. No parece justificado ni conveniente trasladar mecánicamente los estándares sobre reparación, que fueron construidos judicialmente para casos individuales aislados en sociedades bien ordenadas, al diseño de estrategias de reparación masiva en sociedades que intentan escapar de un pasado de terror y de desigualdades profundas[49]. Este traslado puede ser tan polémico e incluso tan contraproducente que algunos autores, como Pablo Kalmanovitz, consideran que las estrategias justas en situaciones de posconflicto deben estar orientadas esencialmente por criterios de justicia social distributiva y no por consideraciones de justicia correctiva, que inspiran usualmente las políticas de reparación[50].

Esa visión es importante, pues muestra la necesidad de pensar más apropiadamente el problema de la reparación en estas difíciles situaciones y de articular los problemas de justicia correctiva y justicia distributiva en esos casos. Pero la solución de Kalmanovitz de hacer prevalecer la dimensión distributiva en las situaciones de posconflicto parece problemática, pues ignora las demandas específicas de reparación de las víctimas, que no sólo son justas, sino que tienen hoy un respaldo jurídico que no se puede ni debe ignorar. Por ello creemos que la noción de reparaciones transformadoras puede tener mayor potencial democrático, pues busca articular las tareas, necesarias y justas, de resarcir el dolor y sufrimiento de las víctimas, con las tareas, igualmente necesarias y justas, de construir una sociedad democrática más equitativa e incluyente.

---

[49] Pablo De Greiff ha enfatizado con vigor y acierto este punto, que compartimos. Veáse De Greiff P. "Introduction", en De Greiff, P (ed.), *The Handbook of Reparations Manual de reparaciones*. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 13-14.

[50] Véase Kalmanovitz, P., *op. cit.*

Mecanismos de reparación en perspectiva comparada

Aura Patricia Bolívar Jaime[1]

Con ocasión del proceso de negociación con los grupos armados ilegales, especialmente los paramilitares, que se viene adelantando en Colombia desde hace aproximadamente seis años, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación se han consolidado como un tema central en el debate colombiano. Particularmente, el derecho a la reparación integral de las víctimas de crímenes atroces, uno de los temas más sensibles en la discusión actual, resulta de obligatoria observancia, pues incorpora el deber de los Estados de reconocer el sufrimiento ocasionado a las víctimas y, por ende, de restablecer su dignidad. En este contexto, el objetivo de este artículo es presentar los diferentes mecanismos que contribuyen a reconocer el derecho a la reparación, perfilados en algunas experiencias internacionales de justicia transicional. Con ello se busca extraer algunas lecciones en la materia que puedan resultar útiles para el caso colombiano.

Con este propósito, el texto se divide en tres apartados. En el primero se presentan algunas aclaraciones en torno a la definición del derecho a la reparación integral, sus modalidades y las formas de hacerla efectiva, es decir, la reparación en sede judicial y administrativa. Posteriormente, se abordan los mecanismos de reparación implementados en procesos de justicia transicional, a saber, las comisiones de verdad, los programas administrativos de reparación de carácter masivo y las medidas de restitución de tierras, señalando los temas, características y dilemas centrales de cada uno de estos. Para ello, se hace uso de

[1] Abogada, especialista en Derecho Constitucional y candidata a Magíster en Derecho, de la Universidad Nacional de Colombia.

la información recogida a partir del análisis de 13 experiencias internacionales consideradas relevantes para el estudio[2]. Finalmente, se presentan algunas conclusiones en relación con la importancia de los mecanismos de reparación estudiados y su contribución, a efectos de extraer enseñanzas para el proceso colombiano.

1. Noción del derecho a la reparación

La noción clásica del derecho a la reparación, desarrollada esencialmente en el derecho internacional, entiende que ésta tiene lugar con el objeto de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes de ocurrida la violación de sus derechos[3]. Esta posición fue adoptada por el Tribunal Constitucional colombiano, que en sentencia C-370 de 2006 hizo referencia explícita a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) respecto de la responsabilidad estatal de reparar. Así, de acuerdo con la Corte: "al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación"[4]. En este mismo sentido, en la actualidad existe un amplio consenso en que el derecho de las víctimas a la reparación integral comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional

[2] Las experiencias seleccionadas para adelantar esta investigación fueron: Argentina, Chile, Perú, Guatemala, El Salvador, Alemania, Irlanda del Norte, Bosnia y Herzegovina, Ruanda, Sudáfrica, Sierra Leona, Uganda y Timor Leste.

[3] Así lo ha entendido, entre otras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual ha definido las reparaciones como todas aquellas medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, dependiendo su naturaleza y el monto del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Véanse, entre otros: CIDH. *Caso De La Cruz Flores*, Sentencia de 18 de noviembre de 2004, párr. 141; CIDH. *Caso Goiburú y otros*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 143; CIDH. *Caso Almonacid Arrellano y otros*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 137.

[4] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006, Magistrados Ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, fundamento 4.4.7.

en que ha incurrido, a saber, la *restitutio in integrum*, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición[5].

La *restitución completa* (*restitutio in integrum*) de los derechos afectados consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación, por medio de medidas que permitan el restablecimiento de los derechos de la víctima, entre otros, la ciudadanía, la libertad, la identidad, y la restitución de bienes y propiedades, el retorno al lugar de origen y la reintegración a su empleo. La *indemnización o compensación* busca reparar a las víctimas por los daños y perjuicios físicos y morales sufridos, así como por la pérdida de oportunidades, los daños materiales, la pérdida de ingresos, los ataques a la reputación y costos médicos. La *rehabilitación* tiene por objeto reducir los padecimientos físicos y

[5] El concepto de reparación y las modalidades que adopta este derecho pueden verse desarrollados en diversos instrumentos y jurisprudencia internacional. Véanse, entre otros: ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60 período de sesiones. *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Doc. E/CN.4/2004/57/Anexo/Apéndice 1, principios 16 a 25; Orentlicher, D. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60 período de sesiones. *Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad.* Doc. E/CN.4/2004/88, 2004; Bassiouni, M. C. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56 período de sesiones. *El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión.* Doc. E/CN.4/ 2000/62, 2000; Joinet, L. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49 período de sesiones. *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión.* Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, anexo II, principios 33 y 36, 1997; Van Boven, T. - ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45 período de sesiones. *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial*. Doc. E/CN.4/Sub. 2/1993/8, 1993. En sede jurisprudencial, véase: CIDH. *Caso Castillo Páez*. Sentencia del 27 de noviembre de 1998, párr. 48; CIDH. *Caso Blake*. Sentencia del 22 de enero de 1999, párr. 31. Conviene señalar que en Colombia, con ocasión del examen de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, la Corte Constitucional ha examinado el contenido del derecho a la reparación, otorgándole los mismos alcances señalados. Véanse las sentencias C-454 de 2006, fundamento 34; C-209 de 2007, fundamento 6.4; y C-1199 de 2008, fundamento 10.1.

psicológicos de las víctimas, por medio de medidas dirigidas a brindar atención médica, psicológica y psiquiátrica, que permitan el restablecimiento de la dignidad y la reputación de las víctimas.

Las *medidas de satisfacción* incorporan la investigación y enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos, el conocimiento y la difusión de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos, la localización y entrega de los restos de los familiares muertos, el reconocimiento público del Estado de su responsabilidad, así como la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, la realización de homenajes y conmemoraciones a las víctimas, la instalación de placas y/o monumentos y los actos de desagravio a la memoria de las víctimas. Por último, están las *garantías de no repetición,* con medidas idóneas, de carácter administrativo, legislativo o judicial, tendientes a que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones de su dignidad. Dentro de esta categoría cabe mencionar aquellas medidas encaminadas a disolver los grupos armados al margen de la ley, la mayor regulación de las fuerzas armadas y tribunales militares, acompañada de una limitación a sus competencias, la capacitación en derechos humanos, el refuerzo de la independencia judicial, la derogación de leyes y, en general, las reformas institucionales.

Ahora, existen dos vías para acceder a la reparación: la judicial y la administrativa. Cada una de ellas enfatiza en uno u otro componente de la reparación. La reparación en sede judicial tiene lugar en las distintas jurisdicciones que establece cada país, de acuerdo con su normatividad. Así, por ejemplo, en Colombia existen cuatro escenarios ante los cuales es posible reclamar la reparación: la jurisdicción civil, la penal, la administrativa y la Ley de Justicia y Paz. De igual modo, es posible que las víctimas acudan ante jurisdicciones internacionales, tales como el sistema interamericano, europeo o africano, o ante Naciones Unidas.

Es importante señalar que tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos como las decisiones y/o jurisprudencia de distintos órganos internacionales de protección de éstos reconocen que el derecho a la reparación implica el derecho a una reparación integral, lo

que supone el derecho de la víctima al restablecimiento –cuando ello es posible– de su condición previa a la violación, a una compensación por los daños sufridos a causa de la violación del derecho o de los derechos y a la rehabilitación. Del mismo modo y en innumerables decisiones, se han incorporado medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Además, estos organismos han entendido que la satisfacción plena y adecuada del derecho a la reparación integral debe garantizar que la reparación sea proporcional a la violación sufrida, a su gravedad y a los daños padecidos. En este sentido, tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos como las decisiones de distintos órganos internacionales de protección hacen referencia a la obligación de garantizar una reparación proporcional, adecuada y justa.

Por su parte, la reparación en sede administrativa presenta algunas similitudes con la reparación en sede judicial, aunque al mismo tiempo tiene sus especificidades[6]. Para el presente estudio resulta útil señalar algunas de estas particularidades, presentando a su vez las distinciones más sobresalientes. Así, en principio, las reparaciones en sede administrativa son generalmente diseñadas en el marco de un programa más amplio, que a su vez tiene lugar en un contexto de políticas adoptadas por los gobiernos, en períodos de transición o posconflicto, para hacer frente a violaciones masivas de los derechos humanos. Como consecuencia de ello, el universo de destinatarios de estos programas es mucho mayor del que suele presentarse en sede judicial. Ahora, si bien el propósito esencial de estos programas es restituir los derechos de las víctimas, reconocer su condición de ciudadanos con plenos derechos –lo que implica necesariamente una transformación de su situación de vulneración– y recuperar el tejido social, los programas de reparación ponen mayor énfasis en los componentes de restitución, compensación y rehabilitación. En consecuencia, estos programas se alejan en la práctica de su propósito de restablecer el tejido social y de restaurar la confianza entre los ciudadanos y entre éstos y las instituciones del Estado, lo cual necesariamente requiere la implementación de medidas de satisfacción

[6] Véase De Greiff, P. "Justice and Reparations" ["Justicia y Reparaciones"], en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations* [*Manual de reparaciones*]. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 451-477.

y garantías de no repetición. Por este motivo, como ha sido afirmado por Pablo de Greiff[7], es importante que los programas de reparación posean *coherencia* tanto interna como externa[8], a fin de que se satisfagan en mayor medida las expectativas de las víctimas y en consecuencia se generen lazos de confianza en el Estado.

Por su parte, la reparación en sede judicial pone el acento en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, lo que obliga a examinar las violaciones caso por caso. En este orden de ideas, las medidas ordenadas no sólo están ligadas a la restitución, compensación y rehabilitación de la víctima, sino que implican la revelación de la verdad, la petición de disculpas públicas, el enjuiciamiento o sanción de los responsables de los crímenes y el adelantamiento de reformas institucionales[9].

Ahora bien, el criterio de "compensación en proporción al daño sufrido" o "plena restitución", propio de la reparación en sede judicial, no resulta viable en casos de violaciones masivas, por cuanto no existe la posibilidad de determinar con exactitud la proporción del daño sufrido o la cuantificación del daño en sí mismo y porque las posibilidades de realización en países en transición son muy bajas debido a la escasez de recursos financieros. A esto se añade que las violaciones sufridas en contextos de conflicto son de tal magnitud y gravedad que hacen imposible que los daños sufridos sean reparados, como el caso de la pérdida de un ser querido, la tortura, la desaparición, la violación sexual, donde es irrealizable la aplicación del criterio de restitución plena y donde cualquier compensación resulta inútil a efectos de borrar las consecuencias del daño sufrido.

---

7 Véase De Greiff, P. "Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 17. Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2006, pp. 187 y 188.

8 La coherencia interna se refiere a la relación entre los diferentes tipos de beneficios adjudicados por un programa de reparaciones, a fin de que se apoyen unos a otros internamente, y la coherencia externa expresa la exigencia de que los esfuerzos de reparación se presenten en una relación estrecha con otros mecanismos transicionales, entre otros, la justicia penal, la narración de la verdad y la reforma institucional. *Idem*.

9 De Greiff. "Justice and Reparations", *op. cit.*, p. 454.

Finalmente, un programa administrativo de reparaciones puede permitir a las víctimas mayores posibilidades de acceder a una reparación, por cuanto los procesos suelen ser más rápidos, económicos y con una menor carga probatoria exigida a las víctimas. Sin embargo, y debido a su carácter masivo, estos programas establecen tarifas considerablemente menores a las concedidas en sede judicial, pero no suelen ir acompañados de medidas de mayor alcance, que eviten la repetición de los hechos de violencia. Lo deseable entonces es diseñar estos programas de manera paralela al establecimiento de reformas institucionales y medidas de no repetición, tal y como ha sucedido en algunas experiencias, en las cuales tuvieron lugar reformas constitucionales, al sistema judicial, de policía, a las fuerzas militares, entre otras.

Ahora, a pesar de las diferencias de la reparación en sede judicial y administrativa, es posible señalar que ambas comparten una vocación restitutoria, la cual se manifiesta en su propósito de restituir los derechos de las víctimas a fin de que retornen a su condición de ciudadanos o la adquieran por primera vez y, por ende, se reconozcan como individuos cuyos derechos fueron vulnerados.

Sin embargo, como se hizo explícito en el capítulo anterior[10], esta concepción de reparación resulta insuficiente en contextos en donde la situación anterior a la violación se caracteriza por la pobreza, la exclusión y la discriminación. Así, en algunas experiencias estudiadas, estas condiciones dieron lugar o acentuaron el conflicto, circunstancia que obliga a considerar tales elementos a la hora de diseñar mecanismos efectivos a fin de alcanzar la paz y de consolidar la democracia. Por tal razón, se ha incorporado el concepto de reparación con carácter o potencial transformador de las relaciones de exclusión, las cuales están en la base del conflicto colombiano[11].

---

[10] Véase, específicamente, el capítulo de R. Uprimny y M. P. Saffon en este volumen.

[11] Véase Uprimny, R. y Saffon, M. P. *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado*, Bogotá, DejuSticia, 1 de junio de 2007. En línea: http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=350

Lo anterior impone examinar los mecanismos de reparación teniendo en cuenta los componentes de este derecho, así como su contribución a efectos de transformar las relaciones de exclusión y discriminación. A continuación procederé con la presentación de los diferentes mecanismos de reparación utilizados en las experiencias internacionales seleccionadas.

2. Mecanismos de reparación adoptados en procesos de justicia transicional

Por regla general, los mecanismos de reparación buscan restituir las condiciones de dignidad de las víctimas y sus derechos. Sin embargo, a pesar de que cada uno de estos mecanismos logra potenciar algunos de los componentes de la reparación, es característico de cada uno de ellos tener ciertos límites que dificultan el alcance de una reparación integral para todas las víctimas de violaciones de derechos humanos.

En este texto se desarrollan fundamentalmente tres mecanismos, a saber: i) las comisiones de verdad; ii) los programas masivos de reparación; y iii) las medidas para la restitución de tierras. En relación con las comisiones de verdad, es importante señalar que si bien las comisiones no son en esencia un mecanismo de reparación, su importancia en la materia es innegable, por varios motivos. Primero, porque contribuyen a la búsqueda de la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica; segundo, porque permiten la recolección de datos relacionados con el número de víctimas, especificando su perfil –sexo, edad, profesión u ocupación, situación económica–, así como la identificación de las violaciones ocurridas y los daños ocasionados; tercero, porque promueven que los victimarios asuman su responsabilidad; y cuarto, porque algunas veces formulan recomendaciones en materia de justicia, reparación y reconciliación. En este sentido, el establecimiento de comisiones de verdad anteriores al diseño de un programa de reparaciones puede ser de gran utilidad a efectos de consolidar información útil en relación con los posibles beneficiarios del programa

de reparación, así como de las posibles medidas a implementar[12]. Por su parte, los programas masivos de reparación son políticas de orden estatal que tienen como propósito otorgar a las víctimas una reparación por los daños sufridos y las violaciones sistemáticas ocasionadas en el pasado. La procedencia de estos programas se ha derivado de recomendaciones formuladas por comisiones de verdad, de iniciativas legislativas o gubernamentales o de las demandas de las víctimas. Este texto busca presentar las características y dilemas de este mecanismo desde el momento en que diseña hasta su implementación, aclarando que la mayoría de experiencias estudiadas poseen más iniciativas aisladas de reparación que planes integrales.

Finalmente, teniendo en cuenta que en Colombia ha sido recurrente la práctica del desplazamiento forzado de personas, se examinan por separado las medidas de restitución de tierras y propiedades en estos contextos. Lo anterior con el objeto de comprender y dilucidar la centralidad que tiene este tema a efectos de resolver el conflicto y de diseñar programas de reparación de carácter integral y con potencial transformador.

2.1. Comisiones de verdad

Las comisiones de verdad se han consolidado como un eje central en los procesos de justicia transicional ya que son el principal medio de investigación e información de las violaciones ocurridas. Estas entidades se encargan en general de la investigación de patrones de abusos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. A partir del estudio adelantado, es posible distinguir distintos escenarios en relación con la competencia de las comisiones de verdad para presentar recomendaciones en materia

[12] Sobre este punto véase ONU, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnur). *Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones.* Nueva York y Ginebra, 2008.

de reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los cuales pueden ser clasificados de la siguiente manera[13]:

Tabla 1. Escenarios de competencias de las comisiones de verdad.

Comisiones sin atribución para presentar recomendaciones en materia de reparación, de conformidad con la ley, acuerdo o disposición que establece su creación		Comisiones con atribución para presentar recomendaciones en materia de reparación, de conformidad con la ley, acuerdo o disposición que establece su creación
Que no incorporaron recomendaciones en sus informes finales	Que incorporaron recomendaciones en sus informes finales	Perú Sudáfrica Chile
Uganda	Argentina El Salvador Guatemala Sierra Leona Timor Leste*	
Implementación de las recomendaciones emitidas por las comisiones de verdad por parte del gobierno		
Que no implementaron las recomendaciones	Que implementaron parcialmente las recomendaciones	
El Salvador Sierra Leona	Argentina, Perú** Guatemala, Chile Timor Leste, Sudáfrica	

* El mandato de la Comisión no establecía expresamente la competencia para formular recomendaciones en materia de reparaciones, aunque sí de asistencia a las víctimas para el restablecimiento de su dignidad, que es uno de los propósitos de la reparación. ** En Perú, el Congreso de la República aprobó el Plan Integral de Reparaciones conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, mediante la Ley 28592 de 2005. No obstante, a inicios de 2009 únicamente se ha implementado el plan de reparaciones colectivas.

[13] La clasificación sugerida en este apartado es producto de un intento inicial de elaboración de una tipología de comisiones de verdad que pueda ser útil para reflexionar sobre el caso colombiano. Debido a que la pretensión es examinar el grado de implementación de las recomendaciones, lo cual es un proceso dinámico y en curso, es razonable que alguna de la información incorporada pueda perder vigencia con el transcurso del tiempo.

Como puede observarse, en principio tenemos las comisiones que no poseían facultades para formular recomendaciones frente a aquellas que sí tenían tal competencia. A su vez, en el primer caso, encontramos dos escenarios: el de las comisiones sin facultades para presentar recomendaciones en materia de reparaciones y que de hecho no lo hicieron, y el de aquellas que no teniendo facultades presentaron recomendaciones en la materia. Uganda es el único ejemplo del primer escenario. Allí se estableció que la comisión únicamente debía investigar todos los aspectos relacionados con las violaciones de los derechos humanos, rupturas del Estado de derecho y abusos del poder, cometidos por los gobiernos, los agentes del Estado y sus agencias, estableciendo además las posibles vías para prevenir la repetición de los hechos[14].

Por su parte, las comisiones cuyos mandatos se limitaban al esclarecimiento de la verdad y, en algunos casos, a la presentación de recomendaciones dirigidas al logro de la reconciliación, pero que presentaron en sus informes finales una variedad de recomendaciones en materia de reparación, son fundamentalmente cinco. La primera de ellas es la de Argentina[15], donde la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) recomendó la continuación de las investigaciones por vía judicial, la expedición de normas que establecieran la entrega de asistencia económica, becas de estudio, asistencia social y puestos de trabajo a los hijos y/o familiares de personas desaparecidas durante la represión, así como medidas que concurrieran a superar los diversos problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas. Así mismo, sugirió: la aprobación de reformas legales que declararan como crimen de lesa humanidad la desaparición forzada de personas; el establecimiento de la enseñanza obligatoria de la defensa y difusión de los derechos humanos en centros educativos del Estado; el fortalecimiento y adecuación plena de los medios con que debe contar la

[14] The Amnesty Act of 2000, Legal Notice, No. 5, 16 de mayo de 1986.

[15] El artículo primero del Decreto 187 de diciembre de 1983 estableció que el objeto de la comisión era esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridas en el país en el período de la dictadura.

justicia civil para la investigación de oficio en relación con la violación de derechos humanos, y la derogación de legislación represiva[16].

En segundo lugar, en El Salvador[17] la comisión señaló que la justicia no se agotaba en sanciones, sino que reclamaba reparación. Así, de acuerdo con el informe "De la locura a la Esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador" de la Comisión de la Verdad, las víctimas y sus familiares tienen derecho a una reparación material, para lo cual sugería la creación de un fondo especial con facultades para compensar material y adecuadamente a las víctimas de la violencia en el más breve plazo, el cual se financiaría con un aporte del Estado y, dadas las condiciones del país, una contribución considerable de la comunidad internacional. Además, se recomendaron algunas medidas de reparación moral, como la construcción de un monumento nacional en San Salvador con los nombres de todas las víctimas del conflicto identificadas; el reconocimiento de la honorabilidad de las víctimas y de los graves delitos de los que fueron objeto y el establecimiento de un feriado nacional recordatorio de las víctimas del conflicto y de afirmación de la reconciliación nacional. Han pasado aproximadamente 16 años desde la presentación del informe y aún no ha sido puesta en ejecución ninguna de las recomendaciones de la comisión de verdad y reconciliación. Esta falla es notable, considerando el elevado número de víctimas de violencia y represión política por parte del Estado de El Salvador durante los 12 años del conflicto y la existencia de un poder político y una fuerza militar que patrocinó y/o ejecutó un significativo porcentaje de las violaciones de los derechos humanos ocurridas en este país.

En Guatemala se dio lugar a dos comisiones. La primera establecida fue la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que en su

---

16 Véase Conadep. Informe *Nunca Más*, de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas, 1984. En línea: http://www.nuncamas.org/investig/articulo/nuncamas/nmas0001.htm.

17 El Acuerdo de México del 27 de abril de 1991 y documento anexo al acuerdo.

informe final "Guatemala: Memoria del silencio"[18] estableció como responsabilidad del Estado guatemalteco la elaboración y promoción de una política de reparación a las víctimas y sus familiares que permitiera la dignificación de éstas, la garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento armado y el respeto de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos. En este sentido, recomendó la creación de un programa nacional de reparaciones que incorporara medidas individuales y colectivas, tales como la restitución material, particularmente en el caso de la tierra; la indemnización o compensación económica; la rehabilitación y reparación psicosocial, y la satisfacción y dignificación individual con acciones de reparación moral y simbólica. De igual modo, la Comisión agregó algunos comentarios frente a los beneficiarios, la estructura del programa, su financiación y el período de vigencia[19].

Por su parte, entre noviembre de 1995 y abril de 1998, la Iglesia Católica lideró el Proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (Rehmi). Como producto de este trabajo, en 1998, antes de la presentación del informe de la CEH, fue emitido el informe "Guatemala: Nunca más"[20], mediante el cual se recomendó mitigar el daño de las víctimas con medidas de resarcimiento económico, social y cultural, que compensaran en parte las pérdidas y daños ocasionados. En este sentido, de acuerdo con la comisión, el Estado debía ordenar medidas de restitución, que compensaran a los sobrevivientes por las siembras, animales, semillas, instrumentos de trabajo, símbolos y pertenencias destruidas, y las pérdidas de la tierra, entre otros; medidas de indemnización y medidas de reparación relacionadas con las necesidades de los niños y jóvenes, especialmente de aquellos que quedaron huérfanos o no tuvieron oportunidades de educación debido a la gran necesidad material en

---

18 El Anexo III del Acuerdo de Oslo del 23 de junio de 1994.

19 Véase CEH. Informe *Guatemala: Memoria del Silencio.* 1999. En línea: http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/spanish/toc.html.

20 Véase Rehmi. Informe *Guatemala: Nunca Más*, 1998. En línea: http://www.odhag.org.gt/infremhi/

que quedó la familia; medidas de atención a las víctimas y reparación moral, y medidas de restitución de la verdad y la memoria colectiva de las víctimas, como la declaración de responsabilidades del Estado, investigación de casos y declaraciones sobre desaparecidos, dignificación de las víctimas, exhumaciones y devolución de la memoria. Finalmente, la comisión consideró como medida urgente la realización de un catastro efectivo que ayudara a superar las ilegalidades e injusticias con que se tomaron decisiones sobre la delimitación de propiedades, procedimientos de venta, etc. Además, señaló que las poblaciones afectadas por la violencia deberían contar con asistencia gratuita de abogados de su confianza como parte de las garantías necesarias de restitución que forman parte del compromiso del Estado.

A diferencia de El Salvador, en Guatemala sí se implementó un Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), pero éste no fue producto exclusivamente del trabajo de la CEH, sino que tuvo muchos más referentes, hecho que generó que las recomendaciones emitidas por la comisión fueran atendidas de manera parcial. Más adelante se expondrán con mayor detalle algunos elementos del programa implementado en Guatemala.

En cuarto lugar, el informe final de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona[21] sugirió la creación de un fondo especial para las víctimas de la guerra. En materia de reparación, la comisión propuso la creación de un programa gratuito de cuidado en salud, en el cual se incluyera el desarrollo de centros de atención en cada distrito y atención psicológica; entrega de una pensión mensual a los adultos amputados y para las víctimas de otros daños en virtud de los cuales hubieren sufrido la reducción de un 50% o más de su capacidad productiva, y para las personas que hubieran sufrido violencia sexual; educación primaria

[21] El artículo XXVI, numeral 1 del Acuerdo de Paz de Lomé, señaló como objeto de la comisión "romper el círculo de violencia, proveer un foro para que las víctimas y los perpetradores de las violaciones de los derechos humanos contaran su versión de los hechos, con el fin de obtener un recuento del pasado que facilitara una genuina reconciliación. Adicionalmente, debía recomendar medidas para asegurar la rehabilitación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos (numeral 2)".

y secundaria gratuita para los niños víctimas del conflicto; proyectos de mejoramiento de la capacidad productiva; la rehabilitación en las áreas más afectadas por la guerra, mediante la inversión de capital y la asistencia técnica, previa consulta con las comunidades; reparaciones simbólicas que incluyeran a todas las víctimas del conflicto con medidas como disculpas públicas por parte de los perpetradores, reconocimiento por parte del gobierno del sufrimiento de los ciudadanos y la presentación de disculpas a las personas del país por todas sus acciones y omisiones, así como memoriales y ceremonias de conmemoración[22].

A la fecha, algunas de las víctimas han recibido asistencia de varias ONG nacionales e internacionales. Esta asistencia ha incluido facilidades médicas y terapéuticas, así como el acceso a microcréditos para comprar casa[23]. Asimismo, a partir del 2008, el Fondo de Consolidación para la Paz (Peacebuilding Fund) de la Comisión de Consolidación para la Paz de Naciones Unidas[24] (Peacebuilding Commission, PBC) ha otorgado tres millones de dólares (US$3.000.000) con el propósito de implementar las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona[25]. Con este propósito, desde diciembre de 2008, la Comisión Nacional para la Acción Social (Nacsa) dio inicio al proceso de registro de las víctimas de la guerra como paso preliminar para la ejecución del programa de reparaciones. Ibrahim Kamara Satti, coordinador de difusión para el programa de reparaciones, ha señalado que los beneficiarios del programa serán los amputados, víctimas de

---

22 Véase Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, *Informe final*, 2004.

23 Véase King, Jamesina *et al*. "Gender and Reparations in Sierra Leona: The Wounds of War Remain Open", en Rubio-Marín, Ruth (ed.), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Nueva York, Social Science Research Council - ICTJ, 2006, pp. 275-276.

24 La Comisión de Consolidación para la Paz (PBC) es un órgano asesor intergubernamental de las Naciones Unidas que apoya los esfuerzos de paz en los países que salen de un conflicto. Esta comisión reúne a todos los actores relevantes, incluidos donantes e instituciones financieras internacionales, gobiernos nacionales y países que aportan contribuciones; maneja los recursos y asesora y propone estrategias integradas para la recuperación de la paz después del conflicto. Página web: http://www.un.org/peace/peacebuilding/

25 Véase http://www.unpbf.org/docs/Sierra_Leone_PBF_Revised_Priority Plan_3July2008.pdf

violencia sexual, gravemente heridos, quienes perdieron a sus maridos como consecuencia de la guerra (viudas) y los niños[26].

Finalmente, el informe de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR)[27] de Timor Leste, instó al gobierno para que implementara un programa de reparaciones para las víctimas más vulnerables. La CAVR[28] diseñó un programa de reparaciones urgentes para asistir a las víctimas más vulnerables con diversas medidas, principalmente de prestación de servicios sociales. Se dirigía el programa a las víctimas de tortura; las personas con invalidez física o mental, total o parcial; víctimas de violencia sexual; viudas y madres solteras; niños afectados por el conflicto; y comunidades que sufrieron violaciones de los derechos humanos a gran escala. La comisión recomendó que el programa empezara con una lista de víctimas realizada por este órgano, seleccionadas y priorizadas atendiendo los siguientes criterios: empoderamiento, género y priorización basada en las necesidades. Adicionalmente, recomendó que el programa funcionara por un período inicial de cinco años, con la posibilidad de que se extendiera. En cuanto a los "métodos" para reparar, la CAVR estableció que debían ser desarrollados consultando a las víctimas, y que debían incluir: becas para niños menores de 18 años, hijos de madres solteras, incluyendo víctimas de violencia sexual y viudas de la guerra; apoyo a las madres solteras; apoyo a minusválidos, viudas y sobrevivientes de violencia sexual y tortura y apoyo a comunidades severamente afectadas, mediante reparaciones colectivas. Con miras a implementar y coordinar el programa propuesto, la CAVR recomendó la creación de un órgano de implementación.

---

[26] Ver Turay, Joseph. *Sierra Leone: Registration for War Victims Kicks Off*, diciembre de 2008. En línea: http://www.communicatingjustice.org/en/stories/02012009_sierra_leone_registration_war_victims_kicks

[27] La CAVR fue establecida por el gobierno interino de las Naciones Unidas y recibió su mandato por medio de la Untaet Regulation 2001/10. De conformidad con la regulación mencionada, la comisión debía formular recomendaciones relacionadas con la investigación de violaciones de los derechos humanos, asistencia a las víctimas para el restablecimiento de su dignidad, promoción de la reconciliación y promoción de los derechos humanos, entre otras.

[28] Véase, en línea: http://www.ictj.org/static/Timor.CAVR.English/11-Recommendations.pdf; http://www.etan.org/news/2006/cavr.htm

Es importante destacar que en Timor Leste el único programa de reparaciones implementado es el denominado Programa de Reparaciones Urgentes de la CAVR. Este empezó a ejecutarse en diciembre de 2003, cuando el mandato de la CAVR estaba llegando a su final, y se prolongó hasta marzo de 2004. Si bien algunas medidas ordenadas pueden considerarse como medidas de reparación[29], algunas de estas parecen adquirir las condiciones de asistencia humanitaria o de política social[30]. Por último, las demás recomendaciones hechas por la comisión en materia de reparación no fueron implementadas por el Estado.

Hasta aquí tenemos las comisiones de verdad sin facultades para presentar recomendaciones en materia de reparación. Un tercer y último escenario se integra por aquellas experiencias que incorporaron en el mandato de las comisiones la formulación de recomendaciones en materia de reparación, las cuales no fueron efectuadas o lo fueron parcialmente[31]. Este es el caso de Perú, Sudáfrica y Chile.

En el caso peruano, la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación[32] consideró, en primer lugar, que su misma existencia y el mandato que recibió de proponer reparaciones constituían ya el inicio de un proceso de resarcimiento y de dignificación de las víctimas. La comisión presentó un Programa Integral de Reparaciones que combinaba formas individuales y colectivas, simbólicas y materiales de resarcimiento y debía ser financiado por el Estado, pero también por la sociedad y la cooperación internacional. Este programa había de poner énfasis en las reparaciones simbólicas, el rescate de la memoria y la dignificación

---

29 Las compensaciones monetarias, la atención a víctimas con problemas serios de salud, que incluye el derecho a intervenciones y tratamientos médicos, dentro y fuera del país, talleres de sanación, entre otras.

30 Si bien las compensaciones monetarias son consideras como medidas de reparación, en Timor Leste pareciera que algunas de ellas tuvieron más la calidad de asistencia humanitaria o política social, por cuanto fueron destinadas esencialmente al cubrimiento de gastos médicos, al pago de pensiones escolares para hijos, cobertura de necesidades básicas y actividades de generación de ingresos.

31 Debido a que en estas experiencias se implementaron programas de reparación, no se hará alusión a su desarrollo en este apartado.

32 Artículo 2, numeral 3 del Decreto Supremo 065-2001-PCM.

de las víctimas; la atención a la educación y a la salud mental y las reparaciones económicas individuales y colectivas (programas de reconstrucción institucional, desarrollo comunal, servicios básicos y generación de ingresos). Por otro lado, la CVR consideró que una parte esencial del proceso de reparación era la justicia, razón por la cual exigió un ejercicio efectivo de la misma, tanto en lo que concierne a la reparación de los daños sufridos por las víctimas como en lo relativo al justo castigo a los perpetradores y el consiguiente fin de la impunidad. Finalmente, la CVR elaboró un Registro Nacional de Sitios de Entierro sobre la base de la información obtenida durante sus investigaciones. Así, al término de su mandato, la CVR registró 4.644 sitios de entierro en todo el país, habiendo realizado tres exhumaciones y constataciones preliminares en 2.200 de ellos[33].

En Sudáfrica se conformó una Comisión de Verdad y Reconciliación conformada por tres comités: el Comité de Amnistía (AC), el Comité de Violaciones de Derechos Humanos (CHRV) y el Comité de Reparación y Rehabilitación (CRR)[34]. El primero se encargaba de recibir y considerar las aplicaciones de la amnistía a los perpetradores y decidía si concederla o no, con la condición de que el perpetrador contara toda la verdad. El CHRV recibía las declaraciones de las víctimas en audiencias y recogía toda la información relacionada con ello, para desarrollar un panorama lo más completo posible de la naturaleza y extensión de las violaciones. Por último, la CRR tomaba la información de los otros dos comités y tenía dos funciones: i) establecer, con dicha información, quién calificaba como víctima para efectos de reparación, y ii) hacer recomendaciones al gobierno para las reparaciones urgentes y las finales.

Estas recomendaciones fueron presentadas al gobierno en el reporte final "parcial" de octubre de 1998 y giraban alrededor de cinco componentes: i) reparaciones urgentes para víctimas que requerían de inmediato alguna atención; ii) reparaciones individuales como pagos

---

[33] Véase el informe completo en la página web: http://www.cverdad.org.pe/pagina01.php

[34] Act 34 of 1995, "Promotion of National Unity and Reconciliation".

monetarios a las víctimas; iii) reparaciones simbólicas y medidas administrativas y legales, las cuales se usarían para restablecer la dignidad de las víctimas, y eran de tres tipos: individuales (emisión de certificados de defunción, exhumaciones, tumbas, etc.), comunales (renombramiento de calles, monumentos, conmemoraciones, etc.), nacionales (renombramiento de entidades públicas, día nacional de recuerdo, etc.); iv) medidas de rehabilitación comunal, que apuntaban a transformar los servicios en el país, con beneficios para las comunidades, por ejemplo, con desmilitarización, relocalización de personas desplazadas, entrenamiento de habilidades, construcción de centros de tratamiento locales, reforma educativa, construcción de colegios y vivienda, etc., y v) una reforma institucional general. La única política que tomó cuerpo de manera concreta y visible consistió en las reparaciones monetarias individuales.

Finalmente, en el caso chileno se encuentran dos comisiones. La primera es la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile[35], la cual presentó en su informe final una serie de propuestas de reparación agrupables en tres ítems: i) la reivindicación y reparación simbólica, que establecía la reparación pública de la dignidad de las víctimas, la reivindicación del buen nombre y la dignidad de cada una de ellas, el establecimiento de un monumento recordatorio que individualizara a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos y la construcción de un parque público en memoria de las víctimas y caídos; ii) recomendaciones de carácter legal y administrativo, tales como la definición de la situación jurídica en que se encontraban las personas detenidas desaparecidas, al no existir constancia de su suerte o destino, y el diseño y creación de un procedimiento especial de declaración de muerte de personas detenidas desaparecidas; iii) medidas relativas al bienestar social, entre las cuales se encuentran: una propuesta de pensión única para los familiares de las víctimas y caídos, la creación de un programa de atención especializada en salud, cuyos fondos y

[35] Creada mediante el Decreto Supremo 355 de la Subsecretaría del Interior del Ministerio de Justicia, el 25 de abril de 1990.

coordinación correspondían al Ministerio de Salud, y algunas medidas especiales de reparación en el plano educativo[36].

Por otro lado, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura[37] incorporó en su informe las siguientes recomendaciones:

Tabla 2. Recomendaciones de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.

Medidas de reparación individuales que van en directo beneficio de las víctimas	a. En el ámbito jurídico: • Eliminación de los antecedentes de las personas calificadas por procesos que hubieran sido objeto del pronunciamiento de la comisión. • Restitución de derechos civiles y políticos que deriven de penas accesorias dictadas en procesos respecto de los cuales la comisión se hubiera pronunciado.
	b. En el ámbito económico: • Pensión indemnizatoria. • Reparación en el ámbito de la salud, la educación y la vivienda.
Medidas simbólicas y colectivas	Garantías de no repetición y medidas de prevención: • Modificaciones a la legislación nacional, mediante la incorporación de normas de derecho internacional de derechos humanos que aspiran a garantizar que no se repitan violaciones a estos derechos. • Gestos simbólicos de reconocimiento público de lo ocurrido por parte de las instituciones del Estado. • Reconocimiento de la memoria mediante la declaración de los principales centros de tortura, como monumentos nacionales.

36 Véase informe completo en la página web: http://www.cverdad.org.pe/pagina01.php

37 Decreto Supremo 1.040 de la Subsecretaría del Interior del Ministerio de Justicia, del 26 de septiembre de 2003.

Medidas simbólicas y colectivas	• Creación de memoriales y sitios recordatorios de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y violencia política. • Difusión, promoción y educación en derechos humanos.
Medidas institucionales	• Creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos. • Resguardo y confidencialidad de la información recibida por el Instituto.

De lo examinado hasta aquí, se pueden extraer algunas conclusiones preliminares. La primera es la importancia de vincular las iniciativas de búsqueda de la verdad a través de las comisiones de verdad con otras medidas que persigan la reparación, entre otras, los programas administrativos masivos, a fin de que haya mayor diálogo y complementariedad entre las recomendaciones emitidas por las comisiones y las medidas establecidas en los programas. De no ser así, pueden repetirse experiencias de justicia transicional que incorporen como uno de sus instrumentos las comisiones de verdad, a pesar de que sus recomendaciones no sean finalmente atendidas por los gobiernos. Ello obviamente limita el campo de acción de las comisiones y su posibilidad de contribuir eficazmente con el restablecimiento de la democracia. Dos medidas pueden ser útiles para superar este inconveniente. La primera es el establecimiento de una entidad facultada para impulsar y hacer seguimiento a las recomendaciones planteadas por las comisiones y en la cual participen representantes del Estado y de la sociedad civil. Así fue sugerido por las comisiones de verdad de Perú, El Salvador, Timor Leste y Guatemala.

La otra medida que puede resultar idónea es la vinculación del personal que se encarga de establecer los mandatos y obligaciones de las comisiones de verdad con el personal que diseña los programas de reparación u otros. Si bien los programas de reparación son diseñados después de que han tenido lugar las comisiones de verdad, sería deseable que algunas personas que participan en las comisiones se vinculen en el proceso de diseño e implementación de medidas de reparación, a efectos de generar mayor articulación entre las medidas de verdad y

reparación y, por consiguiente, un mayor éxito en el diseño e implementación de estos mecanismos.

Por otro lado, es necesario establecer como uno de los objetivos de las comisiones la presentación de un plan articulado de reparaciones. Ello por cuanto en muchos casos es posible observar recomendaciones aisladas en materia de reparación que, a pesar de su importancia, no logran el objetivo central de plantear un programa que pueda reparar a un universo amplio de víctimas. Tal es el caso de Uganda y El Salvador.

En este mismo sentido, es fundamental reiterar la necesidad de incorporar en las comisiones análisis con enfoque diferencial, pues este permite reconocer especiales necesidades de protección de ciertos grupos de población que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad producto de inequidades estructurales de la sociedad. Tal es el caso de los niños y niñas, de los adultos, de las mujeres y de las minorías étnicas. Así, por ejemplo, en Sierra Leona se enfatizó en la necesidad de priorizar las reparaciones de ciertos grupos de víctimas, por considerarlas vulnerables, tales como aquellas que hubieran sufrido actos de violación, esclavitud sexual, mutilación genital y matrimonio forzado. En Guatemala, el informe "Guatemala, nunca más" incluyó varias recomendaciones respecto de la comunidad maya y los niños desaparecidos, aunque dejó por fuera a las mujeres víctimas de violencia sexual. En Timor Leste, la CAVR recomendó un programa de reparaciones que se centrara en beneficiar a las víctimas más vulnerables, principalmente a aquellas que seguían sufriendo las consecuencias de las violaciones sufridas, incluyendo en este grupo a las víctimas de violencia sexual, los niños afectados por el conflicto, y a las comunidades que sufrieron violaciones de los derechos humanos a gran escala. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú hizo énfasis en el impacto diferenciado de la violencia en las mujeres producto esencialmente de la violencia sexual que ellas sufrieron. En este orden de ideas, la comisión recomendó un plan integral de reparaciones que trazaba como enfoques transversales: el psicosocial, el participativo, el intercultural, el de equidad de género, y el simbólico.

Por otro lado, es importante que las comisiones se articulen con las medidas de justicia. En este sentido, se observa con preocupación la coexistencia de algunas comisiones de verdad con la expedición de leyes de indulto o amnistía, las cuales redujeron significativamente, en casi todos los casos, las posibilidades de investigación y sanción a los responsables de las violaciones, por lo menos en el mediato y mediano plazo. Así, por ejemplo, de las 13 experiencias estudiadas, nueve incorporaron leyes de amnistía, parcial o total: Argentina, Chile, El Salvador, Perú, Guatemala, Sudáfrica, Timor Leste, Sierra Leona y Uganda[38]. En cuatro de estos casos las amnistías fueron decretadas después de la presentación del informe final de la comisión de verdad (Argentina, Guatemala, Timor Leste y Uganda); en otros dos casos el trabajo de la comisión iba ligado al establecimiento de las amnistías (Sudáfrica, Comité de Amnistía, y Sierra Leona, Acuerdo de Lomé). En El Salvador la comisión entregó el informe poco tiempo después de expedida la ley de amnistía, y en los casos de Chile y Perú, las leyes de amnistía se expidieron mucho antes de conformadas las comisiones de verdad. En cuatro experiencias las leyes de amnistía fueron declaradas inconstitucionales después de un tiempo considerable, hecho que propició el inicio de investigaciones judiciales y la presentación de demandas para exigir reparación. Así sucedió en Argentina, Chile, Perú y Sierra Leona. Con todo, es importante aclarar que la amnistía sudafricana dista de ser la misma que la establecida en las otras experiencias. Ello

[38] Argentina: Ley 23492 de 1986, Ley 23251 y decretos presidenciales 1002 de 1989 y 2746 de 1990; Chile: Decreto Ley 2191 de 1978; El Salvador: Ley de Reconciliación Nacional (Decreto Legislativo 147 del 23 de enero de 1992) y Ley de Amnistía (Decreto 486 del 20 de marzo de 1993); Perú: Ley 26479 de 1995 y Ley 26492 de 1995 dictadas por el Congreso Nacional; Guatemala: Ley de Reconciliación Nacional (Decreto 145 de 1996); Sudáfrica: el Comité de Amnistías (AC) de la TRC recibía las aplicaciones de amnistías de los perpetradores y las estudiaba. Ellas se concedían a los perpetradores de violaciones de derechos humanos y actos relacionados con un objetivo político, casos en los cuales la persona no podía ser perseguida penalmente o ser demandada por daños civiles; Timor Leste: el artículo 14 del Acuerdo Bilateral del año 2005, firmado por los presidentes de Indonesia y Timor Leste, establecía que, en materia de justicia, se le otorgaba a la Comisión de Verdad y Amistad la facultad para recomendar amnistías a aquellas personas que estando involucradas en violaciones a los derechos humanos hubieran cooperado de manera decidida relatando la verdad; Sierra Leona: el artículo IX del Acuerdo de Lomé de junio 3 de 1999; Uganda: The Amnesty Act, 2000.

por cuanto, de conformidad con la reglamentación, las amnistías eran individuales y sólo para quienes confesaran plenamente sus crímenes en presentaciones públicas. Por su parte, también se rescata la exclusión expresa de amnistías respecto de los delitos de lesa humanidad, como sucedió en Guatemala.

En resumen, reconociendo la importancia de las comisiones de verdad como uno de los mecanismos que contribuye a que los programas de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan mayor alcance, es primordial fortalecer aquellos elementos de las comisiones que pueden tener efectos en dichos programas, tales como el establecimiento de su competencia material y temporal, la identificación de las víctimas, de las formas de victimización, de los daños ocasionados, entre otros elementos. De igual modo, es primordial que las comisiones estén en permanente diálogo con las víctimas a fin de que las recomendaciones formuladas por estos cuerpos consultivos estén en relación directa con sus necesidades y demandas. Finalmente, es esencial darles mayor carácter vinculante a las recomendaciones, con el fin de que no se disminuya sustancialmente su impacto y eficacia, como sucedió desafortunadamente en los casos de Guatemala, Salvador, Uganda, Sierra Leona y Timor Leste, y parcialmente en Sudáfrica, donde se implementaron reparaciones económicas individuales.

2.2. *Programas masivos de reparación*

Como fue señalado en la parte introductoria, los programas masivos de reparación son políticas de orden estatal que tienen como propósito otorgar a las víctimas una reparación por los daños sufridos y las violaciones sistemáticas ocasionadas en el pasado, sea con ocasión de un régimen autoritario o de un conflicto armado. Ello es así por cuanto es deber y obligación del Estado reconocer a las víctimas su condición de ciudadanos titulares de derechos y contribuir al restablecimiento de su dignidad mediante el otorgamiento de reparaciones. A fin de ser más sistemáticos en la presentación, se abordarán las características y dilemas de este mecanismo a partir de tres momentos: i) su diseño; ii) su contenido y alcance, y iii) su implementación.

i) Diseño del programa o disposición legal

Las reparaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden tener lugar a partir de programas masivos de reparación o de iniciativas aisladas de origen legislativo o ejecutivo que pueden o no consolidarse como un plan masivo[39]. En el primer grupo es posible ubicar las experiencias de Perú, con el Plan Integral de Reparaciones; Guatemala, con el Programa Nacional de Resarcimiento, y Chile. En el segundo grupo se encuentran las experiencias de Argentina y Alemania, en las que fueron establecidas medidas sucesivas a través de distintas leyes y decretos, en períodos largos de tiempo, que cubrían distintos grupos de víctimas y/o expandían los beneficios adjudicados. En este grupo también ubicamos a Irlanda del Norte, Sudáfrica, Bosnia y Herzegovina, Sierra Leona, y Timor Leste. A pesar de la ausencia de un programa sistemático en estas experiencias, las medidas adoptadas pueden estar vinculadas entre sí, lo que permite hablar de un plan de reparaciones, como el caso de Argentina, Alemania y Bosnia y Herzegovina, o pueden reducirse a disposiciones aisladas no muy articuladas, como en Irlanda del Norte, Sierra Leona y Timor Leste. En todo caso, es preferible que el diseño de estos programas incorpore medidas sistemáticamente vinculadas, pues ello aumenta las posibilidades de que el plan llegue a más víctimas, reconozca distintos tipos de violaciones y evite tratamientos discriminatorios entre diversos tipos de víctimas.

[39] Tres experiencias no son examinadas en este acápite por no incorporar medidas de reparación en sede administrativa: El Salvador, Ruanda y Uganda. En El Salvador y en Uganda no se reporta iniciativa alguna de carácter administrativo encaminada a reparar a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, en Uganda se han otorgado algunas compensaciones a las víctimas en el ejercicio de las funciones judiciales que le corresponden a la Comisión de Derechos Humanos, creada en la Constitución Política de 1995, la cual ha funcionado desde 1997 hasta la fecha. Por el contrario, en Ruanda se encuentran dos iniciativas de compensación a las víctimas del conflicto, las cuales a la fecha no se han concretado: ley borrador del Fondo de Indemnización (FIND) de 2001 y de 2002. El borrador de 2001 establece la creación del fondo, pensando en que éste cubriera las reparaciones a todas las víctimas y sus familiares de acuerdo con una serie de escalas que hay para distintos tipos de violaciones. Este borrador eliminó las escalas de daños y reparaciones, estableciendo en su reemplazo el pago de una suma de dinero, por una sola vez, o su equivalente en servicios de asistencia, si así lo prefería la víctima.

A su vez, la procedencia de estos programas es de diversa índole:

Tabla 3. Procedencia de los programas o iniciativas de reparación.

De recomendaciones formuladas por comisiones de verdad	Chile, Perú, Sudáfrica, Timor Leste, Guatemala, Sierra Leona
Programas diseñados al margen de las recomendaciones emitidas por las comisiones de verdad*	Argentina, Bosnia y Herzegovina
Programas diseñados en experiencias donde no tuvieron lugar comisiones de verdad	Alemania, Irlanda

* En este caso las políticas de reparación surgieron debido a la presión ejercida por las organizaciones de víctimas o de la sociedad civil, o por organizaciones internacionales de derechos humanos, más que por la voluntad de los legisladores o de la administración del momento

Ahora bien, el grado de discusión y participación de las víctimas y de sus organizaciones en el diseño de estos programas o disposiciones legislativas es de gran importancia, puesto que posibilita que el programa incorpore a todo el universo de víctimas como posibles destinatarios, permite que víctimas de distinto tipo entren en diálogo, promueve que éstas se reincorporen a la vida social y política y, en general, facilita procesos de consolidación y fortalecimiento de organizaciones sociales.

Sin embargo, de las 10 experiencias estudiadas que reportan iniciativas o programas de reparación, solamente tres se auspiciaron con participación activa de las víctimas. Así, el programa de Alemania se logró después de ocho meses de conversaciones entre el Estado de Israel, la República Federal Alemana (RFA) y la Conferencia de Reclamaciones[40].

[40] La Conferencia de Reclamaciones Unidas en contra de Alemania es una organización que abarca 51 organizaciones establecidas en 1951 para representar las necesidades de los sobrevivientes del Holocausto y sus herederos.

Por su parte, las disposiciones chilenas tuvieron lugar con la participación de movimientos políticos[41] y de miembros del gobierno encargados de llevar a cabo las recomendaciones presentadas por la Comisión de Verdad y Reconciliación. En esta misma dirección, la ley de despidos por motivos políticos y el Programa de Reconocimiento de los Despidos Políticos (PREP) contó con la participación del Comando Nacional de Exonerados de Chile. Finalmente, en el Perú, la ley que establece el Marco Normativo del Programa Integral de Reparaciones conforme a las recomendaciones de la comisión de verdad fue el resultado de un proceso político de negociaciones con las ONG y las organizaciones de víctimas[42].

Precisamente la ausencia de discusión seria y amplia con las víctimas se ha consolidado como uno de los principales problemas en el diseño de los programas de reparaciones, por cuanto las medidas adoptadas no responden a sus reclamos y necesidades y, por ende, no constituyen verdaderas herramientas de reparación integral. Además, estos programas suelen establecer tratamientos diferenciados que, de no ser debidamente discutidos, generan sentimientos de discriminación y rechazo en las víctimas. Por último, la definición de los beneficiarios, las condiciones para acceder a los beneficios, las medidas de reparación establecidas, los procedimientos trazados, etc., son elementos centrales de los programas, que exigen un alto nivel de participación democrática a fin de que las medidas adoptadas atiendan las necesidades específicas de las víctimas y tengan un fuerte potencial reparador.

ii) Contenido y alcance

En materia del contenido y alcance del programa son varios los elementos que deben ser examinados. Por un lado se encuentran las medidas de reparación y su complementariedad o exclusión, y por el otro, la

---

41 Entre otros, el Partido Socialista (PS), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialdemócrata Radical (PSR).

42 Es importante señalar que las recomendaciones propuestas por la CVR en materia de reparación fueron producto de un intenso proceso de diálogo, consulta, retroalimentación con las organizaciones de víctimas, lo que contribuyó a que ellas se sintieran reconocidas no solamente como actores y aliados, sino como ciudadanos plenos con capacidad de propuesta y diálogo.

cobertura de las medidas, es decir, las víctimas a quienes van dirigidas, los tipos de violación cubiertos, los criterios y razones para priorizar, en términos de tiempos y de montos, los procedimiento de acceso a los "beneficios" y el enfoque diferencial.

Como se señaló, los programas de reparación suelen distribuir beneficios esencialmente en las categorías de restitución, compensación y rehabilitación, ya sea para individuos o para colectividades que han sido víctimas. Así, en estos componentes se ha ordenado la restitución de bienes y propiedades, restitución de viviendas o el retorno al lugar de origen, la reintegración a puestos de trabajo, la eliminación de antecedentes penales, indemnizaciones en forma de pagos únicos en efectivo, pensiones vitalicias, pensiones por un período de tiempo limitado, pensiones por gracia, beneficios de carácter educacional, como el otorgamiento de becas y subsidios, beneficios médicos, como prestación gratuita de servicios médicos, rehabilitación física y psicológica, ayuda y tratamiento psiquiátrico, asesoramiento psicológico, atención especializada, cobertura de drogas, entre otras.

Por otro lado, los programas también han adoptado medidas de carácter simbólico como una forma de reconocer y hacer visible el sufrimiento ocasionado a las víctimas y las violaciones ocurridas. En este sentido, se han implementado medidas tales como disculpas oficiales, certificación de ausencia por desaparición forzada, el cambio de nombre de espacios públicos, el establecimiento de días conmemorativos, la creación de museos, los parques, monumentos y placas dedicados a la memoria.

A continuación se presentan las medidas incorporadas en la legislación de cada una de las experiencias:

Tabla 4. Medidas incorporadas en cada legislación.

Experiencia	Medidas adoptadas
Chile	• Pensiones vitalicias; • Atención gratuita de prestaciones médicas mediante el Programa de Reparación y Ayuda Integral en Salud (Prais). • Becas para la universidad y educación técnica. • Exención del servicio militar obligatorio. Para los exonerados políticos, ordenó: • Abonos de tiempo por gracia, pensiones no contributivas por gracia, indemnización por desahucio, reliquidación de pensiones y beneficios médicos. Para los campesinos exonerados de tierra: • Pensiones de gracia vitalicias y beneficios médicos. • Restitución de bienes confiscados o, en su defecto, el pago de una indemnización cuando era imposible su devolución. Para las víctimas de prisión política y tortura, ordenó: • Pensiones anuales de reparación. • Bonificaciones compensatorias de monto único. • Atención gratuita de prestaciones médicas señaladas en el Prais. • Apoyo técnico y rehabilitación física necesaria para la superación de las lesiones físicas surgidas a consecuencia de la prisión política o la tortura. • Beneficios de carácter educacional como la continuidad gratuita de los estudios, sean de nivel básico, medio o superior. • Exención del servicio militar obligatorio para los hijos de las víctimas. Otras medidas: • Leyes cuyo objeto era eliminar la jurisdicción de tribunales militares para investigar civiles por violaciones al código penal militar. • Revisión de las leyes de control de armas y de conductas terroristas. • Elaboración de un catastro nacional destinado a registrar las expresiones que surgieron después de 1990 en todo el país en materia de memoria.

Experiencia	Medidas adoptadas
Chile	• Otorgamiento de apoyos para adelantar proyectos arquitectónicos y artísticos presentados por las propias agrupaciones de familiares y organizaciones de derechos humanos para construir nuevas obras o bien para restaurar memoriales existentes[43]. • Entrega de una copia del informe de la CNVR a las víctimas.
Argentina	• Medidas de restitución de derechos como el reingreso y reincorporación al sitio de trabajo de los trabajadores de las empresas del Estado, docentes, trabajadores bancarios y trabajadores del sector público y privado. • Reconocimiento del tiempo de inactividad a los efectos laborales, previsionales y jubilatorios de los docentes declarados prescindibles o cesantes y de los trabajadores del sector público y privado. • Pensiones vitalicias y cobertura médica y de drogas por medio del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. • Medidas de compensación en modalidad de pagos únicos, con bonos o títulos de deuda pública. Otras medidas: • Expedición de certificados de ausencia por desaparición forzada, • Destinación de un espacio público para emplazar un monumento y un grupo de esculturas en homenaje a las víctimas. • Creación del Fondo de Reparación Histórica para la Localización y Restitución de Niños Secuestrados y/o Nacidos en Cautiverio. • Instauración de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad y del Archivo Nacional de la Memoria. • Institución del Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia.

[43] Desde el punto de vista del gobierno, existen tres hitos importantes en la implementación de una política de apoyo a los memoriales. El primero fue la construcción del Memorial del Cementerio General en Santiago. El segundo fue la firma de un Acta de Acuerdo entre el Gobierno y las Agrupaciones de Familiares de las Víctimas para construir obras de reparación simbólica en diversos lugares del país. El tercero es el Mensaje "No hay mañana sin ayer", del Presidente Lagos, donde anunció la creación de un fondo de 450 millones de pesos para implementar esta política en los años 2004, 2005 y 2006.

Experiencia	Medidas adoptadas
Perú (Programa Integral de Reparaciones)	• Programa de restitución de derechos ciudadanos que incluyó la creación de la comisión multisectorial para la elaboración del Plan Nacional de Restitución de la Identidad y la tramitación y expedición del Documento Nacional de Identificación para la población indígena y población de zonas rurales y amazónicas. • Reparaciones en educación. • Reparaciones en salud. • Reparaciones colectivas y simbólicas. • Programa de promoción y facilitación del acceso habitacional con el otorgamiento de un bono habitacional para víctimas de terrorismo. Otras medidas: • Creación del Padrón Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política*. • Día de la Reconciliación Nacional.
Guatemala (Plan Nacional de Resarcimiento)	• Medidas de restitución material con tres componentes: restitución de tierras, inversión productiva y restitución de vivienda. • Medidas de resarcimiento económico con indemnización económica, • Becas de estudio. • Servicios de salud y rehabilitación física. • Medidas de resarcimiento cultural a nivel nacional y regional. • Medidas de dignificación de las víctimas, incluyendo las de dignificación de la memoria histórica y las exhumaciones e inhumaciones. • Medidas de reparación psicosocial con atención psicosocial comunitaria y atención a la niñez desaparecida.
Irlanda del Norte	• Ayuda financiera a grupos de víctimas. • Establecimiento de dos centros de trauma, para atención médica y tratamiento urgente. Otras medidas: • Creación de un fondo conmemorativo de Irlanda del Norte**.
Sudáfrica	• Indemnizaciones en forma de pagos únicos. • Restitución de tierras. • Restitución de propiedades.

Experiencia	Medidas adoptadas
Bosnia y Herzegovina (BiH)	• Repatriación. • Recuperación de los derechos de propiedad. • Bonificaciones mensuales. • Atención de salud. • Cubrimiento de gastos funerarios básicos. • Marcación de los terrenos de entierros y exhumaciones. • Restitución de empleo. • Alivios fiscales.
Timor Leste (Programa de Reparaciones Urgentes)	• Bonificaciones monetarias a las víctimas. • Talleres curativos conducidos. • Reparaciones en salud.
Sierra Leona	• Pensiones a las viudas de soldados del gobierno. • Asistencia o apoyo a organizaciones que proveen tratamiento a viudas de la guerra y educación a los huérfanos. • Servicios médicos. • Servicios educativos. • Servicios de salud.

* Este se crea a fin de centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos unificada acerca de las organizaciones de afectados existentes, constituidas por personas naturales afectadas por la violencia política vivida entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, y sentar las bases para promover y facilitar su participación en la definición de las políticas y acciones que en su beneficio se establezcan. ** Es un fondo caritativo independiente que intenta promover paz y la reconciliación y que busca asegurar que la historia de individuos y familias que han sufrido como resultado del conflicto en Irlanda del Norte sea recordada. Así mismo, proporciona ayuda a individuos que han perdido a miembros de la familia o que tengan a su cuidado un miembro de la familia lesionado.

El examen de las medidas que se otorgan en los programas de reparaciones es importante, ya que ésta es una de las variables que tienen gran incidencia en la aceptación de los programas de reparación y, por ende, de su éxito o fracaso. Así, los planes que se orientan exclusivamente a la indemnización o compensación desatienden algunas necesidades de las víctimas que no se enmarcan en el pago de una suma de dinero. De las experiencias estudiadas, una, a saber, Alemania, concentró la política de reparaciones en el otorgamiento de compensaciones

monetarias. Las demás experiencias, incluyeron diversas modalidades de reparación. Es importante señalar que una constante en casi todas las experiencias es la implementación de medidas de reparación simbólica a partir de iniciativas de organizaciones de víctimas.

Así mismo, aquellos programas que incluyen diversas modalidades de reparación posibilitan que la proporción de personas beneficiarias sea mucho mayor, permiten que las medidas adoptadas respondan mejor al tipo de daños sufridos por las víctimas y contribuyen a un mayor reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos. Sin embargo, en este punto es importante establecer una distinción fundamental entre medidas colectivas de reparación y políticas sociales en general, teniendo en cuenta que muchas de las experiencias estudiadas se caracterizan por fuertes relaciones de exclusión y pobreza, circunstancia que puede generar una confusión respecto de las políticas generales de protección de derechos sociales, económicos y culturales (DESC) con las políticas de reparación[44].

El ejemplo más claro puede encontrarse en la experiencia peruana, en la cual mediante los programas de reparaciones en salud, educación y reparaciones colectivas, se instituyeron algunas medidas propias de programas sociales. Así, en el programa de reparación en educación se incorporó el acceso y la restitución del derecho a la educación básica regular; en materia de salud se estableció la atención de personas discapacitadas, y en materia de reparaciones colectivas se agregó la reconstrucción de condiciones de habitabilidad e infraestructura social. En parte, ello puede explicarse debido a que el conflicto profundizó las condiciones de pobreza de la sociedad peruana, circunstancia que exigía implementar este tipo de

---

[44] En primer lugar, la reparación se distingue de la política de protección de DESC en que busca saldar una deuda específica por violencias directas que fueron ejercidas contra ciertas víctimas, lo cual le imprime una dimensión simbólica como forma de reconocimiento del sufrimiento ocasionado. Por su parte, las políticas sociales pretenden superar exclusiones sociales y pobrezas y, por ende, sus destinatarios no son las víctimas, sino los ciudadanos en general. De allí que este tipo de políticas no tengan el contenido simbólico propio de las reparaciones. Uprimny, R. y Saffon, M. P. *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones*..., *op. cit.,* pp. 8-9. Véase también el artículo de estos autores en el presente libro.

medidas a efectos de garantizar el éxito de los procesos de desarrollo en el país. Con todo, es importante reiterar que las reparaciones se dirigen no sólo a reconocer los derechos de las víctimas como ciudadanos, sino que también persiguen redignificarlas, reconociendo el sufrimiento que les fue causado, condiciones que demandan adelantar medidas que respondan de manera integral al conjunto de daños sufridos por las víctimas.

Lo anterior explica la necesidad de diseñar programas de reparación amplios o con altos niveles de complejidad[45], que a su vez otorguen beneficios que no sean considerados básicos. De allí que si un país se encuentra en una situación de pobreza manifiesta, el Estado deba hacer su mayor esfuerzo en diseñar medidas de reparación que se orienten a distribuir beneficios adicionales a la población víctima. Así, por ejemplo, becas universitarias, contribuciones en educación y vivienda, los cuales sean complementarios a los concedidos por política social, atención médica especializada gratuita, servicios de vocación profesional, reformas pensionales, entre otros.

Experiencias como la chilena, con el Prais, los beneficios educacionales y médicos y bonificaciones pensionales; la argentina, con la cobertura médica y de medicamentos; la de Guatemala, con la incorporación de programas y servicios complementarios en salud y educación, y la de Timor Leste, con los talleres colectivos conducidos, muestran que la reparación y la política social pueden articularse, pero que en todo caso la primera va mucho más allá del otorgamiento de servicios básicos, agregando además un componente importante de reparación simbólica.

Ahora bien, en relación con la cobertura de las medidas, encontramos diversas variables:

a. Víctimas a quienes van dirigidas

Otro de los elementos considerados centrales en el estudio de los programas de reparación es el de sus destinatarios, es decir,

---

45 De acuerdo con Pablo de Greiff, "un programa de reparación es más complejo si distribuye beneficios más distintivos y de maneras más distintivas que otros programas", en "Los esfuerzos de reparación...", *op. cit.*, pp. 186.

las víctimas a quienes se dirige. Éste es un tema muy sensible, ya que en procesos de justicia transicional suele ser muy difícil establecer con unanimidad quiénes son las víctimas y, por ende, se requiere de importantes niveles de información sobre su número, su caracterización –edad, género, estado civil, estructura familiar, nivel de educación, ocupación, formas de victimización, entre otras–, a efectos de que su definición no quede a discreción de quienes diseñan el programa. Para ello son muy útiles las bases de datos elaboradas por las comisiones de verdad.

Así, por ejemplo, el Comité de Reparaciones en Sudáfrica estudiaba quién calificaba como víctima de acuerdo con la información que recibía de la Comisión de Verdad y la Comisión de Amnistías, es decir, las historias de las víctimas y sus perpetradores. Por otro lado, los beneficiarios del programa de reparaciones urgentes de Timor Leste eran las víctimas especialmente vulnerables y afectadas por el conflicto definidas por la comisión de verdad. En Chile, los beneficiarios de algunas medidas fueron las víctimas acreditadas por la Comisión de Verdad y Reconciliación y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, aunque la Comisión de Reparación y Reconciliación también tenía facultades para reconocer nuevas víctimas[46]. Sin embargo, las bases de datos de las comisiones pueden resultar insuficientes en los casos en que éstas no tengan facultades amplias en materia de investigación de distintas violaciones, como sucedió a la comisión de argentina, que se circunscribía a las víctimas de desaparición forzada.

[46] Una de las funciones de la CRR era "4. Recopilar antecedentes y efectuar las indagaciones necesarias para dictaminar en aquellos casos que conoció la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y en que no le fue posible formarse convicción respecto de la calidad de víctima de violaciones a los derechos humanos o de la violencia política del afectado o respecto de casos de la misma naturaleza, sobre los que no tuvo conocimiento oportuno o, habiéndolo tenido, no se pronunció sobre ellos por falta de antecedentes suficientes [...] En los casos en que la Corporación se formaba convicción sobre la calidad de víctima de una persona, debía comunicarlo a los órganos pertinentes de la Administración del Estado a fin de que concedan a los beneficiarios los derechos y prestaciones que les otorga la ley". Ley 19123 del 8 de febrero de 1992.

Finalmente, el programa alemán se dirigía a los sobrevivientes del holocausto y sus herederos, incluyendo en esta categoría al Estado de Israel, a las víctimas individuales y la Conferencia de Reclamaciones[47]. Pese a su amplitud, este programa ha sido fuertemente criticado, en razón a que dejó por fuera a aquellos que habían sido perseguidos fuera de Alemania por escuadrones de la muerte y a quienes, estando en Alemania, no cumplían con los requisitos de residencia exigidos, entre ellos, los trabajadores forzados, las víctimas de esterilización forzosa, los antisociales, los comunistas, los gitanos y los homosexuales[48].

b. Tipos de violación cubiertos

El propósito de los programas en este apartado es establecer medidas de reparación para todas aquellas personas que hayan sufrido una violación de sus derechos humanos en la época del conflicto. Sin embargo, debido a la imposibilidad de los Estados de extender los beneficios a todo aquel que haya sufrido cualquier tipo de violación por limitaciones técnicas, institucionales, pero sobre todo presupuestales, la mayoría de los gobiernos han optado por diseñar medidas que cubran las violaciones graves de los derechos humanos, aunque generalmente han sido excluidas las víctimas de violaciones graves de los DESC.

Tabla 5. Tipos de violación cubiertos.

Chile	• Ejecuciones extrajudiciales. • Desaparición forzada a manos de las fuerzas de seguridad del Estado y violencia política. • Despidos políticos. • Exoneración de la tierra a los campesinos. • Confiscación ilegal de bienes. • Prisión política y la tortura*.

[47] Acuerdo de Luxemburgo de 1952.
[48] De Greiff *et al.* "Los esfuerzos de reparación en…", *op. cit.,* p. 164.

Argentina	• Desaparición forzada. • Detención arbitraria. • Lesiones graves. • Ejecuciones extrajudiciales. • Rapto a menores. • Despidos políticos. • Inicialmente el exilio no fue incluido en leyes de reparación, sin embargo, el 14 de octubre de 2004, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que la situación de los exiliados era similar a la de quienes debido a la persecución de los militares y el peligro que encarnaba para sus vidas fueron privados de su libertad, razón por la cual se debía extender la reparación económica a dichos supuestos**. • A la fecha aún está pendiente la reparación a las víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
Perú	• Desaparición forzada. • Ejecuciones. • Arrasamiento. • Quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal. • Detención arbitraria. • Tortura. • Lesiones graves. • Violación sexual. • Pérdida de infraestructura familiar y/o comunal. • Desplazamiento forzado, aunque sólo como reparaciones colectivas. • Las víctimas de cualquier tipo de violación pertenecientes a un grupo subversivo son expresamente excluidas del programa. Igualmente se excluyen tipos de violencia sexual distintos de la violación sexual.
Guatemala	• Desaparición forzada. • Ejecuciones extrajudiciales. • Muertes en masacres. • Tortura física y psicológica. • Desplazamiento forzado. • Reclutamiento forzado de menores. • Violencia sexual y violación sexual. • Violaciones en contra de la niñez. • Masacres.

Guatemala	• Otro tipo de violaciones no contempladas anteriormente que sean conocidas y resultas por la Comisión Nacional de Resarcimiento. • Uno de los crímenes de mayor importancia en este proceso y el cual no fue reconocido como una de las victimizaciones que dan lugar a la reparación es la desestructuración de las comunidades indígenas y el arrasamiento de sus aldeas.
Alemania	• Pérdida de vida. • Daños contra la salud y la libertad personal. • Persecución política. • Trabajo forzado. • Daños a la profesión, progreso económico y a la propiedad y activos (inventos, patentes, good will, conexiones de negocios y derechos de reversión). • Posteriormente, fue expedida una ley para indemnizar a los antiguos ciudadanos alemanes, refugiados o apátridas, quienes, debido a sus ideas políticas, su raza o su religión, habían sido perseguidos por el Partido Nacional Socialista entre el 30 de enero de 1933 y el 8 de mayo de 1945***. Posteriormente se abrió la categoría de pérdida de vida a los parientes sobrevivientes de aquellos que murieron por daños corporales o a la salud como resultado de la persecución, aún si la muerte había ocurrido después del período de gracia de ocho meses****.
Bosnia y Herzegovina	• Desplazamiento forzado. • Desaparición forzada. • Pérdida de bienes y propiedades. • Expulsión de sitios de trabajo. • Discriminación étnica. Se dejan por fuera las detenciones ilegales, la destrucción de lugares sagrados, las lesiones personales (palizas) y la tortura.
Sudáfrica	• Desplazamiento forzoso. • Expropiación de tierras. • Lesiones físicas y mentales. • Sufrimiento emocional. • Pérdidas pecuniarias. • Daño sustancial de derechos humanos: muerte, abducción, tortura o maltrato severo y el intento, conspiración, incitación, instigación u orden dada para lo anterior. No se incorporó explícitamente la violencia sexual (violación sexual, mutilación genital, violencia sexual verbal), crímenes que tuvieron un importante porcentaje en el caso sudafricano.

Irlanda del Norte	• Asesinatos. • Sufrimientos emocionales. Se dejan por fuera el desplazamiento forzado y el aprisionamiento injustificado. Ello podría explicarse teniendo en cuenta que en esa experiencia no se ha diseñado un programa de reparaciones para el conjunto de víctimas y que, por ende, todavía está pendiente una política seria de reparación.
Timor Leste	• Asesinatos. • Ejecuciones extrajudiciales. • Tortura. • Lesiones físicas y mentales. • Violencia sexual. A la fecha no han sido reparadas las víctimas de detenciones ilegales y el desplazamiento forzado.

* Las reparaciones a las víctimas de prisión política y tortura fueron incorporadas en el año 2004, 12 años después de expedidas las primeras leyes de reparación. ** Guembe, M. "Economic Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience", en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 43-44. *** Ley Federal Suplementaria de 1953 y Ley Federal de Compensación de 1956. **** Ley Federal de Compensación de 1965.

Así las cosas, es usual que los programas de reparación excluyan cierto tipo de violaciones, dejando importantes grupos de víctimas por fuera de ellos. Por esta razón, la decisión frente a qué tipo de violaciones debe cubrirse es un elemento de gran controversia en el diseño del contenido de los programas de reparación. Es razonable que la exclusión de víctimas le reste legitimidad al programa, sobre todo en los casos en que las violaciones ignoradas han ocupado un papel central en el momento del conflicto o son de tal carácter que no admitan justificación válida para su omisión, como podría suceder con los casos de desplazamiento forzado y de violencia sexual contra las mujeres. Además, esta situación les disminuye el potencial simbólico a las reparaciones y reduce la posibilidad de que las víctimas excluidas se sientan reconocidas y, por ende, reintegradas a la sociedad. De allí que deba reconocerse la importancia de establecer con mucho cuidado las violaciones cubiertas y de discutir con seriedad las justificaciones para la exclusión de otras.

Por otro lado, debido a las limitaciones presupuestales, es normal que se excluyan ciertas violaciones, pero ello no puede ser así si se trata de violaciones graves de los derechos humanos. Una alternativa a este tipo de limitación puede ser el diseño de distintas medidas de reparación para diversos grupos de víctimas, hecho que no necesariamente obligaría a otorgar beneficios cuantiosos. Así, por ejemplo, podrían establecerse compensaciones no muy altas, pero acompañadas de medidas de restitución de derechos, de atención médica y psicológica, de atención psicosocial, de atención legal, de reparación simbólica, entre otras.

Finalmente, la delimitación de los beneficiarios también depende de los niveles de participación de las víctimas en el diseño del programa, de la presión ejercida por organizaciones sociales y de víctimas y de la voluntad política de los gobernantes. Por tal razón es necesario insistir en una participación activa de las víctimas y en su organización en estos diseños, a efectos de evitar exclusiones y discriminaciones injustificadas.

c. *Criterios y prioridades*

En varias experiencias estudiadas es posible identificar algunos criterios por los cuales se decidió priorizar cierto tipo de reparaciones para grupos específicos de víctimas. Ello es así por cuanto se considera que dichas víctimas se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad que justifican un tratamiento urgente y prioritario. El ejemplo más claro lo observamos en el caso de Timor Leste[49], cuya comisión de verdad diseñó un programa de reparaciones urgentes para las víctimas más vulnerables y afectadas por el conflicto que tenían especiales y apremiantes necesidades derivadas de las violaciones de los derechos humanos sufridas[50]. Con esta intención,

---

[49] Para mayor información, consúltese Wandita, Galuh *et al*. "Learning to Engender Reparations in Timor Leste: Reaching Out to Female Victims", en Rubio-Marín, Ruth (ed.), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Nueva York, Social Science Research Council - ICTJ, 2006, pp. 284-334.

[50] En la experiencia sudafricana también tuvo lugar un programa de reparaciones urgentes denominado Urgent Interim Reparation (UIR), el cual se dirigió a las víctimas que

se incluyeron a las mujeres más vulnerables: las viudas, las mujeres con invalidez y las mujeres con traumas severos, las víctimas de violación, encarcelamiento y tortura, así como a quienes padecieron la desaparición o el asesinato de uno de los miembros de su familia. Si bien miles de hombres y mujeres informaron casos de desplazamiento forzoso, de privación y destrucción de bienes durante el período de conflicto, la CAVR no incluyó estas violaciones, debido a que dicha recomendación no resultaría viable de acuerdo con el presupuesto nacional destinado al programa de reparaciones[51].

Las medidas ordenadas en este caso fueron una remuneración monetaria correspondiente a US$200 igual para todas las víctimas. Estas sumas los beneficiarios las utilizaron para costear medicina y transporte, pagar pensiones de los hijos, reparar hogares o comprar alimentos y cubrir otras necesidades básicas. De igual modo, el programa contemplaba medidas especiales para dos grupos de personas: mujeres y niños. De acuerdo con los principios guía, las mujeres debían ser destinatarias de una buena parte de las reparaciones, debido a las diversas formas como fueron victimizadas durante el conflicto. Al menos el 50% de los recursos debía ir directamente a mujeres beneficiarias. Adicionalmente, los niños debían ser considerados también como beneficiarios particulares del programa.

Para el final de sus operaciones, la CAVR había proporcionado reparaciones urgentes bajo la forma de sumas en efectivo a 516

se acercaron a la comisión y quienes se encontraban en estado de grave sufrimiento, producto de lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida pecuniaria, menoscabo sustancial de los derechos humanos, como consecuencia de una grave violación de los derechos humanos. El marco normativo propuesto para el programa incorporaba medidas clasificables en las siguientes categorías: apoyo emocional a quienes padecían intenso dolor y sufrimiento emocional; atención médica y asistencia; otorgamiento de ayudas financieras, y medidas de carácter simbólico. Para mayor profundidad, consúltese el marco normativo de las reparaciones urgentes en la página del Departamento de Justicia y Desarrollo Constitucional de la República de Sudáfrica: http://www.doj.gov.za/; http://www.doj.gov.za/trc/reparations/policy.htm

51 Véase Wandita *et al.* "Learning to Engender Reparations…", *op. cit.*, p. 309.

hombres (el 73%) y a 196 mujeres (el 23%); 322 de estos hombres (el 77%) y 95 de estas mujeres (el 23%) también recibieron visitas y cuidado del hogar por los ONG locales. También participaron en un total de seis talleres curativos 156 víctimas: 82 mujeres (el 52%) y 74 hombres (el 47%). Por último, si bien el programa señalaba que debían priorizarse las reparaciones a las mujeres, estos porcentajes fueron relativamente bajos, aunque coincidían con el índice de su participación en la toma de declaraciones. Ello demuestra que existen serias limitaciones culturales que tienen incidencia directa y negativa en las reparaciones, razón por la cual debe ponerse mayor atención a estas circunstancias a efectos de diseñar procedimientos que procuren la participación activa de las mujeres evitando así nuevas discriminaciones.

Ahora, si bien la adopción de medidas de carácter urgente demuestra preocupación por parte de las autoridades en el tema de las reparaciones, éstas pueden resultar problemáticas, por dos razones: la primera, porque en algunos casos, una vez adelantadas las reparaciones urgentes, la administración no adopta una política más amplia al respecto y deja sin posibilidad de obtener reparación a amplios sectores de víctimas. Ello puede generar división y discusión entre las víctimas, así como sentimientos de rechazo frente a las medidas adoptadas. La segunda, porque las reparaciones urgentes no deben confundirse con la asistencia humanitaria ni con la política social. Como se ha reiterado en otras ocasiones, las medidas de atención humanitaria tienen lugar en situaciones de crisis y están encaminadas a disminuir los efectos que esta produce, estabilizando temporalmente la situación de las víctimas sin garantizar que éstas sean restituidas en sus derechos. Por otro lado, la política social está dirigida fundamentalmente al cumplimiento y efectividad de los DESC[52].

---

[52] Uprimny, *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones...*, *op. cit.*, pp. 9.

En este sentido, vale la pena examinar con mayor detenimiento las medidas ordenadas en Timor Leste a fin de reconocer si éstas corresponden a reparaciones o son medidas de otro tipo. Es claro que la participación en talleres curativos puede ser una medida propia de rehabilitación. Ahora bien, frente al pago de un monto único, la primera aseveración podría ser que éste se corresponde con una compensación. Sin embargo, una vez examinadas las formas en que estas sumas fueron invertidas, se observa que algunos montos fueron destinados a cubrir necesidades básicas insatisfechas, que corresponden más bien a un deber del Estado con todos sus ciudadanos. Ello implicaría ubicar estas políticas en medidas distintas a la reparación.

Con todo, debido a la imposibilidad de conocer con mayor detalle y exactitud esta circunstancia, es indebido señalar que éste no fue un programa de reparaciones urgentes. No obstante, dicha situación nos hace insistir en la necesidad de distinguir, por un lado, las medidas de reparación de la atención humanitaria y, por otro, la política social, para evitar el desconocimiento del derecho de toda víctima a obtener reparación integral por una violación a sus derechos humanos.

d. Criterios para definir y distribuir los montos

Este elemento es propio de los programas que establecen como una de las medidas de reparación el otorgamiento de compensaciones. Ahora bien, la forma de definir o fijar el monto de las indemnizaciones es uno de los aspectos más problemáticos de todo programa. Ello es así pues, si bien el propósito de la indemnización es reparar a las víctimas por los daños y perjuicios físicos y morales sufridos, así como por la pérdida de oportunidades, los daños materiales, la pérdida de ingresos, etc., en programas masivos de reparación se hace imposible acoger plenamente estos criterios, ante el universo de víctimas muy amplio y los insuficientes recursos técnicos, institucionales y presupuestales que soportan el programa. Más allá de lo dicho, es evidente que la fijación de estos montos depende de la voluntad o negociación política, que la mayoría de las veces

reduce su examen al análisis presupuestal, dejando a un lado las directrices y propósitos de las reparaciones.

Así, las experiencias estudiadas muestran que no hay factor común para la determinación de los montos. Solamente tres experiencias señalan o justifican el criterio del monto. Por ejemplo, en Argentina, la base para calcular los beneficios era el sueldo más alto de los funcionarios gubernamentales. En Bosnia y Herzegovina (BiH) la ayuda económica mensual para los beneficiarios de la ley de personas desaparecidas se calculaba con la base del 25% del salario promedio pagado durante los últimos cuatro meses antes de entrar en vigencia la ley. Y en Alemania la compensación por pérdida de vida se calculaba de acuerdo con la cantidad pagada a las familias de los funcionarios públicos que morían accidentalmente en el trabajo. El ingreso promedio de los difuntos durante los últimos tres años anteriores a la muerte constituía la base para determinar a cuál categoría de remuneración de la administración pública sería asignado el fallecido, lo que, a su vez, determinaría el monto de la pensión. Así, los beneficios para compensar daños contra la vida o la salud se basaban en el ingreso promedio del perseguido, ya sea durante los tres años anteriores a la muerte o los tres años anteriores al inicio de la persecución en su contra.

Si bien la fijación de un criterio para definir los montos de las indemnizaciones no es un elemento fundamental de los programas de reparación, es importante reiterar que en todo caso la indemnización debe buscar ser adecuada al daño sufrido a fin de que contribuya al reconocimiento de la dignidad y los derechos de las víctimas. Con todo, a la fecha no hay un criterio predominante que permita establecer cuál es el monto justo que debe otorgarse. Por otro lado, las modalidades de pago de estas indemnizaciones que puede adoptar un programa son fundamentalmente dos: en sumas globales o en pensiones. En las experiencias se observó lo siguiente:

Tabla 6. Modalidades de pago de indemnizaciones.

Sumas globales	
Argentina	• Compensaciones por detención, por pérdida de vida a las familias, por lesiones graves y gravísimas, por sustitución de identidad. • Compensación por desaparición, efectuada con bonos del Estado.
Chile	• Bonificación compensatoria de monto único para víctimas de ejecuciones, desaparición forzada, violencia política, prisión política, tortura, y para menores de edad nacidos en prisión o detenidos con sus padres.
Guatemala	• Indemnizaciones por ejecución extrajudicial, muerte en masacre o desaparición forzada; sobrevivientes de tortura y violación sexual; núcleo familiar con más de una víctima fatal de ejecución extrajudicial, desaparición forzada o muerte en masacre; y sobrevivientes de tortura o violación sexual, cuando, además de ellas mismas, tenga otra u otras víctimas fatales en el mismo núcleo familiar
Alemania	• Indemnizaciones a los sobrevivientes del Holocausto y sus herederos. • Compensación por daños contra la libertad personal. • Compensación por pérdida de patrimonio y activos. • Compensación por daños en contra de la profesión o del progreso económico.
Sudáfrica	• Pago por única vez para las personas que calificaran como víctimas.
Timor Leste	• Pago por única vez para las víctimas más vulnerables y afectadas por el conflicto
Pensiones	
Argentina	• Vitalicias para la cónyuge o compañera permanente de desaparecidos. • Hasta los 21 años para los hijos de desaparecidos o para los padres que no estuvieran en capacidad de trabajar y que no recibieran pensión mediante otras leyes.
Chile	• Vitalicias para el cónyuge sobreviviente o compañera permanente, la madre del causante (o el padre, cuando esta faltare) y los hijos discapacitados. • Hasta los 25 años de edad de los hijos menores de las víctimas de ejecuciones, desaparición forzada y violencia política. • Mensuales para las víctimas de despidos políticos. • Vitalicias para los campesinos exonerados de tierras. • Anual de reparación para víctimas de prisión política y tortura.
Uganda	• Vitalicia para las viudas de soldados del gobierno
Alemania	• Por muerte culposa a las viudas, hijos y parientes dependientes. • Mensual en compensación por salud.

Si bien la modalidad de pagos únicos a primera vista resulta favorable, pues impacta de manera significativa en la calidad de vida de las víctimas, sus efectos a largo plazo pueden no ser los más ventajosos, teniendo en cuenta las precarias condiciones de vida del promedio de las víctimas. En este sentido puede resultar más provechoso para los beneficiarios tener acceso a una pensión, que de igual modo puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, pero que además permite asegurar una mediana estabilidad, teniendo en cuenta que es más fácil de administrar.

e. Procedimientos de acceso a los beneficios

En este acápite es importante señalar varios factores que tienen gran relevancia a efectos de asegurar el acceso de las víctimas a las reparaciones. El primero de ellos tiene que ver con los plazos establecidos para la presentación de las solicitudes. En las experiencias observadas, los plazos otorgados van de seis hasta 36 meses. Razonablemente, los plazos cortos dificultan enormemente la participación de algunas víctimas en el proceso, sobre todo de aquellas que se encuentran en condiciones de analfabetismo y de desigualdad o discriminación. Lo anterior debido a que es posible que, por sus condiciones habituales de discriminación y maltrato, este tipo de víctimas se rehúsen a acudir a las autoridades oficiales a presentar sus solicitudes. Al lado de ello, es necesario señalar que los Estados deben adelantar importantes esfuerzos para dar a conocer el programa de reparación a nivel local, regional y nacional, haciendo énfasis en aquellas localidades más afectadas y que por su ubicación y niveles de formación pueden no comprender con facilidad estos diseños institucionales.

En cuanto a las formas de solicitud, por regla general los programas han establecido su presentación por escrito. Así sucede en el caso chileno (aunque respecto de las reparaciones a víctimas de prisión política y tortura se estableció la posibilidad de presentarla vía electrónica), Alemania (que exigía además presentación individual), Argentina y Bosnia y Herzegovina. En esta

última se requería la presentación de la denuncia conforme a los requerimientos del derecho procesal administrativo. Por el contrario, y debido a su carácter amplio, las denuncias en Sudáfrica podían presentarse en persona ante la comisión de verdad. Es fundamental señalar aquí la necesidad de que las disposiciones en esta materia atiendan las circunstancias y necesidades del contexto específico, pues no es lo mismo exigir una reclamación en persona ante una entidad determinada que la presentación de una denuncia conforme a requerimientos jurídicos. Esta última puede constituirse en un serio límite para que la mayoría de las víctimas, sobre todo aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, pobreza y marginación, puedan acceder a estos programas.

Por otro lado, en relación con los documentos y pruebas exigidas, es claro que los programas de restitución que buscan resarcir violaciones generalizadas y sistemáticas de derechos deben establecerse como programas administrativos racionales con exigencias flexibles en materia de pruebas. Así, por ejemplo, en Argentina se establecieron criterios amplios de evidencia para todo tipo de violación[53]; en Alemania los demandantes elegibles tenían que probar conforme a las "medidas aprobadas oficialmente"[54]; en Bosnia y Herzegovina, para efectos de solicitar la compensación por desaparición forzada, debía demostrarse el adelantamiento previo de la solicitud de declarar como desaparecido al familiar.

[53] De tal manera, en Argentina podía probarse la detención mediante peticiones de *habeas corpus* o la sentencia correspondiente, documentos de los archivos de la Conadep o de los archivos judiciales o administrativos, y documentos presentados ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la lesión grave podía probarse mediante las historias clínicas de lugar de detención, una copia de la sentencia judicial o la historia clínica fechada en el momento de la detención por una institución oficial de salud, y la desaparición forzada se acreditaba a través de la denuncia penal por privación ilegítima de la libertad y de la resolución del juez de que *prima facie*, la desaparición se debió a esa causa.

[54] Así, por ejemplo, para obtener reparación más allá del suministro de la atención médica, como una pensión mensual, los demandantes tenían que probar que su persecución había causado problemas de salud que condujeron a la reducción de por lo

Estos ejemplos denotan, primero, que las pruebas exigidas dependen del tipo de violación; segundo, que en todo caso debe evitarse exigir a las víctimas condiciones imposibles para acreditar su calidad o ponerlas en situaciones que pueden generarles tal nivel de recordación que se pueda generar una revictimización; y tercero, que hay que preferir criterios amplios de prueba a aquellos que pueden implicar gastos considerables de tiempo y de dinero.

Como se observa hasta aquí, los requerimientos exigidos pueden hacer que las medidas de reparación sean o no fácilmente accesibles a las víctimas. En materia de plazos, se observa que son preferibles aquellos programas que establecen plazos razonables para que las víctimas presenten su solicitud, pues se reconoce la dificultad de muchas víctimas para tener conocimiento de los programas y disponerse a presentar su solicitud de manera adecuada. Los programas que, por el contrario, establecen plazos muy breves y definitivos, tienden a excluir a las víctimas que por sus condiciones les resulta muy difícil acercarse ante las instancias oficiales a presentar su solicitud, como las comunidades marginadas, las personas que habitualmente han sido discriminadas y maltratadas y las víctimas de abuso sexual.

Los documentos y pruebas son otro de los factores de este acápite. Del examen de las experiencias se puede concluir que es fundamental tener en cuenta los niveles de acceso a los archivos y registros, los niveles de formación de la víctima, las forma de victimización sufrida, entre otros factores. Finalmente, el establecimiento de requerimientos probatorios muy altos puede

menos un 30% de su capacidad para generar ingresos. La reducción en la capacidad para generar ingresos se medía utilizando como referente el ingreso promedio de la víctima durante los tres años anteriores al comienzo de la persecución. La Ley de 1965 redujo la carga que pesaba sobre el demandante en el sentido de probar que los daños a la salud estaban vinculados a su persecución anterior. Este programa estableció además la presunción de que si un demandante había sido encarcelado por un año en un campo de concentración, los problemas de salud subsiguientes podrían vincularse causalmente a su persecución bajo el régimen nazi.

terminar socavando uno de los propósitos de todo programa de reparaciones, a saber, otorgar reparaciones a las víctimas con procedimientos más ágiles y con estándares probatorios menos rigurosos o exigentes.

iii) Implementación

En este punto se examinan distintos elementos: las entidades a cargo de la ejecución del plan, los niveles alcanzados en dicha ejecución y la participación de la sociedad civil.

a. Entidades a cargo de la ejecución del plan

En relación con este tema, es posible ubicar fundamentalmente dos posibilidades. En la primera se circunscriben aquellas experiencias que crearon una entidad encargada de esta tarea. A su vez es posible distinguir en esta categoría aquellas experiencias que establecieron entidades dentro de la comisión de verdad como, por ejemplo, Timor Leste, con un grupo de trabajo organizado en la División de Asistencia a Víctimas, de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR); y las experiencias con agencias posco-misión de verdad, como Guatemala, con la Comisión Nacional de Resarcimiento, entidad responsable de la dirección, coordinación y ejecución del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), y Sudáfrica, con el establecimiento de la figura del *accounter officer (oficial de cuentas)*, encargado de aplicar las medidas.

En un segundo escenario se ubican los casos en que se asigna a una entidad estatal con existencia previa la función de ejecutar el programa de reparaciones. Ello sucedió en Chile, con el Instituto de Normalización Previsional (INP), como ente encargado del pago de las pensiones; el Ministerio de Salud, delegado para la ejecución del programa de atención médica; el Banco del Estado, designado para efectuar los pagos de beneficios educativos; el Ministerio del Interior, responsable de la calificación final de los casos de los campesinos expulsados de sus tierras, y la Tesorería General de la República, encargada del pago de las pensiones a los campesinos exonerados de tierra.

En Argentina ninguna de las leyes de reparación creó una estructura administrativa específica para su aplicación. Esta tarea fue asignada a cuerpos administrativos encargados de todos los temas relacionados con los derechos humanos. Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Servicios Sociales se encargó de las entregas de las pensiones; el Ministerio de Salud y Acción Social era el encargado de ejecutar las medidas referentes a beneficios médicos; la Secretaria de Derechos Humanos ejercía control sobre las medidas de compensación, y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se encargaba del pago de la indemnización para las víctimas de sustitución de identidad.

De conformidad con el Programa Integral de Reparaciones de Perú, las entidades del Estado encargadas de articular acciones para la implementación del PIR son los ministerios que integran el poder ejecutivo en el gobierno nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), que tiene a su encargo la coordinación de acciones con los ministerios, gobiernos regionales y locales y con las entidades estatales, quienes deben incluir en sus presupuestos estrategias de financiamiento pertinentes para la ejecución del PIR.

En Alemania las reclamaciones individuales eran resueltas por las agencias de reparación provinciales (*Land*). Si el demandante no estaba de acuerdo con la decisión de la agencia, podía impugnar la decisión, primero en las cortes provinciales (*Landgerichte*), luego en las cortes de apelación (*Oberlandsgerichte*) y, finalmente, en la Corte Suprema Federal (*Bündesgerichthof*).

b. Índice de ejecución del plan

La idea de este apartado es examinar el cumplimiento de las disposiciones incorporadas en los programas de reparación o, en su defecto, en las iniciativas de reparación. En Chile se observó que la generalidad de medidas diseñadas se ejecutó, contando además con un importante número de beneficiarios. Además, los plazos fueron, en general, respetados y los montos

cancelados. No obstante, hubo una gran inconformidad respecto de la pensión establecida como reparación por los perjuicios y pérdidas producidas debido a la expulsión de las tierras, ya que se consideró que la reparación otorgada no era proporcional a las pérdidas experimentadas. El plan de reparaciones en Argentina muestra un alto cubrimiento a las víctimas potenciales. Los montos establecidos para las compensaciones y pensiones fueron considerables y cancelados. De igual modo, las reparaciones en materia de rehabilitación fueron otorgadas en buen grado.

En Guatemala, la Política Nacional de Resarcimiento (PNR) establecía un enfoque integral en la reparación, el cual fue ejecutado por el Estado a cargo de las indemnizaciones económicas, dejando la ejecución de las demás medidas de reparación a entidades contratadas para ello. Si bien lo anterior puede ser una alternativa interesante en aquellos casos en que el Estado no está capacitado para brindar servicios como la rehabilitación o atención psicológica y psiquiátrica a grupos especiales de víctimas, entre otros, mujeres, niños, discapacitados, etc., es indispensable en todo caso que el Estado vigile el cumplimiento de los servicios contratados, a efectos de que se implementen efectivamente las medidas que se estipulan.

Precisamente, debido a la desarticulación entre las medidas de reparación implementadas por el Estado guatemalteco y aquellas medidas que correspondían a entidades privadas, en el 2008 la Comisión Nacional de Resarcimiento inició una reestructuración a efectos de armonizar el programa con la PNR. Para ello se procedió con la definición del modelo de resarcimiento integral e implementación de planes piloto, desarrollando las medidas de resarcimiento contempladas en la política del PNR, así como acciones de sensibilización e información a las comunidades sobre el significado del resarcimiento y la importancia de la dignificación de la memoria de las víctimas. Según informe de la Secretaría de Paz (Sepaz) del 2008, durante este año se realizaron los primeros resarcimientos monetarios a víctimas de niñez desplazada, se procedió con resarcimientos monetarios a sobrevivientes

del enfrentamiento armado, así como el desarrollo de talleres comunitarios previos a la entrega de resarcimiento; se entregaron cartas de perdón signadas por el presidente de la república a personas beneficiarias de la medida de resarcimiento monetario, como parte de las medidas de dignificación. Igualmente, se inició un proceso de diagnóstico de 29 comunidades con información de centros poblados donde el programa realizará acciones de resarcimiento integral, así como el proceso de construcción de viviendas para víctimas de desarraigo. Con lo dicho hasta aquí, queda claro que la reparación en Guatemala hasta ahora está en proceso de implementación.

En Timor Leste, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) era la encargada de identificar a los potenciales beneficiarios del programa como resultado de sus labores relacionadas con el establecimiento de la verdad. Lo anterior implicó que fueran seleccionadas principalmente las víctimas que rindieron su testimonio ante la comisión[55]. Obviamente, por ser un plan de urgencia, las víctimas que recibieron las ayudas urgentes representan un porcentaje mínimo del número total de víctimas del conflicto. Además, en la práctica, a pesar de las provisiones realizadas por la CAVR en su propuesta de programa de reparaciones, fueron más los hombres reparados en virtud del programa que las mujeres, y no se tuvo en cuenta ningún criterio diferencial para la asignación de la reparación. Como se mencionó, el monto fue único.

El programa alemán muestra una importante magnitud de beneficios otorgados, así como una adjudicación a largo plazo y a escala global. Si bien las medidas de reparación adjudicadas

[55] Precisamente éste es uno de los límites de un programa de reparaciones que se adelanta en el marco de una comisión de verdad. En este sentido, es importante aclarar que el examen de este ítem debe ser diferente si estamos en presencia de un programa de reparaciones urgentes a través de una comisión de verdad, frente a programas establecidos con mayor tiempo de discusión y poscomisiones de verdad, pues éstos no comparten las mismas condiciones y características en términos de diseño e implementación de medidas de reparación.

son todas de carácter individual, las cifras que se han gastado en su ejecución son las más altas de todos los programas. De igual modo, el convenio suscrito entre el oeste de Alemania e Israel, que aseguraba el pago de la suma de $3 millones de marcos en 14 años, fue ejecutado. Los pagos se realizaron al Estado de Israel como el heredero de las víctimas sobrevivientes que no tenían familia. Con todo, no hay que olvidar que este programa excluyó grandes grupos de víctimas, circunstancia que, sumada a la imposibilidad de compensar los daños causados en estricto sentido, ha generado serias críticas al programa implementado.

En Sudáfrica la implementación de las reparaciones tardó bastante tiempo. Dada la reticencia del gobierno para hacer reparaciones, la sociedad civil intervino activamente. Finalmente, fueron compensadas 22.000 víctimas, con un costo del 0,25% del gasto gubernamental total de Sudáfrica.

Una vez examinados en su conjunto los dos acápites anteriores, así como los niveles de centralización o descentralización en la aplicación de los programas de reparación, es importante señalar que la sola constitución de una entidad que tenga a su cargo la ejecución del programa no es condición suficiente para garantizar su éxito. Ello por cuanto es esencial la coordinación de los objetivos de la entidad y de la administración con los diseños del programa. Así, por ejemplo, si bien en el caso Guatemalteco se diseñó un programa muy amplio de reparaciones y se incorporó una entidad encargada exclusivamente de su ejecución, la no coordinación de la política de reparaciones con las estrategias de la administración dificultó enormemente la ejecución del plan desde 2005. Por el contrario, en Argentina y Chile no se crearon entidades nuevas, pero sí hubo una estrecha relación entre los objetivos trazados por los programas y las políticas de las instituciones, lo que permitió que se ejecutaran las medidas de reparación ordenadas.

Sin embargo, es claro que el éxito de un programa no depende exclusivamente de estas circunstancias. Por tal razón, incorporo

el nivel de participación de la social civil en la implementación de los planes, que como fue mencionado anteriormente es un elemento esencial que marca el cumplimiento y éxito de las políticas de reparación.

c. Participación de la sociedad civil

En Chile la sociedad civil se caracterizó por ser muy activa en el diseño e implementación del programa. Particularmente, los beneficiarios de la ley de ejecuciones, desaparición forzada y violencia política, inicialmente aceptaron las medidas de reparación económica implementadas, pero además exigieron el reconocimiento del daño causado, reivindicando la dignidad y buen nombre de sus familiares y enfatizando que ningún beneficio aplacaría la necesidad de establecer la verdad y la justicia. No obstante, una vez implementadas estas medidas, se presentaron serios dilemas morales y psicológicos generados ante la reparación económica[56]. Con todo, el gobierno siempre manifestó que la *reparación* era una *obligación* del Estado chileno y que las víctimas tenían *derecho* a esa reparación.

Por otro lado, las víctimas de prisión política y tortura siguen exigiendo reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, unida a los medios para su rehabilitación, lo más completa posible. A partir de allí han señalado su intención de fortalecer las demandas civiles en contra del Estado como una forma de presión política para lograr sus objetivos y de comprometer a autoridades y parlamentarios en el apoyo a una reforma procesal civil que garantice el acceso a una justicia rápida y eficaz para recibir la reparación justa.

En Argentina se encuentran dos posiciones. Por un lado, la Iglesia Católica, las fuerzas armadas y los sectores políticos conservadores, quienes hicieron un fuerte llamado por la reconciliación como

---

[56] Ello es usual en casos de graves violaciones a los derechos humanos, pues las víctimas generalmente sienten que están cambiando la sangre de sus seres queridos por dinero.

sustitución de la memoria. Por el otro, los organismos de derechos humanos, las organizaciones sociales y de víctimas, quienes a pesar de las reparaciones reclaman verdad y justicia frente a los victimarios. Ello demuestra la necesidad de vincular los esfuerzos en materia de reparaciones con los enjuiciamientos penales y la búsqueda de la verdad, generando un ambiente de confianza frente a las autoridades y de restablecimiento de tejido social.

En Alemania, si bien se han implementado importantes medidas de reparación para un número amplio de victimizaciones, ha sido persistente la discusión en torno a la irreparabilidad de los daños ocasionados. Así, por ejemplo, una vez iniciadas las conversaciones entre el Estado de Israel y Alemania, se produjo un fuerte debate público en razón a que muchos sectores consideraban que la aceptación de los pagos de reparación equivalía a perdonar a los nazis por sus crímenes. Este es otro ejemplo que demuestra la necesidad de articular las medidas de reparación con otros mecanismos de justicia transicional a fin de superar la sensación de insatisfacción de las víctimas respecto de los programas de reparación.

En Sudáfrica, debido a la demora en la ejecución de las medidas de compensación, las víctimas interpusieron varias demandas. Sin embargo, es importante señalar que en las discusiones quienes participaron generalmente fueron los partidos políticos y las ONG, pero no las víctimas. Ello se contrarresta con la participación activa de las víctimas en los procesos de amnistías, ocupando allí un lugar más importante. El caso sudafricano es una muestra de las dificultades que se pueden presentar en la implementación de los programas cuando las víctimas no están debidamente organizadas. De allí la necesidad de estimular la participación de víctimas aisladas y de organizaciones sociales y de víctimas tanto en la discusión de los programas de reparación como en su implementación. Lo anterior, a efectos de estimular su organización y la consolidación de organismos más amplios que puedan otorgarles mayores niveles de presión e incidencia en el diseño de las políticas que los afecten.

2.3. Restitución de tierras

El tercer y último mecanismo de reparación que se examina en este artículo es el de la restitución de tierras y propiedades. Y aunque la restitución es un componente de la reparación, no es usual que un programa administrativo de reparaciones incluya estas medidas, las cuales generalmente se establecen mediante otros programas o mecanismos; por ende, son otras entidades las encargadas de llevarlas a cabo. Lo anterior, sumado a la importancia de estudiar el problema de las tierras y propiedades, en procesos de justicia transicional en los que ha sido recurrente la práctica del desplazamiento forzado, tal y como sucede en el caso colombiano, justifica examinar esta medida por separado.

De las 13 experiencias estudiadas tres reportan medidas de restitución de tierras: Sudáfrica, Bosnia y Herzegovina, y Guatemala.

i) Restituciones en Sudáfrica: En primer lugar se encuentra la experiencia de Sudáfrica. Allí, mediante la disposición legal Act 22 de 1994, se dio inicio a la política de restitución[57], al respecto de la cual es importante señalar que para 1990 las políticas de confiscación de tierras, de desalojo y de desplazamiento de los negros habían generado que la minoría blanca concentrara el 87% de la tierra y el 13% la mayoría negra[58]. De conformidad con dicha ley, toda persona o comunidad podía pedir la restitución de tierra, si: i) ella (o sus ascendientes) fue desposeída de su derecho después de 1913 (más específicamente, de la Natives Land Act 27 of 1913); ii) dicha desposesión fue hecha bajo el objeto de una ley que sería inconsistente con la prohibición de la discriminación racial en la Constitución actual. La fecha límite para

---

[57] Esta política responde a disposiciones constitucionales que otorgaban derecho a toda persona o comunidad a reclamar la restitución de un derecho a la tierra en los casos en que fueron desposeídas de tal derecho con el fomento de leyes incompatibles con la prohibición de la discriminación racial. Constitución de la República de Sudáfrica, Ley 200 de 1993, aprobada el 25 de enero de 1994, artículos 121 a 123.

[58] Williams, Rhodri. *The contemporary right to property restitution in the context of transitional justice*. ICTJ, 2007, pp. 24. En línea: http://www.ictj.org/static/PropertyRestitution/Rest_Pub_07.pdf

registrarse y hacer la petición era mayo de 1998, extendida posteriormente a diciembre 31 de 1998. Con todo, estas fechas han sido fuente de variadas discusiones.

Debido al escepticismo de los posibles beneficiarios, el gobierno adelantó una importante campaña para promover que las víctimas interpusieran sus peticiones. De acuerdo con la ley, los peticionarios tenían el derecho a escoger entre obtener la restitución de su tierra, obtener un pedazo de tierra alternativo o recibir compensación monetaria (o una combinación de ambas)[59].

Inicialmente, todas las peticiones eran pasadas por la Comisión de Restitución de Derechos de Tierra[60] (Commission on Restitution of Land Rights, CRLR), entidad encargada de mediar para solucionar las peticiones de una manera negociada con la persona que ocupara la tierra pedida. Esta entidad enviaba las solicitudes a la Corte de Demandas de Tierra (Land Claims Court, LCC), la cual tenía a su cargo la aprobación de las peticiones, daba órdenes de restitución y adjudicaba las disputas que la comisión no lograra resolver mediante negociación (la misma comisión remitía estos casos a la corte). Sus decisiones podían ser apeladas ante la Corte Suprema de Apelaciones del país.

Este procedimiento demostró ser demasiado lento, por lo cual en 1999 se adoptó un modelo administrativo mediante el cual se procuraba llegar a acuerdos negociados entre el peticionario y el ocupante del terreno, con la comisión como mediadora en los casos en que hubiera disputas legales por imposibilidad de negociación o cuando se le

---

59 De acuerdo con la ley, en casos en que sólo una parte de la tierra a que tenía derecho fuera restituida, se le compensaba con dinero a dicha persona por el resto de tierra.

60 La comisión es una entidad descentralizada, ya que, aunque hay comisionado central principal, hay RLCC o comisiones regionales por todo el territorio del país (en casi todas las provincias). Además, la CRLR tenía estas funciones de asistir a las personas en la elaboración de las peticiones, investigar su validez, priorizar las peticiones (se les daba prioridad a aquellas que afectaran un número sustancial de personas o que hubieran sufrido pérdidas altas por la desposesión o que estuvieran en situación de necesidad particular) y consecuentemente preparar las peticiones para negociación o eventualmente enviarlas a la corte (Land Claims Court).

requiriera interpretar la ley. Dicho método de negociación creó serios problemas, dado que muchos campesinos y dueños de tierra (blancos) no se conformaban con el precio propuesto por la comisión o eran hostiles al programa de restitución. Por esta razón, en el 2003 se añadió a la ley de restitución la posibilidad de expropiar el terreno en casos extremos en que el ocupante se negara rotundamente a vender y no se llegara a ningún acuerdo[61] (esta expropiación se haría bajo la supervisión de la LCC).

La CRLR es la responsable de implementar los acuerdos de las partes y de proveer apoyo posterior al acuerdo. Sin embargo, no se sabe cuál es el rol de la comisión una vez se ha transferido la propiedad de la tierra, y diferentes Comisiones de Demandas de Tierra del nivel central y regional (RLCC) han adoptado diferentes medidas (algunas no intervienen más y otras han creado unidades de apoyo y desarrollo para las comunidades). Se presentaron un total de 79.696 peticiones, de las cuales en 2007 se habían resuelto 74.417 (el presidente insistió en que la fecha máxima para resolver todas era 2005, pero esto no se logró). De acuerdo con las entidades oficiales de 1995 (fecha de inicio del programa) a 2003 se resolvieron 36.686 peticiones. Éstas afectaron a 83.661 hogares, lo que equivalía a 444.002 beneficiarios.

Al 2003 se habían restituido 516.910 hectáreas, que implicó un costo de aproximadamente $265 millones de rands. Es importante señalar que las tres cuartas partes de dicha suma corresponden a compensaciones y no a compra de tierra para restitución. Por otro lado, algunas fuentes calculan que sólo entre 1960 y 1983 hubo 3,5 millones de personas desplazadas forzadamente de sus hogares y tierras. De las peticiones, el 25% son del sector rural, pero de éstas la mayoría involucran a grupos, es decir, cientos o miles de personas conjuntamente. Las peticiones urbanas suelen ser más pequeñas (en general, familias). Así que aproximadamente el 90% de peticionarios se encuentran en el sector rural[62].

---

[61] Se llegaba a un acuerdo cuando se firmaba la negociación o cuando la corte adjudicaba un caso.

[62] Williams. *The contemporary right*, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

Como puede observarse, el programa sudafricano presenta varios aportes: permitió la presentación de peticiones individuales y por colectividades; asumió la forma de restitución como principal medida de reparación y de compensación con carácter subsidiario, aunque inicialmente se mantuvo en una lógica de acuerdos, una vez demostrado el desinterés de los propietarios blancos por negociar; permitió la expropiación; se consolidó como un proyecto de largo alcance al fijar como fecha de corte las confiscaciones ocurridas después de junio de 1913.

Las principales críticas planteadas al programa de restitución se enmarcan en los tiempos fijados para la presentación de las peticiones, que en conjunto sumaron tres años siete meses, con el argumento de que no hubo una debida campaña de información nacional, de allí que solamente se hubiesen presentado 80.000 solicitudes. En cuanto a la evaluación y monitoreo como tal, el programa es muy deficiente. Hay muy poco detalle e información sobre la restitución, no hay ni siquiera una lista nacional del proyecto que recopile información. Como no hay un sistema que monitoree después de la transferencia de propiedad de tierra, es difícil calcular cómo ha contribuido la restitución a la vida de los peticionarios. Otra dificultad importante se presentó por el precio de las tierras y la necesidad de adelantar negociaciones y acuerdos con los propietarios[63]. Por otro lado, debido a los trámites exigidos para la restitución de la tierra una vez promulgada la sentencia, muchos demandantes prefirieron la compensación económica a la restitución en especie. Dicha situación ha puesto en dificultades el programa de restitución de tierras y su contribución a la reforma agraria, que perseguía esencialmente la transferencia de tierras a los negros. Finalmente, el presupuesto asignado para ejecutar el programa es mucho menor a la suma considerada necesaria para darle viabilidad, circunstancia que se constituye en un serio obstáculo para la efectiva implementación del programa.

---

[63] Así, a 2004, el gasto total de la reforma agraria, incluyendo la restitución, nunca había superado el 0,5% del presupuesto nacional total. Groenewald, Yolandi, "Land Reform for Dummies". *Johannesburg Mail and Guardian*, 30 de noviembre de 2004, citado por Williams, Rhodri "The contemporary right to property restitution in the context of transitional justice", Occasional Paper Series, ICTJ, 25 de septiembre de 2001, p. 27. En línea: http://www.ictj.org

ii) Restitución de tierras en Bosnia y Herzegovina: Las políticas de restitución en Bosnia y Herzegovina (BiH) tuvieron inicio con la firma del Acuerdo de Dayton (Anexo VII) entre Bosnia y Herzegovina, Croacia y FYR Macedonia. Dicho acuerdo establecía la repatriación o retorno y recuperación de los derechos de propiedad, sin ningún tipo de discriminación racial o especialmente étnica, para aquellas personas que hubieran sido desplazadas forzosamente en razón del conflicto y que estuviesen en un lugar diferente al de vivienda original, sea dentro del mismo Estado o en otro. De igual modo, exigía a los Estados derogar toda legislación que violara los derechos de los refugiados y desplazados o que fueran discriminatorias por razones étnicas. Además, se encargó a la Comisión para las Demandas sobre el Derecho a la Propiedad[64] (Commission on Real Property Claims, CRPC) otorgar "certificados" a los beneficiarios para recuperar sus derechos reales de propiedad.

En un inicio, los políticos bosnios promovieron la idea de que la restitución se lograra si había un efectivo retorno; sin embargo, al final de los debates se estableció que los refugiados y desplazados eran libres de reubicarse en otros lugares en vez de regresar a sus hogares de origen[65].

Las entidades a cargo de la ejecución de esta política fueron la CRPC y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). De igual modo, se delegó a la Oficina del Alto Representante (OHR) la creación de procesos administrativos funcionales, efectivos e idénticos en las entidades de BiH para adelantar la restitución de la propiedad. Así, se estableció la obligación de las autoridades locales de recibir las demandas en su jurisdicción y decidir en el término de tres días la titularidad de los derechos, así como determinar el estatus y los derechos de los ocupantes secundarios.

---

[64] Con base en los artículos 11 y 12 del Anexo VII del Acuerdo de Dayton, esta comisión se convirtió en la primera instancia de las reclamaciones por el derecho a la propiedad.

[65] Anexo VII, Acuerdo de Dayton, Artículo 2.

Posteriormente, fue expedida la Ley de Refugiados de BiH y Personas Desplazadas en BiH, la cual estableció el derecho de las personas desplazadas y refugiadas[66] después del 30 de abril de 1991 a retornar a las residencias de la preguerra, a escoger otro lugar de residencia, a recuperar la propiedad o ser compensado en los casos en que ello no fuera posible, a recuperar los derechos de tenencia y ocupación o a que se les compensara en caso de que dicha restitución fuere imposible.

Eran condiciones para el retorno el deseo de retornar por los beneficiarios de la ayuda, que el estatus de propietario o tenedor hubiera sido determinado sobre la unidad de vivienda sujeta a la reconstrucción, que la vivienda sujeta a reconstrucción fuese la misma en la que el beneficiario de la ayuda residía para el 30 de abril de 2001 y que el beneficiario o los miembros del hogar para 1991, no tuvieran otras unidades de vivienda en BiH. Adicionalmente, se establecieron criterios para priorizar a los beneficiarios.

Por su parte, los refugiados y desplazados perdían el derecho al retorno cuando éste ya había tenido lugar en los hogares originales y en condiciones de seguridad y dignidad, cuando de manera voluntaria e informada el refugiado o desplazado hubiera decidido residir en un lugar diferente del de su hogar de preguerra o cuando decidía permanecer en otro lugar fuera de BiH (refugiado) o en BiH (desplazado).

Las entidades a cargo de la ejecución de la ley eran el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de BiH, la Comisión para las Demandas sobre el Derecho a la Propiedad, los concejos y asambleas municipales, Acnur, la OHR, las entidades encargadas del tema de propiedad y vivienda en los estados y la comisión para los refugiados y las personas desplazadas de Bosnia y Herzegovina.

---

[66] Se define al desplazado como el ciudadano de BiH que vivía en BiH, expulsado de su residencia por la guerra y que no contara con las condiciones para retornar y que tampoco deseara quedarse donde estaba. Se entiende por refugiado el ciudadano de BiH que vivía fuera de BiH por el conflicto y que había adquirido el estatus de refugiado en otro país.

En primer lugar, se procedía con la publicación de la convocatoria por edicto y en un periódico de la localidad por 39 días. Luego tenía lugar una entrevista y visita a la vivienda del beneficiario potencial. A partir de allí se creaba una lista final de beneficiarios y se publican los resultados por edicto.

Para diciembre de 2003, el representante del Acnur señaló que 979.598 refugiados y desplazados habían retornado a sus hogares originales en Bosnia, pero sólo la mitad de esta cifra eran personas pertenecientes a las minorías. A septiembre de 2004, 1.000.473 personas de más de dos millones de personas desplazadas habían regresado a sus previos hogares (440.147 refugiados y 560.326 desplazados internos).

Finalmente, en 1998 la comunidad internacional presionó las modificaciones a las leyes violatorias del derecho la propiedad, en especial la OHR, la Acnur y la Misión de Naciones Unidas para BiH. De este modo fueron expedidas la ley sobre cese del uso del derecho sobre empleo de propiedad abandonada en la federación y en la República de Serbia.

Mediante la primera ley se estableció la eliminación de la política de bienes abandonados, en la cual, por presunción legal, se establecía que los propietarios que habían dejado sus propiedades las perdían por entenderse que las habían abandonado. Esta ley permitió iniciar procesos para anular los contratos de venta y permuta de inmuebles celebrados durante el período de guerra, siempre y cuando su ejecución hubiera sido causada por las hostilidades y la presión del conflicto. De igual modo, esta disposición permitió la recuperación de la tenencia y los títulos precarios sobre los bienes reales, el derecho preferencial a recomprar el bien inmueble permutado o vendido, con descuentos hasta del 75% del valor del bien.

Los interesados debían presentar una reclamación ante las entidades municipales y de los estados, las cuales debían dar aplicación al procedimiento establecido en las disposiciones del derecho procesal administrativo. La Corte Constitucional tomó medidas para facilitar la representación de las minorías étnicas en los entes públicos para así evitar la discriminación en el retorno.

La segunda ley establecía el derecho de propietarios[67], poseedores o tenedores originales, a recuperar la propiedad inmueble, junto con los derechos accesorios que ésta tenía, y a no pagar impuestos por recuperar la propiedad. Esta solicitud debía ser tramitada preferentemente por la autoridad. También se establecía la cancelación de los derechos de ocupación temporal previamente otorgados a los segundos ocupantes. Por último, a los antiguos ocupantes de apartamentos[68] que tuvieran la condición de refugiados o desplazados se les otorgó el derecho a un nuevo alojamiento cuando éste perdiera la ocupación temporal.

La presentación de la demanda debía hacerse en los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma. Esta podía presentarse de manera oral o escrita, personal, por correo electrónico o por representante autorizado. El Ministerio de Personas Refugiadas y Desplazadas era la entidad encargada de decidir la demanda en un plazo de 30 días. Los segundos ocupantes que hubieran presentado una demanda para la reposesión de su propiedad no podían ser desalojados forzosamente, sino que se debía esperar a que se resolviera su demanda o que ellos contaran con un nuevo lugar para su alojamiento en un año.

Aproximadamente un millón de personas, entre refugiados y desplazados, fueron beneficiarias de estas leyes. La comunidad internacional apoyó el proceso con US$5,1 billones para la reconstrucción. Gracias a ello, la restitución de la propiedad se logró en los primeros cuatro años de entrada en vigencia la norma, logrando que para inicios de 2004 se completara casi en su totalidad el proceso.

Esta experiencia demuestra que la participación y presión de la comunidad internacional en el desarrollo, monitoreo y vigilancia de los procesos es un elemento clave que puede marcar el éxito de las normas expedidas. De igual modo, es muy significativa la evaluación constante

---

67 Se exigía a los propietarios ser titulares de la propiedad de los inmuebles para el 30 de abril de 1991 o antes de que ella hubiera sido abandonada.

68 La condición exigida era ser titular ocupante de los apartamentos para el 30 de abril de 1991 o antes de que el apartamento hubiera sido abandonado.

de las leyes adoptadas, a efectos de adelantar las modificaciones a que hubiere lugar a fin de hacer efectivo el programa de restitución.

Por su parte, la expedición de un Plan de Implementación de las Leyes de Propiedad (PILP) fue fundamental a efectos de garantizar la aplicación de los procedimientos establecidos o sancionar a quienes no los cumplieran. Así, es de gran trascendencia la retirada de los cargos a 22 funcionarios por presunta obstrucción a la aplicación de las leyes de propiedad[69]. Adicionalmente a lo anterior, es fundamental la colaboración de entidades nacionales, locales y regionales, e internacionales en la ejecución del plan.

Una de las principales limitaciones en la ejecución de las políticas se dio con la restitución, por cuanto, a diferencia de Sudáfrica, en Bosnia no se confirió el derecho a la reasignación de propiedad a los segundos ocupantes, otorgando únicamente la posibilidad de buscar alojamiento temporal una vez hubiera sido evacuada la propiedad restituida. Debido a la dificultad para proporcionar un alojamiento alternativo, las autoridades frenaron la aplicaron de estas leyes.

Finalmente, a pesar del éxito del programa, distintas organizaciones nacionales e internacionales coincidieron en señalar que la restitución de tierras no era condición suficiente para asegurar que las personas retornaran voluntariamente a sus hogares. Además del retorno era necesario examinar las condiciones de acceso a empleos, a servicios sociales, a la educación para los hijos, a la sociabilidad, entre otros[70]. Ello exige del Estado adelantar reformas sociales de mayor alcance que procuren la superación de las condiciones de pobreza de sus habitantes y el mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida.

iii) Restitución de tierras en Guatemala: La tercera experiencia estudiada en esta materia es la de Guatemala, el 83% de cuya población

---

69 Williams, *The contemporary right*, *op. cit.*, pp. 37-38.
70 *Ibid.*, pp. 40.

afectada pertenecía a la comunidad maya[71]. De acuerdo con la Comisión de Esclarecimiento Histórico, las estimaciones sobre el número de desplazados va desde 500 mil hasta el millón y medio de personas en el período álgido (1981-1983), incluyendo las que se desplazaron internamente y las que se vieron obligadas a buscar refugio en otro país[72].

La primera disposición expedida en materia de restitución fue el acuerdo suscrito entre las comisiones permanentes de representantes de los refugiados guatemaltecos en México y el gobierno de Guatemala, el 8 de octubre de 1992. Según éste, los retornados con títulos provisionales o definitivos extendidos por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) u otra dependencia del Estado, tenían derecho a ocupar la tierra desde el momento del retorno, en aquellos casos donde ésta no se encontrara ocupada. En aquellas situaciones donde se encontrara ocupada por otra persona que careciera de título, el gobierno debía negociar con el ocupante a efectos de lograr la desocupación del mismo. Si una vez agotado ese procedimiento no se lograba la desocupación, el gobierno daría a conocer a los refugiados o retornados que se interesaran los procedimientos legales para obtener la posesión, por medio del interdicto de despojo y/u otros. Sin embargo, en aquellos casos en que al retornado le fuera demasiado gravoso accionar legalmente la reivindicación de su derecho de propiedad, lo cual debía calificar la Instancia Verificadora, el adjudicatario podía renunciar a su derecho y el gobierno debía suministrarle otra tierra financiada a través del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) o el Fondo Nacional de Tierras (Fonatierra).

En aquellos casos en que el nuevo ocupante contara con título, pero no hubiera corrido el plazo de prescripción para ejercitar el derecho de propiedad del retornado como antiguo dueño, el gobierno debía negociar con el ocupante a efectos de lograr la desocupación del mismo. Agotada esa gestión, el gobierno debía informar a los retornados de los procedimientos administrativos y judiciales para recuperar sus derechos.

---

71 Comisión de Esclarecimiento Histórico, Informe *Guatemala Memoria del Silencio,* 1999.
72 *Ibid*., conclusiones, pp. 66

En los casos en que el refugiado o retornado renunciara a ejercitar su derecho de propiedad, el gobierno debía suministrarle otra tierra.

El Acnur y la Comisión Especial para la Atención de los Refugiados y Expatriados (CEAR) eran las organizaciones encargadas de suministrar los servicios de apoyo, asesoría y logística requeridos en las diferentes fases del retorno. Por su parte, las instancias de verificación estaban integradas por el procurador de los derechos humanos, un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala y un representante de Naciones Unidas con facultades para emitir informes periódicos y anuales o, con las mismas facultades, el experto independiente de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

Este acuerdo sólo se aplicó a 40.000 refugiados oficialmente registrados por Acnur, excluyendo a 160.000 refugiados no registrados, así como a cerca de un millón estimado de desplazados internos[73].

Por otra parte, el 17 de junio de 1994 se firmó el "Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas[74] por el enfrentamiento armado", mediante el cual el Gobierno de Guatemala se comprometió a asegurar las condiciones que permitieran y garantizaran el retorno voluntario de las personas desarraigadas a sus lugares de origen o al sitio que ellas eligieran, en condición de dignidad y seguridad. Sin embargo, este documento no establece medidas específicas para el cumplimiento de dicho objetivo ni el procedimiento a seguir para hacer exigible el derecho a la restitución, circunstancias que le quitaron toda posibilidad de efectividad a estas disposiciones.

---

[73] Williams, *The contemporary right*, *op. cit*., pp. 43.

[74] De conformidad con el acuerdo, se entiende por reasentamiento el proceso legal de retorno, ubicación e integración de las poblaciones y personas desarraigadas en su lugar de origen u otro de su elección en el territorio guatemalteco, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala. Para los propósitos del acuerdo, se agrupa dentro del término "población desarraigada" al conjunto de las personas que, desarraigadas por motivos vinculados con el enfrentamiento armado, viven en Guatemala o en el exterior e incluyen, en particular, los refugiados, los retornados y los desplazados internos, tanto dispersos como agrupados, incluyendo las Comunidades de Población en Resistencia.

De acuerdo con el informe presentado por la Secretaría de Paz[75] (Sepaz) de 2008, el Acuerdo contempla la implementación de programas específicos para garantizar la incorporación de las poblaciones beneficiarias en condiciones de dignidad, equidad y seguridad, siendo indispensable mejorar el desarrollo de la infraestructura de servicios básicos. En este marco se inscribe el desarrollo del programa de vivienda para poblaciones desarraigadas, que según lo afirmado por Sepaz se caracteriza por el desorden y la corrupción. Así: "Son muchas las dudas que se encuentran sobre el manejo de los recursos destinados al fomento de la vivienda y son pocos los casos que se pueden documentar y denunciar ante los organismos de justicia"[76].

Debido a ello, señala el secretario, en noviembre de 2008 se impulsó el proyecto de vivienda para víctimas de desarraigo, por el cual están en proceso de construcción 900 viviendas, convenio suscrito entre Sepaz y el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz). Estas viviendas serán construidas en los departamentos de Quiche, Peten, Alta Verapaz, Huehuetenango, Chimaltenango y Suchitepéquez, con una inversión de 43 millones de quetzales[77].

Por otro lado, hasta mayo de 2008 se dio inicio a un programa de regularización, legalización y adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas por parte del Fonatierra. Este tiene como objetivos lograr certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra y sentar las bases para el desarrollo rural en el país. Sin embargo, a la fecha no se tiene información concreta sobre la implementación de este programa, salvo que en su primera fase alcanzará 55 municipios en ocho departamentos: Alta Verapaz, Izabal, Baja Verapaz, Escuintla, Santa Rosa, Sacatepéquez, Quiché y Petén. Con todo, la mayoría de la población indígena sigue viviendo en condiciones discriminatorias y por debajo de la línea de

---

75 Sepaz, Presidencia de la República, *Informe sobre los avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*, 2008. Véase informe completo en línea: http://www.sepaz.gob.gt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=38

76 *Ibid*., pp. 41.

77 *Ibid*., pp. 43 y 44.

pobreza, situación que se constituye en violación de sus derechos humanos, en especial de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Como se observa hasta aquí, la restitución en Guatemala no se consolidó como un proyecto serio. Si bien los acuerdos establecían disposiciones en la materia, ellas no dejaron de ser simples directrices. La disputa sobre las propiedades y la ausencia de normatividad clara que permitiera resolverlas se convirtió en el principal elemento que impidió la restitución. Por otra parte, y a diferencia de Bosnia, si bien la comunidad internacional participó activamente en el proceso de paz, no se ocupó de promover medidas referentes a la restitución de tierras y propiedades. Ello, sumado a la falta de interés de las autoridades y a la poca organización de las comunidades desplazadas, ha propiciado el fracaso de una política de restitución para los desplazados. La situación no es la misma respecto de los refugiados, a quienes, por sus niveles de organización y participación en los acuerdos, les fue posible beneficiarse de los apoyos ofrecidos por el gobierno, en el momento en que éste contaba con respaldo y financiación internacional[78].

Finalmente, las políticas del gobierno frente al cumplimiento de los acuerdos de paz se han centrado en programas de combate de la pobreza a través del Consejo de Cohesión Social, con medidas en materia de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, política económica y fiscal, seguridad, sin señalar medidas específicas respecto de los refugiados y desplazados.

3. Algunas reflexiones e inquietudes finales

En primer lugar, debe resaltarse la importancia de vincular las iniciativas de búsqueda de la verdad a través de las comisiones de verdad, con otras medidas que persigan la reparación. En este sentido, es conveniente que parte del personal que se encarga de establecer los mandatos y obligaciones de las comisiones y que participa en la dinámica de estas

[78] Williams, *The contemporary right*, *op. cit.*, pp. 45 y 46

entidades pueda colaborar en el proceso de diseño de los programas administrativos de reparación a efectos de generar mayor articulación y complementariedad entre estos mecanismos. Si bien ambos procesos manejan tiempos distintos, pues es razonable que los programas de reparación se establezcan cuando las comisiones hayan terminado su mandato, es deseable que se generen espacios de mayor coordinación entre los objetivos y las recomendaciones formuladas por las comisiones con las medidas incorporadas en los programas de reparación.

En este mismo sentido, el establecimiento de una entidad facultada para formular, implementar y hacer seguimiento a las recomendaciones planteadas por las comisiones es esencial a efectos de asegurar la implementación de las medidas recomendadas. Además, se debe reconocer que las recomendaciones emitidas por estas entidades son de mayor recibo que aquellas que han sido diseñadas al margen de éstas. Ello se explica por la composición de estos órganos, que incorporan como uno o varios de sus miembros a representantes de la sociedad civil, así como por los niveles de diálogo que mantienen con las víctimas, circunstancias que generan mayor coordinación entre las demandas de la comunidad y de las víctimas con las recomendaciones formuladas por dicho cuerpo.

Por otro lado, en materia de reparaciones, hoy en día pareciera que es un lugar común aceptar que las políticas de reparación no pueden reducirse al ámbito de las indemnizaciones, aunque resulte imprescindible llevarlas a cabo, sino que es necesario implementar medidas relativas a la restitución, la rehabilitación, los procesos de juzgamiento a los violadores de derechos humanos, la implementación de acciones tendientes a la búsqueda de la verdad, la construcción de la memoria y, en general, a los aspectos simbólicos de la reparación.

Sin embargo, una vez examinadas las 13 experiencias internacionales, es posible observar que esta conclusión no es tan evidente. En casi todas las experiencias se puso énfasis en el tema de compensación, dejando de lado las demás modalidades de reparación. Por su parte, en los casos en que tuvo lugar el desplazamiento forzado de personas, los desalojos

forzados o la confiscación de propiedades, es claro que la restitución es la medida preferible, pues con ella se garantiza el reconocimiento de la dignidad de las víctimas. Lo anterior reitera la necesidad de armonizar las distintas medidas de reparación adoptadas.

Con todo, hay que reconocer que en períodos de justicia transicional es usual que los países se vean enfrentados al debilitamiento del Estado de derecho, caracterizado por la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales de buscar la verdad de lo ocurrido, a la incapacidad de la administración de justicia de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones, así como de reparar a todo el universo de víctimas y a la ausencia de reformas institucionales serias que garanticen la no repetición de los hechos, circunstancias que, sumadas al rompimiento del tejido social, se consolidan en serios obstáculos a la hora de adelantar programas de reparación que resulten eficaces.

Lo anterior se relaciona con lo que Pablo de Greiff[79] ha denominado integridad o coherencia de los programas de reparación, que a su vez se analiza en dos dimensiones: una interna y otra externa. La primera hace referencia a los diferentes tipos de beneficios adjudicados por un programa de reparación. En este sentido, se busca que el programa incluya tanto medidas simbólicas como materiales y que incorpore medidas de alcance individual y colectivo, pues ello posibilita que la proporción de personas beneficiarias sea mucho mayor, permite que las medidas adoptadas respondan mejor al tipo de daños sufridos por las víctimas y contribuye a un mayor reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos. La coherencia externa exige que el programa se encuentre en estrecha relación con otros mecanismos transicionales, a saber, la justicia penal, la narración de la verdad y la reforma institucional. No descuidar ninguna de las dimensiones de la reparación a las víctimas

[79] De Greiff, P. "Introduction: Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations" ["Introducción: Reparación del pasado: compensación para víctimas de violaciones de derechos humanos"], en De Greiff, P. (ed.). *The Handbook of Reparations* [*Manual de reparaciones*]. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 187 y 188.

constituye una parte fundamental de las garantías de no repetición de las violaciones y del avance hacia una cultura de rechazo frente a cualquier vulneración de los derechos humanos.

En este mismo sentido, hay que reiterar que en procesos de restitución es sumamente importante acompañar el retorno con políticas de mayor alcance, tales como medidas que impidan conflictos sobre tierras y propiedades, medidas de redistribución, reforma agraria o medidas de política social, pues es la forma de garantizar condiciones de ciudadanía y de reconocer derechos a quienes han sido generalmente los más excluidos. Ello puede resultar problemático en los casos en que se contemplan como medidas de reparación las políticas sociales. De allí la necesidad de distinguir entre estos dos tipos de medidas, sin que ello implique una descoordinación en su implementación, a fin de evitar la repetición del conflicto y avanzar en la articulación entre la reparación y medidas de justicia distributiva[80].

En relación con el *criterio de plenitud*, que tiene que ver con la posibilidad de los programas de cubrir y delimitar un universo potencial y real de beneficiarios, y el de *amplitud*, que se refiere a los distintos crímenes o daños que se debe intentar reparar, resultan de especial trascendencia en el estudio de toda experiencia. Como se observó, un alto cumplimiento de estos criterios permite resarcir a las víctimas en sus derechos y reconocerlas como ciudadanos. Por ende, posibilita la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el Estado.

Por su parte, el diseño de una gran diversidad de beneficios para reparar las violaciones graves de los derechos humanos permite que cada víctima pueda seleccionar el que considere más adecuado para reparar su perjuicio y, por tanto, aumenta las probabilidades de satisfacción en torno a las medidas implementadas.

---

[80] Véase Uprimny, *Plan Nacional de Desarrollo y Reparaciones…*, *op. cit.*, pp. 8-9. Véase también el artículo de Uprimny y Saffon en el presente libro.

Vale la pena resaltar la centralidad de la participación y organización de las víctimas en la discusión y el diseño de los programas masivos de reparación y demás medidas de justicia transicional, así como su papel de vigilantes en el momento de la implementación de estas políticas. Precisamente, las experiencias estudiadas demuestran que es fundamental la participación y seguimiento de la ciudadanía a estos procesos, pues ello garantiza una mayor coordinación entre las demandas de las víctimas y los diseños institucionales que pretenden brindarles reparación. De igual modo, dicha participación se convierte en un fuerte mecanismo de presión a las autoridades, que las hace sentir obligadas a cumplir con los planes propuestos.

Al lado de ello, es esencial la intervención de la comunidad internacional en estos procesos, circunstancia que también puede contribuir al logro de la reparación efectiva a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos. Como se demostró anteriormente, dicha participación puede implicar la colaboración en la elaboración y redacción de las medidas a implementar, en el seguimiento de su ejecución, la evaluación y valoración de las medidas tomadas, con el fin de hacerlas más eficaces, y en la contribución presupuestal, entre otras.

Sin embargo, y dada la importancia de los objetivos anteriormente mencionados, es evidente que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar que tales metas serán alcanzadas. Esa es la única forma de garantizar su plena implementación, de reconocer la dignidad de las víctimas, de fortalecer su condición de ciudadanas con derechos y de garantizar que los crímenes cometidos no se repitan en el futuro. Así, por ejemplo, la financiación de las reparaciones no puede dejarse a la voluntad de la comunidad internacional, sino que debe comprometer la participación de cada país, como sucede con la incorporación en los presupuestos nacionales de partidas específicas para la ejecución de estos programas.

De igual modo, resulta esencial el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados, acompañado de un rechazo a los hechos atroces cometidos. De esta manera, se envía un mensaje

a la sociedad de claro repudio de lo sucedido y de compromiso con el fortalecimiento de nuevas relaciones entre los ciudadanos.

Finalmente, conviene tener en cuenta que el objetivo de este artículo no era ofrecer una fórmula generalizada para el diseño e implementación de un programa masivo de reparaciones, sino definir algunos criterios básicos a partir de las lecciones de las experiencias seleccionadas. Estas experiencias sirven más como un punto de orientación y de debate para tomar decisiones nacionales, que en todo caso deben adoptarse de acuerdo con nuestro contexto.

La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada

Catalina Díaz[1]

Introducción

De manera creciente, en distintos escenarios de justicia transicional alrededor del mundo se está discutiendo la formulación e implementación de reparaciones colectivas para comunidades enteras que sufrieron a causa de la represión política y la guerra. Las comisiones de la verdad de Guatemala (1997-1999), Perú (2001-2003), Timor Oriental (2001- 2005), Sierra Leona (2002-2005), Marruecos (2004-2006), y Liberia (2006-2009) recomendaron la adopción de medidas de reparación colectiva dirigidas a comunidades, pueblos y grupos de personas, además de medidas de reparación individual para los familiares de las personas asesinadas y desaparecidas y las víctimas sobrevivientes de lesiones físicas o sicológicas graves, torturas, violencia sexual y, en algunos casos, para niños y niñas víctimas de reclutamiento forzado. Con el apoyo del Banco Mundial, en el marco del acuerdo de paz entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento por la Liberación de Ache (provincia de Indonesia) suscrito en Helsinki en 2005, se están financiando proyectos de desarrollo comunitario en función de la intensidad de los daños causados por el conflicto y el tamaño de la población. El reglamento interno de las salas especiales de las cortes de Camboya

[1] Este trabajo se nutrió de los intercambios y discusiones sostenidas por representantes de instituciones oficiales, académicos y organizaciones de la sociedad civil de distintos países, en el marco de dos sesiones de trabajo sobre el tema organizadas por el Centro Internacional para la Justicia Transicional: la primera de ellas realizada en Bogotá (Colombia) en octubre de 2008, y la segunda, en asociación con el Consejo Consultivo para los Derechos Humanos (CCDH) de Marruecos, en Rabat (Marruecos), en febrero de 2009. El reporte del Simposio de Rabat será publicado próximamente por el ICTJ y el CCDH. Múltiples conversaciones con Ana Teresa Bernal, Ana Daza y Tatiana Rincón, a lo largo de los dos últimos años, a propósito de un futuro programa de reparaciones colectivas en Colombia han sido fuente de reflexión e inspiración para este trabajo. Agradezco su apertura y generosidad. Félix Reátegui ha hecho valiosos comentarios a un borrador previo del texto.

autoriza a los tribunales a ordenar reparaciones colectivas y morales a las víctimas del régimen del Khmer Rojo en ese país.

Colombia no ha sido ajena a la tendencia internacional. La Ley 975 de 2005, popularmente conocida como Ley de Justicia y Paz, le asigna al gobierno nacional la tarea de implementar un programa institucional de reparación colectiva, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 975, el programa nacional de reparación colectiva deberá incluir "acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia".

Con el propósito de formular una propuesta, la CNRR decidió emprender planes piloto para la definición de reparaciones colectivas en un número limitado de casos, a partir de cuyas lecciones elaboraría el plan general. De acuerdo con el Plan de Acción de la CNRR, en los pilotos se probarían metodologías en diferentes contextos y se recogerían experiencias que le permitirían a la Comisión plantear acciones públicas coherentes y articuladas[2]. La CNRR decidió que su responsabilidad sería conducir, coordinar y supervisar la ejecución, evaluar los pilotos y acompañar a las comunidades en la formulación de sus propuestas, pero no ejecutar directamente las obras u otras acciones de reparación colectiva, pues sus competencias legales solo incluyen la formulación de propuestas, mas no la ejecución de medidas de reparación.

En enero de 2007, la CNRR aprobó 10 casos para la formulación y definición de pilotos de reparación colectiva basándose en criterios combinados de nivel de afectación y representatividad de la diversidad cultural, étnica y geográfica del país[3]. Ocho de dichas comunidades y

---

[2] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *Plan de Acción 2007-2008*, pp. 44.

grupos aceptaron participar en el ejercicio y dos de ellos rechazaron la propuesta –el pueblo indígena Kankuamo y las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, en el Chocó–. En cada uno de los casos se ha emprendido un proceso de diagnóstico participativo para establecer los efectos e impactos de la violencia[4], con el fin último de concertar un documento donde se detallen las medidas de reparación colectiva que deben ser implementadas. Con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, United States Agency for International Development) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se están adelantando una serie de proyectos para "la garantía de los mínimos vitales" de varias de las poblaciones que participan en los ejercicio piloto, pues "primero necesitan recuperar sus mínimos vitales, para poder hacer un plan de reparaciones"[5].

El propósito de este capítulo es discutir los elementos conceptuales necesarios para la definición y formulación de medidas de reparación colectiva, en el marco de programas administrativos de reparación. El enfoque que se usa para ello no es exclusivamente teórico. Más bien, se pretende explorar las nociones fundamentales para la construcción de un programa de reparaciones colectivas, a partir de las experiencias de Perú y Marruecos, pioneros en la materia. En ambos países se están ejecutando actualmente programas de reparación colectiva en el marco de programas más amplios de reparaciones administrativas. En los demás casos donde se ha recomendado la adopción de reparaciones colectivas,

---

3 Corregimiento Libertad (San Onofre, Sucre); comunidad afrocolombiana del municipio de Buenos Aires (Cauca); corregimiento La Gabarra (Tibú, Norte de Santander); corregimiento El Salado (Carmen de Bolívar, Bolívar); Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), corregimiento de La India (Landázuri y otros, Santander); Inspección El Tigre (Valle del Guamuez, Putumayo); el colectivo social Asociación de Víctimas Caminos de la Esperanza-Madres de La Candelaria (Antioquia); el colectivo social movimiento sindical, compuesto por las tres grandes centrales obreras que existen en el país; el pueblo indígena Kankuamo y las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó). Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *Boletín No. 9*, febrero de 2008.

4 *Idem*.

5 Comisionada Ana Teresa Bernal, citada en *Idem*.

se está en la fase de registro de las víctimas elegibles para los distintos programas (Sierra Leona) o en discusiones preliminares sobre la viabilidad y el enfoque de las reparaciones (Timor Oriental y Liberia).

Este estudio no pretende examinar el desarrollo del programa de reparación colectiva en Colombia ni los resultados de los ejercicios piloto que se han hecho con las ocho comunidades y grupos en el país, pues no se cuenta aún con una sistematización oficial del trabajo en los casos piloto ni con una evaluación del mismo para efectos de la formulación de un programa general. El examen de los conceptos fundamentales de la reparación colectiva a la luz de las experiencias de Perú y Marruecos, sin embargo, resulta útil para pensar en la definición y propuesta de un programa de reparación colectiva en Colombia.

El capítulo se divide en dos partes: 1. La definición de víctimas colectivas y 2. Las medidas de reparación colectiva y su implementación. En cada una se incluye una sección donde se describen los casos de Perú y Marruecos al respecto y una sección donde se intenta identificar los retos conceptuales, a partir de la reflexión sobre la experiencia de ambos casos. Así, en la primera parte se discuten la identidad colectiva y la preexistencia del sujeto como elementos a tener en cuenta en la definición de sujetos colectivos víctimas (1.2) y la selección de las violaciones de los derechos individuales y colectivos que calificarán a los sujetos colectivos como víctimas (1.3). En la segunda parte se exploran los elementos a considerar en la formulación de medidas de reparación colectiva (2.2) y, finalmente, a manera de conclusión, se identifican los pasos fundamentales para la formulación de un programa administrativo de reparaciones colectivas.

1. La definición de víctimas colectivas

La primera decisión que debe tomarse para la formulación de un programa de reparación administrativa es establecer a quiénes considerará víctimas el programa. Esta es, sin duda, una decisión de alto contenido político, pues porta el mensaje de qué sufrimiento y cuáles violaciones de los derechos humanos (entre un espectro muy amplio de violaciones

que tienen lugar durante la represión política o la guerra) son más importantes para el Estado, de manera que merecen reparación sin que medie una decisión judicial que conmine al Estado a otorgarla[6]. De la definición de víctima depende la amplitud del universo que cubrirá el programa, qué tipo de medidas resultan más adecuadas para dichas víctimas y el costo fiscal del programa.

La noción de víctima está necesariamente vinculada a la definición de violaciones de los derechos humanos o crímenes o conductas reprochables. Para delimitar los contornos de la definición de víctima es necesario preguntarse: ¿víctima de qué? La definición de las violaciones de los derechos humanos o de los crímenes que dan lugar a reparación en el marco de un programa administrativo obedece a las particularidades de la represión o la guerra de que se trate, al poder que puedan ejercer distintos actores de la sociedad –incluidos los grupos de víctimas, los propios responsables de las violaciones, la comunidad de derechos humanos y los movimientos feministas, entre otros– y a consideraciones políticas sobre disponibilidad presupuestal. Comisiones de verdad y otras instancias encargadas de diseñar programas de reparación se enfrentan usualmente con el reto de subvertir estereotipos sociales y jerarquías del sufrimiento que ubican al final de la lista crímenes que no se consideran tan serios como aquellos que comprometen el valor de la vida. En este sentido, es interesante notar cómo los programas administrativos han ido incluyendo distintas formas de violencia sexual –no solo el acceso carnal– dentro de las violaciones que deben ser reparadas por el programa[7].

---

6 Pablo de Greiff ha articulado la idea de que los programas administrativos de reparación hacen parte de un proyecto político de reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social. De Greiff, Pablo. "Justicia y reparaciones", en Díaz, Catalina (ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, ICTJ, 2008.

7 Para un análisis comparado de las categorías y tipos de violaciones de los derechos humanos que han incluido varios programas administrativos de reparación en distintos países, véase Rubio, Ruth; Sandoval, Clara, y Díaz, Catalina, "Repairing Family Members: Gross Human Rights Violations and Communities of Harm", en Rubio, Ruth (ed.) *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations*. Nueva York: Cambridge University Press, 2009.

En términos conceptuales, no en términos políticos, la definición de víctimas colectivas no parece tan sencilla como la definición de víctimas individuales[8]. La comunidad internacional ha llegado a un amplio consenso en la definición de víctima, que si bien también alude a aquellas personas que hubieren sufrido daños colectivamente, no precisa todos los elementos para definir quiénes son víctimas colectivas. Los principios básicos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas a obtener reparación por violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario consignan la definición de víctima en los siguientes términos:

> Se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización[9].

Pueden identificarse al menos dos retos importantes para definir las víctimas colectivas. De una parte, decidir qué comunidades, grupos o colectivos

---

8 En términos políticos, la definición de víctimas individuales es también sumamente compleja. El caso de Colombia lo demuestra claramente a través de la rotunda negativa por parte del gobierno nacional de incluir a las víctimas de agentes del Estado dentro del programa administrativo de reparación adoptado por Decreto Presidencial 1290 de 2008 y en su incorporación en el fallido estatuto legal para las víctimas. Véase al respecto el Capítulo de Nelson Camilo Sánchez, "¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones en la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia", en este volumen.

9 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. "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". A/RES/60/147, 24 de octubre de 2005, Principio 8.

calificarán como víctimas, y de otra, qué violaciones de los derechos humanos, qué afectaciones (secuelas o daños) o qué combinación de ambas serán consideradas relevantes para la calificación de víctima colectiva.

Para efectos de la formulación de un programa administrativo de reparación colectiva, ninguna de las cuestiones anteriores podría resolverse satisfactoriamente a priori, pues ambas definiciones tienen un contenido y significado político importante. Establecer los patrones de violencia, traducirlos en violaciones de los derechos humanos y comprender sus impactos tanto en la vida de las personas como en la de comunidades, grupos y colectivos parece un paso previo necesario para la definición de cuáles de dichos colectivos se considerarán como víctimas para efectos de un programa de reparación colectiva. Veamos entonces cómo se ha abordado la cuestión en los casos de Perú y Marruecos

1.1. Definición de víctimas colectivas en los casos de Perú y Marruecos

La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR) presentó su informe final en agosto de 2003 dando cuenta oficialmente de las graves violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno y la represión estatal que sufrió el país entre los años 1980 y 2000[10]. El 85% de las víctimas que identificó la Comisión de la Verdad son personas indígenas que habitan en áreas rurales y cuyo idioma materno es el quechua u otra lengua nativa. El informe incluyó una propuesta bastante detallada de un Plan Integral de Reparaciones (PIR) que constaba de seis programas: 1) de reparaciones simbólicas; 2) de reparaciones en salud; 3) de reparaciones en educación; 4) de restitución de derechos ciudadanos; 5) de reparaciones económicas; y 6) de reparaciones colectivas[11].

---

[10] Para información más detallada sobre el conflicto, véase de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (ed.) *Hatun Willakuy*. Versión abreviada del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2004; y el *Informe final* de 2003.

[11] Para una descripción comprehensiva del Plan Integral de Reparaciones en el Perú y un análisis del mismo, véase Guillerot, Julie. "Reparaciones en la transición perua-

En junio de 2007, el presidente de la república y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) lanzaron el programa de reparaciones colectivas, el primer programa del PIR en implementarse. Se fijó como objetivo de las reparaciones colectivas: "contribuir a la reconstrucción del capital social e institucional, material y económico-productivo de las familias y comunidades rurales y urbanas afectadas por el proceso de violencia"[12].

La Ley 28592 que le da estatuto legal al PIR y su reglamento retoman la definición de colectivos beneficiarios del programa de reparaciones colectivas exactamente en los mismos términos propuestos por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Para efectos del Plan Integral de Reparaciones (PIR), la CVR peruana entendió que los "colectivos humanos" beneficiarios de las medidas de reparación incluidas en el Programa de Reparaciones Colectivas serían los siguientes:

a) a las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados afectados por el conflicto armado interno. Para su identificación, la CVR recomienda los siguientes criterios (o una combinación de los mismos):
   - Concentración de violaciones individuales;
   - Arrasamiento;
   - Desplazamiento forzoso;
   - Quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal, utilizando los siguientes criterios:

---

na: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?", en Díaz, Catalina (ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política*. Bogotá, ICTJ, 2008. Véase también Guillerot, Julie, y Magarrell, Lisa. *Reparaciones en la transición peruana*: *Memorias de un proceso inacabado*. Lima, ICTJ, Aprodeh, Oxfam, 2006; y Guillerot, Julie. "Linking Gender and Reparations in Perú: A failed opportunity", en Rubio-Marín, Ruth (ed.), *What happened to the women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. Nueva York, Social Science Research Council, 2006.

12 CMAN, *Metodología de intervención del Programa de Reparaciones Colectivas*. Documento de trabajo. Lima, 2007. Disponible en http://www.mesadeconcertacion.org.pe/busqueda.php?documentos=1&criteria=&linea=2&buscar=Buscar. Este documento de trabajo retoma textualmente el objetivo del Programa de Reparaciones Colectivas señalado por el artículo 25 del Reglamento de la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), Ley 28592.

- número de autoridades muertas, desplazadas y/o desaparecidas
- debilitamiento de las asambleas, juntas y otras modalidades de gobierno local

- Pérdida de infraestructura familiar, utilizando los siguientes criterios:
  - pérdida de tierras y herramientas de trabajo
  - pérdida de ganado
  - pérdida de vivienda
  - pérdida de medios de transporte
- Pérdida de infraestructura comunal, utilizando los siguientes criterios:
  - pérdida de locales comunales
  - pérdida de infraestructura productiva comunal
  - pérdida de infraestructura de comunicaciones (puentes, caminos, radios comunales, etc.)
  - pérdida de infraestructura de servicios básicos (agua, energía, saneamiento, etc.).

b) a los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción[13].

Con respecto a la primera cuestión, es decir, qué tipo de grupos o colectivos califican como víctimas, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, con base en la investigación exhaustiva que adelantó, identificó como tales, de una parte, a las "comunidades campesinas", "comunidades nativas" y "otros centros poblados" y, de otra, a "los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción". Nótese que la Comisión no consideró como víctimas colectivas a otro tipo de organizaciones sociales, asociaciones comunitarias u organizaciones de víctimas.

El término "comunidades campesinas" en el Perú hace referencia a las comunidades de habla quechua y aymara que viven en la Región Andina y

[13] Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, *Informe final*, *op. cit.*

que se identifican a sí mismos como *campesinos.* El término "comunidades nativas" se refiere a los pueblos indígenas amazónicos. A pesar de su denominación como "comunidades campesinas", estas corresponden sin duda a pueblos indígenas, así como las comunidades nativas amazónicas.

Ambos grupos pueden ser entonces correctamente calificados como pueblos indígenas para efectos de lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las comunidades campesinas alto andinas quechua-hablantes o aymara-hablantes y las comunidades indígenas amazónicas son sujetos colectivos con identidades colectivas fuertes, vinculados por ancestros e historias comunes, así como por demandas y proyectos conjuntos. Las comunidades campesinas vienen desde los pueblos originarios y tienen una clara organización interna. Esta noción y la de "centros poblados" también están definidas en la legislación administrativa peruana.

No es claro, en cambio, que los "grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción", sean sujetos colectivos con proyectos identitarios en todos los casos. De hecho, a diferencia de las comunidades indígenas, estos grupos no han empezado a identificarse ni a registrarse aún como víctimas colectivas por parte del Consejo de Reparaciones[14] y, por

[14] El Consejo de Reparaciones, entidad encargada exclusivamente de establecer un registro único de víctimas (RUV), identifica y registra tanto las víctimas individuales como colectivas. A abril de 2009 se han registrado 3.500 comunidades en el RUV. El registro se alimenta de todos los registros oficiales preexistentes, como es el caso de los "censos por la paz", el registro más completo que existía hasta la creación del RUV sobre las comunidades afectadas por el conflicto armado. El Consejo establece un nivel de afectación (de uno a cinco) a través de un cálculo estadístico, asignándole un valor a cada uno de los factores que definen la existencia de la víctima colectiva. Se le atribuye mayor peso a la pérdida de vidas. La categorización de las víctimas colectivas de acuerdo con los niveles de afectación tendría como objetivo, entre otros, facilitar la priorización de la reparación. Presidencia de la República del Perú. Decreto Supremo No. 15 de 2006. "Aprueban Reglamento de la Ley Nº 28592, Ley (sic) que crea el Plan Integral de Reparaciones" Lima: Diario Oficial del Perú. Año XXIII / Nº 9519. 6 de julio de 2006.

consiguiente, no han recibido reparaciones colectivas[15]. La entonces presidenta del Consejo de Reparaciones, Sofía Macher, dijo al respecto que la falta de claridad conceptual sobre la categoría hacía difícil su identificación y registro[16]. Explicaba que, a su juicio, las víctimas de desplazamiento forzado debían ser titulares de reparación individual, pues se trata de una violación de derechos humanos de carácter individual. No sería aceptable reemplazar la reparación individual a que tienen derecho las víctimas de desplazamiento forzado por reparación colectiva. Además, al otorgar reparación a los desplazados organizados se estaría estableciendo una diferenciación no justificada con respecto a desplazados no organizados o que se ubicaron en barrios de habitantes no desplazados. De acuerdo con Sofía Macher, el Estado no les puede exigir a los desplazados –quienes han sufrido una violación individual de sus derechos humanos– que se agrupen para que puedan recibir reparación.

Con respecto a la segunda cuestión, relativa a qué violaciones de los derechos colectivos o qué tipo de afectaciones (secuelas o daños) o qué combinación de ambas cosas se entiende como relevante para la calificación de víctima, la CVR peruana usó una combinación de violaciones de derechos individuales –con criterio de concentración– y de "pérdidas" de infraestructura familiar o comunal, de servicios básicos y "quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal". Es de notar que la Comisión no usó la categoría de derechos colectivos, sino que, de una parte, presumió que la concentración de violaciones individuales de los comuneros y su arrasamiento y desplazamiento forzado afectaron seriamente a los sujetos colectivos; y de otra, identificó una serie de daños colectivos de carácter material que también afectaron gravemente a los sujetos colectivos.

---

15 El reglamento para la inscripción de estos grupos se aprobó en julio de 2009. República del Perú. Presidencia del Consejo de Ministros y Consejo de Reparaciones. *Protocolo de Inscripción de grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de las comunidades afectadas en sus lugares de inserción*. Lima, julio de 2009.

16 Presentación de Sofía Macher en el Seminario organizado por el ICTJ: "Experiencia comparada en la definición e implementación de programas de reparación colectiva a las víctimas de violencia política". Bogotá, octubre de 2008.

Veamos ahora el caso de Marruecos.

La Comisión Nacional por la Verdad, la Equidad y la Reconciliación de Marruecos (Instance Equité et Réconciliation, IER) fue establecida por el Rey Mohammed VI en enero de 2004, con el objeto de establecer la verdad sobre las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias que ocurrieron en el país entre 1956 y 1999. Además, se le encargó: identificar las responsabilidades institucionales de los crímenes; formular recomendaciones para la reparación de las víctimas y para las reformas institucionales que prevengan la repetición de los hechos; y promover la reconciliación. La Comisión IER representa un hito en el llamado "proceso gradual de reconciliación" del país, que comenzó en 1990 con varias reformas constitucionales y legislativas que consagraron derechos civiles básicos, modificaron el régimen de familia y establecieron una regulación electoral[17]. El proceso de modernización institucional en Marruecos incluyó la creación del Consejo Consultivo de Derechos Humanos en 1990 (CCDH, por sus iniciales en francés), con funciones de promoción, protección y recomendación para la vigencia de los derechos humanos en el país (funciones de defensoría del pueblo)[18].

La Comisión IER trabajó durante 23 meses examinando 43 años de historia marroquí, desde la independencia del país en 1956 hasta el año 1999, cuando el rey estableció un mecanismo especial (la Comisión Independiente de Arbitraje) para tramitar solicitudes de compensación económica por parte de víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. La IER estableció un registro de las violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos ocurridas en el país –incluida la desaparición forzada, la detención arbitraria, la tortura, la violencia sexual, las violaciones del derecho a la vida como consecuencia del uso excesivo de la fuerza y el exilio forzado–. Esclareció cientos de casos, identificó lugares clandestinos de entierro

---

17 Instancia para la Equidad y la Reconciliación. *Síntesis del Informe final de la IER*. Rabat, Consejo Consultivo para los Derechos Humanos, 2007.

18 Véase www.ccdh.org.ma (disponible en español).

y centros ilegales de detención y tortura. Además formuló una serie de propuestas de reformas institucionales.

La IER formuló un conjunto de recomendaciones sobre reparaciones de carácter individual –indemnizaciones económicas, rehabilitación en salud, "regularización de la situación profesional, administrativa y financiera", incluyendo algunas medidas de restitución de derechos, y medidas de "reinserción social", entre ellas, programas de educación y formación profesional– y reparaciones colectivas. La reparación fue entendida como un gesto de reconocimiento y como una manera de resarcir los daños causados, con el objetivo final de "restablecer la confianza de las víctimas en el Estado, reforzar el sentimiento de ciudadanía, consolidar la solidaridad social y, así, garantizar la reconciliación"[19].

Durante las audiencias públicas convocadas y en el trabajo de campo realizado en las distintas regiones del país, la comisión IER encontró que "ciertas regiones y comunidades consideran haber sufrido colectivamente, de manera directa o indirecta las consecuencias de las violaciones a los DD.HH."[20]. La población de ciertas comunidades y regiones desarrolló "un sentimiento de exclusión" o bien por las violaciones sistemáticas y masivas en sus territorios o porque allí fueron establecidos centros ilegales de detención, tortura y desaparición forzada. Por ello, la comisión IER recomendó la adopción y el apoyo a programas de desarrollo socioeconómico y cultural a favor de diversas regiones y grupos de víctimas[21].

Ligado a esto, la Comisión recomendó la conversión de los lugares que sirvieron como centros ilegales de detención en sitios de memoria, que además pudiesen cumplir otras funciones dentro de las comunidades[22]. Las recomendaciones de la IER sobre reparación colectiva también tuvieron en cuenta las propuestas de más de 200 asociaciones y organizaciones no gubernamentales del país que participación en el

---

19 Instance Equité et Réconciliation. *Síntesis del Informe final de la IER*, *op cit*.
20 *Ibid*, pp. 27.
21 *Ibid*, pp. 28.
22 *Idem*.

Foro Nacional sobre la Reparación realizado en septiembre de 2005. Dicho Foro incluyó un taller especial sobre la dimensión de género.

A finales de 2005, en el marco de la Política de Vecindad, la Comisión Europea y el Reino de Marruecos adoptaron el plan de acción conjunto, que fijó como uno de sus componentes la identificación y formulación de un programa que acompañara "las recomendaciones dirigidas a las comunidades afectadas por la violencia en Marruecos" hechas por la comisión de la verdad. Este acuerdo se concretó el 5 de julio de 2007 con la firma del convenio de financiamiento, cuya suma ascendió a seis millones de euros para financiar el programa de reparaciones comunitarias. El dinero fue entregado al CCDH, órgano a cargo del seguimiento de las recomendaciones de la IER.

Se trazó como objetivo general del programa de reparaciones comunitarias la reducción de la marginación de las poblaciones afectadas para favorecer la reconciliación nacional en el marco de un proceso de transición democrática. De acuerdo con la IER, la reparación comunitaria debía asumir un enfoque de promoción de la igualdad de oportunidades y un proceso progresivo de discriminación positiva a favor de las comunidades y regiones donde sus habitantes padecieron de forma masiva graves violaciones de los derechos humanos[23].

El programa de reparaciones comunitarias identificó cuatro tipos de comunidades y regiones que serían considerados como sujetos colectivos para efectos de la reparación: las comunidades donde se habían establecido lugares y centros clandestinos de detención y tortura; las comunidades donde habían ocurrido sistemáticamente confrontaciones violentas; las comunidades donde se concentraba un número elevado de víctimas directas; y las comunidades o regiones que habían sufrido una suerte de castigo colectivo, vinculado a acontecimientos violentos

[23] Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH). *Presentación del programa de reparaciones comunitarias*. En línea (20-7-2009): http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article597

probados[24]. Se entendió que cada tipo de sujeto colectivo víctima había sufrido una serie de daños colectivos.

Así, las categorías de víctimas colectivas tuvieron en cuenta, además de las víctimas directas de la represión (entendidas como aquellas personas involucradas conscientemente en una causa política), las víctimas indirectas de la represión, entre ellas, los familiares de las víctimas directas, pero también otros grupos, como las mujeres obligadas a ejercer la prostitución y las poblaciones vecinas a los centros clandestinos de detención y tortura[25].

El programa de reparaciones comunitarias de Marruecos adopta tres enfoques complementarios: un primer enfoque dirigido a satisfacer los derechos fundamentales de las comunidades víctimas; un enfoque participativo, que implica el fortalecimiento de los actores locales concernidos, y un enfoque de género, que busca garantizar los derechos de las mujeres en las comunidades beneficiarias[26].

Como en el Perú, para efectos del programa de reparación comunitaria, en Marruecos la definición de sujetos colectivos víctimas no se hizo en función de categorías explícitas de violación de derechos colectivos. Se usó una serie de criterios combinados de concentración de violaciones individuales en comunidades con identidad colectiva fuerte y de daños colectivos como consecuencia del establecimiento de lugares y centros ilegales de detención y tortura y del castigo colectivo a que fueron sometidas regiones enteras.

En Perú como en Marruecos, tanto la construcción de la categoría como el establecimiento de los tipos de sujetos colectivos víctimas partieron de los resultados de la exhaustiva investigación de campo de las comisiones de verdad. Ambas comisiones no solo establecieron un registro de

---

24 *Idem.*
25 *Ibid.*
26 *Ibid.*

violaciones individuales, sino que captaron las consecuencias colectivas de la concentración de dichas violaciones en comunidades con identidad colectiva fuerte y una serie de daños colectivos como consecuencia de las prácticas específicas de violencia política en cada contexto.

1.2. Identidad colectiva y preexistencia del sujeto: dos elementos a tener en cuenta en la definición de víctimas colectivas

La definición de qué comunidades, grupos o colectivos se considerarán como víctimas para efectos de un programa administrativo de reparación puede beneficiarse de la consideración de dos elementos interrelacionados. De un lado, si en realidad se trata de un grupo con identidad colectiva o no, y de otro, si el grupo como tal existía al momento de ocurrir la violación que dio lugar a los daños colectivos que se pretende reparar. La reflexión sobre estos elementos busca evitar que la reparación colectiva sea una fuente de frustración para las víctimas, si se propone como un sustituto –supuestamente más práctico y barato– de la reparación individual.

¿Quiénes son sujetos colectivos?

Aquí se propone entonces que para que sea legítima y efectiva, la reparación colectiva debe pensarse como una forma de reparar a *sujetos colectivos víctima* por los daños colectivos sufridos. En un sentido similar, Naomi Roth Arriaza y Katharine Orlovsky afirman que las reparaciones colectivas pueden responder a los daños colectivos (entre ellos, los daños a la cohesión social), especialmente con respecto a sujetos con un sentido fuerte de identidad colectiva[27]. Ruth Rubio Marín, por su parte, explora la noción de reparaciones colectivas como aquellas dirigidas a enfrentar los "daños de grupo" (*group-based harm*). Dice que la reparación colectiva puede ser una respuesta a la violencia

[27] Roth Arriaza, Naomi, y Orlovsky, Katharine. "A Complementary Relationship: Reparations and development", en De Greiff, Pablo, y Duthie, Roger (eds.). *Transitional Justice and Development: Making Connections*. Nueva York, Social Science Research Council, junio de 2009.

que experimentan los grupos por el hecho de serlo y propone que la reparación colectiva sea comprendida como una manera de resarcir el daño a la identidad y estatus social de los individuos miembros de la comunidad, así como los daños difusos que sufre el grupo[28].

Puede decirse que el sujeto colectivo es un grupo que dispone de "unidad de sentido", diferente de la mera suma de los individuos que conforman el grupo, con un proyecto colectivo identitario. Cuando el sujeto colectivo antecede las violaciones de los derechos humanos de que se trata, justamente por su carácter de sujeto colectivo podría pensarse que experimenta daños de naturaleza colectiva.

Cuando preexiste un sujeto colectivo, puede razonablemente considerárselo como víctima si hubo: violación de derechos colectivos o violación masiva o sistemática de derechos individuales de sus miembros o violación de derechos individuales con graves impactos colectivos, como el asesinato, la desaparición o la tortura de autoridades políticas, administrativas y religiosas tradicionales, como se discutirá en la sección 1.3.

La doctrina jurídica ha adoptado la idea de sujeto colectivo para referirse a la "personificación" jurídica de grupos humanos, mucho más allá de las sociedades civiles y mercantiles[29]. El derecho entiende que el grupo –sujeto colectivo– tiene y manifiesta una voluntad jurídica propia[30]. Entre las técnicas usadas para dotar de personalidad jurídica a los grupos humanos está la aceptación de la representación del grupo por

---

28 Rubio-Marín, Ruth. "Gender and collective reparations in the aftermath of conflict and political repression", en Kymlicka, Will, y Bashir, Bashir (eds.), *The politics of reconciliation in multicultural societies*. Oxford, Oxford University Press, 2008.

29 Véase, por ejemplo, López Calera, Nicolás María. *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*. Madrid, Ariel, 2004; Peces Barba, Gregorio, "Los derechos colectivos", en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (ed.), *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid, Dykinson, 2004; y Newman, Dwight G. "Collective Rights". *Philosophical Books*, vol. 48, Issue 3, pp. 221-232, julio de 2007.

30 Mariño Menéndez, Fernando. "Derechos colectivos y ordenamiento jurídico internacional", en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (ed.), *Una discusión sobre derecho colectivo*. Madrid, Dykinson, 2004, pp. 78.

sujetos individuales que expresan la voluntad del sujeto colectivo con eficacia jurídica[31].

Entre los grupos con proyectos identitarios que el derecho ha reconocido como sujetos colectivos están los pueblos indígenas y tribales y las minorías étnicas. El ordenamiento jurídico colombiano reconoce a los pueblos indígenas y a las comunidades negras como sujetos colectivos titulares de una serie de derechos fundamentales[32]. Desde muy temprano, la primera Corte Constitucional consideró a los pueblos indígenas como sujetos colectivos:

> La protección de la nueva Constitución Política implica el reconocimiento de la diversidad cultural, lo que, a su vez, implica la aceptación de formas de vida social diferentes y la reproducción cultural de los sujetos colectivos indígenas. Estos no son simplemente una colección de individuos, sino un grupo que dispone de unidad de sentido que emerge de las diferentes experiencias comunitarias. Así, la defensa de la diversidad no se puede abordar como actitud paternalista. No podemos hablar de la protección de la diversidad étnica y cultural si no existe un reconocimiento constitucional y si no se reconoce la personalidad jurídica de las diferentes comunidades indígenas. Esta personalidad jurídica es la base del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales[33].

Las comunidades afrocolombianas también han sido reconocidas como sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales (y de aquellos consagrados por el Convenio 169 de la OIT) por la Corte Constitucional[34].

---

31 *Idem*.

32 Para una interesante explicación de la emergencia del derecho de los pueblos indígenas en Colombia, véase Santamaría, Ángela. *Redes transnacionales y emergencia de la diplomacia indígena: un estudio del caso colombiano*. Bogotá, Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), 2008.

33 República de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

34 República de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció también que los grupos étnicos dejaron de "ser una realidad fáctica para pasar a convertirse en sujeto pleno de derechos, que no se reducen al derecho de sus miembros individualmente considerados, sino se radican en la comunidad misma, dotada de singularidad propia"[35].

Lo anterior no quiere decir que solo los grupos que son reconocidos por el ordenamiento jurídico como titulares autónomos de derechos pueden considerarse como sujetos colectivos para efectos de un programa de reparación. Desde una perspectiva antropológica, también podría usarse como criterio definitorio de víctima colectiva el que sea la misma comunidad o grupo el que se identifique a sí mismo como sujeto colectivo, así no se trate de un sujeto con personalidad jurídica reconocida en el ordenamiento jurídico positivo. Este sería el caso de comunidades campesinas que, a pesar de no considerarse indígenas o negras, se asuman como una entidad colectiva, más allá de la suma de sus integrantes.

¿Debe el grupo preceder o no a la violación sufrida?

El segundo elemento a considerar para efectos de la definición de qué colectividades pueden calificarse como víctimas es si el grupo ha de preceder al daño causado o si es aceptable que el grupo se haya conformado justamente con ocasión de la violación. Bien puede suceder que los pobladores de ciertas comunidades –que aunque compartían lazos de solidaridad y confianza no se identificaban a sí mismas como un sujeto colectivo con un proyecto identitario común– desarrollen a partir de las violaciones de los derechos humanos de que son víctimas una agenda común centrada en hacer justicia para su caso. Un ejemplo es la organización de víctimas Madres de la Candelaria, que ha sido escogida por la CNRR en Colombia como uno de los casos para desarrollar programas piloto de reparación colectiva. Este grupo de mujeres no existía como sujeto colectivo cuando se perpetraron los crímenes (en su mayoría desapariciones forzadas), y fue a partir de

---

[35] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 83.

la búsqueda común de justicia que se asociaron hasta constituir una organización con personería jurídica propia.

En el derecho colombiano se admite, por ejemplo, que personas que no se habían constituido como grupo antes de la violación de sus derechos, pero que sufren perjuicios individuales a causa de un mismo hecho que los daña a todos, atribuible a un mismo responsable, puedan interponer acciones de grupo (Ley 472 de 1998) para obtener reparación por los perjuicios individuales sufridos[36]. De hecho, las acciones de grupo han sido usadas en Colombia por víctimas de graves violaciones de los derechos humanos para obtener reparación[37]. Ahora bien, este mismo criterio no necesariamente resulta adecuado para efectos de la definición de los sujetos colectivos víctima, en el marco de un programa administrativo de reparación, pues no se trata de reparaciones individuales acumuladas en un procedimiento común, sino de medidas de naturaleza colectiva. Y ofrecer medidas colectivas como reparación a grupos que

[36] República de Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny.

[37] El 26 de enero de 2006, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado falló a favor de una familia de desplazados de La Gabarra (Tibú, Norte de Santander) una acción de grupo interpuesta con el objetivo de obtener reparación por "la totalidad de los perjuicios morales, de vida, de relación y materiales (patrimoniales)" que padecieron junto con otros miembros del grupo, a causa del desplazamiento masivo que provocó una incursión paramilitar en la zona (mayo de 1999). El Consejo de Estado condenó al Estado a pagar indemnizaciones por perjuicio moral a las 265 personas que lograron establecer su condición de desplazados y habitantes del municipio. República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, enero 26 de 2006. Radicación AG-25000232600020010021 3-0. Actor: Jesús Emel Jaime Vacca y otros. El 6 de octubre de 2005, la Sección Tercera del Consejo de Estado había fallado a favor de 28 personas habitantes del municipio de Algeciras (Huila) que interpusieron una acción de grupo para solicitar la indemnización por perjuicios materiales y morales por los daños que sus viviendas (ubicadas cerca a una estación de policía) sufrieron durante un ataque de un grupo armado ilegal. El tribunal ordenó la indemnización y extendió los efectos de la sentencia a todos los propietarios de los inmuebles que, de acuerdo con una inspección judicial, también habían sufrido averías. Consejo de Estado, Sección Tercera, Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, octubre 6 de 2005. Radicación AG-41001233100020010094 8-01. Actor: Natividad Oyola y otros. Citado en Bermúdez Muñoz, Martín. *La acción de grupo. Normativa y aplicación en Colombia*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2007, pp. 266-267.

en realidad no se asumen como un sujeto colectivo con identidad fuerte puede resultar en frustración para las víctimas.

El caso de la reparación colectiva a los familiares de las víctimas de la masacre de Villatina (Medellín, Colombia) es diciente al respecto[38]. Considerando que la masacre de ocho niños y un joven había tenido consecuencias graves dentro de la comunidad –como la falta de interés de los jóvenes en programas de participación y solidaridad, el marginamiento de los líderes juveniles y adultos de dicho programas, la desorientación de muchos padres sobre la educación de sus hijos y la creación de un clima de miedo y temor entre los niños del barrio–, se recomendó implementar un proyecto productivo que estuviera prioritariamente dirigido a beneficiar a la población infantil y juvenil del barrio[39]. Pero luego, por solicitud expresa de los familiares de las víctimas directas, se definió que el proyecto productivo debía estar dirigido a las familias de los niños y el joven asesinados. Los familiares de las víctimas no consideraron justo que otras personas recibieran algún beneficio como consecuencia del asesinato de sus hijos. De acuerdo con la explicación de las representantes judiciales de las víctimas directas, hubo una diferencia significativa de concepción entre quienes acompañaban a las víctimas y llevaban el caso y las madres de los niños asesinados. Las primeras entendían que debía diseñarse una medida de reparación colectiva que enfrentara el daño que había causado la masacre, especialmente en la población juvenil e infantil del barrio, pero las madres de las víctimas consideraban que si se iba a desarrollar un proyecto productivo debía beneficiarlas directamente a ellas: "por qué para la comunidad, si las que perdieron los hijos fuimos nosotras"[40].

---

38 El capítulo a cargo de Angélica Zamora Prieto, "La reparación a partir de la experiencia de las víctimas: los casos de Villatina y Trujillo", en la Parte II de este libro ofrece un estudio comprensivo del caso.

39 Comité de Impulso a la Administración de Justicia en los casos de Villatina, Los Uvos y Caloto (Ucavi). *Informe final*. Bogotá, 1996.

40 Entrevista a la representante de los peticionarios del caso ante la CIDH, en el capítulo "La reparación a partir de la experiencia de las víctimas: los casos de Villatina y Trujillo" de este libro.

Se acordó entonces la creación de un proyecto de generación de empleo especialmente dirigido a los familiares de las víctimas. El proyecto productivo que terminó poniéndose en marcha fue una pequeña empresa de confecciones donde las madres de las víctimas se constituyeron en socias. A pesar de que estas y otros familiares recibieron capacitación, de que se contrató una profesional administradora de empresas y del gran esfuerzo de las acompañantes de las víctimas, la empresa finalmente no funcionó. Preguntadas por el asunto, algunas de las madres recordaron que en su momento habían expresado su preferencia por la creación de pequeños negocios en las casas de cada familia con una administración separada. Algunas madres y familiares insistieron en que hubiera sido mejor que el dinero que se destinó a establecer la empresa y comprar las máquinas se hubiera repartido entre los familiares de las víctimas directas.

Esta historia deja dos lecciones importantes en la definición de sujetos colectivos víctimas para efectos de reparaciones colectivas. En primer lugar, que no debe presumirse la identidad colectiva. Puede ser que en el caso de Villatina la masacre de los ocho niños y el joven pertenecientes al grupo juvenil de la parroquia haya tenido repercusiones negativas no solo para las familias de las víctimas, sino también para otros jóvenes, niños y padres del barrio. Pero esta situación no convierte automáticamente a un barrio en un sujeto colectivo. De hecho, la negativa de varias de las madres y los familiares a que se desarrollara un proyecto productivo que beneficiara a la población juvenil del barrio parece ser indicativa de que no existía en el barrio un proyecto común suficientemente fuerte como para concluir que Villatina era un sujeto colectivo que se había convertido en víctima con la masacre. En segundo lugar, que un sujeto colectivo víctima tampoco corresponde necesariamente a la suma de víctimas individuales, por más que las violaciones que las afecten hayan ocurrido dentro del mismo contexto de hechos. En este caso se asumió que las madres podrían fácilmente asociarse y emprender un proyecto económico común. Esto no resultó cierto. Las Mamás de Villatina no tenían un proyecto identitario común y el hecho de haberse creado algunos lazos de solidaridad y amistad entre ellas a propósito de la masacre tampoco las convirtió en un sujeto colectivo.

1.3 Selección de las violaciones de los derechos individuales y colectivos que calificarán a los sujetos colectivos como víctimas

Podría decirse que para que pueda hablarse de víctima se requiere la violación de un derecho humano. Esto llevaría necesariamente a identificar las violaciones de los derechos individuales y de los derechos colectivos que pueden dañar a los sujetos colectivos. Sin embargo, la experiencia de Perú y Marruecos en la formulación e implementación de programas de reparación colectiva demuestra que, a diferencia de la gran mayoría de los programas de reparación individual, se ha apelado también a las categorías de daños para definir quiénes deben recibir reparación colectiva. Algunos de dichos daños son los siguientes:

- Destrucción o desintegración de la comunidad misma.
- Pérdida de la capacidad de reproducirse a sí misma como comunidad.
- Daño en la capacidad de producción económica.
- Profundización de la pobreza.
- Destrucción o afectación de las estructuras organizativas y de gobierno comunitario y de la cohesión social.
- Daño cultural, que impide que se reproduzca y transmita la cultura.
- Estigmatización y prejuicios contra la comunidad.
- Daño en el tejido organizativo.
- Pérdida de infraestructura y bienes comunitarios.

Esto no significa, sin embargo, que nuevos programas de reparación colectiva tengan que reproducir dicha aproximación. Tal vez, una mejor comprensión de los derechos colectivos y el enriquecimiento de los derechos a la *vida colectiva* y a la identidad e integridad cultural redunde en que los daños identificados en el trabajo de campo puedan reconocerse como consecuencia de violaciones de los derechos humanos, de carácter individual y colectivo. De hecho, las investigaciones exhaustivas de las comisiones de verdad de Perú y Marruecos sobre las consecuencias de la violencia en las comunidades nativas, indígenas y campesinas con identidad colectiva fuerte, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de graves

violaciones contra miembros de pueblos indígenas, evidencian que la afectación de los sujetos colectivos puede provenir de:

A) La violación de derechos individuales de miembros del colectivo, de manera masiva o sistemática.
B) La violación de derechos individuales de miembros del colectivo con consecuencias en el colectivo (el asesinato o desaparición de autoridades religiosas, judiciales o de gobierno tradicionales, por ejemplo).
C) La violación de derechos colectivos.

Como se examinó arriba, tanto en Perú como en Marruecos se incluyó la concentración de violaciones individuales de miembros del colectivo como una forma de causar daños al colectivo y un criterio de identificación del sujeto colectivo víctima. Un ejemplo obvio de cómo las violaciones individuales de miembros de sujetos colectivos se traducen en daños colectivos es el asesinato masivo y/o sistemático de dichos miembros. En muchos casos estos asesinatos están expresamente dirigidos a exterminar el propio sujeto colectivo. Si se cumplen ciertos requisitos, estas violaciones sistemáticas pueden traducirse en un genocidio[41]. Ahora bien, no solo el asesinato masivo o sistemático de miembros del sujeto colectivo puede traducirse en daños colectivos. Este también es el caso de múltiples formas de abuso sexual, como la violación, el embarazo forzado o la esterilización forzada.

En varias masacres contra pueblos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, además de los daños individuales, las ejecuciones de varios miembros del pueblo indígena han dañado a la comunidad. Para ello la Corte ha desarrollado la noción de "dimensión colectiva del daño"[42]. En el caso de la Masacre de Plan de

[41] Por ejemplo, la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala concluyo que, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre los años 1981 y 1983, agentes del Estado de Guatemala ejecutaron actos de genocidio en contra de grupos del pueblo maya. La Comisión de la Verdad del Perú, encontró que el pueblo indígena amazónico asháninka había sido víctima de prácticas de genocidio.

[42] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116 párr. 87(a) y (b)

Sánchez, para determinar el daño moral sufrido por las víctimas de la masacre la Corte tuvo en cuenta varios aspectos colectivos del daño: el hecho de que los sobrevivientes no hayan podido enterrar a los muertos de acuerdo con los rituales funerarios de la comunidad; el significado especial de dichos rituales en la cultura maya y el daño sufrido por las víctimas con el irrespeto de dichos rituales; el hecho de que la estructura tradicional de gobierno maya se haya reemplazado por un sistema de control militar; y el hecho de que las víctimas y sobrevivientes no hayan podido practicar libremente por un tiempo las ceremonias, rituales y otras expresiones culturales tradicionales, lo que afectó "la reproducción y transmisión de la cultura". La Corte encontró probado también que la muerte de mujeres y ancianos, encargados de la transmisión oral de la cultura maya-achí, produjo un "vacío cultural"[43].

Cuando se trata de genuinos sujetos colectivos, como los pueblos tribales, las comunidades indígenas y las afrodescendientes, la violación de derechos humanos de algunos de sus miembros –así no se trate de violaciones masivas o sistemáticas– muy seguramente se traducirá en daños colectivos. Es el caso del asesinato, la desaparición forzada, la tortura o el abuso sexual de las o los líderes políticos, administrativos o religiosos tradicionales y también de los médicos tradicionales y de quienes tienen la responsabilidad de guardar la historia de la comunidad y transmitirla a las nuevas generaciones.

Finalmente, la violación de derechos colectivos produce necesariamente daños colectivos. Este es el caso, por ejemplo, de la violación de los derechos colectivos que establece el Convenio 169 de la OIT para los pueblos indígenas y tribales[44]: i) derecho al reconocimiento y protección de los valores, las costumbres y tradiciones, sus instituciones y sus

---

43 I*bid*.

44 Este trabajo no pretende hacer una revisión de los derechos colectivos ni en el derecho internacional ni en el ordenamiento jurídico interno colombiano. Para una muy completa revisión de los derechos de las comunidades afrocolombianas ver Rodríguez Garavito, César, Alfonso Sierra, Tatiana y Cavelier Adarve, Isabel. *El Desplazamiento Afro: Tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2009.

prácticas sociales, políticas y jurídicas, espirituales y religiosas; ii) derecho a decidir las prioridades en los procesos de desarrollo económico, social y cultural, y a la participación, formulación y aplicación de planes y programas de desarrollo nacionales y regionales; iii) derecho a la propiedad y a la posesión de tierras ocupadas tradicionalmente y a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes; y iv) el derecho a la consulta previa, entre otros[45].

Con base en el Convenio 169, y estableciendo pautas para su aplicación en el país, la Corte Constitucional colombiana ha definido el derecho colectivo a la supervivencia de los grupos étnicos. Se trata del derecho a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a no ser objeto de etnocidio ni de genocidio[46]. En términos de Esther Sánchez, este derecho a la supervivencia cultural puede ser entendido como "la versión grupal del derecho a la vida y a no ser sometido a desaparición forzada"[47].

El derecho a la vida de los grupos étnicos tiene una relación estrecha con el derecho a la propiedad colectiva de sus territorios, de acuerdo con la Corte Constitucional colombiana. El tribunal ha dicho que el "vínculo indisoluble" entre los grupos étnicos y sus territorios ancestrales impone al Estado la obligación de constituir, ampliar, sanear, deslindar y clarificar dichos territorios, así como la obligación de garantizar que la explotación de recursos naturales en territorios étnicos sea compatible con los derechos fundamentales a "la integridad social, cultural y económica" y "a su subsistencia como grupo étnico y como cultura"[48]. De acuerdo con la Corte, la relación de los grupos étnicos con

---

45 Santamaría, Ángela. *Redes transnacionales y emergencia de la diplomacia indígena: un estudio del caso colombiano*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008. pp. 87.

46 Salinas Abdala, Yamile. "Reparación integral de grupos étnicos", en Procuraduría General de la Nación, *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de víctimas individuales y grupos étnicos*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2007, pp. 66.

47 *Ibid*, pp. 67.

48 República de Colombia, Corte Constitucional, Sentencias T-188 de 1993, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) SU-039 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y SU-510 de 1998, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) Citadas en Salinas Abdala. "Reparación integral de grupos étnicos", *op. cit.*, pp. 66. La Corte Interamericana de

su territorio y los recursos presentes en él hace que el desplazamiento forzado sea una amenaza directa a la supervivencia de sus culturas"[49].

2. Medidas de reparación colectiva y su implementación

Los programas administrativos de reparaciones colectivas que se están implementando actualmente en Perú y Marruecos parten de principios similares en cuanto a la naturaleza de las medidas de reparación. En ambos casos, se trata de permitirles a los sujetos colectivos víctimas que se pretende reparar decidir democráticamente qué medidas específicas de reparación deben implementarse en sus comunidades, de acuerdo con ciertos parámetros comunes. Ambos programas establecen una suma fija (no variable en función del número de personas que conforman la comunidad ni en función de los tipos de violaciones o daños sufridos) que es referente obligatorio para la formulación y aprobación de los proyectos a desarrollar como reparación colectiva en cada comunidad.

2.1. Las medidas de reparación colectiva en los casos de Perú y Marruecos

El programa de reparación colectiva recomendado por la CVR en el Perú proponía cuatro componentes: i) consolidación institucional; ii) infraestructura económica y de comercio; iii) apoyo al retorno y al reasentamiento; y iv) recuperación y ampliación de infraestructura

---

Derechos Humanos ha desarrollado una jurisprudencia similar. La Corte entendió el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención Americana de tal manera que incluye el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva. Interpretando las normas convencionales a la luz de varias provisiones del Convenio 169 de la OIT, la Corte confirmó "el significado especial de la propiedad colectiva de las tierras ancestrales para los pueblos indígenas, incluida la preservación de su identidad cultural y de su capacidad para transmitirla a las generaciones futuras". Ver además Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124 y *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146

[49] República de Colombia, Corte Constitucional, Auto 218 de 2006 (aparte III, numeral 6.2).

de servicios básicos. Los componentes que se están implementando a través del programa impulsado actualmente por el gobierno son el segundo y el cuarto.

Dentro de los componentes de infraestructura económica y de comercio y de recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos, cada comunidad beneficiaria debe definir un proyecto cuyo costo puede ascender a US$33.000 (todas las comunidades reciben la misma suma de dinero). El proyecto es ejecutado por la municipalidad a cuya jurisdicción pertenece la comunidad. La Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) no le puede entregar el dinero directamente a la comunidad, pues esta –aunque es una entidad política reconocida– no tiene personería jurídica y, por consiguiente, legalmente no está en la capacidad de administrar los fondos. Varios municipios concentran más de una comunidad beneficiaria y por ello pueden llegar a recibir sumas importantes de dinero. La comunidad está representada en un Comité de Gestión –cuyos miembros son elegidos en asamblea comunal– para efectos de la formulación del proyecto y de la comunicación permanente requerida con las autoridades nacionales y locales a cargo de la transferencia de los recursos y de la ejecución de los proyectos.

El Programa de Reparaciones Colectivas comenzó su operación en 2007. Durante ese año, 440 comunidades fueron seleccionadas como beneficiarias prioritarias del programa; durante el año siguiente, 463 comunidades más fueron agregadas a la lista prioritaria, con base en el Censo por la Paz y el libro sobre beneficiarios colectivos del Registro Único de Víctimas[50]. En las 440 comunidades seleccionadas en 2007, habían sido aprobados 416 proyectos en julio de 2008 y se habían ejecutado 40. Para marzo de 2009, 432 proyectos contaban con autorización. A la misma fecha, 256 proyectos correspondientes a las 463 comunidades seleccionadas en 2008 habían sido aprobados. En

[50] Para una revisión y análisis detallados de la implementación del Programa de Reparaciones Colectivas, véase Aprodeh e ICTJ. *Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las reparaciones colectivas en el Perú*. Lima, Aprodeh - ICTJ, 2008.

total, el programa de reparación colectiva ha priorizado 903 centros poblados en 15 departamentos de todo el país en dos años; de ellos se ha aprobado la transferencia financiera a 688.

Los proyectos aprobados durante la primera fase (2007) son del siguiente tipo: locales comunales (18,5%), infraestructura de riego (16,8%), infraestructura educativa (16,6%), agua y desagüe (13,5%) y actividades pecuarias (13,5%). En menores porcentajes (menos del 7% para cada tipo) se encuentran proyectos de caminos y trochas, actividades agrícolas, infraestructura en salud, electrificación, fortalecimiento de capacidades productivas, turismo, tejidos y telares e internet municipal. Durante la segunda fase (2008), el tipo de proyectos preferidos por las comunidades beneficiarias es más o menos constante con respecto al 2007. Los porcentajes por tipo de proyecto se distribuyen así: infraestructura de riego (24%), locales comunales (23%), actividades pecuarias (15%), agua y desagüe (11%) e infraestructura educativa (11%). Las categorías de proyectos que fueron menos usadas por los beneficiarios en la primera fase se mantuvieron en dichos lugares durante la segunda fase[51].

En el informe de monitoreo de la fase I de la implementación del programa de reparaciones colectivas, Aprodeh e ICTJ explican que los centros poblados beneficiarios se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema [52]. Dichos centros poblados no cuentan con servicios básicos y las posibilidades de desarrollar actividades económicas autofinanciadas son muy bajas. Además, la presencia del Estado nacional o regional en dichas comunidades es prácticamente nula. La Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) y el ICTJ explican que la preferencia de las comunidades por la construcción de locales comunales responde a la necesidad de su población de tener espacios adecuados de reunión donde tomar decisiones. Los locales comunales son usados además

---

[51] Aprodeh e ICTJ, Sistema de Vigilancia de Reparaciones. *Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas-Etapa II*. Lima, Aprodeh - ICTJ, 2009.

[52] Aprodeh e ICTJ, *Escuchando las voces de las comunidades*, *op cit.*, pp. 18.

para el almacenamiento y depósito de materiales y herramientas para diversas actividades productivas.

En el informe sobre la fase II agregan que, dada la identidad colectiva de las comunidades, estas comparten la propiedad y administración de bienes, materiales y herramientas comunitarias. El reporte también explica que es comprensible que el tipo de proyecto más frecuente (en la fase II) sea el de infraestructura de riego, pues las demandas de la población rural están relacionadas con mejorar las técnicas de producción agrícola. De hecho, advierten que los proyectos de infraestructura de riego junto con los de actividades pecuarias (crianza de animales o pastos mejorados) suman el 41% del total de todos los proyectos aprobados.

Sobre el éxito del Programa de Reparaciones Colectivas, en términos generales, Aprodeh y el ICTJ concluyen que este constituye una forma concreta de expresión de reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado y de responder a las necesidades y derechos de las comunidades de alta afectación. La inversión de recursos públicos en función del programa se ha destinado efectivamente a mejorar las condiciones de vida de centenares de dichas comunidades, "que además han sufrido la exclusión social, económica y política por décadas". De acuerdo con el reporte, el programa ha partido de una correcta priorización de las comunidades, "que ha descansado en instrumentos de políticas públicas como los Censos por la Paz y el Registro Único de Víctimas y que no ha sido objeto de manipulación político-partidista"[53].

Tal vez el problema central en la implementación del programa de reparaciones colectivas en el Perú es cómo transmitirles a las comunidades beneficiarias el mensaje de que los proyectos ejecutados son una medida de reparación y que las comunidades lo perciban efectivamente de esa manera, y no como meros proyectos de desarrollo. De acuerdo con los resultados de la investigación llevada a cabo por Aprodeh y

[53] Aprodeh e ICTJ, Sistema de Vigilancia de Reparaciones, *Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas-Etapa II*, *op cit.*, pp. 4.

el ICTJ sobre la fase I de implementación del programa, el 41% de la población de las comunidades beneficiarias no conocía la existencia de dichos proyectos y solo el 23% de la población de los centros poblados donde se habían aprobado proyectos los entendía como relacionados con la afectación colectiva por el conflicto armado[54].

El monitoreo de la fase II de implementación del programa por parte de Aprodeh e ICTJ y la investigación al respecto no incluyó una encuesta de percepciones de la población de los centros poblados beneficiarios sobre los diferentes aspectos del programa. Por ello, es imposible afirmar con certeza si la proporción de comuneros que conoce los proyectos de reparación colectiva ha aumentado, así como su percepción de los proyectos como medidas efectivas de reparación.

Ahora bien, el reporte de la fase II resalta como dos pasos positivos del programa con respecto a su implementación en la fase I la incorporación de actividades de memoria y la mayor y mejor capacitación de las autoridades y funcionarios que intervienen en la ejecución de los proyectos. De hecho, se reconoce que en estos dos aspectos se atendieron las recomendaciones del reporte de la fase I. La realización de actividades de memoria a través de los protocolos de inicio de obra ofrece elementos necesarios para el reconocimiento de las víctimas colectivas y para mejorar así la percepción de la obra como resarcimiento. Con respecto a la capacitación de los funcionarios, se advierte que la disponibilidad de información sobre el significado de la reparación colectiva a nivel de las autoridades locales evita que estos programas sean confundidos con los de inversión social que el gobierno central ejecuta en las mismas zonas.

Un segundo problema para la implementación de las reparaciones colectivas en el Perú es la falta de capacidad institucional del Estado en el nivel local. Algunos de los funcionarios públicos no están comprometidos con las reparaciones, no dimensionan la importancia de estos proyectos y no conocen a veces la lengua de las comunidades

[54] *Ibid.*, pp. 19.

beneficiarias. En parte, existe desconocimiento de las autoridades locales sobre la razón por la cual reciben los recursos y cuál es la relación que debe existir entre el nivel nacional, el local y los representantes de la sociedad civil. Incluso se han presentado casos donde el alcalde del municipio decide cobrar cierta suma de dinero por hacer los planos de la obra de reparación, por ejemplo, y también ha sucedido que sea el alcalde el que presenta la obra como un proyecto de desarrollo municipal, desvinculándolo de la reparación.

Un tercer problema en el caso del Perú tiene que ver con el tiempo que lleva ejecutar las obras de reparación en las 9.000 comunidades que se estima fueron afectadas de manera grave por el conflicto armado (a abril de 2009 se han registrado en el libro 2 del Registro Único de Víctimas 3.500 comunidades). Si el tiempo de respuesta se mantiene constante con respecto a lo que se ha visto en los dos primeros años del programa, su implementación total podría tardarse más de 16 años. Surge entonces el dilema entre sacrificar los microprocesos de reconstrucción de lazos, memoria colectiva y participación comunitaria o acelerar los macroprocesos de inversión en los poblados afectados.

Revisemos ahora el caso de Marruecos:

El programa de reparación comunitaria que se ha puesto en marcha en el Reino de Marruecos tiene una doble dimensión, material y simbólica. La dimensión material se expresa en programas de desarrollo socioeconómico cuyo alcance no se limita a intentar resarcir los daños colectivos sufridos, sino que integra la satisfacción de un espectro amplio de necesidades. La dimensión simbólica se expresa en el reconocimiento por parte del Estado de los perjuicios causados, a través de actividades de conmemoración, la construcción de monumentos y la rehabilitación y la reconversión de los centros clandestinos de detención y tortura. El programa se está implementando en once regiones del reino y cuenta con el apoyo decidido de la Unión Europea.

Las acciones de reparación colectiva que podrán ser financiadas dentro del programa de reparaciones comunitarias deben ajustarse a los siguientes

cuatro ejes: i) el fortalecimiento de los actores locales para el ejercicio de ciudadanía activa, por medio de educación ciudadana en derechos humanos y democracia, proyectos de comunicación y promoción de la gobernabilidad; ii) la preservación activa de la memoria, con la rehabilitación de lugares de la memoria, la escritura de la historia de las comunidades, la construcción de monumentos, la organización de actividades de sensibilización y la producción de videos y documentales; iii) el desarrollo de fuentes de ingreso, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población; y iv) la promoción de actividades que ayuden al retorno con la inclusión del desarrollo de estudios de potenciales zonas de retorno alternativo, la comercialización de productos locales, el desarrollo de cooperativas y el apoyo a manifestaciones culturales cuando haya decaimiento económico[55].

La estrategia de intervención del programa de reparaciones comunitarias se fijó en doble vía. De una parte, el Estado central financia las medidas, facilita los procedimientos administrativos y presta apoyo logístico; de otra, los gobiernos locales movilizan a actores sociales en las comunidades, tanto organizaciones no gubernamentales como asociaciones y grupos de base[56].

El programa de reparaciones comunitarias en Marruecos adoptó un enfoque participativo no solo en la definición, sino también en la ejecución de las medidas, que incluye tanto a las propias comunidades víctimas y a las víctimas individuales como a las asociaciones que las acompañan y trabajan con ellas en el ámbito local. Así, algunas de las medidas de reparación comunitaria serán desarrolladas por ONG locales que postulen proyectos en el marco de series de convocatorias de propuestas.

El primer año de operación del programa de reparación comunitaria se dedicó a instaurar las estructuras operativas y de toma de decisiones

---

55 Reino de Marruecos. Consejo Consultivo de los Derechos Humanos (CCDH). *Reparación comunitaria: balance del primer año de lanzamiento del programa*. Boletín Informativo del CCDH No. 1 Disponible en http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article776#

56 *Ibid.*

(comité de pilotaje, unidad de gestión de los programas, coordinaciones locales) y a fortalecer las capacidades de los involucrados. Las coordinaciones locales son las responsables de promover la participación local y de garantizar la visibilidad y la gestión técnica del programa[57]. Están integradas por representantes del Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH), autoridades locales, agencias descentralizadas del Estado, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al programa y representantes de las comunidades locales.

Con la financiación de la Unión Europea, en julio de 2008 se abrió una primera convocatoria para presentar proyectos de reparación comunitaria por parte de asociaciones locales, por valor de 14 millones de *dírhams* (más de un millón y medio de dólares). Para poder ejecutar proyectos de reparación comunitaria, las asociaciones locales deben: i) ser una asociación local o, tratándose de asociaciones nacionales, tener un establecimiento local y no tener ánimo de lucro; ii) haber participado en los foros nacionales y/o regionales sobre reparaciones comunitarias o en alguna otra reunión de concertación sobre la reparación comunitaria; iii) demostrar la celebración regular de asambleas generales conforme a sus estatutos; iv) estar encargadas directamente de la preparación y la gestión de la acción y no estar limitadas a un rol de intermediarias[58].

Se recibieron 91 proyectos, de los cuales se escogieron 32. Algunos ejemplos de los proyectos seleccionados, teniendo en cuenta los ejes temáticos previstos, son los siguientes. En el eje de fortalecimiento de capacidades de actores locales: integración de las mujeres en las dinámicas de la sociedad civil; creación de un centro cultural; fortalecimiento de capacidades de líderes juveniles; un centro comunitario de formación, información y orientación. En el eje de conservación activa de la memoria: rehabilitación de un lugar de memoria; un centro para la conservación de la memoria colectiva; un proyecto de escritura de la historia de los acontecimientos de

---

57 *Idem.*

58 Unité de Gestion du Programme. *Lignes directrices à l'intention des demandeurs pour présenter la note succincte de présentation. Programme d'appui aux actions de réparation en faveur des régions touchées par les violations des droits de l'Homme*. Projet MED/2006 /018-122.

1958-1959 en la región del Rif; y la realización de varios documentales. En el eje de generación de ingresos: modernización del sector apícola; construcción de sistemas de riego; explotación de terrenos agrícolas con sistemas novedosos; proyectos de promoción del turismo ecológico solidario[59]. En abril de 2009 se realizó la ceremonia de lanzamiento de la ejecución de los primeros proyectos de reparación colectiva, con la firma de los convenios de ejecución entre el CCDH, la Caja de Depósito y Gestión (CDG) y las 32 asociaciones ejecutoras.

En el año 2009 (el plazo de presentación de la propuestas fue el 8 de junio de 2009), se abrieron dos convocatorias para presentar proyectos de reparación comunitaria por parte de asociaciones locales, por valor de 20,5 millones de dírhams (casi dos millones y medio de dólares)[60]. Además de los ejes temáticos señalados arriba, se incluyó explícitamente un eje de género para la integración de las mujeres a través de actividades de generación de ingresos, lucha contra el analfabetismo y mejorar su acceso a los servicios sociales básicos.

2.2 *Elementos a tener en cuenta en la formulación de medidas de reparación colectiva a partir de la experiencia comparada*

La revisión detallada de las medidas de reparación colectiva que han distribuido los programas de Perú y Marruecos, los procedimientos para hacerlo y la manera en que los colectivos víctimas han participado invitan a la reflexión sobre varios aspectos.

A. Proyectos de reparación colectiva

Como ha sido concebida, la reparación colectiva en Perú y Marruecos toma la forma de proyectos específicos definidos y formulados por las

---

59 Consejo Consultivo para los Derechos Humanos. Reparación comunitaria: balance del primer año de lanzamiento del programa. 2008. En línea (17-7-2009): en http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article776.

60 Consejo Consultivo de los Derechos Humanos, Boletín Informativo No. 6:marzo-abril de 2009. "Programa de Reparación comunitaria: 20.5 millones de dírhams para el 2009". En línea en (17-7-2009): http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article1501.

propias comunidades víctimas, en el marco de ciertas líneas temáticas y con valores presupuestales fijos. La manera en que las comunidades víctimas *definen* los proyectos es distinta. En el caso de Perú, la idea es que sea la propia comunidad víctima en una asamblea comunal debidamente convocada, mientras que en el caso de Marruecos son las asociaciones civiles locales (ONG, organizaciones sociales y de base) que trabajan con y por las comunidades víctimas, quienes pueden proponer proyectos, en el marco de una convocatoria abierta.

Las líneas temáticas tienen coincidencias importantes, pero el programa de Marruecos ofrece interesantes líneas adicionales. Ambos programas incluyen el desarrollo de infraestructura económica, de comercio y de fuentes de ingreso y el apoyo y promoción del retorno de las personas desplazadas forzadamente. Puede decirse que las dos líneas responden a daños colectivos identificados por las respectivas comisiones de la verdad, como la profundización de la pobreza y los daños a las estructuras productivas y la pérdida de infraestructura y de bienes comunitarios. El apoyo y la promoción del retorno responden también al daño que significa el desplazamiento forzado no solo para las personas individuales que se ven forzadas a desplazarse, sino también para los sujetos colectivos.

El programa marroquí trae dos líneas temáticas adicionales muy interesantes. De un lado, el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para el ejercicio activo de la ciudadanía y, de otro, la preservación activa de la memoria. Estas bien pueden responder a los daños en la cohesión social, en el tejido organizativo, en la capacidad de las comunidades para reproducirse a sí mismas y a la estigmatización y castigo colectivo que sufrieron comunidades enteras en Marruecos por presumirse alineadas con cierta ideología o por haber sido escogidas como lugar para el establecimiento de centros clandestinos de detención y tortura.

La línea de consolidación institucional del programa peruano podría atender también los daños en las estructuras organizativas y de gobierno comunitario y los daños culturales que sufrieron las comunidades indígenas altoandinas y amazónicas. Sin embargo, esa línea temática

no ha empezado a implementarse aún. Los proyectos específicos aprobados en el Perú durante las dos primeras fases de la implementación del programa corresponden en su mayoría a infraestructura de riego, actividades pecuarias y construcción de locales comunales. Esto evidencia que las demandas de las comunidades víctimas están relacionadas, de un lado, con mejorar las técnicas de producción agrícola y, de otro, con la identidad colectiva fuerte de estas comunidades que hace que privilegien la construcción de lugares comunales donde reunirse y tomar decisiones.

Desafortunadamente, en el caso de Marruecos no se cuenta con información agregada sobre el número de proyectos aprobados en la primera fase de implementación del programa por línea temática. Se sabe, sin embargo, que se aprobaron proyectos en todas las líneas y que para la fase II se incluyó de manera expresa una línea de género.

B. Diferencia y complementariedad con programas ordinarios de inversión social

La tendencia a ofrecer medidas o planes ordinarios de inversión social como reparaciones colectivas es usual en contextos de violencia masiva y sistemática donde la mayoría de las víctimas –individuales y colectivas– han sido además excluidas de los procesos de desarrollo y sometidas a la pobreza. Como lo explican Pablo de Greiff y Naomi Roth-Arriaza, hay razones fuertes para que los gobiernos pretendan presentar planes o acciones ordinarias de desarrollo como reparación: a) los planes o acciones de inversión social pueden presentarse como formas de resolver las causas estructurales del conflicto; b) los programas de inversión social pueden presentarse como formas de "reparar" a extensas regiones o comunidades; y c) a través de acciones de inversión social se puede alegar que los fines de justicia y desarrollo son susceptibles de alcanzarse simultáneamente.

Sin embargo, desde la perspectiva de la justicia transicional, la asimilación de un programa de reparaciones a una serie de acciones de desarrollo social tiene serias desventajas, como advierten el ICTJ y Aprodeh en el estudio que realizaron para la formulación de parámetros para un

programa de reparaciones en el Perú[61], "ya que las medidas de desarrollo son demasiado incluyentes (no están dirigidas específicamente a las víctimas) y normalmente se concentran en necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que los beneficiarios las perciban, correctamente, como asunto de derecho y no como una respuesta a su situación de víctimas"[62]. El estudio también advierte que los programas o acciones de inversión social no se dirigen específicamente a promover el respeto por los individuos, particularmente en contextos de ciudadanía fragmentada donde no son valorados como tales, sino como miembros de grupos tradicionalmente marginados[63].

Las líneas temáticas de los programas de reparación colectiva de Perú y Marruecos y los proyectos aprobados en ambos casos demuestran claramente que la reparación colectiva no necesariamente equivale a la construcción de obras de infraestructura de salud, saneamiento básico, educación o comunicaciones en el marco de programas ordinarios de inversión social, y tampoco equivale obligatoriamente a medidas para la satisfacción de derechos económicos y sociales, como la vivienda digna.

El examen de ambos casos demuestra que es posible concebir programas de reparación colectiva como medidas de resarcimiento de los daños colectivos que sufren sujetos colectivos. De hecho, en el caso de Marruecos, los proyectos aprobados dentro de las líneas de fortalecimiento de las capacidades de actores locales y de construcción activa de la memoria histórica muestran que un programa de reparación colectiva puede ir mucho más allá de la creación de proyectos de generación de ingresos. La línea específica de inclusión de género también ofrece un espacio para la creatividad en medidas que puedan enfrentar los daños colectivos con perspectiva de género.

---

61 ICTJ y Aprodeh. *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú*. Lima, ICTJ y Aprodeh, pp. 42. Disponible en http://www.ictj.org/static/Americas/Peru/Parametros.esp.pdf

62 *Idem*.

63 *Ibid*.

La constatación que hacen ambas comisiones de verdad sobre la exclusión deliberada de las comunidades víctimas de los procesos de desarrollo, de la inversión social estatal y de la profundización de la pobreza como consecuencia de la estigmatización oficial sugiere que la obligación del Estado para con dichas comunidades no puede reducirse a la aprobación e implementación de algún proyecto productivo o de fortalecimiento de capacidades o de memoria histórica por un valor limitado (US$33.000 en Perú). Así estos proyectos puedan calificarse como genuina reparación, podría argumentarse que el deber del Estado en dichos casos incluye, además una serie de acciones afirmativas en materia de inversión social, la satisfacción de los derechos económicos y sociales y la lucha contra la pobreza. Esas acciones afirmativas de inversión social y lucha contra la pobreza pueden combinarse de manera creativa con medidas de reparación colectiva. Podría pensare, por ejemplo, en programas especiales de apoyo a niños y niñas víctimas, adicionales a la jornada escolar ordinaria, en el marco de inversiones para la creación, dotación o ampliación de establecimientos educativos. Medidas de rehabilitación sicosocial también pueden articularse a los escenarios educativos.

En salud, los centros de atención que se establezcan pueden también incluir programas específicos para las víctimas y otros elementos diferenciadores de los servicios ordinarios y aquellos que se dirijan a las víctimas como medida de reparación: el entrenamiento de los funcionarios, un menor tiempo de espera para acceder a los beneficios, tener acceso a servicios y beneficios que los programas ordinarios de salud no satisfacen[64].

C. Articulación de la reparación material y la reparación simbólica

Es de notar que el programa de reparación comunitaria en Marruecos articula medidas de reparación simbólica y material. Desde el informe final de la IER, se hizo énfasis en la recuperación de la memoria y en la transformación de los espacios que sirvieron de centros clandestinos de detención y tortura en memoriales que además pudieran servir

[64] Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el Sistema interamericano de derechos humanos*. Tomo II. San José, IIDH 2008.

fines educativos en las comunidades víctimas. La línea temática sobre preservación activa de la memoria y los tipos de proyectos aprobados en ese marco son un buen ejemplo de las posibilidades de hacer memoria desde abajo, con iniciativas comunitarias y de asociaciones de base.

Deben llamar la atención los resultados de la encuesta de percepción de los comuneros sobre la reparación colectiva en el Perú (durante la primera fase de implementación) en cuanto al porcentaje de miembros de la comunidad que no conocían la existencia de los proyectos (41%) y al porcentaje de personas que relacionaba su ejecución con la afectación colectiva por el conflicto armado (23%). Ambos hallazgos dan lugar a pensar que uno de los problemas centrales de la implementación de las reparaciones colectivas en el Perú es cómo transmitirles a las comunidades beneficiarias el mensaje de que los proyectos ejecutados son una medida de reparación y que las comunidades los perciban efectivamente de esa manera y no como meros proyectos de desarrollo.

El grado de comprensión de los proyectos de reparación colectiva como medidas de reparación de los daños sufridos puede aumentarse con dos estrategias. De una parte, la articulación de medidas materiales de reparación colectiva y proyectos de recuperación de la memoria a través de distintos medios y escenarios, al estilo de Marruecos. De otra, incidiendo en la manera como las autoridades públicas del nivel central y de los entes territoriales se comunican públicamente con las comunidades beneficiarias y los mensajes que transmiten en los distintos momentos clave de la ejecución de los proyectos de reparación colectiva. En la propia experiencia del Perú, durante la implementación de la segunda fase del programa, se han incorporado algunas actividades de memoria a través de los protocolos de inicio de obra, donde se explicaría de manera explícita la naturaleza de la obra como una mediad de reparación. La capacitación de los funcionarios también es importante para que puedan transmitir adecuadamente el mensaje de que la ejecución de las obras corresponde a una medida de reparación.

D. Construcción de confianza cívica con el Estado local

El examen de los programas de reparación colectiva en Perú y Marruecos hace pensar en que estos constituyen una oportunidad para construir

lazos de confianza cívica[65] entre las comunidades víctimas y el Estado en el nivel local. Pues en ambos casos son las autoridades locales las que tienen una relación directa con los comités de gestión que representan a las comunidades (en Perú) y con las asociaciones civiles que ejecutan proyectos (en Marruecos). Las autoridades locales son quienes, en primer lugar, portan el mensaje de reconocimiento o desconocimiento de las comunidades como víctimas y de un compromiso del Estado de transformar la manera en que se relacionaban con ellas durante la represión y la guerra. Como dice Naomi Roth Arriaza, las reparaciones pueden representar la primera ocasión en que las comunidades afectadas interactúan de manera positiva con el Estado, lo que constituye un paso importante hacia la reconstrucción de integración social[66].

De hecho, uno de los daños colectivos que ha sido identificado tanto por la comisión de la verdad de Marruecos como por la CVR peruana es la estigmatización de las comunidades. La manera en que se construya esa nueva relación puede constituir de por sí un primer paso para la reparación en términos de restitución de la dignidad y honra de las comunidades, si se quiere.

Ahora bien, la transformación de aquellas prácticas locales del Estado –autoridades civiles y militares– propias de situaciones de conflicto armado interno o represión política, en prácticas que profundicen la democracia local y promuevan la inclusión y la apertura de espacios públicos democráticos, no sucede de un momento a otro. De un lado, debe considerarse la búsqueda de legitimación del Estado local, pero, de otro, esto no puede hacerse cuando los funcionarios persisten en vicios de corrupción o prácticas autoritarias que hacen parte de la vieja relación Estado-comunidad que se quiere superar.

---

65 De Greiff, Pablo. "Justicia y reparaciones". En Díaz, Catalina (Ed.) *Reparaciones para las víctimas de la violencia política*. Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2008. pp. 323

66 Roth-Arriaza y Orlovsky. *A complementary relationship…, op cit.*

E. Participación de la comunidad

La participación de las víctimas en la definición de las reparaciones es reconocida cada vez más como un principio que debe tenerse en cuenta y como una variable importante de su éxito[67]. Si la participación de las víctimas en la concepción y diseño de las medidas individuales de reparación es fundamental, en el caso de las reparaciones colectivas es indispensable, por la misma naturaleza de las medidas. Pues es la misma comunidad la que decide, en el marco de un espectro relativamente amplio de posibilidades, qué proyecto específico se implementará a título de reparación colectiva. En el simposio sobre reparaciones colectivas que tuvo lugar a principios de 2009 en Rabat (Marruecos), se precisó que la participación de las comunidades víctimas es un elemento esencial para que estas se identifiquen y apropien del proyecto de reparación[68]. La participación sirve además para el empoderamiento de las comunidades y para que asuman un rol activo frente a las agencias del gobierno. El proceso de participación garantiza que se adopten los proyectos que tengan mayor sentido y respondan a las necesidades de la comunidad.

La revisión de los casos estudiados invita a pensar en dos cuestiones relacionadas con la participación de las comunidades víctimas. De un lado, en la representación dentro de la comunidad y, de otro, en los procedimientos para garantizar la participación no solo en un momento específico de la definición del proyecto, sino a lo largo del proceso de formulación y ejecución del mismo. Con respecto al primer punto, se impone preguntar quiénes deben obrar como representantes de la comunidad para la definición del proyecto, cómo garantizar que se trate de una decisión en un proceso realmente democrático y cómo lograr que las mujeres y los jóvenes tengan voz y voto en los procesos de participación.

---

[67] Véase Correa, Cristián; Guillerot, Julie, y Magarrell, Lisa, "Reparaciones y participación de las víctimas: una mirada a la experiencia de las comisiones de la verdad", en Díaz, Catalina (ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, ICTJ, 2008.

[68] Guillerot, Julie (Relatora principal). *Collective Reparations. Report from the Rabat Symposium*. Rabat, CCDH e ICTJ, 2009. En prensa.

Teniendo en cuenta que con cierta frecuencia las decisiones de la comunidad son realmente decisiones de los varones de la comunidad, pues el espacio público no es un espacio femenino y la palabra pública la expresan los varones, los procesos especiales de empoderamiento y la optimización de los espacios femeninos son necesarios para promover la participación de las mujeres[69]. En este sentido, puede diseñarse, por ejemplo, un proceso de consulta previo y especial para favorecer la participación de las mujeres, usando espacios que han sido tradicionalmente femeninos y que en muchas comunidades siguen siéndolo, como el mercado, las cocinas, los ríos o fuentes de agua. También pueden usarse ciertos medios de comunicación que le llegan más a la población femenina (como el radio en ciertas regiones o las propias reuniones de organizaciones comunitarias o de las iglesias), pues en ciertos contextos las mujeres tienen menos educación formal.

Con respecto al segundo punto (la participación a lo largo de todo el proceso, desde la definición hasta la implementación de las medidas), los casos estudiados muestran opciones distintas. En la experiencia del Perú, es la comunidad en pleno (en asambleas comunitarias convocadas por los procedimientos tradicionales) la que decide qué proyecto se implementará (uno sólo) y la que elige en la misma sesión los miembros de un comité de gestión, que funciona como el interlocutor del gobierno local en la etapa de formulación y ejecución del proyecto. Este procedimiento no necesariamente funciona en comunidades que carecen de estructuras propias de gobierno o de procedimientos internos de toma de decisiones.

En el caso de Marruecos, se decidió implementar las reparaciones colectivas, en buena parte, a través de organizaciones de base y de la sociedad civil pertenecientes a las comunidades víctimas. Para ello se abren convocatorias con ciertos requisitos, donde las organizaciones pueden presentar proyectos en el marco de las líneas temáticas definidas. Al final del concurso, se escogen los mejores proyectos (varios proyectos). Este

[69] *Ibid.*

mecanismo puede llevar a priorizar a las organizaciones más fuertes o con más experiencia, dejando de lado a aquellas más marginales o nuevas. Sin embargo, si se ofrece un número suficiente de cupos, este mecanismo puede promover las diferentes ideas y visiones de la reparación al interior de la comunidad, especialmente con relación a grupos de jóvenes y de mujeres. Ofreciendo de esta manera una alternativa para enfrentar las jerarquías y relaciones de poder al interior de las comunidades, que podrían llevar a que se adoptara como único proyecto alguno que respondiera a los intereses de aquellos con más poder e influencia en la comunidad.

A manera de conclusión: pasos para la formulación de un programa administrativo de reparaciones colectivas

Para efectos de la formulación de programas administrativos de reparación, este trabajo propone comprender la reparación colectiva como la reparación debida a sujetos colectivos víctimas, es decir, a grupos de personas que se asumen no solo como individuos, sino que además comparten un proyecto de identidad común y que han sufrido daños de naturaleza colectiva como consecuencia de violaciones graves de los derechos humanos individuales o colectivos. Esta propuesta obedece fundamentalmente al hecho de que ofrecer medidas de reparación colectiva –y no individual– a grupos de personas que no se conciben como una entidad distinta a la suma de sujetos individuales (o como una "unidad de sentido"), puede resultar en frustración para las víctimas.

Así, el primer paso para la definición de un programa administrativo de reparación colectiva es decidir qué comunidades o grupos califican como sujetos colectivos, entre un espectro amplio de organizaciones sociales, políticas, comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, barrios, poblados y territorios enteros que puedan haber padecido los impactos de la represión política o la guerra. El criterio propuesto en este trabajo para la selección es que los colectivos se identifiquen a sí mismos como sujetos autónomos e independientes, más allá de los miembros que los componen. Claros ejemplos de identidad colectiva

fuerte son las comunidades indígenas y las afrodescendientes. Sin embargo, no parece necesario que los sujetos colectivos seleccionados cuenten con personalidad jurídica reconocida por el ordenamiento positivo.

El segundo paso es, entonces, decidir qué violaciones graves de los derechos humanos se tendrán en cuenta para calificar a los sujetos seleccionados como víctimas. Puede decirse que los daños colectivos, en contextos de represión política o conflicto armado, pueden provenir de tres formas de violación de derechos: i) la violación de derechos individuales de miembros del colectivo de manera masiva o sistemática; ii) la violación de derechos individuales de miembros del colectivo con consecuencias en el colectivo mismo, por ejemplo, el asesinato o desaparición de autoridades religiosas, judiciales o de gobierno, así como los médicos tradicionales y quien tienen a su cargo la reproducción de la cultura; iii) la violación de derechos colectivos.

Pero las decisiones que implican tanto el paso uno como el dos no pueden tomarse a priori, pues ambas definiciones tienen un contenido y significado político importante. Establecer los patrones de violencia y comprender sus impactos tanto en la vida de las personas como en la de comunidades, grupos y colectivos será un requisito previo para la definición de cuáles colectivos se consideran como víctimas para efectos de un programa de reparación colectiva.

Ahora bien, la experiencia en Perú y Marruecos demuestra que, en la práctica, también se han usado algunas categorías de daños colectivos, además de la concentración de violaciones individuales, para calificar a los sujetos colectivos como víctimas. De hecho, la investigación empírica de las comisiones de verdad da cuenta de un catálogo amplio de daños colectivos que incluye daños culturales, la profundización de la pobreza y perjuicios en la capacidad colectiva para generar ingresos, entre muchos otros. Estos daños bien podrían reconducirse y vincularse con patrones de violencia –leídos en clave de violaciones de los derechos humanos–. Un campo por explorar es el de un *derecho a la vida colectiva*, considerado, según Esther Sánchez,

como el derecho a vivir en libertad, en paz y seguridad y a no ser objeto de etnocidio ni de genocidio.

El tercer paso es la definición de las medidas colectivas. Para ello parece necesario, en primer lugar, comprender cuáles han sido los daños colectivos que han sufrido los sujetos víctimas identificados. No se trata de hacer una valoración individualizada, similar a la que practican los tribunales judiciales, sino de entender cuál ha sido el impacto y las consecuencias para las víctimas de los tipos y patrones de violencia sufrida. Esa comprensión puede aumentar la pertinencia y aceptabilidad de las medidas. De hecho, la manera en que se han formulado los programas de reparación colectiva en los casos de Perú y Marruecos sugiere que a partir del establecimiento de los daños se definieron las líneas temáticas de cada uno de los programas.

Parece adecuado que sean las propias comunidades las que definan específicamente qué proyectos se implementarán a título de reparación colectiva. Así se prevé en los casos de Perú y Marruecos. En todo caso, las medidas no pueden equivaler a programas de inversión social ordinaria. Los casos estudiados muestran que la reparación colectiva no necesariamente tiene que corresponder a obras de infraestructura del tipo de colegios, centros de salud o vías de comunicación.

La recuperación de la capacidad productiva es una preocupación constante para las comunidades víctimas en los casos revisados. En consecuencia, muchos de los proyectos de reparación tienen que ver con actividades de producción económica de distintos tipos, de acuerdo con las particularidades locales, y van desde mejoramiento de pastos, infraestructura de riego, actividades pecuarias, piscícolas y apícolas hasta proyectos de turismo ecológico. El caso de Marruecos ofrece además tres líneas temáticas interesantes para las reparaciones colectivas: el fortalecimiento de capacidades de los actores locales para el ejercicio de una ciudadanía activa, la recuperación de la memoria y la inclusión de las mujeres. Sería justo que cada comunidad beneficiaria pudiera recibir proyectos dentro de las distintas líneas temáticas que atiendan los daños colectivos más significativos, de la misma manera

que, respecto de programas administrativos de reparación individual, se habla de medidas de rehabilitación en salud y educación, restitución de derechos, además de la compensación económica.

Sin embargo, ni la reparación colectiva ni la individual reemplazan las obligaciones del Estado con respecto a la satisfacción de los derechos económicos y sociales de toda la población. De hecho, tratándose de comunidades víctimas, parece justo pensar en acciones afirmativas en materia de inversión social y lucha contra la pobreza, *además* de proyectos de reparación colectiva. La constatación de la exclusión deliberada de la inversión social y de los beneficios del desarrollo de que son objeto las comunidades víctimas, por ejemplo como consecuencia de la estigmatización oficial, así como la profundización de la pobreza a causa de las dinámicas de la guerra, sugieren el deber del Estado de tomar medidas de discriminación positiva a favor de las comunidades víctimas. Las acciones afirmativas de inversión social y superación de la pobreza pueden combinarse de manera creativa con medidas de reparación colectiva, por ejemplo a través de programas especiales para niños víctimas en el marco de la creación, adecuación o dotación de establecimientos educativos.

Como lo demuestra la experiencia del Perú, un reto importante de la reparación colectiva –y también de la individual– es lograr transmitirles a las comunidades beneficiarias el mensaje, y que ellas efectivamente lo reciban así, de que los proyectos ejecutados son una medida de reparación y no solo proyectos de desarrollo. En este punto, resulta interesante la experiencia marroquí de abrir como una de las líneas temáticas del programa de reparaciones colectivas la de recuperación de la memoria. El discurso público y la disposición y actitud de las autoridades que tramitan la reparación con las comunidades víctimas también son decisivos.

Finalmente, la reparación colectiva constituye una oportunidad para construir lazos de confianza cívica entre las comunidades víctimas y el Estado local. La puesta en marcha de procesos de reparación en las comunidades víctimas es una oportunidad para expresar la

transformación de las prácticas represivas, autoritarias, excluyentes y estigmatizantes del estado local hacia las comunidades. La reparación colectiva podrá mostrar los esfuerzos para profundizar, reestablecer o crear de cero la democracia local. Para ello es crucial la participación de las comunidades víctimas en la concepción, definición e implementación de la reparación. Dos pasos indispensables para la reparación y la recuperación de la confianza son, por un lado, reconocer como víctimas y como sujetos activos a las comunidades que fueron perseguidas y sometidas a múltiples formas de violencia; y por otro, reconocer las responsabilidades del Estado local –además del Estado nacional– en las violaciones de los derechos individuales y colectivos sufridas por las comunidades.

Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia[1]

Diana Esther Guzmán[2]

I. Introducción

Las mujeres son víctimas de múltiples formas de violencia en el contexto del conflicto armado colombiano. Esta situación ha sido ampliamente denunciada por las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres, y empezó a ser reconocida por organismos internacionales y algunas autoridades nacionales, como la Corte Constitucional colombiana.

Así, parece aumentar progresivamente el reconocimiento de la existencia de violencia de género y de la afectación específica que han sufrido las mujeres en el contexto del conflicto. Sin embargo, el mayor reconocimiento no se ha traducido en una respuesta institucional adecuada, en especial, con relación a las vulneraciones y daños sufridos por las mujeres, así como con los efectos diferenciados e incluso desproporcionados que se derivan de la violencia en su contra.

Esto es particularmente evidente con respecto a la reparación, en donde las mujeres empiezan a estar cada vez más presentes en los debates, pero siguen ausentes de la regulación y especialmente de la forma

---

1 Este artículo incorpora parcialmente elementos desarrollados en artículos anteriores y, en particular, Guzmán, Diana. "Reparaciones frente a la violencia de género en el marco del conflicto armado. Alcances y límites del marco normativo colombiano". En: Uprimny, Rodrigo. et. al. *Reparaciones en Colombia: Análisis y propuestas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009; y Barraza, Cecilia y Guzmán, Diana. "Proceso de reparación para las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado colombiano". En: *Sin tregua. Políticas de reparación para las mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*. Chile, Corporación Humanas, 2008.

2 Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia) y candidata a Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

como ésta es aplicada e interpretada. Aunque hay algunos avances importantes, particularmente en relación con el reconocimiento de la violencia sexual como una violación grave a los derechos humanos que debe ser reparada[3], sus voces continúan fuera de los mecanismos y medidas de reparación creados en Colombia. En concreto, estos mecanismos se caracterizan por la falta de aceptación de las múltiples formas de violencia que se dirigen en contra de las mujeres, por el hecho de serlo, o que ocasionan efectos diferenciados, y en la falta de incorporación de medidas de reparación sensibles al género y especialmente a las formas de discriminación y exclusión que deben enfrentar las mujeres en sus vidas.

Este documento tiene como finalidad enfatizar en la importancia de introducir una perspectiva más sensible a la faceta de género en las reparaciones, para lo cual resulta fundamental incluir la voz de las mujeres en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de reparación que se adopten en el país. Esta reflexión, que se sustenta en elementos teóricos y empíricos, hace referencia tanto a las reparaciones por vía administrativa, como a aquellas que se conceden por vía judicial. Así, la expresión política de reparación, que será utilizada en el desarrollo del artículo, se centra en el conjunto de disposiciones que se adoptan con el fin de hacer efectivo el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a obtener una reparación. Con esto no se pretende desconocer las profundas diferencias que existen entre una y otra vía, sino enfatizar en que, a pesar de dichas diferencias, resulta importante adoptar una perspectiva más sensible a la faceta de género.

Para desarrollar esta idea, el documento se divide en tres partes principales. La primera tiene como objetivo señalar las razones por las cuales resulta fundamental que la política en materia de reparaciones en Colombia incorpore una perspectiva más sensible a la faceta de género y tome en consideración, de manera explícita y adecuada, las voces de las mujeres. Para esto, se abordan tres puntos clave: las formas de

[3] En el decreto de reparaciones administrativas (Decreto 1290 de 2008), se incluye como una de las violaciones a reparar.

violencia que han sufrido las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano; los efectos y daños que han debido enfrentar; y la aproximación a la magnitud de la afectación, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

La segunda pretende mostrar el estado actual de las reparaciones en Colombia para las mujeres víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Para esto, describe brevemente los mecanismos especialmente creados para satisfacer el derecho de las víctimas a obtener reparación y, a partir de dicha descripción, se presenta un balance crítico de los mismos, señalando la ausencia de una perspectiva sensible a los derechos de las mujeres y a las formas de exclusión y violencia de las cuales son víctimas.

Finalmente, la tercera parte muestra algunos elementos que intentan aportar al debate, indicando ciertos puntos que resultan fundamentales para que las reparaciones se conviertan en una oportunidad importante para superar la doble exclusión que viven las mujeres. Esto es, para superar las formas de discriminación que enfrentan en su vida diaria y la exclusión de la regulación específica en materia de reparación.

II. ¿Por qué resulta fundamental incorporar las voces de las mujeres víctimas en relación con la reparación?

La reparación juega un papel fundamental en todo proceso en el que se procura enfrentar las atrocidades cometidas en el pasado, con el fin de proyectarse hacia una sociedad más justa e incluyente. Esto es así por varias razones. En primer lugar, porque las reparaciones pueden ser la "manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar los daños que las víctimas han sufrido"[4]. En un contexto en el que se pretenda una transición y en el que se adopten medidas de justicia, verdad y reparación, estas últimas son las que tienen un potencial

[4] De Greiff, Pablo. "Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violations". En De Greiff (Ed.) *The Handbook of Reparations*. Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 2.

efecto claro en las víctimas, pues son las que constituyen medidas más directas a su favor, que pueden contribuir "a sanar las heridas individuales" y colectivas[5].

En segundo lugar, las reparaciones pueden tener un efecto simbólico importante, en especial porque permiten un doble reconocimiento de la persona que ha sido vulnerada en sus derechos: i) como víctima de una violación a los derechos humanos que ocasionó daños específicos que deben ser enfrentados; y ii) como ciudadana a la que debe garantizársele el ejercicio pleno de sus derechos en igualdad de condiciones. Así, las medidas de reparación pueden contribuir también al empoderamiento de las víctimas como ciudadanas activas que exigen sus derechos.

En tercer lugar, porque desde el derecho internacional se ha venido desarrollando un conjunto de estándares que reconocen la existencia de un derecho en cabeza de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a obtener reparación, del cual se derivan obligaciones específicas para el Estado. Además, estos estándares han tenido recepción en el plano constitucional, siendo plenamente reconocidos por la Corte Constitucional colombiana en relación con el derecho de las víctimas de todo tipo de delito. Finalmente, porque aparte de ser una obligación jurídica, reparar a las víctimas constituye una exigencia ética.

Sin embargo, aunque muchos estarían de acuerdo en reconocer la importancia de las reparaciones en un contexto en el que se quiere hacer frente a las atrocidades ocurridas, no todos aceptarían que éstas juegan un papel importante en relación específica con las mujeres y, menos aún, estarían dispuestos a hacer un esfuerzo para incorporar una perspectiva sensible a la faceta de género de la violencia en el diseño y aplicación de los mecanismos por medio de los cuales se puede acceder a la reparación.

---

[5] Retberg, Angélica. *Reparación en Colombia, ¿qué quieren las víctimas?*. Bogotá, GTZ, Fiscalía General de la Nación, Universidad de los Andes, Embajada de la República Federal de Alemania, 2008, pp. 21.

Incorporar una perspectiva como ésta -que permita además tomar en consideración la voz de las mujeres- en el diseño de las políticas de reparación en Colombia resulta fundamental al menos por tres razones. En primer lugar, porque solo así puede mitigarse el riesgo de que sean invisibilizadas las múltiples formas de violencia que afectan a las mujeres (a). En segundo lugar, porque puede contribuir a que las reparaciones sean realmente adecuadas, pues se procuraría mejores respuestas a los efectos diferenciados y desproporcionados de la violencia contra las mujeres (b). En tercer lugar, porque en Colombia, como ha ocurrido en otros países, aunque la mayoría de las víctimas sobrevivientes son mujeres y muchas de ellas son las que se movilizan para reclamar la satisfacción de sus derechos, sus afectaciones específicas son generalmente silenciadas, facilitando así la exclusión de sus propias experiencias (c).

a. La violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano

Las dinámicas del conflicto armado colombiano han cambiado considerablemente durante sus más de cuarenta años de existencia. Sin embargo, las mujeres han enfrentado –y siguen haciéndolo– múltiples formas de violencia. Algunas de estas formas se dirigen en su contra por el hecho mismo de ser mujeres. Otras, aunque afecten también a los hombres y a personas con diferentes identidades de género, tienden a provocar en ellas efectos diferenciados. En todo caso, unas y otras pueden ser consideradas violencias de género si se les analiza de acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), pues ésta la define como la "violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma diferenciada o desproporcionada"[6].

Se ha documentado que las mujeres en el conflicto colombiano están mayormente expuestas a ser víctimas de diversas formas de violencia

[6] Comité de la Cedaw. *Recomendación general No. 19.*

física, psicológica y sexual, las cuales se concretan principalmente en abuso sexual, reclutamiento forzado, prostitución forzada y embarazos tempranos[7]. La Relatora de las Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer reconoció también la afectación particular de las mujeres en el contexto del conflicto armado, que se atestigua en la restricción de actividades de participación, la imposición de lazos afectivos con los combatientes, el reclutamiento forzado, la esclavitud sexual y doméstica, la violación y mutilación sexual y, entre sus combatientes, las prácticas de anticoncepción y de aborto forzado[8].

Así mismo, se ha argumentado que los diversos actores armados ilegales aplican sobre las mujeres, en las zonas bajo su control, normas de conducta y control social, así como restricciones a la libertad de circulación y a las actividades de participación. En este sentido, la Relatora de las Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer en su Informe sobre Colombia, señaló modalidades de la violencia que afectan a las mujeres y que tienen por finalidad la depuración social y la reafirmación de los valores y roles tradicionales impuestos a éstas: "Por ejemplo, se ha hecho desfilar por todo el pueblo desnudas y montadas en camiones a prostitutas y mujeres acusadas de adulterio con un cartel colgado al cuello en que se las acusa de destrozar hogares"[9].

La violencia dirigida contra la mujer es generalizada y sistemática. Así lo han reconocido distintas instancias internacionales que han identificado patrones específicos de abusos. En particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que la violencia que afecta a la mujer en el conflicto armado colombiano sigue los siguientes patrones: (i) encaminada a "atemorizar, lesionar, y atacar al enemigo"; (ii) destinada a lograr el desplazamiento forzado; (iii) dirigida al reclutamiento forzado

---

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Las mujeres frente a la violencia y a la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.67. 18 de octubre de 2006.

8 Informe de la Misión a Colombia presentado por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, Sra.Radhika Coomaraswamy, ante la Comisión de Derechos Humanos en su 58 periodo de Sesiones, 2002.

9 *Ibid*. Párr. 46.

y a rendir servicios sexuales a los miembros de los grupos armados, y (iv) constatada a mantener pautas de control social[10].

Las anteriores son manifestaciones de las violencias contra las mujeres, por su condición de género, que exacerban el impacto de la discriminación histórica que sufren, y que además, tienen manifestaciones más complejas en relación con aquellas integrantes de comunidades indígenas y afro colombianas, quienes se ven más afectadas tanto por patrones de discriminación como por la violencia ejercida por los actores armados[11].

Lo anterior resulta ser solamente un pequeño acercamiento a la crueldad a la que muchas mujeres han sido sometidas en el desarrollo del conflicto armado colombiano. Y la violencia persiste. En efecto, su afectación no ha cesado con el proceso de negociación que inició el Gobierno con algunos grupos paramilitares a principios de 2002. Por el contrario, a partir de la desmovilización de algunos de estos frentes se ha observado un aumento de los riesgos en la seguridad para las mujeres. Así, según investigaciones sobre la afectación de la vida de las mujeres y su seguridad frente a los procesos de reubicación de ex combatientes, se ha evidenciado la persistencia de la capacidad coercitiva del paramilitarismo[12]. En el mismo sentido, cada vez se ha hecho más palpable el aumento de riesgos que se derivan del rearme de algunos grupos. Esta situación, en particular, fue reconocida por algunos jefes paramilitares desmovilizados, como Salvatore Mancuso, quien en una entrevista periodística hizo dos declaraciones importantes: en primer lugar, que algunos grupos se han rearmado y "han asumido el control de los territorios donde quedaron focos de cultivos ilícitos

---

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 46.

11 *Ibid*, pp. 12.

12 Véase Caicedo, Luz Piedad. *Riesgos para la seguridad de las mujeres: Estudio sobre el impacto de la reinserción paramilitar en la vida y la seguridad de las mujeres en los municipios Montería y Tierralta, Departamento de Córdoba*. Bogotá, Corporación Humanas, 2006; y Barraza, Cecilia, y Caicedo, Luz Piedad. *Mujeres entre mafiosos y señores de la Guerra. Impacto del proceso de desarme, desmovilización y reintegración en la vida y seguridad de las mujeres en comunidades en pugna. Caso Villavicencio*. Bogotá, Corporación Humanas, 2007.

y narcotráfico" y, en segundo lugar, que hay un esquema paramilitar dentro del Estado que permanece vigente[13].

Adicionalmente, los riesgos para las mujeres se han hecho cada vez más evidentes, en especial para aquellas que han decidido participar como víctimas dentro de los procesos penales que se adelantan contra miembros de grupos armados ilegales, e incluso para quienes han decidido solicitar reparación por vía administrativa. En este sentido, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) ha reportado un incremento de denuncias por la amenaza a víctimas y organizaciones que las acompañan[14]. Estas amenazas se han concretado en nuevos desplazamientos y asesinatos, como el de Yolanda Izquierdo[15], y en otros hechos especialmente preocupantes que evidencian la precaria situación de la mujer en el contexto del conflicto armado[16]. Así, la violencia contra la mujer persiste y, en algunos casos, se agudiza, empeorando su situación.

Debido a la magnitud y a las particularidades de las formas de violencia que afectan a las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano, resulta fundamental evitar que queden invisibilizadas

---

13 El Espectador. *Mancuso reconoce rearme paramilitar,* El Espectador, 2008. Disponible en: http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-mancuso-reconoce-el-rearme-paramilitar. (consultado el 14 de mayo de 2009)

14 Otálora, Carlos y Hernández, José. Aumentan amenazas contra víctimas. La seguridad es determinante para las garantías de No repetición. En: *Aumentan amenazas contra víctimas*. Boletín Número 8, Noviembre de 2008. Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2008.

15 Yolanda Izquierdo era una líder social que fue asesinada en el contexto de un proceso de reclamación de tierras despojadas. Al momento de su muerte no había recibido protección del Estado, a pesar de haberla solicitado en repetidas ocasiones. Véase: Sierra, A. *Mataron a Yolanda Izquierdo*, El Tiempo. Bogotá, 2007. Disponible en: http://www.google.com/url?q=http://www.eltiempo.com/participacion/blogs/default/un_articulo.php%3Fid_blog%3D3429041%26id_recurso%3D3429441&ei=g0xKSvWUOIOusAbJra2yBQ&sa=X&oi=spellmeleon_result&resnum=1&ct=result&usg=AFQjCNE-sNCxn2jX5iae-w99uphOsvgsEg. (Consultado el 14 de mayo de 2009).

16 Véase, Mesa de seguimiento al anexo reservado del Auto 092 de 2008. *Primer informe de seguimiento a la gestión de la Fiscalía General de la Nación en relación con los 183 hechos de violencia sexual contenidos en el anexo reservado del auto 092 de 2008*. Bogotá, Mesa de seguimiento al anexo reservado del Auto 092 de 2008, 2009.

en el contexto de un proceso de reparación. Esto constituye un riesgo latente en la actualidad, debido al poco conocimiento que aún se tiene en los ámbitos oficiales en relación con su extensión y características. Por lo tanto, es primordial incorporar una perspectiva de género, a fin de lograr que las reparaciones respondan efectivamente a las afectaciones sufridas por las víctimas.

b. Efectos diferenciados y desproporcionados

Aunque muchas de estas manifestaciones de la violencia no afectan exclusiva o principalmente a las mujeres, como el desplazamiento forzado, su impacto es diferenciado y en ocasiones resulta incluso desproporcionado. Estos efectos se generan por la existencia de patrones de discriminación política, social, económica y cultural, que están presentes en la vida cotidiana y en el imaginario social tradicional y patriarcal, en virtud del cual se les asignan ciertos roles y esquemas a las mujeres, que tienden a hacer que se intensifiquen los efectos de la violencia[17].

Este impacto diferenciado en las mujeres ha sido reconocido por la Corte Constitucional colombiana en múltiples pronunciamientos, y en particular en el Auto 092 de 2008. De acuerdo con el Auto en mención, la violencia ejercida por los actores armados en el contexto del conflicto interno ha tenido un impacto diferencial y agudizado para las mujeres, porque deben enfrentar riesgos específicos y cargas extraordinarias que, en contraste, no suceden en el caso de los hombres. Es decir, están expuestas a factores de vulnerabilidad por el hecho mismo de ser mujeres.

En concreto, estos riesgos específicos –y que son reconocidos por la Corte–, incluyen: "(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles

---

[17] Barraza, Cecilia, y Guzmán, Diana. Proceso de reparación para las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado colombiano. *Sin tregua. Políticas de reparación para las mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*. Chile, Corporación Humanas, 2008.

considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales –voluntarias, accidentales o presuntas– con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento".

Además de los riesgos mencionados, el Auto 092 reconoce que las mujeres enfrentan cargas extraordinarias, debido a que se ven obligadas a asumir nuevos roles sociales, económicos y familiares que les imponen responsabilidades materiales y psicológicas de manera abrupta, en condición de víctimas sobrevivientes del conflicto.

Tanto los riesgos específicos, como las cargas extraordinarias y en general la afectación diferenciada y desproporcionada del conflicto en la vida de las mujeres, se explican en general por la "persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la

discriminación, exclusión y marginalización que de por sí experimentan las mujeres colombianas en sus vidas diarias"[18].

Estos elementos estructurales de la sociedad colombiana han sido documentados y reconocidos por instancias internacionales de protección de los derechos humanos, enfatizando en que las mujeres "sufren situaciones de discriminación y violencia por el hecho de ser mujeres desde su nacimiento"[19] y en todos los ámbitos de su vida diaria, especialmente acentuadas en los espacios laborales, educativos y de participación política[20]. Estas formas de discriminación, en sí mismas complejas, se ven exacerbadas en el marco del conflicto armado, debido a la crueldad del mismo, generando un contexto propicio para las afectaciones diferenciales.

La existencia de impactos diferenciados de la violencia ha sido también constatada por múltiples informes producidos sobre la situación de la mujer en el marco del conflicto para el caso colombiano, en los que se refleja de manera directa la experiencia de las mujeres que han sido víctimas de diversas formas de violencia. Dichos informes coinciden en señalar, de manera específica, que aunque hombres y mujeres sean afectados por la violencia, "en el caso de las mujeres, la subsistencia crónica de situaciones de discriminación y violencia por el sólo hecho de ser mujeres se exacerba durante el conflicto armado como un elemento que hace más grave y perpetúa esta historia"[21].

En un intento por recapitular lo dicho hasta ahora, puede afirmarse que las mujeres son afectadas por la violencia que se deriva del conflicto armado de forma diferenciada, no solamente porque sufren modalidades de violencia específicas a su género, sino porque aún cuando las formas de violación no se asocian directamente a éste y cuando son

---

18 *Ibid.*, Num. III

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, Párr. 45

20 *Ibid.*, Párr. 44.

21 Corporación Sisma Mujer. *Violencia sexual, conflicto armado y justicia en Colombia.* Bogotá, Corporación Sisma Mujer, Inter Pares, Consejería en Proyectos, Agencia Canadiense para el Desarrollo, 2007, pp. 22.

víctimas indirectas –en condición de sobrevivientes-, deben enfrentar efectos diferenciados que llegan a ser desproporcionados. Tanto las formas de la violencia, como los impactos diferenciados, se explican por la existencia de patrones de discriminación y exclusión en la sociedad que mantienen a las mujeres en posiciones subordinadas y que les imponen roles determinados que permiten la reproducción de estereotipos, situación que a su vez reafirma la violencia.

La afectación diferenciada debe ser entonces tomada en consideración al momento de diseñar y ejecutar las reparaciones. Sólo así, las medidas que se adopten podrán responder efectivamente a los daños sufridos y, por tanto, podrán tener un impacto directo y un efecto adecuado en la vida de las víctimas.

c. La magnitud de la afectación y su invisibilidad

Aunque las mujeres constituyen el porcentaje más alto de las víctimas sobrevivientes del conflicto y conforman un número significativo de las víctimas que han decidido acceder a los mecanismos creados para la satisfacción del derecho a la reparación, son pocas las demandas que se dirigen específicamente a la ocurrencia de violencia en su contra. De acuerdo con el más reciente informe de la Alianza Iniciativa de Mujeres por la Paz, el 70.6% de las víctimas denunciantes/sobrevivientes son mujeres y solo el 29.1% son hombres. En contraste, el porcentaje de víctimas directas mujeres es sólo del 15.8%, mientras que el de hombres es del 83.5%[22].

Estas cifras podrían ser malinterpretadas al asumir que las mujeres, representando la mayoría de víctimas sobrevivientes, han padecido en menor porcentaje que los hombres de formas de violencia directa. Sin embargo, una interpretación más adecuada permitiría reconocer que el conflicto ha afectado a las mujeres y en particular a su cuerpo,

---

[22] Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz. *Justicia y seguridad para las víctimas del conflicto armado. Análisis con perspectiva de género.* Documento Público No. 4. Bogotá, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, 2009.

en una magnitud que las cifras no resaltan, pero que el trabajo de las organizaciones de mujeres ha permitido ilustrar.

Si se analizan las cifras a la luz de la experiencia comparada y de lo que se conoce sobre las características específicas de la violencia de género en la literatura nacional e internacional, se podrá afirmar que el fenómeno no es la baja victimización directa de las mujeres, sino la alta invisibilidad de su ocurrencia. En efecto, como se ha reconocido a partir de dicha experiencia, las mujeres tienden a hablar más por los otros que a reconocer las formas de violencia de las cuales han sido víctimas[23]. La literatura disponible en la materia señala, además, que esto resulta ser una consecuencia de las formas de discriminación que las afectan, de los roles que tradicionalmente desempeñan en la sociedad y de los esquemas patriarcales que están presentes en su entorno cultural, económico y social. Así, por ejemplo, una mujer víctima de alguna forma de violencia sexual generalmente no se reconoce a sí misma como víctima[24], y aún cuando lo hace, prefiere no poner en conocimiento de las autoridades lo ocurrido, por temor a la reacción que esto generaría en su entorno[25].

Las cifras pueden entonces contribuir a la invisibilidad de las formas de violencia de las cuales son víctimas las mujeres e, incluso, a generar los efectos diferenciados que éstas deben enfrentar en sus vidas. No obstante, esto no debe ser impedimento para reconocer el "impacto desproporcionado en términos cuantitativos y cualitativos del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres

---

23 Rubio-Marin, Ruth. (ed). *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*. New York, Social Science Research Council, 2006.

24 Comunicación Personal de la autora con el equipo psicojurídico de la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), Bogotá, 2009.

25 Véase: Saffon, María Paula y Guzmán, Diana. "En el marco de la Ley de Justicia y Paz. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas del conflicto armado: problemáticas, diagnóstico y recomendaciones". En: *Recomendaciones para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia.* Bogotá, Grupo de trabajo "Mujer y género, por la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación", 2008.

colombianas"[26], y menos aún para mantener su invisibilidad ante las medidas creadas para la satisfacción de sus derechos.

Por todo lo anterior, resulta fundamental incorporar una perspectiva de género en los mecanismos de reparación. En primer lugar, porque esto puede contribuir a avanzar de manera significativa en el reconocimiento de la existencia de formas específicas de violencia contra la mujer y sus efectos de manera diferenciada. En segundo lugar, porque las reparaciones ofrecen una oportunidad valiosa para reconocer que esas formas específicas de violencia y sus efectos tienen origen en conductas de discriminación y exclusión que afectan a la mujer en una sociedad en la que persisten patrones socioculturales patriarcales. Finalmente, y como consecuencia, las reparaciones pueden ser una puerta importante para emprender procesos de transformación de las relaciones sociales desiguales de poder, que estaban presentes en las vidas de las mujeres antes y durante la ocurrencia de los hechos que las convirtieron en víctimas.

III. El estado actual de las reparaciones en Colombia

Colombia cuenta con un marco normativo relativamente complejo en el tema de reparaciones, no solamente porque se ha creado un conjunto importante de legislación y jurisprudencia que regula el tema, sino porque existe una pluralidad de vías o mecanismos por medio de los cuales una persona que ha sufrido un daño puede acceder a la reparación. Muchos de estos mecanismos tienen un alcance general, pues permitirían el acceso a la reparación a toda persona que haya sido víctima de un hecho antijurídico[27]. Otros, en cambio, han sido creados específicamente en relación con las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, y se han

---

[26] Corte Constitucional Colombiana, *op. cit.*, Num. 0

[27] Como ocurre cuando la persona accede a la reparación en virtud del proceso penal ordinario, cuando ha sido víctima de un delito tipificado por en la legislación nacional.

desarrollado a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares que se inició a finales del año 2002[28].

Los desarrollos jurídicos recientes en relación con los derechos de las víctimas de crímenes atroces, sin duda, constituyen avances importantes en relación con el alcance y sentido del derecho a la reparación. Por ejemplo, pronunciamientos de la Corte Constitucional han permitido establecer que se trata de un derecho fundamental de las víctimas cuyo contenido no se agota con la indemnización (Sentencia C-228 de 2002); que debe procurarse que la víctima sea reparada de manera integral –para lo cual se cuenta con un conjunto de medidas desarrolladas desde los estándares internacionales como la compensación, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición (Sentencia C-360 de 2006) –, y que se distingue conceptualmente de otras obligaciones en cabeza del Estado, como la política social y la asistencia humanitaria (Sentencia C-1199 de 2008).

Sin embargo, son múltiples las limitaciones que persisten para asegurar la garantía y la realización del derecho a la reparación, en particular en relación con las mujeres víctimas de la violencia. En efecto, existen barreras importantes de acceso a los mecanismos y a las medidas de reparación, y la normatividad en sí misma resulta insuficiente para asegurar una reparación adecuada. Dicha insuficiencia deriva, entre otras causas, de que el grueso de las regulaciones no ha sido desarrollado tomando en consideración la voz de las mujeres y menos aún, los efectos específicos del conflicto en sus vidas, y las condiciones de discriminación y exclusión que originan la violencia de género.

Para entender las limitaciones aludidas, se presentará una breve descripción de las distintas vías para acceder a la reparación (a); a continuación, se hará especial énfasis en aquellas que han sido creadas específicamente para satisfacer a las víctimas de violaciones graves a

[28] Por ejemplo, el marco normativo creado a partir de la Ley 975 de 2005, o Ley de Justicia y Paz.

los derechos humanos (b); y se incluirá un balance final con una corta reflexión sobre su efectividad y los posibles impactos de la política de reparación existente (c).

a. El panorama general

Existen dos vías principales para acceder a la reparación: i) judicial y ii) administrativa. Estas vías difieren entre sí en cuanto a las instancias encargadas de procesarlas y de decidir sobre el otorgamiento de la reparación, así como por los procedimientos que emplean y las lógicas particulares que las orientan[29].

En Colombia, la primera vía cuenta con cuatro escenarios principales, en los cuales las personas que han sufrido un daño antijurídico pueden reclamar una reparación: la justicia civil, la penal, la administrativa y el procedimiento especial creado mediante la Ley de Justicia y Paz. Ante la jurisdicción civil pueden recurrir todas aquellas personas que hayan sufrido un daño antijurídico por la acción u omisión de un particular. Frente a la justicia penal, las víctimas de delitos –incluidas las violaciones a los derechos humanos tipificadas en la Legislación Penal colombiana– pueden obtener una orden judicial para que la persona que sea encontrada responsable otorgue una reparación. La jurisdicción contencioso administrativa, por su parte, puede ordenar la reparación de aquellas personas que hayan sufrido un daño por la acción u omisión de agentes del Estado. Finalmente, las víctimas de las personas procesadas en virtud de la Ley 975 de 2005 pueden participar en los procesos, con el fin de activar el incidente de reparación integral, después de que el Tribunal encargado haya aceptado la declaración de responsabilidad realizada por parte del desmovilizado.

Además de los procedimientos nacionales que permiten el acceso a la reparación por vía judicial, las víctimas colombianas pueden acudir ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, una vez hayan

---

[29] Véase, De Greiff, Pablo. "Justice and Reparations". En: De Greiff, P. (ed) *The Handbook of Reparations*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

cumplido con los requisitos exigidos –como el agotamiento de los recursos internos–. En este caso, las instancias del Sistema Interamericano se encargarían de investigar y determinar si hubo responsabilidad del Estado en la vulneración de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, caso en el cual la Corte Interamericana podría ordenar la reparación correspondiente.

La segunda vía –administrativa– ha sido desarrollada específicamente para reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Ésta, hasta ahora, está integrada por el programa de reparación individual creado mediante el Decreto 1290 de 2008 y tiene como finalidad principal reparar a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Para esto, el Decreto estableció un mecanismo administrativo por medio del cual se pretende otorgar reparación a un número elevado de personas, con relativa prontitud.

b. Los principales mecanismos de reparación

De acuerdo con la breve descripción presentada, los dos mecanismos más importantes que se han creado para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos puedan acceder a la reparación son: i) el procedimiento judicial especial establecido mediante la Ley 975 de 2005 (conocida como la Ley de Justicia y Paz) y ii) la reparación administrativa regulada por el Decreto 1290 de 2008.

i. Reparación judicial a través de la Ley de Justicia y Paz

La Ley 975 de 2005 abre varios caminos para que las víctimas de hechos atroces sean reparadas por parte de los perpetradores (actores armados ilegales desmovilizados de acuerdo con los procedimientos establecidos por dicha ley). En concreto, prevé un mecanismo en sede judicial y autoriza la creación de algunas medidas para la reparación administrativa.

En el marco de esta ley, para que una víctima pueda acceder a la reparación en sede judicial es necesario que cumpla con varios requisitos. En primer lugar, debe ser una víctima de graves violaciones a los derechos humanos y delitos que correspondan con crímenes

de lesa humanidad. En segundo lugar, la vulneración sufrida debe haber sido cometida por aquellos alzados en armas que se desmovilizaron en virtud de la Ley 975. En tercer lugar, el desmovilizado debe haber aceptado su responsabilidad penal en el proceso adelantado en virtud de la Ley de Justicia y Paz[30], y debe estar obligado a reparar[31].

Si cumple con los requisitos enumerados anteriormente, la víctima puede activar los procedimientos previstos para acceder a la reparación por esta vía. Para tal efecto, debe iniciar el trámite del incidente de reparación integral, que se abre a petición expresa de la víctima, del Fiscal Delegado o del Ministerio Público, una vez la Sala del Tribunal Superior del distrito judicial correspondiente declare la legalidad de la aceptación de cargos (artículo 23, Ley 975 de 2005).

El propósito del incidente es establecer la reparación a la que tiene derecho la víctima. Para esto, se consagra la posibilidad de llevar a cabo una conciliación. Como lo prevé el Artículo 23 de la Ley, en el evento de lograrse un acuerdo, éste se incluye en el fallo. De lo contrario, tiene lugar un debate probatorio en torno al daño sufrido. En esta etapa procesal la víctima debe indicar la reparación a la que aspira y aportar pruebas que sustenten su pretensión. Una vez el Tribunal de Justicia y Paz decida la condena en materia de reparación, debe determinar en la sentencia condenatoria "la reparación que sea del caso a cargo de los responsables, señalando las acciones mediante las cuales se deberá materializar"[32], para lo cual puede

[30] No obstante, en algunos casos la víctima puede acceder a reparación aunque no se haya logrado individualizar al sujeto activo. Así lo dispone el inciso segundo del Artículo 42 de la Ley 975 de 2005: "cuando no se haya logrado individualizar al sujeto activo pero se compruebe el daño y el nexo causal con las actividades del Grupo Armado Ilegal Beneficiario por las disposiciones de la presente ley, el Tribunal directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación".

[31] Salinas, Yamile. Criterios de reparación de víctimas individuales y grupos étnicos. En: *Primero las víctimas*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 2007.

[32] Decreto 3391 de 2006.

apoyarse en los criterios de reparación restaurativa elaborados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)[33].

El acceso efectivo a la reparación ante este escenario presenta múltiples dificultades. En efecto, la reparación a la víctima depende directamente de los acontecimientos que ocurran durante el curso del proceso y de las posibilidades que tenga de participar en el mismo y acreditar el daño sufrido. De esta forma, por ejemplo, si el desmovilizado no acepta su responsabilidad respecto de la violación sufrida por la víctima, esta última podría perder la posibilidad de ser reparada por esta vía.

La regulación de la vía judicial enfrenta a las víctimas a una serie de barreras de acceso a la reparación, que están estrechamente vinculadas con las barreras de acceso a la justicia. Por la forma como se diseñó el procedimiento para acceder a una reparación en sede judicial, las víctimas solamente pueden iniciar el incidente al finalizar la investigación y el juzgamiento. Esto implica que deben participar en el proceso, tras ser reconocidas formalmente como víctimas.

En Colombia existen múltiples barreras de acceso a la justicia, relacionadas entre otros elementos, con: i) las dificultades económicas que enfrentan las víctimas para desplazarse a las sedes judiciales –que en el caso de Justicia y Paz se encuentran ubicadas sólo en tres ciudades del país-; ii) las dificultades impuestas por las condiciones geográficas y los problemas de movilización asociados;

---

[33] Estos criterios están plasmados en un documento titulado *Recomendaciones de Criterios de Reparación y Proporcionalidad Restaurativa,* en el que la CNRR asume una posición para la reparación integral, y entiende que las reparaciones son un componente de la justicia transicional que incluye varios elementos: el acceso y la aplicación de la justicia, el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica y las reformas institucionales. En el mismo documento, se señala la necesidad de contemplar las distintas formas de reparación reconocidas por la justicia nacional e internacional: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y se consideran como criterios de reparación los relacionados con el derecho a la justicia.

y iii) el desconocimiento de los afectados sobre sus derechos y los mecanismos jurídicos que tienen a disposición para hacerlos efectivos. Estas barreras impiden o dificultan el acercamiento de toda persona a los procedimientos judiciales. Sin embargo, existen algunos factores que limitan especialmente el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género, como la invisibilidad de algunas formas de abusos y las dificultades que enfrentan para reconocer públicamente que fueron víctimas de violencia sexual[34].

Estas barreras, sin embargo, no fueron tomadas en consideración a la hora de realizar la regulación correspondiente. La Ley y los mecanismos que establece están pensados para brindar garantías en la realización del proceso penal, pero no para facilitar el acceso de las víctimas al mismo. Así, para tratar de evitar que la presencia de actores armados no desmovilizados generara problemas de seguridad para los versionados y los funcionarios judiciales, se optó por crear sólo tres sedes de justicia y paz, que estarían ubicadas en tres de las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín y Barranquilla. Acceder a estas sedes puede resultar difícil para las víctimas, en especial si se toma en consideración que, en su mayoría, viven en zonas alejadas o han sido desplazadas por la violencia y pueden enfrentar dificultades para trasladarse.

Entonces, es posible afirmar que esta vía se caracteriza, en general, por la ausencia de medidas, procedimientos y mecanismos que permitan asegurar que las víctimas tengan un acceso efectivo al proceso. Aunque esto en principio puede justificarse ya que persigue otros objetivos importantes, resulta problemático, particularmente, porque no se prevén mecanismos alternativos para suplir esta deficiencia.

Existen barreras específicas adicionales para acceder a la reparación por esta vía. Estas tienen que ver con: a) los mensajes equívocos que ha lanzado el Estado en relación con la reparación y que desincentivan

[34] Véase, Saffon y Guzmán. *Op. Cit.*

la participación de las víctimas en el incidente –como los relacionados con la falta de recursos–; (b) los requisitos para que proceda el incidente de reparación integral y el grado de participación de la víctima en el mismo, en particular porque se exige que la víctima acredite el daño sufrido y esto puede resultar complejo, especialmente en relación a hechos como la violencia sexual, en donde en muchas ocasiones el paso del tiempo dificulta la prueba; (c) el miedo de las víctimas a participar en un proceso de conciliación con sus victimarios, no solamente por el recuerdo de las atrocidades sufridas, sino porque esta conciliación tendría lugar en medio del conflicto armado y con riesgos de seguridad inminentes; (d) las dificultades de las víctimas para aportar un acervo probatorio suficiente en el incidente de reparación, teniendo en cuenta que en sede judicial el estándar probatorio es muy alto; (e) la incertidumbre sobre la suerte que correrán los bienes despojados por la fuerza por los actores armados; (f) la falta de claridad sobre si los procedimientos tomarán en consideración las garantías de privacidad y reserva que requieren, por ejemplo, las víctimas de violencia sexual, y (g) la incertidumbre sobre si las sentencias que condenen a reparación serán sensibles a las necesidades específicas de las mujeres víctimas de la violencia de género y, en particular, de violencia sexual[35].

Además de lo anterior, existen al menos dos elementos adicionales que resultan complejos. En primer lugar, por esta vía solamente pueden ser reparadas las víctimas de quienes se desmovilicen y sean juzgados de acuerdo con este procedimiento. Esto implica que, al menos en principio, se trata de las víctimas de paramilitares. Por lo tanto, en términos de reparaciones, resulta ser un mecanismo excluyente que puede generar desigualdades entre las víctimas.

En segundo lugar, se trata de una vía que ha mostrado ser lenta, a pesar de que el procedimiento especial que fue previsto en la Ley 975 de 2005 es relativamente sencillo –al menos en teoría-. Al finalizar el año 2008 –es decir, después de tres años de su entrada en

[35] Saffon y Guzmán, *Ibid*.

vigencia– ninguna víctima había sido reparada, pues no había casos en los que se hubiere llegado al incidente. A la fecha de elaboración de este documento ya se había producido una primera sentencia. No obstante, ésta no parece especialmente satisfacer a las víctimas que pretenden alcanzar una reparación adecuada y efectiva por esta ruta. Al respecto, véanse los capítulos de Sánchez, Díaz y Bernal incluidos en este volumen.

Aunque las razones por las cuales no se ha logrado reparar a las víctimas por esta vía son múltiples –entre las que se cuentan el gran número de versionados y la extensión de sus testimonios frente a un número relativamente bajo de fiscales y magistrados–, el efecto es que el panorama de las reparaciones por esta vía es cada vez más desalentador. Se estima que hay alrededor de tres millones y medio de víctimas en el país y que cerca de ochenta mil presentaron sus casos ante dicha ley[36]. Por eso, la falta de efectividad de este mecanismo resulta especialmente problemático para el proceso de reparaciones del país.

ii. Reparación por vía administrativa y el Decreto 1290 de 2008

El Gobierno nacional creó un programa de reparación individual por vía administrativa mediante el Decreto 1290 de 2008, que ya se encuentra en funcionamiento[37] y otorga medidas de reparación para las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley. El programa fue creado, aparentemente, para acelerar el proceso de reparación y reconocimiento de las víctimas, ampliar la cobertura de las reparaciones y buscar una mayor racionalidad de la inversión en la materia.

---

[36] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *Informe al Congreso. Proceso de Reparación a las víctimas: balance actual y perspectivas futuras 2007.* Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2007. Disponible en: http://www.cnrr.org.co/new/interior_otros/informe_congreso2007.pdf.

[37] El formulario por medio del cual las víctimas pueden solicitar la reparación por esta vía empezó a ser distribuido oficialmente el 25 de julio de 2008. Al respecto, véase: http://www.cnrr.org.co/.

Por esta vía pueden acceder a reparación las personas que han sufrido violaciones a los derechos humanos, perpetradas por grupos organizados al margen de la ley, antes de la fecha de expedición del Decreto, es decir, antes de abril de 2008 (Artículo 1). Las violaciones que pueden ser reparadas por esta vía son: i) homicidio, desaparición forzada y secuestro; ii) lesiones personales y psicológicas, causen o no incapacidad permanente; iii) tortura; iv) delitos contra la libertad e integridad sexual; v) reclutamiento ilegal de menores; y vi) desplazamiento forzado (Artículo 5).

Para obtener la reparación, la víctima –o el beneficiario– debe presentar una solicitud de reparación (Artículo 20). Ésta consta de un formulario prediseñado que, al menos en principio, no resulta difícil de diligenciar[38]. La solicitud debe presentarse dentro de los dos años siguientes a la expedición del Decreto (Artículo 32), y debe tramitarse antes de 18 meses, contados a partir de la radicación de la solicitud (Artículo 27). La autoridad encargada de verificar y acreditar la información suministrada por la víctima es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la cual debe someter la solicitud a la aprobación del Comité de Reparaciones Administrativas, junto con una recomendación sobre las medidas de reparación a que haya lugar (Artículo 23). El Comité es una instancia creada por el Decreto para otorgar las medidas de reparación y está integrado por miembros de la CNRR (Artículo 16).

En términos generales, el programa de reparaciones individuales por vía administrativa constituye una alternativa para dar respuesta relativamente pronta a las solicitudes de reparación de un número importante de víctimas del conflicto armado colombiano. Por esta vía, la reparación puede ser solicitada sin que la víctima requiera de la representación y asesoría de un abogado, ni exige erogaciones importantes por parte de ésta. En virtud del Decreto, se pueden ordenar

[38] El formulario puede ser consultado en la página de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación: http://www.cnrr.org.co/

medidas de "indemnización solidaria" (Artículo 5), rehabilitación y satisfacción. En todo caso, y aunque la persona haya sido perjudicada por múltiples violaciones, el monto máximo de reparación es de 40 salarios mínimos mensuales legales (Artículo 5, parágrafo 4). De acuerdo con el Decreto 1290, el monto de las indemnizaciones concedidas debe cancelarse de forma gradual, en períodos anuales, "a más tardar dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha de la respectiva aprobación por parte del Comité de Reparaciones Administrativas" (Artículo 14).

Estos últimos dos elementos permiten advertir que la indemnización económica resultará poco efectiva para lograr los objetivos de la reparación, como ayudar a la víctima a mejorar su situación y a enfrentar las consecuencias de la vulneración sufrida[39]. Tampoco parecen contribuir al reconocimiento de la víctima como ciudadana que puede ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los otros ciudadanos. En particular, porque, como ha ocurrido con otros mecanismos creados para responder a las atrocidades ocurridas durante el conflicto armado, constituyen un tratamiento para la víctima desigual en relación con los beneficios otorgados a los desmovilizados para su reinserción. En todo caso, parece que en la práctica no se está aplicando la idea de gradualidad contemplada en el Artículo 14 del Decreto, pues en las primeras entregas públicas de reparación individual que se realizaron en Popayán y Montería, se adjudicó toda la suma de dinero correspondiente a la "indemnización solidaria" de una sola vez.

Este programa ha recibido múltiples críticas. Estas se relacionan, en primer lugar, con el universo de víctimas, ya que a pesar de que debería brindar la posibilidad de reparar a todas las víctimas del conflicto de forma pronta y efectiva, no incluye a las víctimas de agentes del Estado. En segundo lugar, el Decreto considera como

[39] Beristain, Carlos. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. Tomo 2. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, pp. 11.

fundamento de la reparación el deber de solidaridad del Estado, y no su responsabilidad –por acción u omisión– en las violaciones ocurridas. Esto resulta problemático en la medida en que el Decreto no contribuye al reconocimiento de las responsabilidades que deberían darse con ocasión del proceso de reparación. En tercer lugar, el monto máximo de reparación resulta ser muy bajo, pues al menos por ahora incluye una suma única de dinero con la que pretenden repararse múltiples violaciones a los derechos humanos sufridas por la víctima. Aunque el Gobierno Nacional ha argumentado en repetidas ocasiones que la reparación puede resultar insostenible para el Estado por la magnitud de las violaciones ocurridas y la limitación de recursos, lo cierto es que, por ejemplo, una víctima de múltiples atrocidades recibirá como máximo 40 salarios mínimos legales mensuales (es decir, menos de veinte millones de pesos) con lo cual es difícil sostener que la reparación refleja la magnitud y gravedad de los abusos sufridos.

Las víctimas de violencia de género encuentran limitaciones adicionales para acceder a la reparación por esta vía. En efecto, aunque en ésta se introducen los delitos contra la libertad e integridad sexual como una de las violaciones a reparar, no existe ningún otro tipo de reconocimiento, ni ninguna medida que permita enfrentar tanto los efectos diferenciados y desproporcionados de la violencia sobre las mujeres como las condiciones de discriminación y exclusión que dieron origen a las violaciones. Las medidas de rehabilitación, restitución y satisfacción a las que hace referencia el Decreto 1290 serán desarrolladas mediante un documento Conpes que deberá expedir el Gobierno antes de que finalice 2009[40]. Es decir, a la fecha no se cuenta en Colombia con la regulación de las mismas y, por tanto, su entrega no parece próxima a realizarse.

---

[40] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *Primera entrega de reparación vía administrativa. Popayán, Cauca, 5 de julio de 2009.* Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2009. Disponible en: http://www.cnrr.visiondirecta.com/09e/spip.php?article1697. Consultada el 14 de julio de 2009.

El programa, de acuerdo con la forma como fue regulado por el Decreto, tiene varias carencias que son problemáticas para la reparación de la violencia de género. En primer lugar, no contempla mecanismos que incentiven a las mujeres que han sufrido violencia sexual y otras formas de violencia de género a que se reconozcan a sí mismas como víctimas y decidan solicitar la reparación en sede administrativa. Uno de los mayores obstáculos que enfrentan estas mujeres en su búsqueda por la reparación es precisamente su silencio, que puede ser ocasionado por el temor a la reacción del entorno cercano, como también un resultado de la falta de mecanismos y respuestas adecuadas por parte del Estado. En segundo lugar, no divisa medidas que permitan dimensionar el daño, en cuanto a particularidades del mismo, y valorarlo en consecuencia. En tercer lugar, tampoco prevé procedimientos específicos que impidan la revictimización de las mujeres que decidan solicitar la reparación por esta vía. Así, por ejemplo, no hace ninguna previsión sobre la privacidad y reserva que puedan tener los órganos competentes frente a las víctimas.

Por lo anterior, los procedimientos establecidos en el Decreto 1290 de 2008 para la reparación en sede administrativa no permiten enfrentar muchas de las barreras de acceso a la reparación. Adicionalmente, aún frente a las víctimas que finalmente accedan, no necesariamente garantiza que obtengan una reparación adecuada y efectiva.

iii. Balance: problemas de diseño y de impacto

De acuerdo con lo dicho, la política de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos en Colombia está integrada en la actualidad por dos regulaciones especiales, que en principio tienen un carácter temporal. Esto implica que no estarían llamadas a responder a las atrocidades que se sigan cometiendo en el contexto del conflicto armado interno. Una segunda característica común a estas dos regulaciones es que a pesar de dirigirse a un universo de víctimas parcialmente distinto, aun si resultaran plenamente exitosas, no alcanzarían la reparación a víctimas de todos los actores del conflicto, con lo

cual pueden generarse asimetrías que redundarían en una mayor discriminación para los beneficiarios.

Además, resulta problemático que la política no haya incorporado una perspectiva sensible a las afectaciones diferenciadas de la violencia. Primero, aunque en el Decreto de reparaciones administrativas se incorpora el principio de género y los criterios de reparación restaurativa que orientan la vía judicial se ocupan en algunas líneas del asunto, lo cierto es que la política en general no permite el reconocimiento de las diversas formas de violencia de género que afectan a las mujeres y, menos aún, de los impactos diferenciados y de los riesgos específicos que enfrentan. De esta forma, el efecto que pueden tener las reparaciones en la vida de las mujeres es a todas luces parcial e insuficiente y puede incluso llegar a tener consecuencias contraproducentes.

Las reparaciones pierden su potencial para responder de manera efectiva a los daños sufridos y sus efectos pueden ser insuficientes, al negarse en su dimensión simbólica y práctica el reconocimiento de la faceta de género de los abusos contra las mujeres. Pueden convertirse entonces en una acción institucionalizada que no contribuye al empoderamiento de la víctima como ciudadana de pleno derecho, puesto que permanecen intactas las discriminaciones que permitieron la violencia y los impactos diferenciados. Es decir, persisten los factores que impiden el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y, por lo tanto, continuarán enfrentando las condiciones de vulnerabilidad que estaban en el origen de los hechos victimizantes.

Así, las medidas de reparación efectivamente otorgadas en virtud de una política de reparación que no incorporen la perspectiva de las mujeres pueden tener un efecto contradictorio en sus vidas, pues sin cumplir sus objetivos últimos, y a pesar de constituir una respuesta no proporcional a los daños sufridos, consiguen en todo caso desestimular la participación de las víctimas en otros mecanismos por medio de los cuales podrían acceder a la realización de sus demás derechos. Estas medidas, incluso, logran llegar a constituir un mecanismo que desarticula las demandas sociales de las mujeres.

En conclusión, la política de reparación existente en Colombia –que se concreta en los dos mecanismos descritos anteriormente– no toma en cuenta las particularidades de la violencia de género, ni una perspectiva que permita la garantía de los derechos de las mujeres. Ello no solamente facilita la exclusión de algunas víctimas de los mecanismos existentes para reclamar la reparación, de un lado, sino que, de otro, termina por brindar reparaciones insuficientes e incluso inadecuadas. En cuanto a lo primero, como se mostró, frente a cada una de las vías y mecanismos para reclamar la reparación, las víctimas encuentran barreras de acceso que pueden mantenerlas al margen del proceso. Así, por ejemplo, la invisibilidad de la violencia de género y el silencio de las víctimas son elementos que impiden hacer una reclamación. En cuanto a lo segundo, si la valoración del daño no toma en consideración sus especificidades y las formas diversas en que hombres y mujeres sufren los efectos e impactos de un abuso, la respuesta resultará insuficiente, incluso para mejorar la situación en la que se encuentran las víctimas después del daño sufrido.

IV. Superar la doble exclusión

Los argumentos desarrollados hasta ahora muestran que las mujeres víctimas del conflicto en Colombia sufren una doble exclusión. Por un lado, la que surge de las formas de discriminación que enfrentan en sus vidas diarias. Éstas constituyen el origen de la violencia en contra de ellas, que a su vez se ve acentuada por el conflicto y sus efectos. Alcanzar la paz o lograr una transición hacia un régimen más democrático generalmente no implica que las mujeres empiecen una vida libre de discriminación y de abusos. Por el contrario, y como lo muestran las experiencias internacionales, una vez han finalizado las dictaduras o los conflictos armados, las mujeres continúan siendo objeto de múltiples formas de agresiones, incluso en lo que se denomina la esfera privada[41] o los contextos considerados más domésticos. Por el otro, la exclusión de la política de reparación desarrollada en el país a través de regulaciones concretas.

---

[41] Rubio-Marin, *op. cit.*, pp. 29.

Esta doble exclusión en sí misma es compleja, pues constituye una forma de discriminación que el Estado está llamado a eliminar en virtud de las obligaciones que ha adquirido a nivel internacional, y en particular por los deberes que se derivan de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).

En materia de reparación, esta doble discriminación es aún más complicada, porque impide que se cumpla con la finalidad de reconocimiento de las víctimas como ciudadanas de pleno derecho. En esa medida, puede llevar a reparaciones inadecuadas y también a que se pierda el efecto simbólico y práctico que debería tener este derecho sobre la vida de las víctimas, así como el sentido político que orienta su implementación. Dado que las reparaciones logran ser un elemento importante en la estructuración de un proyecto político de reconstrucción, este sentido debería tener al menos, como uno de sus objetivos específicos, alcanzar la igualdad de la mujer y permitir que disfrute de su estatus de ciudadana de pleno derecho[42].

Para evitar la discriminación, resulta fundamental enfrentar el reto de entender las reparaciones desde el punto de vista de las mujeres, incorporando una perspectiva sensible a sus derechos humanos y a sus condiciones reales de discriminación y exclusión. Esto requiere de un esfuerzo considerable, cuya realización es importante, no solamente como una manifestación de la voluntad política para hacer frente a las agresiones sufridas por las mujeres, sino como el camino para asegurar reparaciones adecuadas y efectivas en el marco del conflicto.

A continuación, se señalan algunos elementos que resultarían centrales en la estructuración de una política de reparaciones que incorpore una perspectiva sensible a la faceta de género. Esta última parte del

---

42 *Ibid*, pp. 27.

documento identifica –a partir de la experiencia en el trabajo con mujeres víctimas y las organizaciones que las acompañan– los elementos mínimos que debería incorporar la política de reparación. Es, además, el cierre conclusivo del documento.

a. Los propósitos de la reparación: ¿cómo enfocarlos?

Un primer elemento que resulta importante es orientar y estructurar las reparaciones desde su diseño, de acuerdo con enfoques conceptuales y metodológicos adecuados. En este sentido, es relevante que se tomen en consideración al menos dos enfoques generales: i) un enfoque que logre reconocer que las mujeres han sido afectadas de manera diferenciada por el conflicto armado, y ii) un enfoque que permita designar más allá de la restitución y que oriente la reparación hacía la transformación de las condiciones de discriminación y exclusión que permitieron la violencia y afectaciones diferenciadas, en primer lugar, constatando que el retorno a una situación anterior no solo puede resultar insuficiente para las víctimas, sino incluso inconveniente. Así, la política podría orientarse desde un enfoque de género y un enfoque transformador que se articulen con el fin de lograr el triple propósito de: reconocer a la víctima, sus afectaciones diferenciadas y la existencia de condiciones de discriminación y exclusión que las menosprecian[43].

b. La participación de las víctimas

Además de diseñar y estructurar la política desde enfoques conceptuales y metodológicos que sean adecuados para garantizar los derechos de las mujeres y permitir la superación de las discriminaciones directas e indirectas que las afectan, resulta fundamental que en

---

[43] Véase, Guzmán, Diana. Reparaciones con enfoque de género: el potencial para transformar la discriminación y la exclusión. En: *¿Justicia desigual? Género y Derechos de las víctimas en Colombia.* Bogotá, Unifem, 2009; y el capítulo sobre reparaciones transformadoras de Saffon y Uprimny incluido en este volumen.

el proceso de diseño se escuche la voz de las mujeres y se introduzca una perspectiva sensible a la faceta de género de los abusos. Esto es, que la política y sus mecanismos particulares se estructuren a partir de un ejercicio participativo amplio, en el que se ofrezcan las condiciones necesarias para que las mujeres puedan expresar sus perspectivas, más allá de las discriminaciones estructurales que las afectan, y al mismo tiempo puedan evidenciar estas últimas.

c. El reconocimiento de las formas de violencia

Uno de los aspectos que más limita la posibilidad de que las mujeres puedan ser reparadas por los daños sufridos es la invisibilidad de las violencias y de las afectaciones concretas presentes en sus vidas y en sus entornos. Esta invisibilidad o falta de reconocimiento se puede explicar, al menos en buena medida, por la existencia y persistencia de patrones culturales en la sociedad, que llevan a que no se valoren de manera significativa algunas vulneraciones sufridas por las mujeres, y a que ellas mismas no reconozcan la magnitud e impacto en sus vidas, por constituir formas naturalizadas o ampliamente aceptadas de violencia.

La falta de reconocimiento de las formas de agresión contribuye, como se sostuvo en el documento, a que las reparaciones tengan un efecto parcial e incluso contradictorio y asimétrico en relación con las víctimas.

Una reparación adecuada debe tomar en consideración tanto las particularidades de las violaciones como los efectos de las mismas. Frente a las mujeres, esto implica reconocer que tienden a ser víctimas de ciertas manifestaciones de la violencia que no aplican con la misma frecuencia en los hombres, y que el impacto de estas manifestaciones crea en ellas efectos diferenciados y en ocasiones desproporcionados. Adicionalmente, entiende que estas diferencias están asociadas a los patrones de discriminación y exclusión que afligen a las mujeres en todas las esferas de la vida y que por el conflicto armado tienden a acentuarse y exacerbarse. Este reconocimiento de la afectación diferenciada de la violencia puede tener en sí mismo un impacto reparador.

d. Entender el contexto de la violencia

Este elemento resulta fundamental para abordar el tema de las reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia en Colombia, al menos por dos razones. En primer lugar, porque el origen de la agresión se encuentra en las diversas formas de discriminación que evidencian en sus vidas cotidianas. La relación entre discriminación y violencia es tan profunda, que la Convención Belém do Pará reconoce explícitamente que la segunda es una de las formas más complejas de discriminación en contra de las mujeres.

En segundo lugar, porque conocer el contexto de la violencia puede ayudar a establecer el impacto de la misma y las condiciones que se requerirían para superar sus impactos y avanzar en la eliminación de sus causas. Es decir, constituiría no solamente una forma de verdad con efecto reparador para las víctimas, sino un elemento fundamental en la estructuración de un proyecto político que persiga la superación de las formas de discriminación que permitieron la violencia diferenciada contra las mujeres.

e. La identificación del daño

Otro punto fundamental es identificar el tipo de daño que se puede producir con las violencias de las cuales son víctimas las mujeres y conocer sus características particulares y su magnitud. Generalmente, este elemento se da por sentado a partir de las definiciones que se han desarrollado en el ámbito jurídico y en los tribunales que deben otorgar la reparación. Sin embargo, las definiciones tradicionales de daño tienen limitaciones importantes, en particular en relación con la extensión y tipo de vulneraciones sufridas por las mujeres.

La identificación y el reconocimiento del daño, en la dimensión verdadera en la que impacta a las mujeres, son los elementos esenciales al momento de establecer cuáles son las medidas específicas de reparación que deben otorgarse y el contenido concreto de las mismas.

Estos elementos puede que sobrepasen el alcance de las reparaciones por vía administrativa, pues éstas deben pasar por alto muchas de las particularidades del daño sufrido con el fin de alcanzar la cobertura del mayor número de víctimas. En todo caso, esto no obsta para que el diseño mismo del programa parta de una idea más clara en relación con los daños que sufren las víctimas y con las afectaciones diferenciadas que deben enfrentar. Su reconocimiento constituye en sí mismo un elemento importante del sentido y alcance de la reparación.

f. La conceptualización y determinación de las medidas

Otro factor de gran importancia en el diseño de una política de reparación desde la perspectiva de las mujeres es la determinación de las medidas. A partir del conocimiento del contexto de la violencia, del reconocimiento de las afectaciones diferenciadas y de los daños específicamente sufridos, es fundamental que las medidas que se adopten resulten idóneas tanto en su dimensión simbólica como práctica. Esto es, que por un lado, contribuyan efectivamente al reconocimiento de la mujer como una ciudadana, empoderada para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los otros ciudadanos, y que, por el otro, procuren responder de manera proporcional a las afectaciones sufridas, a pesar de las dificultades –y de la casi imposibilidad- que implica.

Adicionalmente, es importante considerar estas medidas desde una perspectiva de transformación social, es decir, que desde su conceptualización sean pensadas como elementos relevantes en la estructuración de una sociedad más democrática e igualitaria y que en su determinación contribuyan efectivamente a superar las formas de discriminación y violencia que afectan a las mujeres de manera particular. En el caso del despojo de tierras, por ejemplo, las medidas de reparación deben ser entendidas como una oportunidad para superar la discriminación en el acceso a la propiedad. Esto, entonces, debería verse reflejado en mecanismos concretos que permitan volver a la situación anterior de tenencia y también, incluso, a acceder efectivamente a la propiedad que anteriormente les fue negada, en virtud de la exclusión y marginación social en la que se encontraban en razón a su género.

Los mecanismos y procedimientos para superar las barreras

Finalmente, todos los elementos mencionados deben verse concretados en mecanismos y procedimientos que eviten que las mujeres se vean afectadas por barreras de acceso a la reparación. Esto implica ir más allá de las regulaciones neutrales tradicionales y adoptar mecanismos verdaderamente adecuados para evitar que las mujeres encuentren obstáculos adicionales o diferenciados de acceso a la reparación. Para esto pueden requerirse mecanismos suplementarios para que, por ejemplo, se creen las condiciones necesarias para que las mujeres pasen por un proceso de empoderamiento que facilite su autorreconocimiento como víctimas de una violación a los derechos humanos y de la extensión de las afectaciones sufridas.

Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo

Entrevista con el profesor Harry Mika[1]

El campo de conocimiento que hoy se conoce como justicia transicional puede enriquecerse a partir de las experiencias e iniciativas de los múltiples actores que desde lo local, o *desde abajo,* hacen esfuerzos para alcanzar la paz. Dentro de estos constructores locales de paz se pueden encontrar a comunidades organizadas, organizaciones de base, organizaciones sociales y de víctimas, autoridades locales y organizaciones de excombatientes comprometidos con la paz, entre muchos otros.

Mientras que el papel de los Estados y de las organizaciones internacionales en las transiciones políticas ha sido en muchos casos sobredimensionado, el rol de los actores *desde abajo* pasa muchas veces inadvertido en la literatura dominante. Es por ello que esta entrevista con el profesor Harry Mika ayuda a repensar la construcción de la paz y la justicia transicional, a partir de rescatar la agencia de personas y organizaciones que son ordinariamente situadas en la base de las pirámides sociales. El profesor Mika invita a reflexionar especialmente sobre las nociones comunitarias de justicia, el papel de las víctimas y los desmovilizados en el postconflicto, así como sobre los dilemas que impone el retorno de los victimarios a las comunidades.

Harry Mika es sociólogo, profesor de la Universidad Central de Michigan (Estados Unidos) e investigador principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belfast (Irlanda del Norte). Desde 1997 ha participado en el desarrollo de iniciativas de justicia restaurativa en

[1] Harry Mika es profesor de Sociología en la Universidad Central de Michigan e investigador principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belfast (Irlanda del Norte). Enseña en áreas de justicia social, protección de menores y resolución de conflictos. Traducción de Nelson Camilo Sánchez.

comunidades de base en Irlanda del Norte. Sus investigaciones se han concentrado en varios aspectos de la justicia transicional y los procesos de construcción de paz en sociedades en posconflicto.

La reflexión que propone el profesor Mika es útil y pertinente para el caso colombiano, donde se cuenta con una larga historia de organización social de base, y de trabajo comunitario impulsado por movimientos religiosos, étnicos y feministas, que ha logrado pervivir aún en medio –y a pesar de– el conflicto armado interno. Ese acumulado constituye un rico capital social para la superación de la guerra y la construcción de la paz.

Rodrigo Uprimny: ¿Podría por favor explicarnos de qué trata la justicia transicional desde abajo? ¿Cuál es su importancia?

Harry Mika: Durante muchos años he trabajado en comunidades pequeñas y con pequeños grupos en el área de la justicia: justicia social, justicia penal, etc. Es por ello que tengo predilección por una orientación que esencialmente busca tratar los problemas que afectan ámbitos comunitarios a través de los recursos con los que cuenta esa comunidad. La cuestión sobre cómo *hacer justicia* afecta a las personas en el ámbito comunitario; la injusticia no es una cuestión política, más bien es una cuestión con efectos reales y cotidianos para las personas de una comunidad. En ese sentido, si en las comunidades son las personas quienes tienen que enfrentar el daño que produce un hecho injusto, ¿qué rol particular deberían tener ellos en la creación y búsqueda de justicia? Durante años de investigación he encontrado que ellos no sólo tienen un rol, sino además un tremendo potencial para el logro de justicia.

Así, desde hace quince años, cuando empecé a trabajar en temas específicos de conflicto a gran escala y temas de justicia transicional y construcción de paz en sociedades de posconflicto, inserté en mi estudio esta orientación "desde abajo". El discurso sobre justicia transicional se ha vuelto muy popular en el mundo entero. Sin embargo, las orientaciones tradicionales siempre padecen de lo que yo llamo una visión vertical del conflicto *de arriba hacia abajo*, visión que es muy diferente de la orientación de

las víctimas, de los combatientes, de la justicia, de la reconciliación y la reconciliación, desde lo institucional.

Sin embargo, las dos visiones coinciden en el resultado; las dos orientaciones tienen un mismo objetivo: la obtención de paz. Y más allá de eso, buscan una paz que sea sostenible y duradera. Lo que se pretende que la gente considere es que hay más de un camino para llegar a ese resultado. Hay una dependencia en las élites (profesionales y políticas) en esta concepción de arriba hacia abajo de la justicia transicional. Esa es la visión institucional, de una gran burocracia o de un gobierno fuerte para la creación de paz. Aun cuando este es el discurso dominante, esta aproximación, a mi juicio, ignora las necesidades y capacidades de las comunidades, quienes de hecho han sido las que han sufrido el conflicto. Es por esto que encuentro una razón empírica para consultar allí, tal vez antes que en cualquier otro lado, para así entender qué significa exactamente el conflicto.

La idea de conflicto es incómoda para los políticos, para las personas de negocios y, en general, para la gente común. Pero el conflicto no tiene el mismo efecto si eres desplazado, si uno de tus hijos se ha unido a un ejército o si tu hijo ha sido asesinado por fuerzas rebeldes. Existe una profunda diferencia en el grado de dolor. Por ello considero necesario ir allí en primer lugar para tratar de entender el conflicto desde allá, para luego poder entender la paz y, sobre todo, qué se necesita para alcanzar esa paz.

La idea de repensar el concepto de justicia transicional me resulta muy atractiva. Esto no significa desechar la idea por completo, pues considero que debe haber un balance. Es decir, considero que el Estado juega un papel importante en la consecución de paz y justicia, pero también la comunidad está llamada a jugar un papel importante en esta idea de justicia transicional.

Ahora bien, otra inquietud que nace de esta perspectiva es la siguiente: ¿cuál debería ser nuestro punto de partida a la hora de determinar en dónde debemos intervenir para que el conflicto cese? De hecho, lo que buscamos es el cambio; queremos ir del conflicto a la paz. En mi

opinión, la justicia transicional asume que ese cambio debe provenir desde arriba. Existe un gran consenso en que el cambio debe provenir desde el gobierno o desde las organizaciones internacionales. El protagonismo de estas organizaciones se roba siempre toda la atención. Así, existen múltiples ejemplos de esos momentos diplomáticos en los que se firman acuerdos de paz, compromisos políticos, etc. La atención del público siempre se dirige allí. Ese es uno de los prejuicios de la tendencia tradicional de la justicia transicional, se cree que si el cambio ha de producirse, para ser efectivo debe provenir de las grandes burocracias. Esta visión me convence muy poco.

De nuevo, en mi opinión, si lo que queremos alcanzar es una paz duradera y sostenible, el cambio debe venir *de abajo hacia arriba*. Es por esto que creo que lo que debemos hacer es estudiar la paz de manera empírica para determinar dónde exactamente comienza y termina el cambio. Si hacemos eso con cuidado, como lo hemos hecho en otras experiencias, estoy convencido de que encontraremos que, mucho antes y mucho después de la firma de esos pomposos acuerdos de paz, a nivel local se han realizado muchos esfuerzos para preparar esos momentos y para mantener el frenesí que los acompaña. La razón es sencilla: la paz no es momentánea, es un proceso de largo aliento.

Ahora bien, debo aclarar algo, pues me gusta ser honesto tanto con mis estudiantes como con las personas con quienes trabajo en el terreno. Soy consciente de que esta defensa de la idea de la justicia transicional desde abajo exagera un poco su importancia. Esta reacción es motivada por dos factores: por mi experiencia profesional y por la preponderancia que la justicia transicional de arriba hacia abajo ha alcanzado en el mundo académico y político. En mi opinión, debería coexistir un balance necesario entre las acciones estatales en materia de justicia transicional y las acciones de los actores comunitarios en la construcción de paz. Y no sólo debe existir armonía en estos dos frentes, sino además debe asegurarse de que los dos cuenten con recursos apropiados. Esa es una de las cuestiones más importantes en materia de justicia transicional: tendemos siempre a poner todos los recursos en el Estado y no les damos la atención suficiente a las necesidades de

aquellos actores que trabajan en el nivel comunitario. Es por ello que defiendo la idea de que debe hacerse una planeación meticulosa que garantice que las dos iniciativas sean financiadas apropiadamente. De esta manera creo que puede alcanzarse la paz.

Mi decisión, entonces, de deliberadamente dar un mayor peso a esta aproximación viene del interés por visibilizar esa construcción de paz desde lo comunitario. Es un llamado a que nos interesemos más en estos valiosos esfuerzos. En ese sentido, por ejemplo, he sido invitado varias veces a Colombia para tratar el tema de los derechos de las víctimas, especialmente para compartir mi experiencia en otros países. En mi opinión, en la medida en que la noción de justicia transicional ha estado muy ligada a la tradición legal occidental, nunca le ha dado, en realidad un lugar adecuado a las víctimas. Las víctimas no son una preocupación central de la justicia transicional. Quienes defienden la idea de justicia transicional –en esa visión desde arriba– siempre dicen que en la justicia transicional "todo lo que hacemos los hacemos pensando en las víctimas", como reconocer su dignidad como tales, reconocer las violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, etc. Pero si vemos más de cerca los instrumentos que usan, si vemos cómo se desarrolla el proceso, nos encontramos con que la víctima tiene un lugar totalmente secundario.

Considero que nos estancamos en el momento en que empezamos a ver a la víctima como un testigo de sus problemas, los cuales nosotros estamos tratando de definir y de superar. Ese es el único papel que les hemos dado a las víctimas y ellas lo saben muy bien. Las víctimas se han convertido en testigos en casos contra el Estado o contra uno que otro líder. Y esta es una gran limitación al papel que deben ejercer. Por eso es que, desde una perspectiva *desde abajo*, defendemos la idea de que, si bien las víctimas pueden ser testigos, principalmente son personas, aquellas personas que han sido las más afectadas por el conflicto. Las víctimas han sufrido por el conflicto y padecen de un gran número de necesidades. La necesidad de paz no es sólo del Estado o de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la verdad y la memoria histórica. Hay necesidades en las comunidades –en las víctimas y en

los grupos que conforman– y esas necesidades son considerablemente diversas. Por eso necesitamos dirigir nuestra atención hacia ellas, hacia las necesidades de las víctimas.

Pero no basta sólo con dirigir nuestra atención a las víctimas, tenemos que considerar también que estamos perdiendo preciosas oportunidades para entender cómo muchos de estos grupos pueden constituirse como constructores de paz. Estamos perdiendo la oportunidad de aprovechar la potencialidad que tienen las víctimas para reconstruir sus propias comunidades. Podríamos aprovechar, en el caso colombiano, algunos estudios que valoran la dinámica de este proceso. Por ejemplo, el de una situación paralela casi sin precedentes: la de Ruanda. Allí todos los temas son de una magnitud impresionante, incluyendo el tema de la impunidad. La vitalidad de lo que las víctimas están haciendo para ayudar a superar la situación es sustancial para restaurar la sociedad. No hay duda alguna al respecto. El gobierno tiene un rol limitado y lo sabe. Eso puede verse en distintos estudios.

RU: ¿Qué tipo de acciones están desarrollando allí las víctimas?

HM: Por ejemplo, hay tres niveles de esfuerzos a través de los cuales se puede combatir la impunidad; es muy común escuchar en el discurso de Ruanda la noción de "*el* genocidio". Pero el más reciente genocidio es probablemente el cuarto o al menos el tercer genocidio en Ruanda. Esto nos hace ver que la impunidad es realmente un tema serio en este conflicto. Una serie de propuestas han sido realizadas para combatir este problema de impunidad. Como producto de una de estas propuestas, en la actualidad tenemos una Corte Internacional operando fuera del país, probablemente tramitando menos de cuarenta casos, de un universo de al menos 400 o 500 mil casos individuales. Si evaluamos el impacto de esta Corte tenemos entonces, de un lado, que es un evento simbólicamente muy importante para el ambiente externo –para la sociedad fuera del país–, pero que no significa nada para la gente local. Y al gobierno del país, particularmente, no le gusta nada la idea de la Corte. Esta Corte está consumiendo un monto considerable de recursos que podrían ser usados en el interior del país. ¿Y qué reciben

las víctimas? La posibilidad de hablar acerca de sus terribles historias en frente de un grupo de operadores internacionales –quienes en casos de violaciones sexuales se han burlado de las víctimas, en donde no se les ha reembolsado a las víctimas el dinero que han invertido en su traslado al tribunal, adonde las víctimas han llegado con muchas expectativas y no han visto cumplida ninguna–. Bueno, ese es un aspecto a tratar del problema.

Adicionalmente, existen varias demandas para que se juzgue internamente a todos los perpetradores. Francamente considero que esa es una exigencia que proviene sólo de la comunidad internacional que está preocupada por Ruanda. Alguna vez hablé con uno de estos defensores de derechos humanos que promueven los juzgamientos y le pregunté cuántos juzgamientos creía él que pueden alcanzarse en esta generación. Me parece que es imposible que se alcance a veinte mil o treinta mil juzgamientos, como algunos exigen. La idea de depender totalmente en este modelo legal occidental para resolver todos los conflictos me parece inadecuada e inefectiva.

Adicional a esto, ¿qué tenemos? La vitalidad de las cortes gacaca. Seguramente las cortes gacaca no son perfectas, pero son una forma comunitaria y tradicional de tratar situaciones tan serias como el hecho de que mi vecino asesinó a mi familia. Y muchos, muchos miles de casos han sido solucionados a través de gacaca. El Estado a un determinado nivel coopera con este sistema: le permite continuar, le ayuda con fondos públicos y a costear el servicio comunitario (uno de los resultados de gacaca), etc. Este es un excelente ejemplo de una aproximación distinta a la tradicional. Hay una tremenda energía bajo unas atroces circunstancias que es canalizada por las víctimas en escenarios locales, y el premio que esperan es lograr un cambio sustentable en Ruanda: que nunca más se repita el genocidio.

Y este es un tema empírico muy importante: ¿quién garantiza el *nunca más*? No se puede depender de grupos internacionales para que lo garanticen; tampoco son suficientes los gobiernos. Debemos ir a la fuente, la fuente del problema, del conflicto y del daño. Es en el ámbito

comunitario que se va a garantizar esa idea de *nunca más*. Esta conclusión es la que inspira mis estudios.

RU: ¿Podemos decir que su insatisfacción con la visión tradicional de la justicia transicional es que esta habla mucho acerca de las víctimas, pero en realidad las escucha muy poco? Por eso, si entiendo bien, ¿su propuesta es que deberíamos tratar de construir un modelo estándar en el que contemos con distintas formas de afrontar estos problemas y luego deberíamos fijarnos empíricamente en cuál de estas funciona mejor?

HM: Exactamente. Mi objeción a la visión tradicional –y aquí de nuevo estoy sobreestimando– es que se ha convertido en un lenguaje fácil y flojo que tal vez nos impide verlo bien desde una posición crítica. Desde el punto de vista de las víctimas, me parece saludable pensar acerca de las limitaciones de esta visión desde arriba de la justicia transicional. Algunas personas sostienen que es prematuro empezar a criticar la disciplina de la justicia transicional –la han convertido prácticamente en una vaca sagrada–. Sin embargo, pienso que puede ser muy útil preguntarnos por qué la justicia transicional no ha funcionado para las víctimas. Considero que es saludable pensar en una lista de razones por las cuales no ha funcionado para las víctimas y preguntar, sobre todo, acerca de qué debería ser cambiado, qué debería ser adicionado o qué ha sido ignorado.

Y esto no sólo va para la justicia transicional. Muchas teorías alternativas a la forma tradicional de hacer justicia –como, por ejemplo, la justicia penal de los Estados Unidos– han estado pregonando a mil voces que su objetivo e interés principal son las víctimas, pero también se han vuelto muy deficientes en este sentido. Su discurso es uno, pero su comportamiento con las víctimas es otro. Entonces, no sólo la justicia transicional, sino en general todo modelo de justicia basado en la tradición occidental tendrá grandes dificultades para responder a la gente que ha sido afectada por un conflicto, pues tienden a ignorar el sufrimiento de las personas y su impacto en las relaciones sociales. A partir de allí hay una tendencia a considerar que el daño real es el hecho de que la ley se haya violado. Allí es donde vemos un daño. Y mi punto es que si bien la violación de la ley es un punto importante

en esta ecuación, no debemos olvidar que si hay gente que ha sido asesinada o violentada y si sus relaciones comunitarias han sido destrozadas necesitamos brindar atención con la misma energía a esta clase de problemas.

Cuando estamos hablando de producir cambios, de movernos de un período de conflicto –especialmente en Colombia, donde este se ha vivido durante un lapso muy largo de tiempo– a un estado de construcción de paz, no podemos darnos el chance de poner todas nuestras apuestas en el Estado. En mi opinión, debemos poner suficiente atención a los roles, las potencialidades y las posibilidades de las personas del común en los escenarios más locales. Esto se deriva de un concepto llamado subsidiariedad. Es un concepto católico que nos dice que hay una división del trabajo y, en ese sentido, hay un rol para el Estado, un papel que deben jugar las grandes burocracias, pero también hay un rol para las iniciativas comunitarias, y las burocracias no pueden atropellar estas iniciativas. En mi opinión, si ignoramos estas iniciativas estamos perdiendo una gran oportunidad de aprovechar su pasión, una pasión que sólo proviene de aquellas personas que están en riesgo directo. Una pasión y un entusiasmo que podemos canalizar para bien.

Nelson Camilo Sánchez: ¿Cómo puede un gobierno o una sociedad promover iniciativas de justicia transicional desde abajo, aprovechando la pasión y potencialidad de las víctimas, sin caer en el extremo de sobrecargarlas con la responsabilidad total de construir paz?

HM: Hay división de responsabilidad en este modelo. Una división del trabajo. El Estado tiene un papel. Por ejemplo, si el Estado tiene recursos, está obligado a financiar apropiadamente las demandas de las víctimas. Debemos ser claros al respecto. Una cosa que es muy común escuchar es que las víctimas tienen derechos y garantías, pero que es muy difícil hacer realidad esos derechos y movilizar recursos para ello del centro a la periferia. Escuché demandas como estas en la ciudad de Pasto: "Nosotros conocemos esos derechos, esas leyes, ¿pero esos derechos y esas leyes cómo afectan nuestra realidad?... Esos son derechos en Bogotá, pero no en Pasto". Demandas como estas no son

exclusivas de Colombia. Siempre debe empezarse por el primer paso, que es acumular estos esfuerzos tanto estatales como comunitarios para garantizar que estén interactuando, que las acciones de arriba estén reflejando las necesidades de abajo y que lo planeado desde arriba se traduzca en acciones locales.

Hay muchas otras cosas que pueden hacerse. En mi trabajo he sido testigo de iniciativas comunitarias que han puesto a muchas personas en graves riesgos. Esa situación está presente en Colombia y, tal vez, en todos los procesos de paz. Una situación en la que distintos grupos de víctimas tienen diferentes peticiones y necesidades, las cuales en algunos casos se enfrentan unas con otras. Una forma cínica de pensar esta situación es que hay alguien que está meticulosamente orquestando este conflicto para que las víctimas se enfrenten unas con otras, pierdan su energía y su potencia en ello y no reclamen ante quien realmente tienen que reclamar. He escuchado historias al respecto en Colombia y en otros países, como Irlanda del Norte. Esta situación es prácticamente una epidemia en los procesos de paz.

Mi consejo en estos casos es –y aquí quiero aclarar que no es que yo crea que tenga una solución práctica a todos los problemas, pero me gusta hacer que la gente reflexione acerca de ellos– que se piense acerca de la cantidad de energía que se invierte enfrentando a personas que tienen más cosas en común que diferencias. Creo que esta es una cuestión fundamental. De nuevo, hace parte de la pregunta de cómo abordar el tema de la justicia transicional desde abajo. Tenemos que enfrentar estos problemas de comunicación y la falta de efectividad de los derechos y garantías. Considero que ser conscientes de las posibilidades y necesidades locales –en donde el conflicto se ha concentrado, en donde el daño y la victimización se han producido– es fundamental para aprender y para reconocer apropiadamente. Este es otro importante punto de partida cuando se aplica un programa de este tipo.

RU: Se había referido a que la paz no es un momento singular, sino más bien un proceso al que se llega cuando se ha producido un desarrollo comunitario específico. ¿Podría darnos un ejemplo al respecto?

HM: El lugar en donde más he desarrollado este trabajo es en Irlanda del Norte. Allí he observado iglesias locales y grupos de mujeres, varios clubes y pequeñas organizaciones comunitarias que empezaron a hablar de paz y de trabajar en la reconstrucción de sus relaciones sociales muchos años antes de los acuerdos del Viernes Santo (Good Friday Agreement). En mi opinión, la base de todo el proceso descansa en la voluntad de las organizaciones comunitarias de aceptar una solución política al conflicto cuando esta posibilidad empezó a discutirse. Hubo muchas personas que trabajaron a nivel local a través de pequeñas pero importantes contribuciones que hicieron posible este cambio. Y luego, cuando esa idea de paz obtuvo la atención de los reflectores internacionales, poco se habló de estas pequeñas contribuciones. Y eso es injusto, pues las soluciones políticas nunca resuelven los problemas si no están apoyadas en trabajo local y comunitario. Usualmente, las personas tienen que refrescar esos esfuerzos para que la paz sea duradera –construir nuevas organizaciones y reconstruir relaciones– y estas son actividades de largo plazo. Por ello, lógicamente, los esfuerzos de paz son empresas que pueden demorar treinta, cuarenta o cincuenta años. Si un conflicto ha tenido una duración de treinta o cuarenta años, ¿por qué es tan difícil pensar que solucionarlo llevará un tiempo similar?

Considero que es un peligro tremendo pensar que hay un momento específico en que se alcanza la paz y eso es todo. En mi opinión alcanzar la paz requiere de una cantidad significativa de esfuerzo y trabajo. He tratado de argumentar, por ejemplo, ante algunas ONG y entidades financiadoras, que los proyectos deben ser de largo plazo y que una decisión política como aquella de declarar la paz en Sudáfrica o Irlanda del Norte no significa que el conflicto acabe y que esas comunidades se pueden abandonar para ir a buscar otro lugar en donde trabajar o invertir. Los traumas ocasionados por un conflicto son de largo plazo y, asimismo, de largo plazo deben ser las acciones de reconstrucción. Si se acepta que gran parte del conflicto se deriva de causas socioeconómicas y de la pobreza, imagínese la magnitud del proyecto que se debe implementar. Si estos son la clase de temas que se deben abordar para garantizar una paz duradera y sostenible, la solución radica en proyectos de largo plazo.

El marco teórico para abordar la paz tiene entonces que cambiar de esa visión más inmediata y popular de "el momento de paz" a una más real de "el proceso de paz". Entiendo que eso pueda deprimir a algunos, pero puede que ayude a subir el ánimo saber que en Colombia ya hay mucho trabajo comunitario preparatorio que se está haciendo en las regiones. Una sociedad no puede obviar el hecho de que después de un "momento de paz" queda mucho trabajo por hacer. Ese fue el caso de Irlanda del Norte y de Sudáfrica. Imagínese toda la gente que contribuyó a la paz en Sudáfrica, toda esa gente que no conocemos, pero que hizo muchas "cosas pequeñas" para corroer el conflicto. ¿Qué podría tener un efecto corrosivo en este conflicto? Algo no que lo termine fulminantemente pero que vaya desgastándolo. En mi opinión, esos esfuerzos corrosivos se encuentran en el ámbito local, en lo comunitario. Allí es donde tengo un gran optimismo. Acepto que es una cuestión empírica y por eso los animo a que lo estudiemos, a que estudiemos distintos caminos para acceder a la paz y miremos cuál de esos está funcionando.

Tal vez cada uno de ellos opere con una lógica propia y por eso no quiero rechazar ninguno. Sin embargo, rechazaría la idea de que hay un solo camino y ese es el camino que debe ser apoyado y financiado. No creo que exista prueba de que eso haya ocurrido alguna vez. Por el contrario, creo que son múltiples los caminos que pueden ser auscultados por las comunidades y que debemos apoyar sus iniciativas. Al fin y al cabo, ellos son los que más tienen que ganar o perder en esta iniciativa. No es el gobierno, no es la burocracia estatal la que se beneficia con la paz, es ante todo la comunidad en el ámbito local.

RU: ¿Cómo se traduce esta teoría en el ámbito de la desmovilización?

HM: Tengo experiencia directa e indirecta trabajando con esfuerzos de desmovilización –en general, uso ese término para describir una idea muy amplia– en Irlanda del Norte. Estos esfuerzos también tienen mucho que ver con esta perspectiva de la justicia transicional desde debajo. Por muchos años he trabajado con grupos comunitarios que lucharon por buscar una alternativa para combatir lo que había sido una

práctica sistemática y generalizada, durante el conflicto y después de la firma de los acuerdos de paz, que involucraba grupos paramilitares republicanos y protestantes que controlaban las comunidades. Parte de ese control involucraba a su vez el castigo físico, especialmente a jóvenes delincuentes. Este castigo incluía golpizas y disparos. Durante las negociaciones de paz se sabía que estas expresiones de violencia podían afectar severamente la vigencia de los acuerdos de paz. Pero nadie hizo nada, especialmente el gobierno. Las instituciones obligadas a tomar cartas en el asunto, como la policía, nunca intervinieron. Esta fue la razón por la cual los esfuerzos comunitarios tuvieron que hacerse cargo de buscar una alternativa de tratamiento para estos jóvenes que satisficiera a las organizaciones armadas.

Entonces, a través de los años, un buen número de proyectos piloto de justicia restaurativa a nivel local fueron implementados en asentamientos de comunidades de clase trabajadora en sectores republicanos y realistas en las ciudades de Belfast y Derry, así como en otras áreas rurales. Con el tiempo, estos programas han sido muy exitosos. A 2006, en las zonas de influencia de los proyectos la violencia contra jóvenes delincuentes provenientes de los dos ejércitos (el Ejército Republicano Irlandés y la Fuerza Voluntaria Realista) había descendido a nivel cero. Ese fue un resultado que incluso sobrepasó nuestras expectativas. Los enclaves comunitarios tenían serios problemas, además de enfrentarse a la oposición del Estado, que no veía con buenos ojos que estuvieran creando sus propios programas de justicia, y lograron inventar un programa no violento que fue aceptado por las organizaciones paramilitares que controlaban el área donde vivían. Este es una genuina iniciativa desde abajo que, si bien se benefició de un apoyo financiero de una entidad filantrópica internacional, fue eminentemente una iniciativa de comunidades locales.

Hay dos aspectos que se relacionan directamente con el tema de la desmovilización. De un lado, estos proyectos debían ser aceptados por las estructuras militares que operaban en el área. Fueron las comunidades quienes iniciaron la práctica, pues habían solicitado a los paramilitares que se encargaran del problema, como una de las últimas

funciones militares que se les encargaron a esos grupos. Por ello, cuando empezamos a lanzar estos programas alternativos sabíamos que teníamos que iniciar una interlocución con estas formaciones militares y convencerlos de que aceptaran este nuevo mecanismo. Debíamos convencerlos de que esa responsabilidad que tenían podía ser satisfactoriamente delegada en los grupos comunitarios.

Para ello, involucramos a antiguos combatientes y ex prisioneros desde el inicio de nuestras discusiones sobre justicia restaurativa local. Estas personas tuvieron roles centrales en el diseño, la implementación y el éxito de los proyectos. Así, incluso en el número limitado de programas que tuve la oportunidad de evaluar y monitorear de manera cercana durante casi 10 años, teníamos al menos 50 prominentes ex combatientes y ex prisioneros directamente involucrados, mediando en casos muy difíciles y administrando los programas. Los teníamos en puestos muy importantes. Ello significó mucho para las formaciones militares aún activas: ver a individuos que ellos podían identificar con una experiencia política y militar similar que ahora tenían un papel importante en la comunidad, especialmente en la labor de la justicia comunitaria. Un papel fundamental en la construcción de paz a través de actividades no violentas. Y creo que esa fue la clave para que los proyectos funcionaran.

La segunda relación de estos proyectos con la desmovilización es que cuando se presentó la división provisional del ***Ejército Republicano Irlandés en el 2006 y cuando la*** Fuerza de Voluntarios del Ulster y el Comando Rojo se desmovilizaron en 2007, todos los grupos expresaron que una significativa ayuda para su desmovilización había sido la solución comunitaria de una obligación que ellos creían tener que asumir en las comunidades. Incluso les pregunté directamente sobre esto. En todos los casos ellos corroboraron mis estadísticas sobre la disminución total de los tiroteos y las palizas a jóvenes delincuentes. Obviamente, explicaron que diversos factores influyeron en la decisión de la desmovilización, pero no hubo duda de que el incremento en la capacidad comunitaria de tratar este tipo de problemas relevó a las formaciones militares de lo que consideraban ser su obligación con las comunidades locales.

Cuando hablamos de desmovilización, en gran medida nos estamos refiriendo a un proceso casi siempre incompleto y complicado en el que intervienen distintos actores. Por eso, hemos tenido dificultades cuando trabajamos los temas de reintegración y reinserción, que quedan pendientes y son muy controversiales en toda sociedad, y por ello devoran muchas energías en los esfuerzos de construcción de paz. Por estas razones es que considero muy interesante que un componente fundamental de la desmovilización de estos dos actores armados haya sido el hecho de que iniciativas comunitarias apropiadamente financiadas hayan propuesto tratar un tema de manera alternativa, cuando socialmente se creía que era algo que sólo podían realizar los grupos armados.

Otra área en la que tengo experiencia en Irlanda de Norte, también relacionada con la desmovilización, es el proceso de desmovilización del Comando Rojo y de la Fuerza de Voluntarios del Ulster.

RU: ¿Ambos eran ejércitos lealistas?

HM: Sí, los dos eran grupos paramilitares lealistas activos. Fui invitado por ambos grupos a involucrarme con la financiación y el seguimiento del proceso de consulta que pretendía llevarlos a la desmovilización. Este proceso de consulta también se hizo desde abajo. Cuando se piensa en estructuras militares, se presume que la cadena de mando hace que las decisiones siempre se tomen de arriba hacia abajo y, en efecto, en los procesos tradicionales de desmovilización no hay consulta. El modelo tradicional es que los líderes de las formaciones militares pactan los acuerdos políticos de terminación del conflicto y, cuando lo hacen, ese se recuerda como el momento de la desmovilización. Lo que siempre he criticado de ese modelo es que nadie consulta si esos líderes tienen la capacidad y legitimidad para tomar solos dichas decisiones. ¿Ellos, de alguna manera, convencen a sus ejércitos de la desmovilización o sólo les ordenan desmovilizarse? ¿Cuál puede ser la seguridad de un proceso de desmovilización cuando a un número importante de personas se les ha enseñado a hacer la guerra, se les ha dicho que deben hacer la guerra y luego repentinamente se les abandona, muchas veces dejándoles las armas?

A diferencia de estos procesos, la desmovilización del Comando Rojo y de la Fuerza de Voluntarios del Ulster se basó en un proceso serio de consulta con varios miles miembros de estos grupos y duró varios años. Durante estos años, el proceso avanzó, retrocedió, se detuvo, volvió a empezar, etc. Al final, en 2007, los grupos optaron por la desmovilización. La decisión se expresó a través de los líderes militares, pero fue una decisión de la organización militar como un todo.

Ese tipo de orientación –no el proyecto político nacional que se enfatiza en las agencias internacionales, sino el que da mayor importancia a los esfuerzos locales de desmovilización– me da mayores esperanzas de que el proceso de desmovilización tenga una oportunidad mayor de ser exitoso en el largo plazo. Me da esperanzas, porque la decisión es una apuesta colectiva de cesar el conflicto y desistir de la lucha armada. No es una decisión perfecta para todos, pero es un significativo paso para pasar la atención a nuevas preguntas: ¿y ahora qué viene? ¿A qué se van a dedicar estos miles de personas? Estos dos grupos prepararon una iniciativa de desmovilización que enviaron a un consorcio de financiadores europeos para participar en la regeneración de áreas lealistas habitadas por familias de bajos recursos que cuentan con escasa infraestructura –una de las más pobres de toda Europa– y también en áreas republicanas. Allí es donde ahora el proceso ha centrado su atención.

En resumen, creo que tenemos muy buenos ejemplos de cómo involucrar a los ex combatientes en procesos de paz construidos desde abajo: desmovilización consultada, empezando por los combatientes de más bajo rango militar, y luego procesos de justicia restaurativa en el ámbito comunitario.

En mi opinión, hemos ignorado por completo a esos hombres y mujeres que, desde sus comunidades, pelearon una guerra –con un alto grado de compromiso, al menos inicialmente, con sus comunidades, sus familias– con una causa en mente. ¿Por qué luego olvidamos toda la pasión y energía invertida por estas personas? ¿Tanta energía y compromiso no pueden ser canalizados en los esfuerzos de paz? Obviamente no todos están dispuestos a involucrarse en acuerdos como estos, pero muchos de

ellos, con un claro potencial de liderazgo, sí lo estarán. Esto es algo que se puede constatar empíricamente alrededor del mundo.

Por supuesto, esta es una propuesta controversial y difícil: claro que lo es. A los políticos siempre les pone nerviosos decidir si pueden confiar en los desmovilizados para darles algún rol importante en el proceso de paz. Igualmente, es una propuesta muy discutida por las víctimas. Yo valoro altamente este escepticismo y el miedo, pues esta propuesta trae consigo un riesgo y una exigencia muy grande: confiarle a alguien que ha sido tu adversario algo tan preciado como la paz comunitaria. Estas son cuestiones que no debemos ignorar.

RU: ¿Podemos concluir, entonces, al respecto del caso que acabamos de discutir, que mucho de este trabajo depende de las particularidades de cada conflicto? Si entiendo bien, usted no está proponiendo que tomemos ideas de Irlanda del Norte y las traslademos directamente a los conflictos de otros países.

HM: En absoluto, esa no es mi propuesta. Sin embargo, creo que hay principios de esta teoría que pueden adaptarse universalmente. En la misma medida en que el discurso tradicional de la justicia transicional aboga por mínimos fundamentales, creo que la perspectiva desde abajo también provee ciertos mínimos que pueden transferirse.

RU: ¿Por ejemplo?

HM: No puedo hacer una lista de todos. Pero, para las víctimas: el principio de proporcionarles una voz o posibilidades reales de participación. La injusticia se presenta cuando se excluye a alguien de manera arbitraria. La idea de justicia se basa en la inclusión y la participación, el diálogo y el hecho de dar posibilidades a los individuos de que tengan una voz propia y que esa voz sea escuchada de manera seria. Que se compartan recursos, que se desarrollen capacidades de individuos y organizaciones en el plano comunitario. Valores como estos creo que son totalmente transferibles, con las variaciones a que haya lugar, pues soy muy escéptico de los modelos. No soy muy

entusiasta de transportar modelos ya armados, creo más bien en la idea de principios que pueden adaptarse de una manera crítica y meticulosa. Tal vez existen algunos valores esenciales para la humanidad al respecto, de los cuales podemos trazar una línea y decir que son irrenunciables, pero los modelos generalmente no están basados en este tipo de valores.

Lo que puede resultar exitoso en este u otro lugar puede que no lo sea en un tercer país, pero podemos encontrar algo que funcione; no creo que sea una tarea imposible. Y, de nuevo, las personas, a nivel comunitario, pueden encontrarlo. Ellas son las que han sufrido las consecuencias y saben cómo definir el concepto de paz en el ámbito comunitario. Por eso debemos confiar en ellas. He escuchado a muchos políticos decir que desconfían de personas que no sean expertas o no tienen altos grados de educación para que a nivel comunitario garanticen paz. Esa es una actitud muy desafortunada. Entiendo que para los políticos esta es una materia que involucra mucho riesgo. Ellos sienten que solamente una estructura con códigos legales puede definir y aplicar justicia y paz. Pero esto no es cierto.

RU: En su trabajo con ex combatientes y víctimas, ¿ha hecho investigación o tiene experiencia en materia de la relación que tienen ex combatientes y víctimas que viven en la misma comunidad? Ese es un tema muy importante en Colombia. Por ejemplo, en Medellín hay ex paramilitares que están siendo integrados a las comunidades que alguna vez habían victimizado.

HM: Aun tengo mucho que aprender acerca de Colombia, así que solamente puedo dar respuestas tentativas sobre la situación de este país. La cercanía de ex combatientes y víctimas es una cuestión mundial, pues en todas las latitudes y en todos los conflictos los combatientes tienen que regresar a sus comunidades. Allí deben enfrentar el proceso de reinserción. Esta es una realidad común a todas las transiciones.

Personalmente he visto en un número de áreas –Ruanda es una de ellas– la crudeza de la situación: aquellos que cometieron actos de genocidio son vecinos de aquellos que sufrieron esos actos de genocidio. En

todos los niveles, desde el nivel de la generosidad política hasta el de los esfuerzos comunitarios de reconciliación, hay un dilema de cómo tratar estos casos.

Una cuestión que me impactó cuando estuve en Medellín, pues tal vez había asumido que los paramilitares desmovilizados eran de una edad y sofisticación particular, fue el perfil demográfico de las personas con las que me reuní. Eran casi todos muy jóvenes. Entonces digamos que pude darme el lujo de hacer presunciones de observador extranjero: estos son jóvenes de quienes podríamos esperar que a lo largo de su vida hagan contribuciones importantes a sus comunidades y a la sociedad colombiana en general, viviendo en una situación de marginalización tan grande. Y también me preguntaba si estos jóvenes realmente tenían una agenda política fuerte. ¿Ellos realmente estaban pelando por defender esa agenda política o simplemente quedaron atrapados en el conflicto? En conclusión, considero que el tema de la reintegración es una de las cuestiones más complejas del proceso y, de nuevo, valoro mucho el escepticismo y el miedo a aceptar mi propuesta, por el alto riesgo que esta envuelve. El riesgo lo asumen las personas que han sido victimizadas y que ven ahora todos estos individuos viviendo con ellos y tantos discursos prometiendo que se van a reintegrar a Medellín. Es, sin duda, una cuestión aterradora.

Estas dificultades tienen que ser abordadas de frente, con sinceridad. No es una cuestión que admita ser escondida, y no se puede simplemente tirar a los desmovilizados en una u otra ciudad diciendo "sigan con su vida", para luego exigir a las autoridades y comunidades locales que los absorban. No creo que esto vaya a funcionar así simplemente. De nuevo, es necesario que se apoyen y financien procesos locales de reconciliación. No hay otra oportunidad de abordar el problema, pues las relaciones locales son las únicas que pueden unir lazos sociales de nuevo. Y aquí también se escuchan los reclamos de las comunidades, que constantemente te dicen: "ahora tenemos que reconstruir relaciones, pero no tenemos ninguna clase de apoyo".

En conclusión, no es muy claro cómo podemos, a través de un esfuerzo comunitario local, generar un esfuerzo sustancial para tratar el

problema. Este es un verdadero problema de construcción de paz. La desmovilización no es suficiente, es sólo el principio del proceso, que de hecho contribuye a la consecución de la paz. Y, desde afuera, ¿cómo podemos tener esos preciosos recursos –me refiero a esos jóvenes– y conformarnos con condenarlos a esa vida marginal? No creo que podamos darnos ese lujo. Los necesitamos. ¿Y cómo podemos explicar esto, cómo le podemos explicar esta necesidad a la sociedad?

RU: Ese es un tema muy complicado.

HM: En efecto, es muy complejo.

Parte II

Estudios de caso y experiencias locales

Quince años de prestación de Ayuda Humanitaria por Muerte en Colombia Un estudio normativo[1]

Los diseñadores institucionales deberían ser más sensibles que las demás personas a las maneras en las que los legados del pasado los limitan inevitablemente en sus propias actividades de diseño[2]

Carlos H. Lozano Acosta[3]

Introducción

Desde hace más de quince años el Gobierno de Colombia, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social, antes Red de Solidaridad Social) ha desarrollado un programa con alcance nacional de Ayuda Humanitaria por Muerte (AHPM) a víctimas del conflicto armado interno, destinando para ello un volumen significativo de recursos financieros. Posteriormente, con la penetración en el país de los discursos de justicia transicional y de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, asociados en el último tiempo con el arreglo de Justicia y Paz en el marco de la negociación con los grupos paramilitares[4], el Gobierno adoptó un llamado programa administrativo de reparación[5].

---

1 Agradezco de manera especial a Catalina Díaz Gómez, coordinadora del Área de Reparaciones del ICTJ Colombia, por la valiosa coordinación metodológica y editorial de este documento.

2 Goodin, Robert. Las instituciones y su diseño. En: Goodin, Robert. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Editorial Gedisa, 2003, pp. 48.

3 Investigador del Área de Reparaciones del ICTJ, Programa Colombia.

4 Para una discusión sobre el uso del discurso de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación como forma de disputar los términos del arreglo de Justicia y Paz en la Ley 975 de 2005, ver Díaz, Catalina. Challenging Impunity from Below: The Contested Ownership of Transitional Justice in Colombia. En McEvoy Kieran y McGregor Lorna (Eds.) *Transitional Justice from Below. Grassroots Activism and the Struggle for Change.* Human Rights Law in Perspective - No. 14. Londres, Hart Publishing Oxford, 2008.

5 El 22 de abril de 2008, fue expedido el Decreto 1290 por medio del cual se crea el

Recientemente, Acción Social hizo evidente su intención de asimilar ambos programas, mediante la variación del título jurídico en virtud del cual ha venido asignando los 40 salarios mínimos previstos por la Ley 418 de 1997. Así, el beneficio económico que antes era distribuido como Ayuda Humanitaria por Muerte –en correspondencia con la definición legal aún vigente–, a partir de la expedición del Decreto 1290 empieza a ser conocido como "ayuda solidaria a título de reparación administrativa". Al parecer, esta decisión gubernamental tendría entre sus propósitos descontar como reparación aquello que ha sido pagado como asistencia humanitaria en virtud de la Ley 418 de 1997[6].

Si bien el arreglo institucional de Ayuda Humanitaria por Muerte o lesiones personales (AHPM), fundamentado en el Artículo 16 de la Ley 418 de 1997, ha representado un esfuerzo importante del Estado colombiano en términos presupuestales, no es un mecanismo de reparación a las víctimas del conflicto armado interno, al menos por las siguientes razones: a) ausencia de un título legal apropiado en clave del deber de reparar, b) no asunción de responsabilidad estatal en las violaciones, c) carencia de articulación con otras medidas de justicia y d) falta de un discurso de reconocimiento a las víctimas. En consecuencia, la prestación de Ayuda Humanitaria por Muerte no podría ser válidamente considerada como medida de reparación ni descontada de la compensación económica a este título, y las víctimas

"programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley".

6 Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Gobierno al día con parientes de las víctimas*. Boletín. P.1 Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1739_plegable_victimas.pdf. Por otra parte, el 5 de julio de 2009 en Popayán, en el primer acto de entrega de sumas de dinero en virtud del Decreto 1290 de 2008, el presidente Álvaro Uribe Vélez, aludiendo a la AHPM entregada hasta la fecha por Acción Social, afirmó que "algunos países que publicitaron mucho sus compromisos con las víctimas en nuestro Cono Sur, sumaron 30.000 reparaciones. Nosotros hemos dado, solamente en homicidios, de 2003 a la fecha, 29.000". Presidencia de la República de Colombia. *Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez al iniciarse la reparación por vía administrativa de las víctimas de la violencia*. Disponible en http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2009/julio/victimas_05072009.html

que recibieron dicha ayuda deberían recibir también las nuevas sumas de dinero a cuenta de la indemnización del Decreto 1290 de 2008.

El presente capítulo ofrece una genealogía jurídica de la Ayuda Humanitaria por Muerte en Colombia, desde su consagración original en la Ley 418 de 1997 y sus antecedentes en el Decreto 444 de 1993. Esto con el ánimo de identificar su naturaleza jurídica, sus fundamentos éticos y políticos y contrastarlos con aquellos de la reparación administrativa. Ahora bien, aunque este trabajo se concentra en la prestación en dinero a título de Ayuda Humanitaria por Muerte, toma en cuenta el desarrollo de distintas prestaciones en materia de educación, salud, vivienda y crédito, entre otras, dentro del mismo marco jurídico[7].

La primera sección del capítulo describe la evolución institucional del país para prestar asistencia a las víctimas, a partir del arreglo institucional para atender a la población vulnerable en general. En la segunda sección, se presenta el desarrollo legal y reglamentario de la asistencia, incluyendo hitos jurisprudenciales. Aquí se ofrece una comparación detallada del fundamento jurídico y político de la asistencia a lo largo de su existencia, así como de la definición misma de asistencia humanitaria y del concepto de víctima, lo que permite entender cuál ha sido el universo de beneficiarios de la ayuda a lo largo de los últimos 15 años. La tercera sección estudia aspectos esenciales del funcionamiento del diseño institucional. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

1. Antecedentes institucionales de la política de atención a víctimas de la violencia: medidas de asistencia social y Ayuda Humanitaria por Muerte

Desde principios de la década de los 90, el Estado colombiano puso en marcha un marco institucional específico para la atención de la

[7] Este análisis no comprende las medidas de atención humanitaria contenidas en el programa de atención integral a la población desplazada por la violencia previsto en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000, pues éstas cuentan con un desarrollo institucional propio y han sido objeto de múltiples estudios tanto teóricos como empíricos.

población vulnerable. Dicho marco fue usado posteriormente para la atención a víctimas de la violencia política y del conflicto armado, fundamentalmente en virtud de la Ley 368 de 1997[8]. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) tiene antecedentes mediatos en el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FSES). El fondo fue creado mediante el Decreto 281 de 1992 con el propósito de coordinar y financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. El FSES también tenía como objetivo gestionar recursos de la cooperación internacional para programas de promoción de derechos constitucionales en sectores con problemas graves de pobreza, así como aquellos dirigidos a los sectores más vulnerables de la población colombiana[9]. En 1992 el FSES se fusionó con el Fondo Especial de la Presidencia de la República[10], reiterando las funciones de coordinación y financiamiento de iniciativas a favor de sectores desprotegidos.

Inicialmente el FSES concentró sus funciones en la lucha contra la pobreza. Con la adopción de las normas para la protección a las víctimas de la violencia, su desarrollo institucional –que desembocó en la creación de Acción Social– se amplió hacia las medidas de atención a las víctimas. Además de sus competencias tradicionales para la atención de la pobreza extrema mediante la inversión social focalizada, el FSES recibió el grueso de las nuevas funciones para asistir a las víctimas de la violencia.

La Red de Solidaridad Social, antecedente inmediato de Acción Social, fue creada por la Ley 368 de 1997 como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[11]. Tenía como objetivo principal coordinar

---

8 "Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones".

9 Decreto 2737 de 1993. Esta norma habilitaba la creación de subdirecciones al interior de la entidad.

10 Mediante el Decreto 2133 de 1992.

11 Ley 368 de 1997. "Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones".

los programas focalizados en política social y articular esfuerzos entre el Estado y la sociedad en la materia, con especial atención a los programas para grupos vulnerables. Asimismo, ejecutaba programas de desarrollo institucional y social con fines de fortalecimiento de la participación comunitaria y la autogestión[12]. Específicamente, el numeral 12 del Artículo 3 de la Ley 368 facultaba a la Red de Solidaridad Social para adelantar programas de atención a víctimas de la violencia y a los desmovilizados. La misma ley creó el Fondo de Programas Especiales para la Paz, cuyo objeto principal era la financiación de iniciativas para la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas[13]. Adicionalmente, el fondo tenía como objetivo específico adoptar planes para la "habilitación y rehabilitación" de los discapacitados víctimas de la violencia[14]. El Decreto 1225 de 2005, reglamentario de la Ley 368 de 1997, le asignó con mayor especificidad a la entonces Red de Solidaridad Social la coordinación de los programas que tuvieran por finalidad "amparar a las víctimas de la violencia en materia de asistencia humanitaria" y apoyar el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada[15].

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional fue creada por el Decreto 2467 de 2005, mediante la fusión de la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (ACCI). La entidad se constituyó como organismo con patrimonio autónomo y personería jurídica propia[16], con el objeto de coordinar, ejecutar y administrar la acción social dirigida a la población pobre y vulnerable, a los proyectos de desarrollo y a la cooperación que reciba y otorgue el país[17]. Entre sus funciones generales se encuentra la ejecución de los programas de la política de inversión social focalizada, definidos por la Presidencia y conforme a lo previsto en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, orientados al sector más

---

12 *Ibid*., artículo 3, numeral 6.
13 *Ibid*., artículo 10.
14 *Ibid*., artículo 11, literal C.
15 Artículo 2, numerales 3 y 4 del Decreto 1225 de 1997 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 368 de 1997, y se dictan otras disposiciones".
16 Decreto 2467 de 2005, artículo 2.
17 *Ibid*. artículo 5.

desprotegido de la población colombiana y a la atención a víctimas de la violencia, conforme a las leyes 418 de 1997 y 782 de 2002[18].

Dentro de la estructura de Acción Social se encuentra la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, dependiente de la Dirección de Programas Sociales, que cuenta entre sus funciones: a) desarrollar la política pública de atención a la población víctima de la violencia; b) entregar asistencia humanitaria a esta población; c) coordinar con otras entidades acciones encaminadas a la atención de dicho sector, particularmente con el Ministerio de Protección Social, en lo relativo a la atención médica a las víctimas; y d) administrar el sistema de información sobre víctimas de la violencia asistidas por la entidad[19]. La norma deja una cláusula abierta que permite asignarle a la dependencia otras funciones relacionadas con su naturaleza.

El desarrollo de las medidas de atención humanitaria a las víctimas de la violencia política a lo largo de los últimos 15 años sugiere una relativa consistencia, con algunas variaciones reglamentarias particulares. Así, en un primer momento se estableció la asistencia humanitaria en servicios de salud –a primera vista lo más apremiante– y luego se amplió a medidas de educación, crédito y vivienda. Posteriormente se extendió a sumas de dinero utilizables por las víctimas para solucionar problemas urgentes como la cobertura de vivienda, los gastos de traslado o servicios funerarios. De esta manera, las víctimas empezaron a contar con la posibilidad de administrar recursos económicos con destinación específica, a título de ayuda humanitaria. En un principio las prestaciones cobijaban exclusivamente a las víctimas directas, pero luego se fueron extendiendo a sus familiares. De otro lado, las prestaciones y servicios que se fueron incluyendo han tenido vocación de permanencia.

El arreglo institucional para la prestación de atención humanitaria se ha sofisticado con el transcurso del tiempo. Entre 1993 y 1998, los dineros

---

18 *Ibid*., artículo 4.
19 Decreto 2467 de 2005, Artículo 18.

distribuidos a título de ayuda por muerte e incapacidad permanente se desembolsaron por medio de pólizas de seguro de vida y accidentes personales, contratadas con compañías aseguradoras. Las sumas correspondientes a pérdida de bienes y heridas leves se distribuían a través de convenios suscritos con la Cruz Roja Colombiana[20]. Como veremos a continuación, es posible afirmar entonces que el Estado colombiano pasó de una tercerización reactiva de la asistencia humanitaria a las víctimas, fundada en declaratorias de estados de excepción, al establecimiento de una compleja estructura institucional con vocación de permanencia y recursos fijos apropiados del Presupuesto General de la Nación.

2. Desarrollo normativo de la ayuda humanitaria a las víctimas: entre el terrorismo y el conflicto armado interno

La prestación específica de la Ayuda Humanitaria por Muerte se estableció en el Artículo 16 de la Ley 418 de 1997, norma que ha obrado como el fundamento jurídico medular del desarrollo normativo de la atención humanitaria a las víctimas de la violencia política y el conflicto armado en Colombia. Sus antecedentes se remontan al Decreto 1793 de 1992, por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior[21], desarrollado a su vez por el Decreto 444 de 1993. A partir de la Ley 418, el procedimiento de acceso y los demás aspectos operativos fueron desarrollados por vía reglamentaria.

Para el año 1992 la guerra entre el Estado colombiano y el Cartel de Medellín quizá se encontraba en su momento más crítico, con el recrudecimiento de los atentados que sucedieron la fuga de prisión del capo del narcotráfico Pablo Escobar. Por otra parte, en ese año se habían roto los diálogos entre el Gobierno Nacional y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar[22], lo que significó el escalamiento de las acciones armadas de los grupos insurgentes. En dicho contexto, la declaratoria

---

[20] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Resolución 7381 de 2004*. Por la cual se adopta el Reglamento Operativo de Atención a Víctimas de la Violencia.

[21] Decreto 1793 de 1992. *Por el cual se declara el estado de conmoción interior*. Diario Oficial No. 40 659, 9 de noviembre de 1992.

[22] Integrada por los grupos guerrilleros FARC, M-19, EPL, ELN, MAQL y PRT.

de conmoción interior invocó como fundamento la agravación del orden público por cuenta de acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada y la elusión de la acción de la justicia por parte de las mismas. Para confrontar ambas amenazas se consideró necesario asignarle a las Fuerzas Militares funciones de policía judicial bajo la coordinación de la Fiscalía[23], facultar al Presidente para suspender y destituir a mandatarios locales[24] y establecer pautas de difusión de información para los medios de comunicación[25].

En virtud del estado de excepción y a través del Decreto 1834 de 1992, se creó un programa de protección a testigos y víctimas intervinientes en el procedimiento penal. El programa estaba dirigido a la "protección y asistencia social adecuadas" cuando las víctimas "se encuentren en riesgo de sufrir agresión o sus vidas corran peligro por causas o con ocasión de su intervención en procesos de competencia de los jueces regionales"[26]. Si bien no se trataba en estricto sentido de un mecanismo general de atención a víctimas de la violencia, pues cobijaba un universo muy específico de personas que tomaban parte en procesos penales, este arreglo constituye un antecedente relevante de la atención a las víctimas en Colombia. El programa incluyó ayuda de emergencia en dinero y contempló la extensión de los beneficios al cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, previo estudio aprobatorio de la oficina de protección a víctimas, testigos y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. El carácter y contenido de las medidas de asistencia no se desarrolló en el decreto; dicha tarea fue asumida por la Fiscalía. Las medidas consistieron en apoyos para el desplazamiento desde la zona de riesgo, la asistencia psicológica, la atención médica, los servicios odontológicos, los procesos de

---

23 Mediante el Decreto 1810 de 1992.

24 Mediante Decreto 1811 de 1992.

25 Por medio del Decreto 1812 de 2002.

26 Decreto 1834 de 1992, artículo 1. En la parte motiva del acto se sostiene que "las víctimas del delito o sus familiares quedan en lamentables condiciones de supervivencia por los daños ocasionados por el delito, por el peligro a que continúan expuestas o por el desamparo económico en que se encuentran".

reubicación y la expedición de documentos[27]. Los beneficios previstos reflejaban la preocupación principal del decreto, que era la protección de las víctimas que colaboraran con la justicia.

Medidas de apoyo a víctimas de atentados terroristas: el Decreto 444 de 1993

Dentro del mismo marco del estado de excepción fue expedido el Decreto 263 de 1993, que dispuso la garantía de atención médica inmediata específicamente para víctimas de atentados terroristas[28], a cargo de todas las instituciones hospitalarias públicas o privadas, sin reparar en la capacidad económica del destinatario ni en requisitos previos de admisión. Dicha medida se fundamentó en los principios de solidaridad social y dignidad humana y en el mandato de protección a las personas que se encuentren en debilidad manifiesta. Los gastos en los que incurrieran las entidades podían ser cobrados al Ministerio de Salud, con cargo al Fondo de Solidaridad Social de la Presidencia de la República y con sujeción a los procedimientos de reembolso y las tarifas fijadas por la Junta Nacional para el Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Fonsat). Bajo esta formulación inicial, el paquete de atención incluía material médico, medicamentos, honorarios, servicios de apoyo y rehabilitación. La medida tuvo un carácter transitorio, limitado a la vigencia de la conmoción interior.

El Decreto 263 de 1993 fue subrogado por el Decreto 444 de 1993[29], que dictó medidas de carácter más general de apoyo a las personas

---

27 Ver. Fiscalía General de la Nación. *Programa de protección y asistencia a víctimas y testigos*. Disponible en: http://www.fiscalia.gov.co/PAG/general/Sistemapenal/Proteccion.htm

28 Bajo esta normativa, se entiende por atentados terroristas "aquellos actos, provenientes de organizaciones criminales, que atenten en forma indiscriminada contra la población civil causando un daño en su integridad física" (Art. 2).

29 "Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas". Para la Corte Constitucional, es evidente la conexidad entre el Decreto 1793 de 2002, que declara el estado de excepción y el Decreto 444 de 1993, pues este último "se refiere a materias que tienen relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior" Corte Constitucional. *Sentencia C-197 de 1993*. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

perjudicadas por actos de terrorismo ocurridos a partir de la vigencia del Decreto 1793 de 1992. El sustento que ofreció la propia administración a las medidas del Decreto 444 fue la necesidad de prestar ayuda humanitaria a las víctimas de atentados terroristas[30].

Es posible afirmar que el Artículo 2 del Decreto legislativo 444 de 1993 instituyó la ayuda humanitaria a las víctimas en el ordenamiento jurídico colombiano[31], pues es a partir de esa norma que se desarrolló el marco institucional en la materia, hasta llegar a la expedición de la Ley 418 de 1997 y sus sucesivas prórrogas y reformas puntuales. El Decreto 444 asignó tareas de asistencia a las víctimas a instituciones como el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Oficinas Municipales y los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, entre otras.

Así, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fue encargado de asistir prioritariamente a niños y niñas víctimas de atentados terroristas. Los Comités Locales para la Atención y Prevención de Desastres debían realizar los censos de damnificados, información necesaria para el cumplimiento de las medidas previstas en el decreto y para la comprobación por parte del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la calidad de víctima. En materia de atención en salud, el Decreto 444 introdujo el servicio de hospitalización y distinguió entre medidas de rehabilitación física y mental conforme a criterios técnicos del Ministerio de Salud, y estableció que en caso de duda sobre la procedencia de las solicitudes la entidad podía apoyarse en el concepto de una junta médica, conformada por representantes de las instituciones que tienen el carácter de organismos consultivos, con arreglo a la ley.

---

30 En los considerandos de la norma se sostiene que "es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia".

31 Decreto 444 de 1993, Art. 2: "En desarrollo del principio de solidaridad social, las víctimas de atentados terroristas recibirán *asistencia humanitaria*, entendiendo por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabados por la acción terroristas [sic]. Dicha asistencia será prestada por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de su competencia legal".

En materia de vivienda, los hogares afectados por atentados terroristas[32] quedaban facultados para acceder al subsidio consagrado en la Ley 3 de 1991[33] para arrendamiento o solución definitiva de vivienda[34]. Con fundamento en el deber constitucional de protección a personas en situación de debilidad manifiesta y en el principio de solidaridad, la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) debía ejercer las funciones de otorgamiento y administración de los subsidios de vivienda, priorizando los hogares damnificados por actos terroristas. La financiación se solventaba con cargo a los recursos asignados por el Gobierno para el subsidio de vivienda de interés social y el plazo legal para la resolución de las solicitudes eran 10 días hábiles, contados a partir de la presentación[35].

En materia de crédito, se previó el redescuento de los préstamos asumidos por víctimas de atentados para financiar la reposición y reparación de muebles e inmuebles relevantes para la satisfacción de sus necesidades.

---

32 *Ibid.*, art. 12.

33 El subsidio familiar de vivienda del que trata el Artículo 6 de la Ley 3 de 1991 se definió como un aporte estatal en dinero o especie, otorgable por una sola vez, sin cargo de restitución, previo cumplimiento de los requisitos legales, consistentes fundamentalmente en seguir el procedimiento de postulación y carecer de capacidad económica para adquirir una vivienda, modificarla o habilitar su titulación. Se crearon además reglas que establecen el deber de evitar la transferencia del dominio antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de la asignación del subsidio, so pena de restitución del mismo. El desembolso no solo aplica para construcción o adquisición de vivienda, pues además procede por compra de materiales, terrenos, mejoramientos y titulación. Conforme al capítulo IV del Decreto 599 de 2001, el procedimiento para el efecto se compuso de las siguientes etapas: a) postulación, por medio de la cual se solicita la adjudicación del subsidio; b) suscripción del formulario único de inscripción, entregable ante cualquiera de las entidades otorgantes del subsidio; c) calificación, mediante la cual la entidad otorgante asigna un orden secuencial a las postulaciones, conforme a los criterios de ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo y vinculación a una organización popular de vivienda y d) adjudicación, mediante la cual se asigna el subsidio a los postulantes que cumplan los requisitos para accederlo.

34 Para dicho efecto se entiende por hogares a la comunidad formada por cónyuges o compañeros permanentes, así como los grupos de personas unidas por vínculos de consanguinidad, afinidad o parentesco civil que vivan bajo el mismo techo y que tomen la determinación de habitar una misma solución de vivienda de interés social. Decreto 599 de 1991, art. 3.

35 Decreto 444 de 1993, art. 16

De manera concreta, y de nuevo en desarrollo del principio de solidaridad y de la protección de personas en situación de debilidad manifiesta, se asignó al Banco Central Hipotecario[36] la obligación de efectuar préstamos para financiar la reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales, con miras a la reactivación de las actividades económicas de las víctimas. La diferencia entre la tasa ordinaria de captación y la tasa de redescuento de los créditos a favor de las víctimas era cubierta por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Los trámites relacionados con las garantías que amparan dichos créditos fueron declarados exentos del pago de derechos notariales, registrales y tributarios, en cuanto a impuestos nacionales[37]. Para dicho efecto, el establecimiento financiero puede declarar el préstamo como "crédito de solidaridad".

En cuanto a medidas de educación, el Decreto 444 de 1993 amplió a víctimas de atentados terroristas las prestaciones del Decreto 2231 de 1989[38], originalmente concebido para ofrecer beneficios en materia de educación en establecimientos oficiales de enseñanza básica a familiares de las víctimas de la violencia política. Bajo el Decreto 2231, para el reconocimiento de la calidad de afectado por la violencia, era necesaria la expedición de una certificación de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República[39]. La certificación se expedía con fundamento en los siguientes criterios: que se tratara de muerte o lesiones graves, que tales actos fuesen constitutivos de violencia política[40] y que los solicitantes fuesen hijos o hermanos menores de edad de las víctimas directas. La definición ofrecida excluía de los beneficios a los menores de edad víctimas directas de la violencia, ante lo cual fueron incluidos expresamente por vía del Decreto 48 de 1990.

---

36 Entidad financiera pública, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, disuelta y liquidada mediante el Decreto 020 de 2001.

37 Decreto 444 de 1993, art. 26

38 "Por el cual se crean unos beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia".

39 Creada con el fin de prestar asesoría técnica para el desarrollo de las comunidades mediante el estímulo a las pequeñas industrias, la agricultura y las ganaderías menores.

40 Entendida como aquella que "se ejerce contra personas individuales y/o grupos sociales comunitarios, en razón de sus ideas, militancia política, credo religioso o de sus actividades gremiales o sociales" Art.5, literal B del Decreto 2231 de 1989.

Los beneficios del Decreto 2231 consistían en la priorización de acceso, la exoneración de pago por concepto de matrícula y la pensión y preferencia en becas. La exoneración procedía durante "todo el tiempo de estudio" a menos que el beneficiario "no pruebe el rendimiento académico a juicio de las autoridades educativas de la institución"[41]. La norma guardaba silencio frente a los eventos en los cuales el bajo rendimiento académico era atribuible a la situación de victimización y en los que la víctima directa que aspirase a acceder a educación básica fuese mayor de edad.

El Decreto 444 cargó al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social la financiación de la asistencia humanitaria, médica, hospitalaria y quirúrgica de las víctimas de atentados terroristas. Igualmente, le asignó los gastos funerarios y el subsidio de las líneas de crédito que se adoptaran para apoyarlas, de manera independiente o mediante el mecanismo de cofinanciación en articulación con los entes territoriales[42]. El fondo debía llevar un inventario detallado respecto de estas prestaciones.

El Artículo 29 del Decreto 444 de 1993 afirmaba de manera categórica que la asistencia prestada a las víctimas de la violencia en ningún caso implicaba la asunción de responsabilidad por parte del Estado en los daños causados. Sin embargo, el decreto estipulaba que en el evento en que se declarara judicialmente la responsabilidad del Estado por los hechos, procedería el descuento del valor correspondiente a las medidas de asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria, gastos funerarios, seguros, subsidio de vivienda, subsidios en materia de créditos, asistencia educativa y otros apoyos suministrados por entidades sin ánimo de lucro de la indemnización que se llegara a decretar[43].

---

41 Decreto 2231 de 1989, artículo 2.

42 Decreto 444 de 1993, artículo 28.

43 Al respecto, en el juicio de constitucionalidad del Decreto legislativo 444 de 1993 se sostuvo que "por otra parte, la advertencia que hace el decreto [Art.29], en el sentido de que "la asistencia que la nación o las entidades territoriales presten a las víctimas de atentados terroristas (...), no implica el reconocimiento de responsabilidad, no desconoce el mandato constitucional del inciso 1.°, del Art.90 de la Constitución Política, según el cual: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de

Revisión de la constitucionalidad del Decreto 444 de 1993 y otras normas concordantes

Tratándose de un decreto expedido en virtud de una declaratoria de conmoción interior, la Corte Constitucional lo revisó de manera automática a través de la Sentencia C-197 de 1993. El Tribunal entendió que atender a las víctimas de actos terroristas es expresión de "fines humanitarios y altruistas" que se adecúan al preámbulo de la Constitución Política de 1991. Dichos fines están en consonancia con la protección del trabajo, la convivencia, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la vida, la paz y, en general, a los principios y valores estructurales del orden constitucional. La corporación dijo expresamente:

> Deber fundamental de toda persona, establecido en la Carta Política, es el de que todos los miembros de la comunidad nacional están obligados a obrar conforme al principio de la solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas […] Por consiguiente, consecuente con tales preceptos normativos el Estado ante situaciones calamitosas, como las que describe el Decreto 444 de 1993, debe actuar con un sentido de colaboración y solidaridad, acudiendo en auxilio de personas inocentes que han sido afectadas en su integridad física y mental o en sus bienes, por las acciones terroristas de los grupos u organizaciones criminales, que se oponen a la acción legítima del Estado, encaminadas a prevenir y reprimir sus actividades delincuenciales[44].

las autoridades públicas", por cuanto la norma objeto de análisis se refiere única y exclusivamente a la circunstancia de que la prestación de dicha asistencia no configura el reconocimiento de responsabilidad, con las consecuencias preparatorias de los perjuicios que ella comporta, a cargo de la entidad pública causante del daño, más no impide que a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se defina lo relativo a la existencia o inexistencia de la responsabilidad que pueda corresponderle a determinado sujeto público, por los perjuicios recibidos por las víctimas del terrorismo". Corte Constitucional. *Sentencia C- 197 de 1993*. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

44 Corte Constitucional. *Sentencia C- 197 de 1993*. M.P. Antonio Barrera Carbonell. pp. 17

La Corte Constitucional también invocó el principio de equidad como fundamento de la política de atención humanitaria especial a víctimas de atentados terroristas. La corporación entendió que en el conflicto entre organizaciones al margen de la ley y el Estado se pone en un riesgo excepcional a la población civil, que demanda la adopción de mecanismos para socorrer a las víctimas de la confrontación. La Corte también entendió que la filosofía del decreto responde "a la necesidad de prestar ayuda humanitaria" a las víctimas de atentados terroristas[45]. El componente de vivienda fue interpretado como una focalización de la política social en la materia, y un acto de discriminación positiva a favor de un grupo en circunstancias de vulnerabilidad manifiesta[46].

Además del fin constitucional esencial del Estado de proteger a las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, la Corte invocó expresamente el principio de solidaridad como fundamento de la política de atención humanitaria a víctimas de atentados terroristas. De esta manera, según la Corte, el Estado debe actuar con "un sentido de colaboración y solidaridad, acudiendo en auxilio de personas inocentes que han sido afectadas en su integridad física o mental o en sus bienes por las acciones terroristas de los grupos u organizaciones criminales"[47]. La política fue vista además por la Corte como desarrollo del mandato constitucional de protección de los derechos de los niños y del derecho a la igualdad material[48].

En la revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo 263 de 1993 (relativo a atención hospitalaria a víctimas de atentados terroristas), la Corte reafirmó el principio de solidaridad como fundamento constitucional de las prestaciones especiales para perjudicados por atentados. La solidaridad, afirmó la Corte es "un principio fundante, un valor y un deber que atraviesa todo el accionar estatal y el comportamiento de las personas, que aspira al valor justicia y bebe

45 *Ibid.*
46 *Ibid.*
47 *Ibid.*
48 *Ibid.*

en las fuentes de la dignidad humana"[49]. En términos del Tribunal, en virtud del principio de igualdad material la atención en salud a víctimas es prioritaria y busca minimizar o paliar los efectos de los atentados a la vida, la integridad personal y la salud de la persona humana, pues las víctimas de estos hechos experimentan un detrimento injusto que amerita que sean tratadas con especial consideración[50].

La Ley 104 de 1993 (de orden público) y la Ley 241 de 1995

La Ley 104 de 1993[51], comúnmente conocida como Ley de Orden Público, pretendía la promoción de la convivencia pacífica, la eficacia de la justicia y la desmovilización de combatientes de grupos armados ilegales, mediante la creación de incentivos al abandono de las armas[52], al tiempo que perfilaba mecanismos para atender a las víctimas de la confrontación armada. La norma tenía como objeto proveer al Estado de instrumentos para el control de eventos en los que el orden público se encontrara perturbado y para el manejo de situaciones relacionadas con grupos armados, protesta social y resolución pacífica de conflictos. Además, esta ley le dio rango legal a las distintas prestaciones de asistencia humanitaria que habían sido adoptadas por decretos de conmoción interior. La ley tenía un carácter temporal, pues preveía una vigencia inicial de dos años; en 1995 fue prorrogada a través del Artículo 31 de la Ley 241 por dos años más y, posteriormente, fue reemplazada por la Ley 418 de 1997, para una vigencia adicional de cuatro años.

---

49 Corte Constitucional. *Sentencia C- 134 de 1993*. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

50 "En cuanto al Estado en particular, todas las ramas y órganos del poder público tienen el deber constitucional de "proteger especialmente aquellas personas que por su condición [...] se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, como lo son desde luego los heridos de los atentados terroristas". *Ibid*

51 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".

52 La Ley 104 de 1993 hablaba de grupos subversivos, de justicia privada y de autodefensas como destinatarios de los incentivos; dicho lenguaje cambió sólo hasta la Ley 418 de 1997 (reformada por la 782 de 2002) donde se usa la expresión grupos armados organizados al margen de la ley.

La Ley 104 le dio continuidad jurídica a la asistencia humanitaria para víctimas de atentados terroristas que se venía prestando en virtud del Decreto 444 de 1993, al recoger la consagración que esta última norma contenía al respecto, pero adicionada por el concepto de daño especial. Así, la Ley entendía como víctimas a las personas afectadas por atentados con bombas o artefactos explosivos y tomas guerrilleras con impacto indiscriminado en la población y definía la asistencia humanitaria como la ayuda indispensable para la atención de requerimientos urgentes, en virtud del principio de solidaridad y teniendo en cuenta el daño especial percibido. Asimismo, contemplaba medidas de asistencia en materia de salud, vivienda, crédito y educación para cuya aplicación era necesaria la elaboración de un censo de damnificados por parte de los Comités Locales para la Prevención o Atención de Desastres o la entidad que hiciere sus veces[53]. Dichos censos permitían al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social "verificar la calidad de víctimas de las personas que allí figuren como damnificados"[54] y excluirlos de los beneficios en caso de que estableciera que "no tenía(n) el carácter de víctima".

Al prorrogar la Ley 104 de 1993, la Ley 241 de 1995 previó la asignación anual de un rubro específico en el Presupuesto General de la Nación para la atención a las víctimas de hechos violentos[55]. Además incorporó herramientas para el diálogo y desmovilización de grupos guerrilleros, pero mantuvo intacta la definición de asistencia humanitaria.

Consolidación legal de la ayuda humanitaria: la Ley 418 de 1997 y su reforma mediante la Ley 782 de 2002

La Ley 104 de 1993 fue derogada por la Ley 418 de 1997[56], cuyo objetivo primario era dotar al Gobierno Nacional de instrumentos para incentivar el abandono de armas y la entrega voluntaria de grupos guerrilleros

---

53 Ley 104 de 1993, art. 21.
54 *Ibid*.
55 Ley 241 de 1995, art. 16.
56 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".

y milicias rurales y urbanas con carácter político. Así, consagró competencias e instrumentos adicionales para la búsqueda de la convivencia, y disposiciones para facilitar el diálogo y la desmovilización de grupos armados organizados al margen de la ley. La Ley 418 introdujo una serie de modificaciones importantes tanto a las atribuciones gubernamentales en materia de búsqueda de la paz como a la asistencia humanitaria a las víctimas. También reafirmó normas existentes, como el mandato expreso de apropiación de los recursos para la ayuda humanitaria en el Presupuesto General de la Nación[57]. Esta norma ha sido sucesivamente prorrogada mediante las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 por lo que se encuentra vigente hasta el año 2010

En cuanto a la asistencia humanitaria, la Ley 418 elevó el conjunto de medidas existentes a la categoría de programa especial; modificó el lenguaje del título II, pasando de la atención de "víctimas de atentados terroristas" a la "atención de víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado"; incluyó a los desplazados como víctimas, aunque con remisión a la Ley 387 de 1997[58]; y consagró de manera expresa una cláusula de exclusión de responsabilidad del Estado[59]. Además suprimió el mandato al Gobierno de presentar un informe al Congreso sobre el uso de las facultades que le confiere la ley.

El Artículo 16 de la Ley 418 de 1997[60] es la fuente legal vigente directa de la Ayuda Humanitaria por Muerte (AHPM) administrada por Acción Social. De acuerdo con dicha norma, la asistencia humanitaria equivale a la *"ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de*

---

57 Ley 418 de 1997, artículo 16. Parr. 2.

58 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

59 Ley 418 de 1997, art. 47 "La asistencia que la Nación o las entidades públicas presten a las víctimas de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, en desarrollo de lo dispuesto en el presente título y de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por tales actos".

60 Modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 1992.

satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados"[61]. El término previsto originalmente por la ley para reclamarla es de un año[62]. Empero, en el fallo que revisó la exequibilidad de algunos artículos de la norma, la Corte Constitucional precisó que dicho término debe empezar a contarse a partir de la cesación de la fuerza mayor o el caso fortuito que haya impedido la presentación de la solicitud, cuando sea el caso, y no desde la ocurrencia de los hechos[63]. No obstante, muchos funcionarios encargados de dar trámite a las peticiones siguen aplicando estrictamente el plazo de un año, ignorando la decisión constitucional[64].

La Ley 418 comprende además una serie de medidas nuevas de protección a menores de edad contra los efectos de la guerra: incluye un título especial sobre atención a niños y niñas que hubieren sido víctimas del conflicto armado interno al tomar parte en las hostilidades y la prohibición de incorporación al servicio militar y ordena el diseño de un programa especial de protección para este sector poblacional[65]. En consecuencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expidió la Resolución 666 de 2001, por medio de la cual creó un grupo interno de trabajo que se encargaría de formular la política pública[66] para atender a niños, niñas, jóvenes y, en general, a las familias víctimas

---

61 Ley 418 de 1997. Artículo 16.

62 Conforme a la redacción original del artículo 16 la Ley 418 de 1997.

63 El artículo fue declarado condicionalmente exequible por la Corte en Sentencia C-047 de 2001"bajo el entendido de que el término de un año fijado por el legislador para acceder a la ayuda humanitaria, comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud". El sentido de la exequibilidad condicionada fue incluido mediante un parágrafo en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997: "En caso fuerza mayor o caso fortuito que impidan a la víctima presentar oportunamente la solicitud, el término a que se refiere la presente disposición debe contarse a partir del momento en que cesen los hechos motivo de tal impedimento".

64 Al respecto ver, entre otras, la Sentencia T- 1068 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda.

65 Ley 418 de 1997. Artículo 17.

66 El grupo debe diseñar, ejecutar e implementar el programa de atención a menores y a familias víctimas de la violencia, que a su vez cuenta con tres modalidades: a) prevención de situaciones sociales y familiares que propicien la vinculación de menores de edad al conflicto armado; b) amparo integral a menores desvinculados y familias perjudicadas por la misma causa; y c) asistencia específica a niños y niñas en situación de desplazamiento forzado.

del conflicto armado y del desplazamiento forzado. Este programa se acompañaría por un plan de asesoría, seguimiento y capacitación a los funcionarios que lo administraran y de una aplicación ordenada en el sistema de información de la entidad. Asimismo, el grupo de trabajo debería coordinar su tarea con las demás entidades públicas relacionadas con el mandato que se le asignó y con organizaciones de naturaleza privada que trabajaran el tema.

La Ley 418 estableció, además, la obligación de las alcaldías o las personerías municipales de levantar un censo de personas afectadas[67] en su vida, integridad y bienes, que debía centralizarse en la entonces Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social). Las alcaldías o personerías fueron encargadas de la expedición de un certificado individual de beneficiarios de personas fallecidas como requisito indispensable para acceder a la ayuda humanitaria. En cuanto a los servicios de salud, el capítulo II del título II retoma el mandato de atención médica inmediata e incondicional a las víctimas del conflicto armado interno en todas las instituciones de salud del país, inclusive con servicios de *rehabilitación mental*. Los gastos deben ser asumidos por el Estado a través del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga)[68], sin perjuicio de las obligaciones que les corresponden a las entidades de previsión o seguridad social a las que estuvieren afiliadas las víctimas.

Se incorporó además la asistencia en materia de subsidio de vivienda, con inclusión de un mandato de priorización en la respuesta a las solicitudes de las víctimas, en desarrollo del deber constitucional de protección a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad manifiesta y del principio de solidaridad. También se autorizó a los perjudicados para destinar este subsidio al pago de

---

67 Ley 418 de 1997. Artículo 18.

68 Conforme al artículo 218 de la Ley 100 de 1993 y al artículo 1 del Decreto 1283 del 23 de julio de 1996 el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) es una cuenta adscrita al Ministerio de la Protección Social, administrada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuya función consiste en respaldar financieramente los servicios de salud a cargo del Estado.

arrendamiento, en caso de dificultades económicas[69]. Los destinatarios de esta focalización de la política social son los hogares damnificados que por actos en el marco del conflicto armado interno hayan perdido total o parcialmente la vivienda, en términos de su estabilidad y habitabilidad, o que hubieren perdido la persona que sostenía económicamente la familia y que, al momento de los hechos, no fuesen propietarios de un inmueble destinado a habitación. La asistencia en materia educativa remisoria a los decretos 2231 de 1989 y 48 de 1990 continúa, así como los beneficios relativos al crédito.

Para definir cuáles personas tienen derecho a recibir la ayuda humanitaria, la ley ofrece dos criterios de delimitación que se superponen entre sí: uno relativo a los derechos o bienes jurídicos afectados y otro referente a los hechos que originan dicha afectación. Así, se reconocen como beneficiarios de la ayuda prevista las víctimas de perjuicios a la vida o grave deterioro de la integridad personal, causados por atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. La ley no hace referencia expresa a una suma específica de dinero para los familiares de las personas asesinadas, ni establece pautas de distribución entre los familiares que tendrían derecho. Con base en el Artículo 16 de la ley, es la Junta Directiva de Acción Social la que establece por vía reglamentaria las reglas de asignación en función del parentesco y fija los montos de dinero que se entregan a los familiares de las víctimas de las personas asesinadas[70].

La Corte Constitucional ha interpretado, en sede de revisión de tutela, que la asistencia a víctimas en virtud del Artículo 16 de la Ley 418 de 1997 corresponde a ayuda humanitaria y no a reparación. Así, en la decisión T-1094 de 1997 el Tribunal entendió que dicha prestación es obligatoria para la administración y corresponde a un derecho en cabeza de la población civil "consistente en la facultad de reclamar del Estado la ayuda necesaria para salir de la situación de emergencia

---

69 Ley 418 de 1997. Art. 26.

70 Mediante el Acuerdo 005 de 2004 y la Resolución 7381 de 2004 de la Red de Solidaridad Social.

en la que se encuentran los ciudadanos como consecuencia de causas naturales o humanas"[71]. En otra decisión, la corporación señaló expresamente que las prestaciones originadas en el Artículo 16 de la Ley 418 de 1997 corresponden a asistencia humanitaria en desarrollo del principio de solidaridad social, por lo que no pueden ser entendidas como reparación:

> En tal sentido, se considera que la ley sub examine (418 de 1997) no establece una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social[72].

Cuadro No. 1. Medidas individuales de atención humanitaria a las víctimas de la violencia política previstas por la Ley 418 de 1997

MEDIDAS INDIVIDUALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA*			
Naturaleza	**Medidas**	**Periodicidad**	**Beneficiarios**
Atención en educación	Acceso prioritario con garantía de disponibilidad a cupos en entidades educativas oficiales de enseñanza preescolar, básica y media. Exoneración de pago de matrícula y pensión. Flexibilización de requisitos documentales (identificación, certificados escolares anteriores).	Mensual y anual, conforme al programa de estudios definido en la Ley General de Educación (115 de 1994).	Víctimas de la violencia política (perjuicios en la vida e integridad personal por actos en el marco del conflicto armado interno).

* Ejecutadas y/o coordinadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

[71] Sentencia T-1094 de 2007. M. P. Humberto Sierra Porto.
[72] Sentencia T-1001 de 2008. M.P. Humberto Sierra Porto.

	Requisitos	Responsable	Fundamento jurídico
Atención en educación	Certificación de la situación habilitante.	Ministerio de Educación, en coordinación con secretarías departamentales, distritales y municipales de educación, y Acción Social.	Ley 418 de 1997, Art.42 Constitución de 1991, Art.44 Decreto 2231 de 1989, Art.67 Decreto 48 de 1990
Ayuda Humanitaria de Emergencia por afectación patrimonial, heridas sin incapacidad permanente, secuestro o amenazas como consecuencia de un acto terrorista	**Medidas**	**Periodicidad**	**Beneficiarios**
	Desembolso por un valor de hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).	Una sola vez por hecho	Víctimas de violencia política (perjuicios en la vida e integridad personal por actos en el marco del conflicto armado interno), de afectación patrimonial, de heridas sin incapacidad permanente, de secuestro o amenazas como consecuencia de un acto terrorista.
	Requisitos	**Responsable**	**Fundamento jurídico**
	Certificación de autoridad competente (alcalde municipal, personero municipal) con especificación sobre si los hechos ocurrieron en atentados terroristas, combates, ataques, masacres, muerte selectiva por motivos ideológicos o políticos. Realizar la solicitud dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho, salvo fuerza mayor o caso fortuito.	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	Ley 418 de 1997, Art.16 Constitución de 1991, Art.1, 13, 95 y 214 Acuerdo 005 de 2004 de la Red de Solidaridad Social, Art. 3
Ayuda Humanitaria por Muerte o incapacidad permanente	**Medidas**	**Periodicidad**	**Beneficiarios**
	Desembolso por un valor de hasta 40 smlmv (monto definido por vía reglamentaria). En el caso de incapacidad permanente, los montos pueden variar en función del tipo de incapacidad, desde el 10% al 100% de los 40 smlmv.	Una sola vez por hecho	Parientes en primer grado de consanguinidad y primero civil de víctimas directas de homicidio. Directamente afectado.

	Requisitos	Responsable	Fundamento jurídico
Ayuda Humanitaria por Muerte o incapacidad permanente	Certificación de autoridad competente (alcalde municipal, personero municipal) con especificación sobre si los hechos ocurrieron en atentados terroristas, combates, ataques, masacres, muerte selectiva por motivos ideológicos o políticos. En caso de muerte, registro civil de defunción; copia de la cédula de ciudadanía; declaración jurada de desconocimiento de terceros con mejor derecho y existencia de disponibilidad presupuestal. En caso de incapacidad permanente, realizar la solicitud dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho, salvo fuerza mayor o caso fortuito.	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.	Constitución de 1991, Art.1, 13, 95 y 214 Ley 418 de 1997, Art. 16 Acuerdo 005 de 2004, Art.1 y 2 de la Red de Solidaridad Social
Atención en salud	**Medidas**	**Periodicidad**	**Beneficiarios**
	Atención médica inmediata. Atención en urgencias. Rehabilitación mental. Cubrimiento de hospitalización, medicamentos y honorarios médicos, entre otros.	No especificada. En función de los requerimientos del paciente.	Víctimas de la violencia que requieran, por causa de hechos violentos, atención en salud.
	Requisitos	**Responsable**	**Fundamento jurídico**
	No se requiere el cumplimiento de requisito previo alguno para el acceso a este servicio. Si el costo excede la capacidad económica del beneficiario, concurre el Estado a través del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga).	Ministerio de Protección Social, en coordinación con las demás entidades del sistema de seguridad social.	Constitución de 1991, art.1, 13, 95 y 214 Ley 418 de 1997, Art.19 al 25

Evolución normativa de las definiciones de víctima y asistencia: desde el Decreto 444 de 1993 hasta la Ley 782 de 2002

En un primer momento, bajo la formulación del Decreto 444 de 1993 sólo se entendía por víctima a la persona afectada directamente por bombas y artefactos explosivos a partir del 9 de noviembre de 1992. La Ley 104 de 1993 añadió las tomas guerrilleras como supuesto fáctico de la victimización. Por su parte, la Ley 241 de 1995 eliminó el requisito de que los perjuicios fueran "directos" para la estructuración del concepto de víctima y adicionó como nuevos supuestos de hecho masacres y combates. Esta ley restringió la noción de víctima a personas de la población civil[73], y añadió las motivaciones políticas o ideológicas del perpetrador y la existencia de un conflicto armado como elementos que definen la condición de víctima.

La redacción original de la Ley 418 delimitó los bienes jurídicos (vida, integridad personal y bienes) y las personas a proteger (individuos de la población civil) y estableció una lista de supuestos fácticos (atentados terroristas, combates, ataques y masacres) no taxativa, pues iba seguida de la expresión "entre otros"[74]. Finalmente, la Ley 782 de 2002 agregó el secuestro como supuesto de hecho de la asistencia y calificó como víctimas a los menores de edad que tomen parte en las hostilidades y a los desplazados, aunque remitiendo la atención de estos últimos al régimen de la Ley 387 de 1997. Además, la Ley 782 suprimió la expresión "entre otros", dotando de especificidad a los hechos que dan origen a la reclamación.

Así las cosas, pueden identificarse dos momentos en el desarrollo de la noción de víctima: un primer momento, en que se pretendió asistir

---

[73] Art. 10 "Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas aquellas personas que sufren perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, ataques guerrilleros y combates que afecten en forma indiscriminada ***a la población*** y masacres realizadas en forma discriminada por motivos ideológicos o políticos contra un grupo de población civil en el marco del conflicto armado interno".

[74] Esta cláusula se refleja en la expresión prevista en el Artículo 15 de la Ley 418 de 1997 "actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, ***tales como*** atentados terroristas, combates, ataques y masacres ***entre otros***".

a las víctimas de actos de terrorismo (partiendo del Decreto 444 de 1993), y una segunda etapa, que se basa en las categorías de violencia política y conflicto armado, introducidas por la Ley 241 de 1995. Ni la Ley 241 de 1995 ni las subsiguientes 418 de 1997, 782 de 2002 y 1106 de 2006 distinguen, para efectos del derecho a la asistencia humanitaria, el agente responsable de la violación. Es decir, las definiciones de las distintas leyes no excluyen a las víctimas de hechos en que puedan estar involucrados agentes del Estado. Como se explicará en su oportunidad, la interpretación restrictiva de Acción Social ha sido la que ha dejado por fuera de la asistencia humanitaria a las víctimas de agentes estatales. Al momento de escribir este texto, se encuentra vigente la Ley 418 de 1997 (reformada por la Ley 782 de 2002) que, al continuar con el uso de la noción de conflicto armado interno, extiende la calidad de víctima a los perjudicados por acciones de todos los actores del mismo, legales e ilegales.

En resumen, el desarrollo legislativo de la noción de víctima para efectos de la asistencia humanitaria muestra una serie de tensiones, avances y retrocesos. De una parte, se ha ido ampliando paulatinamente el universo de víctimas titulares del derecho a la asistencia humanitaria, a través de la inclusión sucesiva de supuestos fácticos y violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario que dan lugar a la ayuda. Pero, de otra, la interpretación realizada por el Gobierno ha limitado los alcances legislativos. Este es el caso de las víctimas de agentes del Estado, que en virtud de las definiciones legales bien pueden ser consideradas titulares de la ayuda humanitaria, pero que han sido excluidas por la interpretación del Ejecutivo.

Cuadro No. 2. Desarrollo legal de la definición de víctima para efectos de la asistencia humanitaria

Norma	Definición de víctima
Decreto 444 de 1993	Personas que hayan sufrido ***perjuicios directos*** por razón de ***atentados terroristas*** ejecutados con ***bombas o artefactos que afecten en forma indiscriminada la población***, a partir del 9 de noviembre de 1992, fecha en que inició la vigencia del Decreto 1793 de 1992, que declara el Estado de Conmoción Interior (Art. 1).

Norma	Definición de víctima
Ley 104 de 1993	Personas que hayan sufrido ***perjuicios directos*** por razón de atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos ***y de tomas guerrilleras*** que hayan afectado de forma indiscriminada la población (Art. 18).
Ley 241 de 1995 (subroga el Art. 18 de la Ley 104 de 1993)	Personas que sufren ***perjuicios*** por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, ataques guerrilleros ***y combates*** que afecten en forma indiscriminada a la población **y** ***masacres*** realizadas en forma indiscriminada, por motivos ideológicos o políticos contra un grupo de la población civil en el marco del conflicto armado interno (Art. 10).
Ley 418 de 1997	Personas ***de la población civil*** que sufren perjuicios en su ***vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes***, por razón de actos que se susciten en el ***marco del conflicto armado interno***, ***tales como*** atentados terroristas, combates, ataques y masacres, entre otros. En caso de duda sobre la calidad de víctima será resuelta por el representante legal de la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) (Art. 15).
Ley 782 de 2002 (modifica el Artículo 15 de la Ley 418 de 1997)	Personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, ***secuestros***, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno, o desplazados, con arreglo a la Ley 387 de 1997 o toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades (Art. 6).

El fundamento legal de la asistencia humanitaria, desde su creación en el Decreto 444 de 1993, ha sido el principio de solidaridad, las obligaciones estatales de satisfacción de derechos constitucionales, la atención a necesidades urgentes y la protección a la población vulnerable. La Ley 104 de 1993 añadió el concepto de daño especial como sustrato de la asistencia y la Ley 418 de 1997 enmarcó el conjunto de prestaciones dentro de la noción de conflicto armado.

Así las cosas, el concepto de asistencia humanitaria ha gravitado sobre dos ejes fundamentales: la satisfacción de derechos propios del constitucionalismo social y la mitigación de necesidades urgentes, es decir las que demandan acciones humanitarias. De otra parte, la

introducción legislativa del daño especial representa un elemento en tensión con el resto de componentes teóricos de la asistencia a las víctimas, pues debe sus orígenes al régimen de responsabilidad por rompimiento del equilibro de las cargas públicas, mientras todos los demás aspectos del sistema apuntan a una caracterización de tipo humanitario para las prestaciones que se distribuye entre las víctimas.

Cuadro No. 3. Desarrollo legal del concepto de asistencia humanitaria

Norma	Concepto de asistencia
Decreto 444 de 1993	***Ayuda indispensable*** para atender ***requerimientos urgentes y necesarios*** para ***satisfacer los derechos constitucionales*** que hayan sido menoscabados por actos terroristas, en desarrollo del ***principio de solidaridad social*** y el ***deber de protección a la población más vulnerable*** (Art.2).
Ley 104 de 1993	Ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales que hayan sido menoscabados por la acción terrorista, en desarrollo del principio de solidaridad, ***el daño especial*** y el deber de protección a la población más vulnerable (Art. 19).
Ley 241 de 1995 (subroga parcialmente la Ley 104 de 1993)	No varía el concepto de asistencia
Ley 418 de 1997	Ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales que hayan sido menoscabados por ***actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno***, en desarrollo del ***principio de solidaridad social*** y dado el ***daño especial*** (Art.16).
Ley 782 de 2002 (modifica el Artículo 16 de la Ley 418 de 1997)	Ayuda indispensable para sufragar los ***requerimientos esenciales***, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el Artículo 15 en desarrollo del ***principio de solidaridad social***, y en atención al ***deber de atención a población vulnerable*** y al ***daño especial*** (Art.7)*.

* Como se señaló en el Cuadro No. 2, sobre la definición legal y reglamentaria de la ayuda humanitaria.

Fundamento constitucional de la Ayuda Humanitaria por Muerte en la Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002

La Ley 418 de 1997 usó expresamente el principio constitucional de solidaridad y el concepto de daño "especial"[75] como fundamento axiológico del derecho de las víctimas *de la violencia política*[76] a recibir asistencia humanitaria. De acuerdo con lo previsto expresamente por su Artículo 47, la política de asistencia a las víctimas no implica reconocimiento de responsabilidad estatal en las violaciones sufridas por las personas que se pretende asistir. El Estado dispone este diseño para satisfacer los requerimientos de algunos principios humanitarios del constitucionalismo social, y no en cumplimiento de obligaciones derivadas de la responsabilidad estatal como consecuencia del incumplimiento de sus deberes, bien sea por la participación de sus agentes en violaciones graves a los derechos humanos o por la falla en el deber de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas.

Así, se encuentran dos fuentes jurídicas para la asistencia a las víctimas: el *principio de solidaridad social* y el *daño especial percibido por la víctima*[77]. El primero ocupa un lugar primordial en la Constitución de 1991, como fundamento del Estado Social de Derecho[78] que inspira, entre otros, al sistema de seguridad social y la prestación de los servicios públicos[79]. El principio de solidaridad social impone a los ciudadanos responder con acciones humanitarias frente a situaciones que pongan en peligro "la vida o la salud de las personas"[80], e instituye la ayuda mutua entre los asociados, atendiendo a situaciones particulares que ameriten la intervención a favor de quienes se encuentren en estado de vulnerabilidad manifiesta. No tiene un carácter absoluto y, por ende, puede ser objeto de limitación en función de la eficacia jurídica de otros

---

75 Conforme al Artículo 16 de la Ley 418 de 1997.
76 Según la definición del Artículo 15 de la Ley 418 de 1997.
77 Conforme al Artículo 16 de la Ley 418 de 1997.
78 Constitución Política de 1991, Artículo 1.
79 *Ibid*, Artículos 48 y 49.
80 *Ibid*, Artículo 95, numeral 2.

principios, valores y objetivos constitucionales[81]; con todo, tampoco puede ser desconocido por el legislador en el ejercicio de la libertad de configuración legislativa. Es pues, esencial a la organización política, traza una ruta para la acción estatal y comporta "*un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo*"[82].

Para la jurisprudencia constitucional, en el Estado Social los aportes que realizan los asociados deben contribuir solidariamente a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más desprotegidos de la sociedad, en función de la efectividad de los derechos fundamentales[83]. El deber de solidaridad se materializa por dos vías: a) acción indirecta, esto es, inversión en gasto social (lo cual explica la priorización de dicho gasto) y b) actuaciones directas, mediante la adopción de medidas concretas a favor de personas en situación de debilidad manifiesta, traducidas en programas y planes específicos. En ese orden de ideas, la asistencia a víctimas de la violencia mediante ayuda humanitaria se ubicaría en la modalidad directa de materialización del principio de solidaridad, a través de una política pública particular.

Por su parte, el daño especial es una de las formas bajo las cuales surge la responsabilidad objetiva del Estado, entendida como aquella que no toma en cuenta la culpabilidad del agente como presupuesto para su configuración. Bajo este régimen de responsabilidad administrativa, el ciudadano puede reclamar la indemnización por perjuicios generados a causa de actuaciones estatales, que desbordan las cargas que debe asumir por vivir en sociedad y que, por ende, no se encuentra en el deber jurídico de soportar. El régimen del daño especial tiene por componentes: a) que *la actuación que el Estado despliegue sea legítima,*

---

81 Corte Constitucional. *C-1054 de 2004*. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

82 Sentencia T-550 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández.

83 Se trata de un principio dirigido especialmente a "*intervenir a favor de los más desaventajados de la sociedad cuando estos no pueden ayudarse por sí mismos*". Sentencia T-225 de 2005. M.P. Clara lnés Vargas.

es decir, que se enmarque dentro de la legalidad; b) que se genere el rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas en detrimento de un particular, y c) que se configure un nexo de causalidad entre la conducta *legítima* de la administración y la ruptura en la equidad de cargas, excluyendo así los eventos de ilegalidad de la actuación y falla del servicio[84]. Se trata de un mecanismo que, cimentado en el principio constitucional de igualdad, permite corregir la carga desproporcionada que genera al individuo la satisfacción de necesidades legítimas de índole general y que conviene a toda la sociedad.

No existe evidencia en el diseño jurídico de la Ayuda Humanitaria por Muerte que sugiera que la introducción de la noción de daño especial tuvo la intención de reparar a personas perjudicadas por el rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas, máxime cuando las víctimas de agentes del Estado han sido excluidas de dicha oferta. Ahora bien, la aplicación integral del régimen del daño especial a la distribución de beneficios dispuesta por la Ley 418 de 1997 llevaría a una conclusión inaceptable en un régimen democrático: que las violaciones masivas a los derechos humanos o las infracciones al derecho humanitario son consecuencia de actividades legítimas, enmarcadas en obligaciones legales y necesarias para la consecución del bienestar general.

Las violaciones graves a los derechos humanos, en sí mismas o como hechos consecuentes, no pueden ser tenidas por actividades legítimas. La Corte Constitucional de Colombia ha considerado que, cuando se presentan dichas violaciones, cualquier nexo con la prestación del servicio público por parte de la administración se rompe definitivamente, pues "*existen conductas punibles que son tan abiertamente contrarias a la función constitucional (de la Fuerza Pública) que su sola comisión rompe todo nexo funcional del agente con el servicio*"[85]. Por otra parte, las sumas de dinero administradas por Acción Social en virtud del Artículo 16 de la Ley 418 de 1997, en el evento de violaciones causadas por actores

---

[84] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. *Sentencia del 28 de octubre de 1976*. Expediente 1482.

[85] Corte Constitucional. *Sentencia C 358 de 1997*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

armados al margen de la ley, tampoco pueden ser encuadradas dentro del régimen de responsabilidad estatal por daño especial. Esto se debe a que el requisito de actividad legítima como hecho causante sólo puede tener titularidad –si existe en el caso concreto– en la administración, no en grupos ilegales, de manera que los perjuicios provengan directamente del proceder del Estado y, de nuevo, la omisión por incumplimiento del deber de garantía de los derechos humanos no puede ser tenida por actuación lícita encaminada al bienestar general. Por otra parte, limitar la definición de los destinatarios de los beneficios a eventos de ruptura de la igualdad en las cargas públicas por acciones estatales, presupuesto del régimen de responsabilidad por daño especial, lesionaría injustamente el derecho a la igualdad en relación con el acceso a la asistencia humanitaria.

Por lo anterior, la alusión accidental al daño especial percibido por la víctima colisiona con el sentido fundamental del diseño institucional de AHPM, pensado en clave de atención humanitaria y protección a sectores vulnerables. Por ende, debe ser leída en el contexto de la necesidad de ofrecer asistencia paliativa ante la precariedad que imponen la violencia política y el conflicto armado en la vida de los ciudadanos, sin perder de vista la definición rectora del desembolso, que lo entiende de manera taxativa como asistencia humanitaria.

Otro aspecto que juega en contra de la comprensión de la prestación de AHPM como medida de reparación es la exclusión de responsabilidad prevista en el Artículo 47 de la Ley 418 de 1997[86], según la cual la asistencia que presten las entidades públicas a las víctimas del conflicto armado no implica que el Estado acepte ser responsable por las violaciones. Lo anterior significa que la norma niega explícitamente la posibilidad de que en el arreglo de AHPM se configure el deber de

[86] "La asistencia que la Nación o las entidades públicas presten a las víctimas de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, en desarrollo de lo dispuesto en el presente título y de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por tales actos".

reparar, en cualquiera de sus esquemas –incluyendo el daño especial– y también resta cualquier dimensión de reconocimiento, indispensable a un diseño administrativo de reparación a víctimas. Así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar que el concepto de reparación tiene fundamento en un principio de obligación, "en contraste con un pago ex gratia"[87].

El uso del principio de solidaridad en el diseño de Ayuda Humanitaria por Muerte, derivado de la Ley 418 de 1997 y administrado por Acción Social, no debe entenderse como el desarrollo de un programa administrativo de reparación basado en dicho principio, pues en realidad éste fundamenta a nivel constitucional la asistencia humanitaria, y así se desprende de su desarrollo jurisprudencial. Por el contrario, no hay evidencia, ni en la ley ni en el precedente, que sugiera que el arreglo tiene base jurídica en alguna forma de reparación. Ni el principio de solidaridad, ni el deber de asistencia humanitaria, pueden ser tenidos válidamente como fundamento de la obligación de reparar, no solamente porque se trata de institutos jurídicos autónomos entre sí, que cuentan con una entidad propia, sino también porque no es jurídicamente posible estructurar la reparación sin la presencia de la declaración o el reconocimiento de responsabilidad.

Cuadro No. 4. Fuentes jurídicas de la atención humanitaria a víctimas en Colombia

Norma	Por consagración expresa	Por vía interpretativa
Decreto 263 1993* **(derogado)**	Asistencia humanitaria (Considerando)	Dignidad humana (C-134/93)
	Principio de solidaridad (Considerando)	Igualdad material (C-134/93)
	Derecho a la salud (Considerando)	Derecho a la seguridad social (C-134/93)
		Principio de solidaridad (C-134/93)

[87] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*. OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1, 19 febrero 2008. Párr. 7.

Norma	Por consagración expresa	Por vía interpretativa
Decreto 444 de 1993 (derogado)	Asistencia humanitaria (Art.2)	Principio de solidaridad (C-197/93)
	Principio de solidaridad (Art.2)	Asistencia humanitaria (C-197/93)
	Deber de protección a sujetos vulnerables (considerando)	Principio de equidad (C-197/93)
		Deber de protección a sujetos vulnerables (C-197/93)
Ley 104 de 1993 (derogada)	Principio de solidaridad (Art.19)	
	Daño especial (Art.19)	
	Asistencia humanitaria (Art.19)	
	Deber de protección a sujetos vulnerables (Art.19)	
Ley 418 de 1997 (vigente)	Principio de solidaridad (Art.7)	Principio de solidaridad (C-047/01, T-1001/08 y T-1094/07)
	Deber de protección a sujetos vulnerables (Art.7)	Derecho a asistencia humanitaria (C- 047/01, T-1001/08 y T-1094/07)
	Daño especial (Art.7)	
Acuerdo 005 de 2004 (RSS)	Principio de solidaridad (Art.1)	
	Asistencia humanitaria (Art.1)	

* Relativo específicamente a medidas en salud.

La reglamentación de la Ayuda Humanitaria por Muerte como una suma única de dinero: el Acuerdo 005 y la Resolución 7381 de 2004 de la entonces Red de Solidaridad Social

El Estado colombiano viene entregando beneficios a víctimas de la violencia desde 1993 por medio de la entonces Red de Solidaridad Social y, posteriormente, a través de Acción Social. Ante la falta de objetividad en la asignación de los recursos, a partir de 1999 el monto se estandarizó

en salarios mínimos, pero fue sólo hasta el año 2004 que se expidió una reglamentación completa del procedimiento y los criterios de asignación que hicieron operativo el arreglo institucional[88]. Dicha reglamentación, al igual que su fuente legal, hace uso permanentemente de la noción de asistencia humanitaria como título jurídico del desembolso.

Mediante el Acuerdo No. 005 de 2004[89], la entonces Red de Solidaridad Social fijó los montos por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios a las víctimas de la violencia y autorizó la adopción del reglamento operativo de atención a dicho sector poblacional, materializado en la Resolución 7381 de 2004. En dicho acuerdo, usando como fuente legal el Artículo 16 de la Ley 418 de 1997[90], se establece como monto "de asistencia humanitaria y gastos funerarios por muerte a las familias víctimas de la violencia" la suma máxima de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes *del año de ocurrencia del hecho*[91]. Tratándose de incapacidad permanente, la suma prevista es de *hasta* cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme a una tabla de incapacidades y afectaciones que incluye desde la parálisis total que inhabilite a la víctima para todo tipo de trabajo y la pérdida total de la vista, audición y el habla, hasta la pérdida de algún dedo de la mano o el pie[92]. Así, a través del Acuerdo

---

88 Ver Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social). *Resolución No. 7381 de 2004. Reglamento operativo de atención a víctimas de la violencia.* Disponible en http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2004/45701/r_rss_7381_2004.html

89 "Por el cual se fijan los montos a otorgar por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios de las víctimas de la violencia y se autoriza al señor director general de la Red de Solidaridad Social, para adoptar el Reglamento Operativo de Atención a Víctimas de la Violencia". Publicado en el Diario Oficial No. 45.698 del 11 de octubre de 2004.

90 Art. 16. En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el Artículo 15. Esta ayuda humanitaria será prestada por las entidades públicas así: por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto legal y de acuerdo con las directrices que para el efecto señale su Consejo Directivo […].

91 Red de Solidaridad Social. *Acuerdo No. 005 de 2004.* Artículo 1.

92 *Ibid*, Art. 2.

005, el Consejo Directivo de la entidad dotó de relativa estabilidad los desembolsos con la definición de competencias, procedimientos y montos específicos.

Conforme al Acuerdo 005, las víctimas de hechos causantes de incapacidad permanente ocurridos entre 1997 y 2003 se encontrarían excluidas de la prestación de ayuda humanitaria con base en la tabla de incapacidades. No se conoce la justificación constitucional de esta exclusión reglamentaria, inexplicable no sólo por el inicio de la vigencia de la ley, sino también por el sustancial incremento de las violaciones a derechos humanos a finales de la década de los noventa en Colombia. Ahora bien, pareciera ser que dicha disposición no fue aplicada, pues Acción Social reporta pagos anuales de manera continua desde 1999[93]. En el Artículo 3 del Acuerdo 005 de 2004 se instituye el pago de dos salarios mínimos por concepto de ayuda humanitaria en caso de pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro o amenazas, que se entrega una sola vez por cada hecho. Finalmente, se estipula que la asistencia humanitaria debe ser entregada en estricto orden cronológico, contado a partir del momento en que los documentos exigidos por Acción Social se encuentran completos, siempre y cuando de manera posterior no concurran nuevos beneficiarios o elementos que permitan establecer que el caso se encuentra por fuera de los supuestos previstos en la ley. Al mismo tiempo, consagra la obligación de entrega oportuna y ágil de los recursos, una vez el Ministerio de Hacienda los haya girado.

2. Aspectos operativos del diseño institucional de Ayuda Humanitaria por Muerte

Requisitos y trámite

La ley asigna competencias a distintos actores institucionales en el trámite de Ayuda Humanitaria por Muerte. Así, las alcaldías y personerías

[93] Acción Social. Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia. Gobierno se pone al día con las víctimas. *Boletín*. P.4. Disponible en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1739_plegable_Pago_Victimas.pdf

municipales tienen el deber de elaborar un censo de personas afectadas en su vida o integridad personal y de expedir una certificación individual sobre el particular a los beneficiarios de las personas fallecidas como requisito esencial del reconocimiento de la ayuda humanitaria. La certificación debe contener, como mínimo, la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho[94].

Los personeros atienden las solicitudes de ayuda humanitaria en virtud de sus funciones generales de promoción de los derechos humanos y las remiten a la unidad territorial de Acción Social que corresponda, según el departamento. Esta a su vez debe estudiar la solicitud y aprobarla o denegarla, con fundamento en la ley y el precedente constitucional en la materia. El desembolso está a cargo de la misma entidad, conforme a la obligación presupuestal que le asigna el parágrafo 2 del Artículo 16 de la Ley 418 de 1997.

El orden de entrega se guía por el parentesco. Así, los beneficiarios son el cónyuge o compañero permanente y los familiares en primer grado de consanguinidad ascendente y descendente. Los hijos tienen prevalencia sobre los padres, de manera que el 50% le corresponde al cónyuge o compañero permanente y el otro 50% a los hijos y, en ausencia de estos, ese 50% le corresponde a los progenitores. Cuando la víctima sea soltera y haya sido abandonada por sus padres en la niñez, el familiar más cercano que haya asumido los gastos de crianza tiene derecho a recibir la asistencia, siempre que demuestre el parentesco y la dependencia económica.

Los documentos esenciales, exigidos como requisito para la reclamación de la ayuda, son los siguientes: a) certificación expedida por el alcalde, el comité de prevención y atención de desastres o el personero, en el que se certifique que los hechos se encuentran dentro de los supuestos del Artículo 15 de la Ley 418 de 1997 sin necesidad de explicitar la naturaleza

[94] Art. 18 de la Ley 418 de 1997.

del actor responsable[95]; b) registro civil de defunción; c) fotocopia de la cédula de ciudadanía, certificado de cedulación o acreditación de la representación legal en casos de menores de edad; y d) declaración extra juicio de los receptores de la ayuda sobre desconocimiento de beneficiarios con igual o mejor derecho. Otra condición para la entrega es la existencia de disponibilidad financiera, pues los recursos deben estar apropiados en el presupuesto general de Acción Social[96].

Ahora bien, si la ayuda se entrega por causa de incapacidad permanente, se requiere la certificación expedida por la autoridad competente descrita en los requisitos generales, la calificación de incapacidad definitiva extendida por la respectiva entidad del sistema de seguridad

---

[95] Conforme al Artículo 4.1.1. del Reglamento Operativo de Atención a Víctimas de la Violencia, la certificación debe especificar si los hechos "ocurrieron en atentados terroristas, combates, ataques y masacres o muerte selectiva, por motivos ideológicos y políticos".

[96] Además de los anteriores requisitos, que tienen un carácter general, la Resolución 7381 de 2004 exige otros de tipo particular, conforme a las siguientes reglas: a*) si la víctima era soltera sin hijos,* registro civil, para efectos de demostrar el parentesco con los padres; dos declaraciones extraproceso de personas sin vínculo familiar con la víctima en la que den fe de la soltería y ausencia de hijos de la víctima y copia de la cédula de ciudadanía o registro civil de defunción de los padres, en caso de que hayan fallecido; *b) si la víctima era soltera con hijos*, registro civil de nacimiento de estos; copia de la cédula de ciudadanía de los hijos mayores de edad, si los hubiere; constancia de custodia o representación legal de los hijos menores expedida por la autoridad competente y dos declaraciones extraproceso de personas ajenas a la familia en las que conste que la víctima era soltera y no tenía más hijos reconocidos que los que reclaman; *c) si la víctima era casada con hijos*, registro civil o copia de la cédula de estos; constancia de custodia o representación legal de los hijos menores; copia de la cédula del cónyuge; registro civil de matrimonio; dos declaraciones extraproceso de personas sin vínculos de parentesco, afinidad o civil sobre la vigencia de la sociedad conyugal de la víctima al momento de la muerte, y sobre la ausencia de hijos reconocidos diferentes a los que reclaman; d) *si la víctima era casada sin hijos*, registro civil del directamente afectado; registro civil de matrimonio; dos declaraciones extraproceso que den cuenta del estado civil de la víctima directa y la ausencia de hijos reconocidos, fotocopia de la cédula de ciudadanía o del registro civil de defunción de los padres, según sea el caso y fotocopia del registro civil de matrimonio, junto con la cédula del cónyuge; e) para los casos de *víctima en unión marital de hecho con hijos*, los mismos documentos del evento c, sumados a la incorporación de declaraciones extra juicio sobre la duración de más de dos años de la convivencia; y finalmente, f) si se trataba de una *víctima en unión marital de hecho sin hijos*, se exigen los mismos requisitos particulares del evento d, junto con la declaración extra juicio sobre la duración de dos años de la vida marital.

social[97] y la cédula de los padres, quienes reciben el auxilio en caso de que la víctima directa sea menor de edad. Si se trata de pérdida de bienes, basta la certificación de autoridad competente sobre los hechos y la cédula de ciudadanía[98]. En el supuesto de reclamación de ayuda humanitaria por heridas leves, es preciso el cumplimiento de los mismos requisitos previstos para la pérdida de bienes, más el registro civil de nacimiento con constancia de parentesco, cuando la víctima directa sea menor de edad.

Finalmente, en caso de secuestro o amenazas se requiere una denuncia penal instaurada ante la respectiva fiscalía competente, además del radicado del procedimiento que adelanta esa entidad[99]. La exigencia de denuncia penal para la ayuda humanitaria en caso de amenazas o secuestro resulta problemática, pues en general requerir pruebas de promoción de acciones judiciales para acceder a asistencia humanitaria en contextos de guerra, implica enfrentarse a autoridades judiciales locales que en muchos casos han sido cooptadas o amedrentadas por los actores del conflicto. Existen además obstáculos en función de la condición socioeconómica, el origen nacional, la raza, el género y la edad para que las víctimas accedan efectivamente a la justicia. Esta situación hace que la prueba de denuncia en muchos casos sea un obstáculo insuperable.

Recursos destinados

Entre agosto 7 de 2002 y diciembre 30 de 2008, la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social desembolsó más

---

97 Conforme al Decreto 2463 de 2001, que reglamenta el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez. A dichas entidades corresponde en primera instancia la valoración de pérdida de capacidad laboral por eventos terroristas, conforme a las tablas de calificación del grado de pérdida vigentes al momento de la evaluación. Según el Artículo 50, el procedimiento tiene un costo de un salario mínimo vigente al momento de la solicitud.

98 Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social). *Resolución No. 7381 de 2004. Artículo 4.1.9. Reglamento operativo de atención a víctimas de la violencia*. Disponible en: http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2004/45701/r_rss_7381_2004.html

99 Por disposición constitucional, (Art. 250) la Fiscalía General de la Nación debe investigar los delitos y acusar a los infractores ante los jueces penales, por vía de un procedimiento judicial, de oficio o mediante denuncia.

de 23.987 millones de pesos a título de ayuda humanitaria por lesiones sin incapacidad (2 salarios mínimos legales mensuales vigentes por persona), a favor de 32.343 peticionarios y más de 452.552 millones de pesos a título de Ayuda Humanitaria por Muerte (40 salarios mínimos legales mensuales vigentes por núcleo familiar) con respecto a 35.143 víctimas directas. El departamento donde se ha distribuido la mayor parte de la ayuda humanitaria por lesiones es el Valle del Cauca, con 20,31%. En cuanto a la Ayuda Humanitaria por Muerte, el departamento de Antioquia ha concentrado el 24,63% de la ayuda. En su orden siguen los departamentos de Cesar (7,44%), Norte de Santander (7,16%), Cauca (6,25%) y Nariño (5,64%)[100]. El predominio de Antioquia en las reclamaciones podría explicarse por la intensidad del conflicto armado en dicho departamento y por la existencia de una cobertura relativa de la infraestructura institucional del Estado en algunas de sus zonas.

Cuadro No. 5. Recursos destinados a AHPM por Acción Social entre 2002 y 2008[101]

Departamento	Beneficiarios	Valor	%
Amazonas	1	13.067.610	0,00%
Antioquia	8.847	111.459.928.840	24,63%
Arauca	798	10.506.003.586	2,32%
Atlántico	396	5.051.229.030	1,12%
Bogotá D.C.	141	1.745.707.829	0,39%
Bolívar	1.096	13.675.984.876	3,02%
Boyacá	205	2.606.589.093	0,58%
Caldas	499	6.423.959.634	1,42%
Caquetá	1.197	15.878.962.047	3,51%
Casanare	667	8.793.906.316	1,94%
Cauca	2.227	28.266.471.162	6,25%

[100] Acción Social. Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia. "Ayuda Solidaria a Título de Reparación Administrativa pagada entre agosto 7 de 2002 y diciembre 30 de 2008".

[101] *Ibid*.

Departamento	Beneficiarios	Valor	%
Cesar	2.722	33.665.837.991	7,44%
Choco	293	3.796.827.594	0,84%
Córdoba	678	9.502.779.861	2,10%
Cundinamarca	618	8.110.997.226	1,79%
Guainía	1	15.260.000	0,00%
Guaviare	137	1.840.671.513	0,41%
Huila	907	12.054.515.553	2,66%
La Guajira	922	12.404.168.067	2,74%
Magdalena	1.226	15.322.843.187	3,39%
Meta	1.200	15.884.504.529	3,51%
Nariño	1.824	25.526.748.100	5,64%
N. Santander	2.538	32.389.516.188	7,16%
Putumayo	1.078	14.692.817.570	3,25%
Quindío	79	1.062.496.185	0,23%
Risaralda	194	2.650.583.749	0,59%
Santander	1.201	14.032.681.130	3,10%
Sucre	902	11.250.669.072	2,49%
Tolima	971	12.778.762.533	2,82%
Valle del Cauca	1.543	20.729.861.707	4,58%
Vaupés	17	154.971.514	0,03%
Vichada	18	253.482.870	0,06%
Totales	**35.143**	**452.552.806.172**	**100%**

3. Conclusiones

Esta investigación demuestra que el Estado colombiano, a la par con la dotación a sus instituciones de herramientas jurídicas para hacerles frente a los problemas de orden público, ha tenido cierta preocupación por asistir a las víctimas de actos terroristas, del conflicto armado interno y de la violencia política. Este doble esfuerzo se nota desde la expedición de los decretos legislativos en virtud de la conmoción interior decretada por el Gobierno de César Gaviria en 1992, dirigidos a confrontar la escalada de atentados terroristas en el marco de la guerra contra el narcotráfico y el incremento de las acciones de los grupos guerrilleros por la ruptura de los diálogos de paz. Las medidas de asistencia a las víctimas adoptadas en virtud de la conmoción

interior fueron elevadas a rango legal por la Ley 104 de 1993 y luego desarrolladas en la Ley 418 de 1997. Si bien estas leyes fueron expedidas por períodos de vigencia relativamente cortos (dos años), han sido sucesivamente prorrogadas durante los últimos 15 años.

El principio de solidaridad y el mandato de protección a sectores vulnerables son fundamentos jurídicos recurrentes en el desarrollo del diseño institucional de Ayuda Humanitaria por Muerte, con antecedentes en el Decreto 444 de 1993 y previsto actualmente en la Ley 418 de 1997. Este programa ha sido asociado por vía interpretativa a los principios de dignidad humana, equidad e igualdad material, y evidencia que tanto su base legal como su desarrollo reglamentario y jurisprudencial están pensados esencialmente en clave del deber estatal de prestar asistencia humanitaria a las víctimas, para la satisfacción de necesidades apremiantes derivadas de los efectos del conflicto armado. Se trata entonces de un arreglo institucional de asistencia humanitaria que, por su propia naturaleza, no puede ser asimilado a un programa administrativo de reparaciones y sus beneficios no pueden ser válidamente descontados a título del deber de reparar, puesto que no cuenta con el reconocimiento legal de esta obligación, no se articula con otras medidas de justicia ni efectúa reconocimiento de responsabilidad por las violaciones de las que se pretende ocupar. Por consiguiente, no es un mecanismo de reparación a víctimas y no puede ser equiparado a dicha categoría.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista de su funcionamiento, el sistema de AHPM guarda algunas similitudes con un programa administrativo de reparaciones económicas, pues implica: a) la definición legal y reglamentaria de categorías de víctimas y beneficiarios elegibles y de las prestaciones correspondientes; b) el reparto de una suma de dinero relativamente significativa; c) la exigencia de unos requisitos más o menos flexibles que ahorren a las víctimas las cargas propias de la comprobación judicial; d) la adopción de un procedimiento reglado de resolución de solicitudes; e) el prorrateo de la suma de dinero entregada en función del parentesco; f) la apropiación de recursos financieros estables con cargo al Presupuesto General de la Nación, y g)

la creación de entidades que asuman las competencias propias de la distribución de las sumas de dinero o la asignación de dichas competencias a las agencias estatales ya existentes[102].

Esto significa que la experiencia colombiana de más de quince años de distribución de sumas de dinero entre las víctimas del conflicto armado, es sumamente valiosa de cara al diseño, y sobre todo la operación y puesta en marcha, de programas genuinos de reparación administrativa en el futuro. Obviamente, esto no significa que la ayuda humanitaria en dinero pueda ser válidamente confundida, descontada o tenida por reparación. Por el contrario, los intentos oficiales de asimilar ambas prestaciones equivalen a una violación del derecho fundamental de las víctimas a obtener una reparación justa y adecuada. Asimismo, el cambio sobre la marcha de las reglas de aplicación de arreglos institucionales de atención a víctimas resulta inconveniente para el Estado, pues la variación errática de los títulos jurídicos a nombre de los cuales se asignan las prestaciones envía a las víctimas mensajes contradictorios que no aportan al reconocimiento de su condición y que, por lo tanto, obligan a movilizar para dicho propósito igual o mayor cantidad de recursos a los ya gastados, una y otra vez.

Finalmente, es necesario sortear con inteligencia las intervenciones de los distintos agentes dotados de intencionalidad en el proceso de configuración y aplicación del diseño institucional de Ayuda Humanitaria por Muerte. Las actuaciones de entidades como Acción Social o el Congreso de la República, en muchos casos, dieron lugar a serios desajustes en la implementación del arreglo y en la forma como los operadores lo interpretaron. Es el caso de la actuación legislativa que introdujo el daño especial en la fuente normativa del sistema o la interpretación discriminatoria del Gobierno en cuanto a las víctimas del Estado. Ante esto, cualquier intento de interpretación, aplicación o rediseño del programa debe consultar sus principios rectores.

---

[102] Ver Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones*. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2008, p. 54.

La distribución de Ayuda Humanitaria por Muerte y Lesiones Personales: el caso de las víctimas del municipio de Granada (Oriente antioqueño)[1]

Carlos H. Lozano Acosta[2]

Introducción

En el marco del conflicto armado interno en Colombia, la política de ayuda humanitaria por muerte o lesiones personales aparece como una experiencia valiosa que es preciso examinar en relación con las nuevas políticas de distribución de beneficios a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, bien sea a título de "indemnización solidaria" o en el futuro, a título de reparación. El presente capítulo evalúa -a través de un estudio de caso en el municipio de Granada (Antioquia)- el impacto de dicha política en las personas que han sufrido graves violaciones a sus derechos humanos, e identifica las lecciones derivadas después de más de una década de prácticas gubernamentales en materia de atención a víctimas, con el propósito que futuros arreglos de asignación de beneficios a perjudicados las consideren para ser exitosos.

Esta investigación señala, a través de las experiencias de las víctimas y de los distintos actores involucrados en las etapas de la reclamación de

[1] Agradezco de manera especial a las integrantes de la Asociación de Víctimas por la Vida de Granada (Asovida), en particular, a su vicepresidenta Margarita Morales y a Leidi Diana Valencia del Cinep por su contribución al desarrollo en terreno de la investigación. Además, quisiera expresar mis más sinceros agradecimientos a Catalina Díaz Gómez, quién lidera el Área de Reparaciones del ICTJ Colombia, por su valiosa coordinación metodológica y editorial.

[2] Investigador del Área de Reparaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Programa Colombia.

Ayuda Humanitaria por Muerte o Lesiones Personales (AHPM)[3], los aciertos principales y los obstáculos de la política de atención humanitaria a las víctimas, en sus diversas manifestaciones. La Asociación de Víctimas por la Vida de Granada (Asovida) y su trabajo de promoción y defensa de los derechos de las víctimas del conflicto armado fue crucial en el desarrollo de la investigación, por el papel que la organización juega en el proceso de concienciación a los perjudicados por la guerra en el municipio, y la asesoría que de manera permanente ofrece para las gestiones de reclamación frente a organismos del Estado.

En la primera parte del capítulo se presenta un contexto regional del municipio de Granada y una breve reseña de los principales hechos de victimización o hechos "hito" de la violencia política que han afectado a su población en los últimos años, y a los cuales se dirige la asistencia estatal ya mencionada. En la segunda parte se exponen las impresiones de las víctimas y de los operadores en cuanto a la ayuda humanitaria por muerte y el procedimiento para acceder a ésta. El texto concluye con las lecciones primordiales que se pueden aprender sobre esta modalidad de asistencia a las víctimas.

Metodología

El estudio parte de una investigación cualitativa de carácter participativo, realizada durante el año 2008, que incluyó entrevistas individuales y discusiones en grupos focales. Veinticinco personas residentes del municipio de Granada –entre ellas víctimas y funcionarios del Estado – fueron entrevistadas a profundidad, utilizando un formato semiestructurado[4]. Paralelamente, 110 participantes de las asambleas ordinarias

---

[3] Para efectos prácticos, en el texto se utilizará la sigla "AHPM" para hacer referencia a la prestación prevista por motivos humanitarios en el Artículo 16 de la Ley 418 de 1997 y desarrollada por el Acuerdo 005 de 2004 del Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social). El capítulo *Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia: un estudio normativo* de este libro, revisa en detalle y a profundidad los fundamentos normativos, el alcance y la cobertura de la Ayuda Humanitaria por Muerte.

[4] A excepción de dos de los entrevistados, quienes son defensores de derechos humanos con trabajo en la localidad de Granada.

de la Asociación de Víctimas por la Vida del municipio de Granada (Asovida) participaron en discusiones en grupos focales. De esta manera, se recogieron las impresiones de las víctimas del conflicto armado, de las organizaciones que las acompañan y de funcionarios del Ministerio Público[5] a nivel local, cuyo papel es decisivo en el proceso de asignación de la ayuda humanitaria por muerte o lesiones personales.

El enfoque cualitativo se aplicó bajo un método no estandarizado de recolección de datos, que no pretendió hacer mediciones numéricas y cuyo análisis no fue estadístico. Por consiguiente, los resultados obtenidos no se deben generalizar de manera probabilística hacía una población de víctimas más amplia. Más bien, la intención del estudio fue recoger las impresiones de las experiencias particulares de sus participantes, interpretarlas a fondo y a partir de ellas buscar explicaciones para aspectos determinados del funcionamiento del arreglo institucional de AHPM. Por ello, en algunos apartes del documento se transcriben fragmentos de las entrevistas para soportar distintas afirmaciones[6].

Contexto regional

El municipio de Granada[7] se ubica en el Oriente del departamento de Antioquia[8], en una zona de importancia para la industria de energía en el país, pues produce cerca del 30% de la generación hidroeléctrica que se consume en Colombia. La región es rica en recursos naturales como

---

5 En Colombia, el Ministerio Público es una entidad a la que corresponde la defensa y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, conforme al Artículo 118 de la Constitución de 1991.

6 La identidad de los participantes se mantiene confidencial. Sin embargo, las referencias a las entrevistas transcritas ofrecen algunos datos que contextualizan al lector sobre el género, las condiciones sociales y económicas de la persona consultada, o su posición dentro del diseño institucional.

7 Fundado el 31 de enero de 1807 y erigido como municipio el 12 de diciembre de 1817 por colonos que buscaban establecer dehesas para ganadería en la jurisdicción del municipio de Marinilla.

8 Se compone a su vez de las sub-regiones de bosques, páramos, embalses y altiplano y los municipios de Nariño, Sonsón, Argelia, Rionegro, La Ceja, El Retiro, San Carlos, Cocorná y Marinilla.

aguas, minerales y biodiversidad[9]; es sede de importantes proyectos agrícolas e industriales[10] y se encuentra muy cerca de la autopista Medellín-Bogotá, que une dos de los principales centros urbanos del país. Esto hace que la región sea de interés estratégico para muchos actores y haya sido un escenario particularmente agudo del conflicto armado interno. El Oriente antioqueño registra altas cifras de violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, entre las que se cuentan homicidios individuales y múltiples en persona protegida, desapariciones y desplazamientos forzados, secuestros, siembra de minas antipersonal y actos de violencia sexual, que aún hoy siguen presentándose[11].

Históricamente, en Granada ha existido un tejido social y comunitario fuerte[12] y la mayoría de la población en su jurisdicción es campesina[13]. El dominio de la pequeña y mediana propiedad facilitó la constitución de organizaciones agrarias y la creación de redes de comercialización

---

9 Corporación Autónoma Regional de Rionegro Nare. Disponible en http://www.cornare.gov.co/contenidos.php?seccion=2&id=2.

10 Con presencia de agroindustria de exportación, construcción, manufactureras, hotelería y un activo comercio que representa el 51,77% de las matrículas mercantiles ante la cámara de comercio local. Ver Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. *Análisis comercial, empresarial y regional* (2008). Disponible en: http://www.ccoa.org.co/sitio/analisis_estadistico.php

11 Según la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), durante el primer trimestre de 2008, 113.473 personas fueron desplazadas en todo el país; 17.817 más que en el mismo período de 2007, lo que representaría un incremento del 18% que no se registraba en esa proporción desde 1999; convirtiendo al departamento de Antioquia en el mayor expulsor. Ver http://www.codhes.org/images/stories/pdf/resumen.pdf

12 "El tejido social es entendido como la interacción del entramado de relaciones y vínculos cotidianos en un espacio local y social determinado –como lo es el municipio, la vereda, el vecindario- donde sus habitantes, como actores sociales, aportan procesos de participación, organización, ciudadanía, cultura: saberes acumulados individuales y colectivos, que interactúan en un medio macro social", Conciudadanía, Programa por la paz, Cinep et al. *Entre pasos y abrazos.* Las promotoras de vida y salud mental, Provisame, se transforman y reconstruyen el tejido social del Oriente antioqueño, p. 48.

13 La mayoría de habitantes se dedican a labores de agricultura y conforme al censo poblacional de 2005, tan sólo el 0,3% se considera miembro de un grupo étnico. Ver http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/antioquia/granada.pdf

a pequeña escala[14], así como el fortalecimiento de juntas de acción comunal y asociaciones vecinales. Desde la década de los sesenta y con el impulso de la Iglesia Católica, el cooperativismo cobró fuerza a través de entidades de economía solidaria, que continúan activas en la vida socio-económica del municipio y de la región, y sirven como factores de cohesión social mediante la gestión democrática de los aportes y la participación equitativa en los beneficios económicos.

Granada no fue un territorio afectado especialmente por la violencia bipartidista de los años 50, como lo fue el vecino San Francisco, aún cuando se registraron asesinatos y hostigamientos contra los liberales que en muchos casos terminó en el desplazamiento de estas familias hacia Medellín, dada la hegemonía conservadora del municipio en la época -situación que se refleja claramente en el registro histórico de resultados electorales[15]-. Durante la década de los ochenta, varios frentes de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) se asentaron en el Oriente antioqueño donde intentaron activar su trabajo político con la población de la región[16]. Desde principios de los años noventa, esta guerrilla entró en proceso de declive militar, lo que no significa, necesariamente, la reducción del impacto de sus operaciones sobre los civiles. Con el arribo de los frentes 9 y 47 de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de los grupos paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), alrededor de 1997[17], el conflicto armado se intensificó y las violaciones cometidas contra la población civil se incrementaron de manera dramática.

---

14 Entre ellas la Asociación de Usuarios Campesinos, la Asociación de Ganaderos, la Asociación de Fruticultores de Santa Ana, la Asociación de Mujeres Proyecto La Esperanza y la Asociación de Paneleros.

15 Registraduría Departamental de Antioquia. Ver además http://www.desdegranada.com/noticias.html?x=342

16 Sobre la expansión territorial de esta guerrilla en Antioquia, ver Aguilera, Mario. ELN, entre las armas y la política. En *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

17 Colombia. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. *Estudios regionales: Panorama actual del Oriente antioqueño*. Disponible en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/orienteantioqueno.pdf

La pobreza es una característica pronunciada entre los granadinos: el 43% de la población urbana y el 99,2% de la que vive en zonas rurales se encuentra en esta situación[18]. Tan sólo el 46,4% de las viviendas cuentan con alcantarillado y apenas el 17% de la población alcanza el nivel educativo de básica secundaria[19]. Los proyectos de inversión y desarrollo se han visto afectados por el orden público: el nivel de ingresos ha disminuido por factores como la deficiente infraestructura vial y el conflicto armado, que de acuerdo con el Plan de Desarrollo del municipio para el período 2004-2007, desincentiva las actividades económicas en zonas rurales[20].

Los hechos "hito" de la violencia política en Granada

Al igual que muchos otros municipios, Granada ha sido un escenario particularmente fuerte del conflicto armado colombiano. El 3 de noviembre del 2000, un comando paramilitar de las AUC masacró a 19 personas en la cabecera municipal. El 6 de diciembre de ese mismo año, en una toma guerrillera de las FARC, murieron 15 civiles y 5 agentes de la Policía Nacional y buena parte del centro del pueblo quedó destruido. En el 2001 ocurrió una nueva masacre en la vereda El Vergel, con siete víctimas[21]. Entre 2002 y 2006, la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos documentó 74 casos y 110 víctimas de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la fuerza pública en el Oriente antioqueño, concentradas en los municipios de Cocorná, San Luís y Granada. De estos últimos, Granada fue el municipio más golpeado, con 33 casos y 49 víctimas (44%) en los corregimientos de Santa Ana y Calderas[22].

---

18 Corporación Programa de Desarrollo para la Paz. *Informe regional 2007 territorio Oriente antioqueño*. Disponible en www.prodepaz.org/apcaafiles/ef44a8df5d74-c5e7e790c65453e1a9f6/Informe_Regional_enero_marzo_07.pdf –

19 Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Boletín Censo General 2005 perfil Granada, Antioquia*. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/antioquia/granada.pdf.http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/antioquia/granada.pdf

20 Municipio de Granada: *Plan de Desarrollo 2004-2007*, p. 50.

21 Echeverri Suárez, Lorenzo Tulio. *Granada ayer y hoy*. Medellín, Procesos Gráficos, 2007, p.198.

22 Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Ejecuciones Extrajudiciales: el caso del Oriente antioqueño. *Documentos regionales*, No. 2. Bogotá, 2007.

Según el Observatorio de Minas Antipersonal de la Presidencia de la República, entre 1990 y 2005[23], en Antioquia se presentaron 515 accidentes por siembra de minas antipersonal –practicada esencialmente por las guerrillas- y por municiones sin explotar (MUSE)[24]. Concretamente, en toda la zona oriental hubo 318 víctimas mortales de minas antipersonal y en Granada se registraron 39 entre 1990 y 2006[25].

En el año 2003, 8.200 personas se desplazaron desde el municipio[26]. La población se redujo de cerca de 19.000 personas a aproximadamente 7.000, una disminución de más del 50%[27]. Esto se reflejó en el abandono de tierras y en la reducción del recaudo del impuesto predial, con impacto negativo en las finanzas del municipio[28]. Para el 2006, el proceso de recuperación poblacional reflejaba sólo 7.810 habitantes[29].

23 Colombia. Programa Presidencial De Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Observatorio de minas antipersonal. Ver http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/

24 Según el DANE, el 10,3% de la población de Granada presenta algún tipo de limitación permanente, distinguible en un 10,5% de los hombres y 10,1% de las mujeres. Ver http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/antioquia/granada.pdf

25 Corporación Programa de Desarrollo para la Paz. *Informe regional 2007 territorio Oriente antioqueño*. Disponible en www.prodepaz.org/apcaafiles/ef44a8df5d74-c5e7e790c65453e1a9f6/Informe_Regional_enero_marzo_07.pdf - .P. 57

26 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). *Boletín Codhes Informa*, No. 47. Bogotá, 1 de abril de 2004. Disponible en http://indh.pnud.org.co/files/rec/victBoletinCodhes_47.pdf De otro lado, en el censo de 2005 efectuado por el DANE, el 36,2% de los censados en Granada manifestaron que los cambios de residencia efectuados en los últimos cinco años se debieron a amenazas de muerte. Ver Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Boletín Censo General 2005 perfil Granada – Antioquia*. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/antioquia/granada.pdf .

27 Corporación Programa de Desarrollo para la Paz, *Op. Cit.,* p. 6.

28 Para el año 2003, la administración municipal sólo recaudó el 56% de los recursos proyectados por concepto de impuesto predial, correspondiente a 106 millones de pesos. Municipio de Granada. *Plan de Desarrollo 2004-2007*, p. 17.

29 El Plan de Gobierno de la Administración Municipal para el período 2008-2011 enuncia como objetivo general la reversión de los efectos del conflicto armado, mediante objetivos programáticos dirigidos a la protección de las víctimas de la violencia y la implementación de programas agropecuarios sostenibles, tanto para los desplazados como para las demás víctimas que, de una u otra forma, se ven afectadas por el conflicto armado. Ver http://www.granada.gov.co/

En general, se observa un alto número de violaciones a los derechos humanos en la zona y un patrón sistemático de infracciones al derecho internacional humanitario por parte de todos los actores del conflicto, lo que ha llevado a las víctimas a demandar atención estatal de una forma significativa.

La Asociación de Víctimas por la Vida de Granada y la iniciativa comunitaria de Promotoras de Vida y Salud Mental

Como respuesta a los efectos de la guerra en los habitantes del municipio, en el año 2006 se constituyó la Asociación de Víctimas por la Vida de Granada (Asovida), organización de víctimas campesinas, compuesta principalmente por mujeres que propugnan por la defensa de sus derechos y la búsqueda de la paz. Entre sus actividades, Asovida desarrolla jornadas de capacitación en mecanismos de reclamación de derechos frente a las autoridades del Estado; presta asesoría y acompañamiento de manera informal a los integrantes de la organización en los trámites del sistema de atención a víctimas de Acción Social y forma parte de la Asociación Provincial de Víctimas a Ciudadanos (Aproviaci), que aglutina a las organizaciones de víctimas de la región del Oriente antioqueño[30]. Aproviaci busca generar procesos para que las demandas de las víctimas sean escuchadas y puedan llegar a incidir en políticas públicas, especialmente en los planes locales de desarrollo[31]. Por su parte, Asovida también contribuye en campañas municipales contra el maltrato intrafamiliar y la violencia sexual doméstica.

La experiencia de las Promotoras de Vida y Salud Mental (Provisame) cobró fuerza de la mano de estas organizaciones como una iniciativa comunitaria de apoyo psicosocial[32] que ofrece ayuda emocional para la

---

30 Asociación Provincial de Víctimas a Ciudadanas. *Agenda Pública*.

31 Aproviaci propone una agenda "que recoge las voces y los sueños de muchas víctimas que buscan pasar del dolor a la propuesta", *Ibid*.

32 Conciudadanía, Programa por la Paz Cinep et al. *Entre pasos y abrazos. Las promotoras de vida y salud mental, Provisame, se transforman y reconstruyen el tejido social del Oriente Antioqueño.* 2007, p.67. Disponible en http://www.programaporlapaz.cinep.org.co/sites/propaz.cinep.org.co/files/entre_pasos_y_abrazos.pdf

superación de los efectos de la guerra y se extiende hasta el posicionamiento de las beneficiarias como actoras políticas[33].

Las víctimas de Granada profesan un profundo sentimiento religioso que se expresa en muchas de sus actividades cotidianas y en el ejercicio de la memoria[34]. Sus organizaciones están conformadas, en su inmensa mayoría, por mujeres que comienzan a ser conscientes de la relación entre su condición de género y las vivencias de victimización que la guerra ha traído a sus vidas. Inicialmente, se reconocieron a sí mismas como víctimas debido a la muerte, desaparición o reclutamiento de sus compañeros, padres e hijos, pues los hombres conforman la gran mayoría de víctimas directas de homicidios. Sin embargo, hoy también se reconocen como víctimas de otras formas de violencia, entre ellas el desplazamiento forzado y la violencia sexual en el marco del conflicto armado[35].

En suma, Asovida establece un espacio de empoderamiento para quienes la conforman –en tanto víctimas y mujeres- en la exigencia de sus derechos. No obstante, también puede verse como un agente catalizador para sus integrantes, a través del acompañamiento que les ofrece en los reclamos y los trámites ante el sistema estatal de atención a víctimas de la violencia; aplicando la experiencia acumulada en solicitudes pasadas, y habilitando espacios y asambleas para que, por vía de la citación, los funcionarios locales encargados de la asistencia a víctimas rindan cuentas.

---

33 "Las integrantes de Provisame son víctimas que han avanzado en su recuperación emocional y apoyan a otras en ese camino, al tiempo que experimentan transformaciones subjetivas al tomar conciencia de su condición de mujeres, lo que les permite desafiar los roles tradicionales que les son asignados en la familia y la sociedad, pues con frecuencia se ven avocadas a reafirmar su autonomía para poder participar de los espacios vivenciales y descargarse de las obligaciones en el hogar, o salir de sus territorios domésticos. Conciudadanía. Programa por la Paz Cinep et al. *Op. Cit.,* p. 67.

34 La celebración religiosa del Día de la Inmaculada Concepción el 8 de diciembre, una festividad católica conocida en Colombia como "la noche de las velitas", fue propuesta por Aproviaci como una jornada de "No Olvido". De forma similar, la jornada de la luz de Asovida generalmente va acompañada de una eucaristía.

35 Conforme al último censo poblacional (2005) el 51,6% de las habitantes son mujeres y el 7% manifestó estar en estado de viudez. Ver http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/antioquia/granada.pdf

Percepciones de las víctimas y otros actores principales sobre el diseño y la operación de la AHPM

Los personeros municipales[36] son los "funcionarios enlace" a nivel local entre las víctimas y las oficinas territoriales de Acción Social, entidad del orden nacional. En ejercicio de dicha función, asesoran a las víctimas en cuanto al procedimiento y a sus requisitos, reciben y ordenan los documentos de la reclamación, realizan la remisión a la dependencia local de Acción Social y hacen seguimiento al trámite. Asimismo, los personeros mantienen comunicación permanente con Acción Social y tienen el deber de informar a las víctimas sobre el estado de sus peticiones. Por ende, sus impresiones sobre la ruta administrativa para la prestación de la ayuda humanitaria revisten especial importancia, dado que puede afirmarse que son el "eje" institucional sobre el que gravita el beneficio, a tal punto que su diligencia o inactividad determinan en buena parte la suerte de la solicitud. Mientras que las víctimas muchas veces no comprenden claramente cuáles son los requisitos del trámite y los respaldos documentales exigidos, los personeros suelen identificar los soportes y requisitos "clave" para el éxito de la reclamación, entre los que se encuentran el registro de defunción y la certificación que ellos mismos expiden.

La primera pregunta que suelen plantear los funcionarios que han ejercido la función de personero a las víctimas, es si los hechos fueron cometidos por un grupo armado al margen de la ley. Luego, consideran que se debe indagar por el parentesco, pues de ello dependen los demás documentos exigidos. Una vez allegados los documentos pertinentes, se envía el expediente a la unidad territorial de Acción

[36] Conforme al Artículo 118 de la Constitución colombiana, los personeros municipales ejercen el Ministerio Público a nivel local, consistente en la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de los servidores del Estado. Por su parte, el Artículo 178 de la Ley 136 de 1994 les asigna funciones de divulgación en materia de derechos humanos, la interposición de acciones judiciales de protección de derechos fundamentales, la promoción de la veeduría ciudadana, la recepción y el trámite o el traslado de quejas por violación o amenaza a los derechos humanos y el requerimiento de información concerniente a las autoridades pertinentes.

Social competente –en este caso Antioquia-, que en un lapso de tres o cuatro meses se pronuncia sobre el cumplimiento de los requisitos. Excepcionalmente, Acción Social requiere pruebas adicionales de los hechos, pero en general se atiene a lo que los personeros presentan. Una vez se constata que el desembolso es procedente, en la Unidad de Antioquia la entrega efectiva del dinero puede tardar entre seis y siete meses -aunque en algunos casos ha tomado varios años-, dependiendo de la disponibilidad de presupuesto que Acción Social distribuye anualmente. Con todo, existe la posibilidad que las personas realicen el trámite personalmente, sin mediación de la personería, y en ese caso la entidad se comunica de manera directa con los beneficiarios. En cualquiera de los dos casos, la persona debe indicar una cuenta bancaria donde puede recibir el dinero, preservando una porción pequeña, entregable en efectivo, para el cubrimiento de los gastos que genera la gestión:

> (…) [para efectos del trámite] lo primero es determinar quién es el autor, qué son grupos al margen de la ley, (...) los documentos que me parecen más importantes son el registro de defunción y el certificado que expido como personero, se llama certificado de autoridad competente en donde dice que fue por grupos al margen de la ley dentro del conflicto armado interno que vive Colombia. A nadie le queda duda de que la mayoría de casos que se presentan en el municipio son por grupos al margen de la ley, (...) luego de establecido el autor le pregunto el parentesco, porque según el parentesco se piden los documentos, entonces les tomamos las huellas y las firmas y se manda a Acción Social. Digamos que más o menos entre los hechos y el momento en que la documentación se encuentra completa se pueden necesitar quince días, (…) eso va a Bogotá a la Subdirección General de Víctimas de la Violencia y ellos hacen la gestión de los recursos a través del Ministerio de Hacienda. (…) Acción Social oficia dos o tres veces, [notificando la respuesta a la solicitud] porque muchas veces la persona no se encuentra en el municipio[37].

[37] Entrevista con personero municipal de Granada.

Los funcionarios a cargo del trámite de AHPM ven dicha prestación como un paso positivo en la atención de emergencia a las víctimas de la violencia, pues representa una suma de dinero relativamente significativa que permite solucionar parcialmente las necesidades apremiantes, no obstante la tardanza en el desembolso. A partir del año 2004 se observa cierta modernización en el diseño institucional, lo que implicó una reducción considerable en la duración del trámite, dado que en un principio tomaba varios años y actualmente puede tardar alrededor de cuatro meses. La propia Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social reportó una actualización en los tiempos de entrega que le ha permitido "ponerse al día" con las solicitudes atrasadas[38]. Sin duda, la agilización del procedimiento representa en sí misma una mejora sustantiva en las condiciones de atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos con ocasión del conflicto armado:

> " (…) Yo hago un paralelo por ahí hasta el año 2004, esos trámites eran supremamente lentos y demorados, la persona se podía demorar tres o cuatro años en llegarle la ayuda humanitaria, pero últimamente me parece que Acción Social ha tomado los correctivos necesarios y en realidad sí es mucho más ágil, a partir del momento en que ellos nos envían una respuesta anunciando que la documentación está completa, yo digo que han mejorado bastante y hay un afán porque esas ayudas humanitarias lleguen rápido. (…) Antes, cuando había una muerte por un grupo al margen de la ley, las personas no recibían un centavo. Con la vigencia de la Ley 418 al menos las personas reciben algo, una ayuda, poco o nada pero al menos reciben algo (…) pienso que el programa ha sido efectivo y de pronto ha ayudado en algo a las personas que han perdido un ser querido"[39].

Por su parte, las víctimas tienen apreciaciones diversas frente a la prestación. Algunas de ellas dan cuenta de una experiencia llena de

---

[38] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia. *Gobierno se pone al día con parientes de las víctimas*. Disponible en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1739_victimas_plegable3_lectura.pdf.

[39] Entrevista con personero de Granada

obstáculos, mientras otras relatan un trámite más o menos expedito. En ambos casos, los beneficiarios relacionan dicho procedimiento administrativo más con la personería municipal que con Acción Social; y derivan de la atención que ésta les presta su valoración sobre la calidad de la ruta, a tal punto que atribuyen a la entidad local tanto las ventajas como los desaciertos en la gestión de la ayuda, le sean o no imputables. En principio, esto podría resultar paradójico, pues en estricto sentido es Acción Social quien conoce de la petición, le da resolución, apropia los recursos y los desembolsa, de manera que la personería tan sólo intermedia en el procedimiento. Los casos en los que las víctimas granadinas elevan la solicitud directamente a Acción Social no son frecuentes, pues el conocimiento de las vías de reclamación, que se difunde comunitariamente, se limita a la comparecencia en la oficina del personero. Por otra parte, dado el alto número de víctimas que se presentaron –y siguen presentándose- en el municipio de Granada, y teniendo en cuenta que las víctimas deben desplazarse hasta Medellín para recibir la suma de dinero, la personería municipal estableció la buena práctica de coordinar con la unidad territorial de Acción Social un horario fijo en el que la entidad atiende a las víctimas de Granada. La personería también gestionó con la administración municipal para que sea ésta quien asuma los gastos de transporte[40].

Percepción de las víctimas sobre la prestación de la ayuda humanitaria en dinero y su conciencia sobre el derecho a la reparación

Las víctimas consultadas entienden perfectamente cómo las violaciones graves a sus derechos empeoran significativamente sus condiciones de vida y establecen con claridad un vínculo entre ambas cosas. Advierten que las violaciones les han acarreado traumas psicológicos, desarraigo, problemas de salud, incapacidad laboral, deserción escolar y, sobre

[40] "Yo les contrataba un bus o dos buses o una busetita o cualquier cosa y cuando hacen la entrega en tal fecha, yo hablaba con los funcionarios. Yo llego con la gente de Granada a tal hora, eso eran unas filas inmensas que usted ha visto pero también uno tiene que salir, todo no lo puede hacer Acción Social. Yo me voy de Granada a las siete, es decir que a las nueve estoy con el grupo, entrábamos en un momentito". Versión de ex personero de Granada.

todo, precariedad económica, agravada en un contexto de pobreza generalizada[41]. Las víctimas no siempre tienen plena consciencia de los derechos a la reparación y a la asistencia humanitaria de los que son titulares, y con frecuencia leen las medidas estatales de asistencia como actos de benevolencia y conmiseración.

En principio, la idea de un derecho a la reparación parece ser un discurso alejado de la cotidianidad de muchas de las víctimas de Granada, a pesar del carácter sistemático de las violaciones en la zona y de los esfuerzos de las organizaciones sociales y de derechos humanos por posicionar el tema en el escenario político local[42]. Buena parte de los entrevistados manifestaron que no conocían dicho derecho, no obstante, la presencia de la noción de reparación en los talleres y las capacitaciones relacionadas con derechos humanos en las que han participado.

Ni las víctimas que solicitan la AHPM ni los funcionarios que le dan curso a la petición entienden que se trata de reparación. Ni el procedimiento ni los desembolsos son percibidos como una acción reparadora; los funcionarios que median las solicitudes tampoco transmiten dicho mensaje a las víctimas. Definitivamente, esta prestación no se asocia con el derecho a la reparación, pues el lenguaje mismo que envuelve todo el procedimiento es el de ayuda humanitaria y solidaria.

Pese a lo anterior, en la discusión acerca de las vías posibles para recuperarse de los efectos de la guerra (y al responder a una pregunta específica en este sentido), algunas de las víctimas entrevistadas se inclinaron a identificar la reparación con medidas tales como la

---

41 *"La gente se pega de cualquier medio buscando una tabla de salvación, la gente está desesperada, porque además es gente muy pobre y eso nos lo comentan en las personerías, las alcaldías, las asocomunales. En las audiencias que convoca la CNRR [Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación] si les garantizan el almuerzo y el refrigerio, sólo por eso la gente va, en un fin de semana son como 300 o 400 personas en municipios del Oriente [antioqueño]"* Entrevista con abogado de una ONG en Medellín.

42 Vale la pena anotar que Asovida ha jugado un papel de primer orden en el proceso de difusión de los derechos de las víctimas, al punto que la mayoría de las personas entrevistadas reconocen dicha organización como fuente principal o exclusiva de la información sobre la materia.

atención psicosocial, el esclarecimiento de la verdad y el acceso efectivo a vivienda, como se expone a continuación.

La atención psicosocial es una medida que responde de manera específica a las secuelas del conflicto armado, en ocasiones difíciles de desagregar de un contexto de violación sistemática de derechos sociales. Las prestaciones en dicha materia permiten generar condiciones para que las personas lleven el duelo, afronten su dolor y retomen la dirección de sus vidas. Algunas víctimas sienten que el Estado abandonó la atención a los traumas psicosociales y que es necesario proveer dicha atención en forma de reparación:

> Creo que el Estado está muy preocupado en el aspecto de indemnización, eso está bien, pero la gran falencia es la situación psicosocial, la gente sigue teniendo muchos traumas, yo creo que el Estado debe ponerse más activo con eso[43].

Para algunos de los granadinos perjudicados por la violencia política, el esclarecimiento de la verdad es otro de los componentes que suele asociarse con la noción de reparación. Los entrevistados manifestaron que se sentirían reparados si se establece la verdad de lo ocurrido y se "limpia" el buen nombre de sus seres queridos, en muchos casos acusados de ser auxiliadores de grupos armados:

> Pues yo digo que el derecho a la reparación es que uno supiera por qué lo mataron a él [la víctima directa], además así uno se siente como reparado por qué eso es una cosa muy incierta,(…) uno dice ¿por qué?, porque uno no sabe por qué sería, y si uno supiera por qué lo mataron a él, se siente uno reparado, porque qué gracia cosas materiales y el nombre de él ensuciado, como que se siente más reparado y con más tranquilidad, porque las cosas materiales no compensan (…)[44].

---

43 Entrevista con madre cabeza de familia y líder de Asovida.
44 Entrevista con víctima jefa de hogar, residente en el casco urbano.

Otro aspecto con el que las víctimas tienden a relacionar la idea de reparación es la adquisición de vivienda. En contextos de pobreza pronunciada como el de Granada, contar con una solución habitacional definitiva parece ser un beneficio de enorme valor en la subsistencia diaria, pues evitaría gastar en arriendo, uno de los rubros más altos del presupuesto familiar, y contribuiría significativamente a la estabilización socioeconómica:

> Yo digo que reparación es que le hicieran a uno solicitud para casa, porque uno con una casa a nombre de uno, es diferente, [también] los hijos que ya tienen organizada su vida necesitan su casa, (…) porque como desplazados y víctimas de la violencia, es muy duro estar pagando arriendo[45].

Finalmente, dado que la problemática de la desaparición forzada de personas es particularmente aguda en la localidad, las víctimas le dan especial importancia a la recuperación de los cuerpos de sus seres queridos cuando han sido objeto de este tipo de victimización. A pesar de que la ubicación y la entrega de los restos mortales pueden actualizar el dolor, a la larga, representa un punto de partida para el duelo y la aceptación de la ausencia, comúnmente asociados a diversos ritos religiosos y comunitarios:

> (…) yo le decía [:] Luisa, usted al menos encontró a su esposo, le dio cristiana sepultura, pero mire el mío, no sabemos dónde está, yo no puedo asimilar que Efraín no está, mientras que Álvaro está en un cementerio, que le puede rezar un ánima, que le puede poner unas flores y toda esa cantidad de cosas, a [su esposo] lo recogimos, a Efraín no (…) porque eso es muy doloroso uno ir a visitar el cementerio y saber que ahí no están los restos (…)[46].

---

45 Entrevista con madre cabeza de familia, víctima del conflicto armado.

46 Entrevista con integrante de la Asociación de Víctimas de Granada. (Los nombres son ficticios para proteger la identidad de las víctimas).

Percepciones sobre la atención

En el trámite de AHPM toman parte de manera protagónica los personeros, pero también lo hacen los funcionarios de las fiscalías a nivel local, los agentes departamentales de Acción Social y excepcionalmente, las autoridades de policía. La intervención de la Fiscalía es atípica y en muchos casos problemática, dado que exige requisitos legales adicionales, independientes al trámite de beneficios por muerte como la presentación de una denuncia penal, y en ciertos casos puede contribuir a la revictimización como veremos más adelante. De otro lado, la Ley 418 de 1997 no atribuye competencia alguna a la Fiscalía en la asignación de AHPM. La exigencia de actuaciones judiciales o la valoración de elementos probatorios provenientes de dichas actuaciones, resulta extraña al procedimiento de reconocimiento y distribución de ayuda humanitaria en sede administrativa.

De una víctima a otra varía el grado de satisfacción con la atención prestada por parte de quienes ejercen funciones públicas relacionadas con AHPM. Si bien, algunos manifiestan estar conformes con el papel de las autoridades, muchos otros dan cuenta de diversas formas de atención inadecuada. De acuerdo con lo expresado por las víctimas entrevistadas, las fallas en la atención pueden clasificarse en cuatro grandes categorías: acciones de discriminación, falencias en el suministro de información sobre la procedencia del trámite y su estado, exigencia de requisitos no previstos en la ley, y valoraciones improcedentes sobre la responsabilidad penal de la víctima directa.

En cuanto a la primera categoría, en Granada se presentaron varios casos en los que las víctimas fueron desatendidas de manera inexplicable, cuando evidentemente cumplían con todos los requisitos. Al parecer, el funcionario a cargo se negaba a dar curso a las peticiones de ciertas víctimas, mientras que en el caso de otras, incluso se dirigía hasta la residencia de los afectados para asesorar el inicio de la reclamación. La diferenciación en el trato parece obedecer a razones de tipo personal sobre los potenciales beneficiarios y sus familiares fallecidos. Por consiguiente existe un defecto de diseño institucional, el cual confiere

al personero un margen de discrecionalidad demasiado amplio para definir a cuáles víctimas asiste, sin que parezcan funcionar mecanismos administrativos o disciplinarios para prevenir y sancionar su conducta[47]. Esta situación se torna más grave al advertir que, ante la negativa del personero, los perjudicados desisten de la reclamación, pues desconocen que la pueden solicitar directamente ante Acción Social.

> …el personero[,] como a los ocho días de que mi hija fue asesinada, subió a mi casa, me dijo que hiciera los trámites para que me dieran la ayuda humanitaria (...) ya comenzamos a gestionar, a pedir los documentos, él me colaboró [,] así fue como me dieron una ayuda de once millones, [me enteré del trámite porque] él subió a mi casa, él me buscó, me parece que fue como a los ocho días, él me animó y me colaboró mucho para hacer la papelería (...)[48].

> …luego, [de la ejecución de mi hijo] fui a la personería a denunciarlo y el personero no me quiso atender, me respondía con groserías y no me atendía, [me decía que la reclamación] no tenía lugar, él le ayudaba no al que necesitara la ayuda sino al que a él le diera la gana de ayudar. Entonces a mí se me cerraron las puertas (...) [con el hijo desaparecido] tampoco [me asesoraron] no pude venir a la personería, tampoco me quiso prestar ayuda de nada. (...) Me dijeron, hay que ver cómo se desapareció, (…) me tocó decirle si usted no me va a atender me voy para la oficina de derechos humanos en Medellín. Y fue de la única manera que me atendió, pero de mala gana. (...) De pronto así últimamente, no me acuerdo bien de la fecha, hubo una exhumación de cadáveres por allí para la zona de Argelia, le dije al personero que yo tenía ganas de ir a ver si de pronto el hijo mío estaba por ahí. Él me dijo no tiene que ir por allá, tiene que ir donde lo tienen, yo le dije si supiera donde lo tienen no estaba acá, (…) mejor dicho no me quisieron atender, muy antipático, que eso no sale, que la ayuda no llega, yo le dije

[47] Según el Artículo 182 de la Ley 36 de 1994, los personeros municipales responden disciplinariamente ante la Procuraduría General de la Nación.

[48] Entrevista con madre de joven asesinada.

> pero cómo a otros sí les va a llegar, porque va a ser uno tan de malas pues, y así me quedé (…)[49].

> Ellos [los personeros] deciden a quien se la dan y a quien no, a quien le hacen el trámite y a quien no, pues como son los mismos personeros los que hacen esa labor, entonces también tienen como preferencias, las comunidades también han denunciado eso"[50].

De acuerdo con las explicaciones de las víctimas entrevistadas, algo similar ocurre con la atención humanitaria de emergencia en especie para personas en situación de desplazamiento[51], gestionada a través de la Alcaldía y agenciada por la Personería. Inclusive, se hizo entrega de las existencias a personas que, si bien tenían dificultades económicas, no ostentaban la condición de desplazados:

> Bueno, a mí me estuvieron colaborando por tres meses con un mercado, pero no me acuerdo si era Acción Social o de quién fue, me lo entregaba el personero. Yo no me había desplazado, pero como en esa época estábamos tan mal y muchos que se habían desplazado no habían regresado, entonces nos los daban a los que estábamos acá y como estábamos mal, nos ayudaban[52].

Con frecuencia, las víctimas expresaron no recibir información acerca de los requisitos del trámite y de su estado, lo que genera un malestar evidente ante la precariedad de su situación. Además, se les exigen requisitos adicionales, no necesariamente consagrados en la ley, para la entrega de ayudas, o se realiza una interpretación de su condición actual que imposibilita un reconocimiento en materia de violación a sus derechos:

---

49 Entrevista con campesino, padre de un joven desaparecido y de otro ejecutado extrajudicialmente.

50 Entrevista con defensor de derechos humanos con trabajo en el municipio de Granada.

51 Prevista por el Artículo 15 de la Ley 387 de 1997: "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

52 Entrevista con residente en la localidad de Granada.

> (…) y además, a eso se suma que ni las víctimas -y me atrevo a afirmar, que a veces, ni los funcionarios públicos- tienen claridad sobre todos esos procedimientos. Las víctimas van y llenan formularios de toda clase y los mismos funcionarios a veces reconocen que no tienen claridad de eso en qué va. Las víctimas muchas veces creen que únicamente es sólo llenar el formulario, como esperar el turno para que les llegue algún dinero"[53].

> Para el estudio en el trayecto de un año [sic] me decían que uno tenía derecho a no pagar matrícula, nada mas por el hecho de que uno fuera víctima; en ese colegio me decían, pero es que con un año ya uno no es víctima, ¿cómo así? Después de no estar en el pueblo de donde uno era, cómo no va a ser uno víctima, según eso uno no tenía derecho a nada, de acá de Granada me desplacé en la masacre del 3 de noviembre, (...) los funcionarios de allá [se] mantienen tan ocupados y tan elevados que contestan cualesquier cosa y no piensan al contestarle a uno (...)[54].

De acuerdo a lo que refieren las víctimas, algunos funcionarios revictimizan a los reclamantes al hacer valoraciones sobre la responsabilidad penal de sus seres queridos asesinados o los móviles de la violación, utilizándolas como excusas para la supuesta improcedencia del trámite o para obstaculizar el curso a los procedimientos de atención humanitaria. En otros casos, activan los trámites basándose en sus propias opiniones sobre la pertenencia de las víctimas a grupos armados:

> Hice la denuncia penal en la Fiscalía de Santuario y allá me dijeron que si lo habían matado era porque mi esposo era guerrillero. (...) Cuando fui a declarar a la Fiscalía por el asesinato de mi esposo, me preguntaron si él era guerrillero, y eso quedó ahí en la declaración. Yo les dije que si él hubiera sido eso, yo no les estaría dando la cara en ese momento. (...) En la Fiscalía me dijeron que no tenía derecho a recibir los diez millones porque mi esposo era guerrillero (...)[55].

---

53 Versión con defensora de derechos humanos participante en grupos focales.

54 Esposa de víctima de homicidio en persona protegida.

55 Mujer campesina, esposa de víctima de ejecución extrajudicial presentada como muerta en combate.

> (…) lógicamente cuando el Ejército mataba personas. Por ejemplo un caso de un señor que se la pasaba a media caña [ebrio] cogiendo café, la guerrilla se metió a su casa, el ejército recogió (sic) los cuatro guerrilleros y se lo llevaron también a él. Yo sabía que él no era guerrillero, y por eso yo le hice el certificado[56].

Las percepciones de defensores de derechos humanos y miembros de organizaciones de la sociedad civil acerca de las actitudes de los funcionarios públicos involucrados en el trámite de AHPM no se forman exclusivamente por las experiencias derivadas de su involucramiento en dicho procedimiento. De hecho, se nutren además de las impresiones que se llevan del sistema de atención al desplazamiento forzado, también administrado por Acción Social. Así, el contacto con la estructura institucional de asistencia a víctimas desplazadas, en algún grado, condiciona la valoración que se tiene de las prestaciones de ayuda humanitaria con base en la Ley 418, gestionadas principalmente por la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia y las unidades territoriales de Acción Social:

> "Personalmente nunca voy a Acción Social, me parece que son la buena expresión de lo malo de este Estado, fuera de la violencia de Estado, son corruptos, negligentes, perversos con las víctimas. Aquí en la unidad [territorial] la gente acudía a las personerías y les decían que es Acción Social quien se niega a hacer esos reconocimientos por ayuda humanitaria. (...) La gente piensa que el funcionario público que lo debe atender no lo está atendiendo para darle atención a su problemática, para reconocerle su condición y sus derechos, sino que la está atendiendo para darle una colaboración (...)"[57].

En general, los obstáculos al acceso efectivo están estrechamente vinculados con el margen amplio de discrecionalidad de los operadores del sistema y con la falta de funcionamiento de los mecanismos disciplinarios. Una

---

[56] Entrevista con ex personero municipal.
[57] Versión de participante en grupos focales.

solución plausible es afinar la reglamentación existente para explicitar el carácter obligatorio de la orientación y asesoría por parte de la personería hacía las víctimas, y para crear un registro de todas las peticiones de AHPM que se hagan a nivel local, sean procedentes o no, logrando que la decisión sobre la remisión por parte de los personeros sea un acto motivado.

Duración y término del trámite

El plazo legal para presentar la solicitud de la AHPM es de un año a partir de los hechos. Acción Social ha aplicado este plazo de manera estricta en la resolución de las peticiones provenientes del municipio de Granada. Por este motivo -y con el propósito de interrumpir la prescripción del término-, los personeros del municipio adoptaron la práctica de iniciar oficiosamente la solicitud de aquellos beneficiarios, que por la actualidad de su dolor, se niegan a comenzar el procedimiento. Una vez los familiares deciden activar el trámite, con la solicitud ya presentada, sólo es necesario el aporte de los documentos restantes:

> Con lo que tiene que ver con el programa de víctimas de la violencia inmediatamente hay que hacer los trámites [así que yo muchas veces los hago] a espaldas de ellos, pues en ese momento no quieren hacer ningún tipo de trámite, pero más adelante sí los quieren hacer, entonces yo mando algún documento para interrumpir la caducidad, algo adelantado, porque los términos que establece la ley son muy perentorios y muy cortos, el término de un año, [con eso] Acción Social sí es muy preciso. Ellos verifican registro de defunción, estado del proceso y establecen que si ha pasado más de un año, no reconocen ningún tipo de ayuda. Uno ahí sí tiene que gestionar mucho con la gente, porque en principio las personas son reacias a adelantar los trámites, de pronto uno hace los trámites a espaldas de ellos, pero en beneficio porque uno sabe que después de que pasan ese trauma de la muerte de un ser querido ya están de pronto interesados en iniciar los trámites[58].

[58] Entrevista personero municipal de Granada.

> Yo que hacía mínimamente para que ese año no se nos venciera, mandaba aunque sea [sic] el registro civil de defunción, entonces la señora a los dos años o a los tres, uno le ruega otra vez le dice que intente hasta que la señora toma la decisión que sí (...)[59].

Inicialmente, la práctica institucional de Acción Social ocasionaba que los desembolsos en materia de beneficios por muerte tardaran varios años, lo que desdibujaba la naturaleza inmediata de cualquier medida de atención humanitaria. Los datos recogidos revelaron que la duración de la etapa comprendida entre la petición y la entrega de los recursos, al principio, oscilaba entre los dos y los cuatro años:

> El trámite se demoró casi los dos años, [me enteré de que los recursos habían llegado porque] la personería me informó que estaba el dinero en la Red de Solidaridad listo, que me preparara para ir a hacer las vueltas a la Red de Solidaridad allá en Medellín, él [personero] ahí mismo me informó, fuimos a Medellín, yo tengo que agradecerle a él mucho (…) él fue conmigo a la Red de Solidaridad porque uno como campesino no sabe dónde quedan las entidades para ir, o con quien puede hablar[60].

> Yo inicié el trámite para que me dieran la ayuda por la muerte de mi esposo. Por eso recibí diez millones de pesos, que me los entregó el personero de Granada. El trámite se demoró alrededor de tres años y fue muy duro recibirlo porque el dinero no repone la pérdida de mi esposo. Me dijeron en la personería que me iban a dar diez millones más[61].

Con la reestructuración del procedimiento de AHPM, las víctimas sintieron una mejora importante en los tiempos de entrega, que ajustó un poco más el desembolso a la función humanitaria asignada por la ley, al dotarlo de algún grado de inmediatez:

---

59 Entrevista ex personero municipal de Granada.
60 Entrevista con microempresaria campesina, víctima del conflicto armado.
61 Entrevista con mujer campesina, esposa de víctima de ejecución extrajudicial presentada como muerta en combate.

> Después me parecía muy inoportuna la situación, porque [a] la gente [al] ser querido [se] lo mataban en el 2000 y les estaban entregando plata en el 2004, a los cuatro o cinco años cuando ya los muchachitos crecieron, cuando uno como que medio ha salido del estallido y se ha vuelto como a medio ubicar. (....) Yo lo que criticaba inicialmente era esa demora tan aterradora del Gobierno, el Gobierno en que se justificaba, probaba por estadísticas y tenía un tope de muertes que podían suceder en determinado tiempo, [partidas presupuestales anuales limitadas] pero eso se le reventó y no tenían la posibilidad y pagaban muy a cuenta gotas. (...) Pienso que a partir del 2004 cambió mucho la situación (...)[62].

> (…) la plata [tardó] como 2 o 3 años, uno llamaba a saber qué pasó pues con el caso, que sí necesitaba más papeles, (…) cuando ya dijeron que no, que la papelería ya estaba completa, y después una vez llamamos y nos dijeron que eso ya está en personería de Granada, que ya para que vayan tal día a Medellín, es un trámite que a unos se le demora, a otros 2, 3 hasta 4 años, (...) nosotros llevamos hasta desayuno, porque esos gentíos, eso era con fila[63].

> Mi cuñada fue la que empezó a hacer esos trámites y ya a los 15 días, que tenía un poquito de ánimo, ya fui y terminé de hacer los papeles y me dieron como al año y medio la plata[64].

Aunque ninguno de los entrevistados demostró conocer la flexibilidad del término de reclamación por causa de fuerza mayor introducida por la Corte Constitucional[65], algunas personas valoraron negativamente la rigidez en la aplicación de los términos:

---

62 Ex personero municipal de Granada.

63 Entrevista con viuda, jefa de hogar, integrante Asovida.

64 Entrevista con cónyuge de víctima de homicidio en persona protegida.

65 Mediante sentencia C-047-01 del 24 de enero de 2001, con ponencia de Eduardo Montealegre Lynett, el tribunal sostuvo que el término legal de un año para acceder a la ayuda humanitaria, "debe contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud".

> ¿Qué critico de la ley?, me parece aterrador, que luego de un año usted no pueda reclamar, es decir se cambia el móvil político, el móvil social, por el hecho de que la persona no haya podido presentar la solicitud, no solamente para la AHPM, sino para el desplazamiento forzado, para la pérdida de bienes, (...) la ley dice que es un año y Acción Social no puede hacer nada, [quizás] si reformara la ley[66].

En suma, las apreciaciones sobre tiempos de desembolso varían en función a distintos periodos (antes y después del año 2004), atribuibles a los ajustes de gestión en el interior de Acción Social. De cualquier modo, la distancia relativa entre la reclamación y la entrega, que en el mejor de los casos es de cuatro meses, disminuye el impacto humanitario de las medidas, pues se trata de un período largo en el que las víctimas no cuentan con apoyo económico para enfrentar necesidades urgentes. Con todo, las víctimas y los funcionarios que las asisten perciben con claridad el esfuerzo por hacer más eficiente la entrega en términos de tiempo, pues los beneficiarios comparan sus casos con los de familiares y amigos. De otra parte, la aplicación estricta del término de un año fue objeto de reparos entre los entrevistados, que lo ven como un obstáculo de acceso que no consulta la precariedad de sus condiciones reales.

Requisitos y complejidad del trámite

En materia de requisitos y complejidad del trámite, las víctimas ofrecieron opiniones diversas, pues si bien en algunos casos tuvieron acompañamiento más o menos permanente por parte de Asovida y de la personería, les resultó muy difícil la comprensión del procedimiento, lo que les generó inquietud aún cuando la solicitud marchara en orden. En otros casos, las víctimas, sumidas como están en la pobreza, se enfrentaron a costos económicos de la reclamación que excedían su capacidad de pago, agravados por el desorden interno de las entidades que surtían el trámite:

---

66 Entrevista con ex personero municipal de Granada.

> Me pareció un trámite difícil, porque uno llenaba la documentación y luego le decían que no, que faltaba otro papel, luego que otro, decían que no había llegado a Bogotá, luego que esperara, como mucha demora, no sé si fue falta de gestión o qué, pero sí fue bastante demorado. Lo devolvían de donde el personero lo enviaba, que faltaba otro, y para uno estar costeando fotocopias y cosas le queda a uno muy difícil porque uno tiene que andarse consiguiendo el dinero prestado para conseguir los documentos[67].

> (…) yo traía café para acá y mi mamá me decía, mijita hay unos papeles que están valiendo tan caros, yo traía el café y vendía el café y le daba a ella, (…) lo poco o mucho que trabajé por allá fue para hacer papeles [,] (...) a mí me tocaba traer papeles hasta de San Carlos que sí es un camello bajar hasta por allá a ese pueblo (…)[68].

Por su parte, los operadores estatales involucrados en el trámite dan cuenta de una simplicidad relativa en la gestión, en la medida en que dicen guiarse por el principio de buena fe. Esta aproximación les da un margen de maniobra significativo en el cumplimiento de los requisitos y la acreditación de las calidades exigidas por la ley, al tiempo que facilita significativamente la ruta institucional para obtener la prestación, aunque reconocen las vicisitudes propias de dicho trámite:

> En principio Acción Social es muy laxa, en el momento en que usted manda uno o dos documentos, manda la documentación y con eso frena el término de un año, digámoslo así que interrumpen esa caducidad de un año. (...) Sobre todo en el programa de atención a desplazados sí tenemos que recurrir a la tutela, pero en el programa de víctimas de la violencia no tanto, (...) lo que sucede es que muchas veces Acción Social exige minucias, en cuanto a los documentos, entonces un documento que porque la cédula está borrosa, entonces vuelve y la exige, entonces es otro nuevo trámite, o que de pronto en un registro pueda haber un número equivo-

---

[67] Entrevista con víctima residente en el casco urbano de Granada.
[68] Viuda ama de casa con hijo menor, educación básica, integrante de Asovida.

> cado, entonces frenan el trámite, (...) porque como ese trámite es un trámite administrativo que tiene dos ventajas, uno que no tiene que demostrar ningún tipo de prueba, simplemente acreditar unas calidades y ya, pero no tiene que acreditar una prueba en cuanto a los hechos y tampoco tiene que demostrar la ocurrencia del daño, ya está demostrado (...) no hay que certificar nada, simplemente el parentesco y otros documentos. La desventaja es el tope"[69].

La coordinación entre entidades del Estado es otro aspecto clave para la suerte de las reclamaciones. La unidad territorial de Acción Social en Antioquia trabaja de cerca con las personerías municipales del Oriente antioqueño y éstas a su vez coordinan entre sí, particularmente para la obtención de documentos en las localidades cercanas, pues es muy frecuente la migración de las víctimas entre los municipios de la región:

> Uno le ayuda a las víctimas a sacar los documentos, hay otros que toca oficiar a otros municipios, de todas maneras hay otros compañeros personeros con los que hay mucha coordinación, por ejemplo cuando los padres o los familiares no son de este municipio, entonces hay que conseguir registros o partidas de matrimonio que hay que conseguir en otros lugares, con los otros compañeros había coordinación para ello (...)[70].

Acción Social implementó un formato para la recolección de información que antecede a la reclamación, actividad que realizan los funcionarios del Ministerio Público a nivel local y que incluye especificaciones para obtener datos relacionados con los hechos, las condiciones de la víctima, los documentos que se anexan como soporte de las pretensiones y el posible responsable:

> (…) lo que pasa es que en Acción Social es diferente el formato que se llena para actores armados ilegales, la primera hoja es de identificación de la persona que denuncia, la segunda hoja es de la

---

69 Personero municipal de Granada.
70 *Ibid.*

> víctima y la tercera respecto al victimario. En esta sí nos preguntan y nos dicen a qué grupo pertenecía presumiblemente y quién fue. En cambio en los certificados que se expiden para Acción Social no preguntan actor armado, muy al arbitrio del personero. La minuta [formato] es la siguiente: el suscrito personero municipal hace constar que la persona tal [,] identificada con cédula de ciudadanía tal [,] falleció víctima del conflicto armado interno en el paraje, pero no tengo que mencionarle que fue el ELN, que fueron las FARC (…)[71].

En un primer momento la complejidad del trámite en Granada se vio marcada por la exclusión de víctimas de homicidios individuales, derivada de la interpretación institucional de los supuestos previstos en la redacción original de la Ley 418 de 1997. El texto legal incorporaba una lista de supuestos fácticos que no incluían expresamente los homicidios en el marco del conflicto armado cometidos individualmente, pues en cuanto a este tipo penal, la norma sólo se refería explícitamente a masacres, es decir, homicidios múltiples en persona protegida. Esto implicó que, por algún tiempo, Acción Social rechazaba las solicitudes de beneficios por homicidios en persona protegida, cometidos en forma individual, y que sólo aceptaba asignarlos si se trataba de muertes en el marco de masacres. Así, víctimas que plantearon solicitudes en Granada en la época en que dicha redacción original de la Ley 418 de 1997 estaba vigente (entre 1997 y 2002), no pudieron recibir ayuda humanitaria por muerte[72]. Al parecer, esa interpretación provenía de la definición de víctima de la Ley 241 de 1995 (Art. 10) como las personas afectadas por "atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, ataques guerrilleros y combates que afecten en forma indiscriminada a la población y *masacres*"[73].

Posteriormente, la Ley 418 de 1997 reformó la consagración de la AHPM, al incluir las expresiones "tales como" y "entre otros", instituyendo una cláusula abierta a otras modalidades de violaciones cometidas en

---

[71] Entrevista con ex personero del municipio de Granada.
[72] *Ibid.*
[73] La ley no contenía una definición de masacre.

el marco del conflicto armado interno. Esta cláusula abierta fue restringida por la reforma de la AHPM introducida por la Ley 782 de 2002, que suprimió las expresiones que se mencionan y en su lugar enunció como supuestos de hecho atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno.

Si bien hoy en día los homicidios individuales son –en términos legales- aceptados como supuesto de hecho de la AHPM, la interpretación restrictiva que los excluía siguió siendo aplicada con posterioridad a la entrada en vigor de las Leyes 418 de 1997 y 782 de 2002, que los admiten. No se previeron mecanismos claros para revisar aquellos casos que fueron negados con fundamento en dicha interpretación errónea:

> Pero por ejemplo para muertes individuales y muertes selectivas no existía [la ayuda humanitaria]. Ejemplos tenemos en la personería de casos rechazados, iba a mirar por qué eran rechazados y simplemente era porque era una muerte individual, tomas, combates, hay casos en la personería inclusive con esta señora T, a ella al primer marido se lo mataron y lo rechazaron (…) [cuando rechazaban las solicitudes] lo único que decía era rechazado y yo les argumentaba pero ustedes dicen masacres, tomas, atentados, entre otros, entre otros estarían las muertes selectivas era casi como Acción Social y el Estado de buena gente que daba esa plata, pero a uno le decían simplemente rechazado porque no había sido una masacre. (…) Al principio, tengo datos del 99, todo le daba rechazado, rechazado, a uno le daban esa respuesta (…)[74].

Recientemente, otro de los aspectos que ha dificultado enormemente el acceso de las víctimas a la prestación, es la negativa del Gobierno Nacional a reconocer la continuidad del accionar de los grupos paramilitares, que evidentemente es seguida por Acción Social. Por lo anterior, han sido rechazadas las peticiones referidas a actos violentos atribuidos a dichos grupos, presentadas con posterioridad del proceso

[74] Entrevista con ex personero del municipio de Granada.

de negociación con el Gobierno Nacional y de su aparente desmovilización, aduciendo a que éstos ya no existen[75]:

> (...)la última razón en los casos más recientes, es la negativa de Acción Social de admitir que subsiste el paramilitarismo, entonces cuando las familias buscan esta ayuda humanitaria, pues se encuentran ante una pared, y es que no pueden recibir esta ayuda por el tema de que no existen grupos paramilitares y todo se asimila a delincuencia común. En otros casos que hemos atendido en el Oriente [antioqueño], es que definitivamente la valoración, que por lo menos yo tengo, es que hay una directriz interna de Acción Social de no dar esta ayuda, para que las víctimas se vean obligadas a acceder al trámite de incidente de reparación que provee la Ley 975. Yo creo que son razones políticas, porque al negar las ayudas, yo creo que la intención es poder desvirtuar que todavía hay acciones del paramilitarismo y, por el otro lado, las bases de datos no registran que hubo acciones de los grupos paramilitares (...) el año pasado aquí llegaron alrededor de 12 casos, [de víctimas del accionar paramilitar] ninguno prosperó, ni los del Oriente, ni acá (...) se hicieron todos los trámites [de AHPM], se llenó el formulario, se entregaron todos los papeles y lo que llegó fue negado porque no estaba probado, y entonces dijeron que fue al margen del conflicto armado(…)[76].

---

[75] El Gobierno de Colombia reporta 31.671 desmovilizados y 18.051 armas entregadas en el 2006 por parte de las AUC, y afirma que los grupos paramilitares "ya no existen". Colombia Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Proceso de paz con las autodefensas: informe ejecutivo*. Bogotá, 2006. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/libro/Libro.pdf. Sin embargo, informes de fuentes diversas reportan la continuidad de las acciones de dichos grupos en todo el territorio nacional. Ver Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz et al. *Informe para el examen periódico universal de Colombia*. Bogotá, 2008. Disponible en http://www.ens.org.co/aa/img_upload/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/informe_altacomisionada_UNDDHH.pdf En el Oriente antioqueño también continúan operando grupos paramilitares. Al respecto ver: Instituto Popular de Capacitación. *Rearme paramilitar suena duro en el Oriente antioqueño* (15 de diciembre de 2008). Disponible en http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=1152&Itemid=368.

[76] Entrevista con defensor de derechos humanos con trabajo en el municipio de Granada.

En algunos casos, Acción Social revisa en el proceso penal el estatus legal de los perpetradores como requisito de admisibilidad del trámite, al parecer con el objeto de comprobar que en efecto se trata de actos en el marco del conflicto armado. Cuando es imposible establecer dicho estatus, el procedimiento administrativo de AHPM enfrenta obstáculos para llegar a buen término y en ocasiones da lugar a su rechazo. Se trata de un requerimiento extralegal que elude el principio de buena fe y no representa la realidad de la administración de justicia, dado que en el Oriente antioqueño, como en otras regiones del país, las autoridades judiciales fueron fuertemente penetradas y presionadas por actores del conflicto armado, lo que implicaba que, o bien las víctimas se abstenían de presentar la denuncia penal por miedo, o bien los procesos no arrojaban resultados sustantivos que permitieran determinar la calidad del sujeto activo de la violación. En todo caso, para establecer que se trata de actos en el marco del conflicto armado, debería bastar con la declaración de la víctima.

> Nosotros aquí en la Corporación hicimos varios derechos de petición para que nos informaran por qué se la habían negado [una solicitud de ayuda humanitaria], finalmente Acción Social reconoció que la personería había revisado el caso penal, y que, como en el caso penal no había actores identificados, que no se podía conceder la ayuda. Nosotros hicimos un derecho de petición mostrándole a Acción Social y también a la personería que de acuerdo a la última sentencia de la Corte Constitucional, no era requisito que las víctimas probaran quién era el autor del hecho, si no que bastaba con los antecedentes y que se pudiera probar que había sido un grupo armado el que había estado involucrado en los hechos. (...) La personería finalmente accedió a una certificación, un poco contando todo eso, pero lo último que supimos fue que Acción Social definitivamente negó [la solicitud de AHPM] y dijo que estaba esperando a que aparecieran nuevas pruebas que realmente certificaran que eso era responsabilidad de un grupo armado ilegal para poder acceder a la ayuda (…)[77].

[77] Versión de defensora de derechos humanos participante en grupos focales.

En síntesis, si bien en el papel se trata de un trámite relativamente simple, para las víctimas la reclamación es una gestión con algún grado de complejidad, derivada de factores como: los costos (transporte personal y obtención de documentos), la intervención de diversas entidades del Estado, y las interpretaciones restrictivas equivocadas sobre el marco legal o sobre los hechos que dan origen a la prestación. El margen amplio de discrecionalidad con el que cuentan los funcionarios que operan el trámite hace que las dificultades sean mayores. Por su parte, éstos se sienten seguros de su conocimiento del trámite y las normas que lo gobiernan, aunque evidencian desconocimiento de aspectos sustantivos, como la interpretación constitucional del término para la presentación de la solicitud -en función de la existencia de fuerza mayor- y la procedencia de peticiones de víctimas de agentes del Estado y de homicidios en persona protegida cometidos individualmente. Después de la negociación del Gobierno Nacional para la desmovilización de los frentes paramilitares, Acción Social ha negado la AHPM a las víctimas de grupos paramilitares no desmovilizados o rearmados, argumentando que estos grupos ya no existen en el país. La interpretación oficial de Acción Social sobre la exclusión de ciertas víctimas frente al derecho a recibir AHPM, parece incidir directamente en la manera como los funcionarios del nivel local entienden los requisitos para un beneficiario.

Perspectiva de género

La equidad de género es uno de los principios orientadores del Plan de Desarrollo del municipio de Granada[78]. Sin embargo, se observa que buena parte de las personas reclamantes en Granada son mujeres campesinas en condición de jefes de familia, en pobreza y en desplazamiento, con hijos a cargo y sin acceso a la propiedad de la tierra, a pesar de que trabajan en ella en igualdad de condiciones con los hombres y de manera adicional a la carga doméstica. No es extraño en este municipio, como en muchos otros lugares del país, que las mujeres se hagan cargo del cuidado y sostenimiento de niños que, a pesar de

[78] Municipio de Granada. *Plan de Desarrollo*. 2008-2011, p. 11.

no ser sus hijos biológicos, consideran como sus hijos de crianza. Las mujeres entrevistadas que residen en el casco urbano dieron cuenta de carencias en la garantía de vivienda en dignas condiciones. Los factores que inciden en ello son: falta de seguridad jurídica sobre la tenencia del inmueble, insuficiente disponibilidad de servicios básicos para la salud, la nutrición y la comodidad (agua potable, energía, instalaciones sanitarias y de eliminación de basuras); incapacidad para soportar los gastos relacionados con la vivienda y su adecuación, y precaria habitabilidad y ubicación en zonas de alto riesgo.

Las mujeres son mayoría en las asambleas periódicas y demás actividades de Asovida. De las 250 personas vinculadas formalmente a la organización, el 100% pertenecen al género femenino; de ellas, alrededor del 80% son madres cabeza de familia[79]. Aún en los casos en los que las violaciones directas fueron contra familiares distintos al cónyuge –como los padres o los hijos- son ellas quienes suelen ocuparse en mayor medida de los trámites de reclamación y denuncia, y de participar en las convocatorias para la movilización social.

El desempleo afecta particularmente a las mujeres, quienes desempeñan actividades económicas informalmente y con un nivel precario de ingresos. En algunos casos, las víctimas femeninas han entregado la administración y monitoreo de la AHPM a su nueva pareja, pues al parecer y por razones culturales, en el municipio no es una constante la autonomía femenina en el manejo del patrimonio propio.

Las entrevistas y la observación de esta investigación, evidencian la presencia de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, especialmente en la zona rural del municipio. A pesar de los serios impactos de este tipo de violación en la vida de las mujeres, la definición prevista en la Ley 418 no contempla de manera específica la violencia sexual como supuesto de hecho que dé lugar a la ayuda humanitaria. Los efectos de dicha violencia en la salud física y mental de las víctimas

[79] Según datos ofrecidos por las directivas de Asovida.

tampoco se tienen en cuenta dentro del catálogo de discapacidades, que solamente lista como las lesiones meritorias de la ayuda económica, la pérdida total de miembros y de algunas funciones, como la audición y la vista, excluyendo la función reproductora o la salud sexual:

> [por violencia sexual llegaban casos] pero no para reclamar, llegaban denunciando al ejército por la violencia sexual, por la agresión, pero frente a ellos no se pidió la ayuda, porque si uno lee el artículo [de la ley 418 de 1997] no dice para maltrato psicológico, lógicamente hay una tabla, para pérdida de bienes no hay problema pero lo que es por ejemplo para la violencia sexual, para el maltrato a la mujer, no, es más como la violencia tangible, como las minas. [En cuanto a violencia sexual] solamente la parte penal y la parte disciplinaria, pero la ayuda humanitaria, como pago no se contempla (...) sobre violencia se acepta lo que son muertes selectivas e indiscriminadas, pues la mayoría de las víctimas son hombres[80].

El silencio de la consagración tiene al menos dos efectos desfavorables para los derechos de las mujeres, en cuanto a la ayuda por muerte o lesiones frente a la violencia sexual. Por una parte, no reciben ayuda humanitaria específica por dicho concepto, cuando es claro que precisan asistencia urgente; y por otra, se invisibiliza una modalidad de violación a los derechos humanos que afecta con especial intensidad a las mujeres, reafirmando una lectura de la victimización en clave masculina.

Exclusión de víctimas de agentes del Estado

Los personeros municipales y los funcionarios de Acción Social entienden como requisito para acceder a la ayuda humanitaria por muerte y lesiones que se trate de víctimas de grupos armados al margen de la ley, en contravía a los sucesivos textos legales que han regulado este tipo de apoyo[81]. En particular, los personeros suelen expedir el certificado

---

80 Entrevista con ex personero municipal de Granada.

81 La persona a cargo de la Coordinación de Atención a Víctimas de Acción Social en la unidad territorial en Medellín confirmó la interpretación oficial sobre la exclusión

que acredita la calidad de víctima del conflicto armado condicionado a la ilegalidad del actor que cometió el hecho, excluyendo así a víctimas de violaciones cometidas por agentes del Estado, muy frecuentes en el municipio de Granada. Esta situación ha generado un fuerte rechazo por parte de las víctimas de agentes estatales, que se sienten discriminadas y resienten las imputaciones de pertenencia a grupos ilegales contra sus seres queridos, que suelen acompañar dicha discriminación:

> [si el autor fue un agente del Estado] Acción Social la puede rechazar, porque ellos ven e inmediatamente uno empieza a titubear, uno ya sabe, necesito que directamente me certifique si fue un grupo al margen de la ley, en el marco del conflicto armado interno, ya tiene uno que explicar que si de pronto fue el ejército el trámite es a través de un abogado, a través de un proceso judicial, [Pregunta:¿ha tenido casos en los que le niegan la ayuda humanitaria por ser actores estatales?] Sí, he tenido conocimiento de varios compañeros [personeros] que han tenido ese problema con Acción Social, es más por aquí constantemente me llegan comunicaciones. [Cuando Acción Social niega la ayuda tratándose de autores legales]. La respuesta de Acción Social es que [dicho supuesto] no se encuentra dentro de los postulados de la Ley 418 de 1997, está estipulado que sea un grupo armado al margen de la ley por motivos ideológicos o políticos, entonces esa es la respuesta que ellos manifiestan, entonces el caso inmediatamente queda por fuera y ya lo que les toca a las personas es acudir a un trámite judicial de reparación directa, por falla del servicio (...)[82].

El marco normativo de la ayuda humanitaria por muerte jamás ha excluido a víctimas de agentes del Estado, pues desde la Ley 241 de 1995 se habla de perjudicados por actos cometidos en el conflicto armado interno, lo que incluye tanto a la fuerza pública como a grupos armados

---

de las víctimas de agentes del Estado: "Cuando llega un caso de responsabilidad de agentes del Estado, no se acepta y se remite a la procuraduría y no se recibe porque la ley no lo permite. Además, cuando el caso es de la muerte de un presunto miembro de grupo al margen de la ley se rechazan también". Entrevista realizada el 2 de julio de 2009 en la ciudad de Medellín.

82 Entrevista con personero del municipio de Granada.

organizados, que bajo la conducción de un mando responsable ejercen un control tal que les permite ejecutar acciones militares sostenibles sobre una parte del territorio nacional [83]. Siendo así, los beneficiarios de la asistencia serían todas aquellas víctimas de quienes intervienen en hostilidades; vale decir, las fuerzas militares, la policía nacional, los grupos paramilitares y las guerrillas. Inclusive, bajo las normas anteriores a la Ley 241 (Decreto 444 de 1993 y Ley 104 de 1993), en las que la redacción ataba la procedencia de la prestación a atentados terroristas, la normativa no exigía distinguir si los autores eran o no agentes del Estado[84]. Todo acto de violencia cometido en el marco del conflicto armado -por cualquiera de sus actores- origina la asistencia a favor de las víctimas, como lo entendió la Corte Constitucional, en la revisión de una tutela interpuesta por una víctima a la que le fue negada la solicitud[85].

La interpretación discriminatoria contra las víctimas de agentes del Estado parece atribuible a la postura política asumida por el Gobierno Nacional al más alto nivel, que niega las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por sus agentes en el marco del conflicto armado interno, y

---

[83] Artículo I del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

[84] Decreto 444 de 1993. Art. 1: "(…) se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos que afecten en forma indiscriminada a la población".

[85] "Se observa que la disposición no circunscribe el deber de los Estados ni el correlativo derecho de las víctimas a vulneraciones acaecidas dentro del marco de determinadas acciones, dejando a un lado otras, toda vez que el objetivo de la disposición internacional tiene que ver con la protección de la población civil afectada por el conflicto armado, por actos de violencia contra la vida, la dignidad humana y la libertad personal, cualquiera fuere la forma o modalidad de la *infracción*. No puede, en consecuencia, la entidad accionada negar a las víctimas del conflicto armado interno la asistencia que demandan, fundada en las circunstancias en que se produjo la vulneración, porque, cualquiera fuere la modalidad utilizada por los actores, el derecho internacional humanitario proscribe e impone la restitución de todo acto de violencia contra la vida y la persona, contra la dignidad personal, la toma de rehenes y las ejecuciones sin sentencia previa, pronunciada por tribunal competente y con sujeción a las garantías constitucionales. Se observa, entonces, que, para efecto de aplicar las normas del derecho internacional humanitario, no interesa que la vulneración se haya producido o no en combate, ataque, acto terrorista o masacre" Corte Constitucional: Sentencia T-188 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

condiciona cualquier tipo de asistencia para estas víctimas a la declaratoria judicial de responsabilidad. Como se discute a profundidad en dos capítulos de este libro[86], esta posición se ha mantenido igual en la adopción del Decreto 1290 de 2008, por el cual se creó un llamado programa de reparaciones administrativas, y se extendió al trámite de un proyecto de ley, que finalmente fue archivado por el Congreso y que pretendía crear un estatuto para las víctimas en Colombia[87]. La discriminación se expresa de manera fundamental en la exigencia de una declaración judicial, que compruebe que la persona fue afectada por el proceder de agentes estatales para acceder a la oferta institucional del Estado para víctimas; mientras las víctimas de grupos armados ilegales tienen la posibilidad de acceder a dicha oferta sin que se haya identificado al perpetrador individual y sin que medie una declaración judicial de responsabilidad.

El estudio realizado en Granada sugiere que los funcionarios de las unidades territoriales de Acción Social se guían por la posición institucional de la entidad en cuanto al rechazo a las solicitudes de víctimas de agentes del Estado, adhiriéndose a la equivocada interpretación de la ley. La posición del Gobierno Nacional y de Acción Social ha determinado a su vez el accionar de los personeros municipales, que asumen como correcta la discriminación contra las víctimas de agentes estatales. Los personeros se niegan incluso a recibir las peticiones de dichas víctimas.

> (...) yo digo que eso va desde la propia consagración legal, la propia consagración de la ley, de entrada tienen que ser grupos al margen

---

86 Ver en este mismo libro los textos de Lozano, Carlos: *Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia: un estudio normativo,* y Sánchez, Camilo: *¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del estatuto de víctimas en Colombia.*

87 El Artículo 1 del Decreto 1290 limita el ámbito de aplicación del programa administrativo de reparaciones a los afectados por grupos armados organizados al margen de la ley, y la ponencia de la Ley de Víctimas aprobada en comisión primera de cámara el 12 de noviembre de 2008, discrimina en múltiples aspectos a víctimas de agentes del Estado. Ver además comunicado de prensa: *La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia (Oacnudh) deplora un proyecto de "ley de víctimas" discriminatorio* (14 de noviembre de 2008). Disponible en http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2008/comunicados2008.php3?cod=26&cat=73

> de la ley para que Acción Social reconozca, la Ley 418, que es la que maneja Acción Social, ese sí es un inconveniente, bastante, y de entrada ellos no van a venir a investigar, es con lo que les diga el personero, un grupo al margen de la ley, dentro del conflicto armado, por motivos ideológicos y políticos, nosotros partimos de la buena fe, o sea que en parte juega un papel importante la actitud del personero (...)[88].

> (…) [¿Tuvo dificultades por ser víctima del Estado?] Por supuesto que sí, porque como ellos lo hicieron pasar como guerrillero, entonces ese es el problema, ellos estaban trabajando, ellos estaban haciendo el almuercito en una enramada, y llegó el ejército y de una, tengan, los amarraron a un caballo, los sacaron a la carretera y los volvieron mejor dicho, como arrastrando madera, a él [,] me dijeron que no lo reclamara [el cuerpo], yo dije acaso es que él estaba haciendo algo malo, yo lo reclamo donde sea (…)[89].

Además, la discriminación contra víctimas de agentes del Estado puede estar influyendo en el subregistro de las violaciones del derecho a la vida en el marco del conflicto armado imputables a dichos actores, pues muchas de sus víctimas se ven forzadas a mentir sobre la identidad del perpetrador, ante la urgencia de recibir el apoyo económico. De esta manera, se estaría incentivando a las víctimas a formular declaraciones falsas y así a actuar en contra de la ley[90]. Los efectos de esta distorsión serían muy difíciles de corregir en el futuro y podrían incidir negativamente en la reconstrucción de la verdad histórica y en posteriores decisiones de política pública basadas en datos falsos.

---

88 Entrevista con personero del municipio de Granada.

89 Entrevista con campesino, padre de un joven desaparecido y de otro ejecutado extrajudicialmente.

90 "(…) un mecanismo bien diseñado será aquel cuyos requisitos internos sean "compatibles" con otros incentivos con los que cuentan los individuos, en lugar de ofrecerles incentivos para socavar los objetivos -sea que se los caracterice como óptimos en el sentido de Apretó o de otra manera- que nos proponíamos lograr originalmente al utilizar el mecanismo" Goodin, Robert. Las instituciones y su diseño. En Goodin, Robert (Compilador). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Editorial Gedisa, 2003, p. 50.

> [¿Qué dicen las víctimas de agentes del Estado sobre el autor?] Puede ser de pronto como guardar silencio, como una actitud digámoslo así de los propios compañeros [personeros] que de pronto tienen la inquietud y tienen la duda, y uno sabe que por nivel económico de las víctimas no pueden esperar, (…) si a mí algún día me tocara un caso de esos, yo lo haría también, sin ninguna duda porque entre tener la incertidumbre a tener de pronto que someter a la persona a que haga averiguaciones, si la persona me dice fue el ejército, si la persona me dice tengo la inquietud yo le digo hagamos los trámites y que sea Acción Social la que defina (…) [Frente al trámite de AHPM] las víctimas de agentes del Estado están en un plano de desigualdad, que uno de entrada lo ve, porque de entrada uno piensa, abogado, recolección de pruebas, trámite judicial, gastos del proceso, de entrada uno piensa eso. Si se trata de un actor ilegal asumo su buena fe [la de la víctima] y le creo; si se trata de un actor legal, demuéstrelo, eso es lo que pasa en la realidad[91].

> Para el caso concreto de ejecuciones extrajudiciales, sobre todo en casos de asesinatos o algunos hechos graves no recientes, la experiencia que nosotros tenemos es que en la mayoría de los casos se les niega la AHPM, por varias razones, primero, porque es muy difícil para las víctimas probar quién cometió el hecho y Acción Social, pese a que la ley no lo exige, plantea un requisito especial que es que las víctimas prueben que fue un grupo al margen de la ley. (...) Cuando se trata de acciones de la guerrilla es más fácil que se acceda, cuando se trata de acciones del ejército o de los mismos paramilitares es casi imposible[92].

Exclusión de hecho de las víctimas de desaparición forzada de personas

Las víctimas de desaparición forzada de personas sufren una exclusión de hecho de la prestación de AHPM, pues se les exige como requisito *sine qua non* el registro civil de defunción. Para conseguir el registro

---

91 Entrevista con personero del municipio de Granada.

92 Versión en grupos focales de defensor de derechos humanos con trabajo en el municipio de Granada.

de defunción de una persona desaparecida el único procedimiento disponible bajo la ley colombiana es el proceso judicial de presunción de muerte por desaparecimiento, conforme a los Artículos 657 y siguientes del código de procedimiento civil. Dicho proceso implica la necesidad de contar con un apoderado judicial de los familiares de la persona desaparecida; con el cumplimiento del período de dos años para que la persona pueda ser considerada presuntamente fallecida; con el aporte anticipado de documentos; con la publicación de edictos en periódicos de circulación regional o nacional; además de los gastos procesales y un período probatorio, todo lo cual puede tomar alrededor de cuatro años:

> En principio ellos [Acción Social] exigen que haya un registro de defunción y la única manera de obtenerlo es a través de un proceso judicial de muerte presunta por desaparición. O sea que las personas que han sido víctimas por la desaparición de un ser querido tienen que iniciar un trámite judicial, porque la única manera de acreditar la muerte real o presunta es con el registro civil de defunción (…) conoce el juez de familia de Santuario, si los hechos ocurrieron en la competencia territorial de Granada. Entonces ese es un trámite que es largo y dispendioso, pero que no es porque las propias autoridades lo establezcan, sino porque el mismo código de procedimiento civil y el código civil lo exigen, y además de eso hay que efectuar unas publicaciones por intervalos, es más que todo defecto de la ley civil que de la ley de atención a víctimas. Es que con un muerto le queda mamey [sic], sabe que en tal vereda hay un muerto, listo, ya uno de entrada tiene el registro, pero si desapareció hace tanto tiempo, no se sabe dónde se encuentra, ahí empieza a ponerse compleja la situación[93].

> (…) primero una persona se muere y está el cadáver ahí, se puede hacer la reclamación porque está el registro civil de defunción, Acción Social no lo permite [se refiere al anticipo de los gastos procesales del proceso de muerte presunta] bregamos pero no pudimos. Para eso se necesita el registro civil de defunción y yo como personero no puedo certificar frente a un muerto que no existe. La

[93] Entrevista con personero de Granada.

> norma dice que se necesita un registro civil de defunción, entonces qué va a pasar, la señora no tiene plata para iniciar un proceso de muerte presunta por desaparecimiento (…) yéndole bien, dos años más dos del proceso son cuatro desde el momento que la persona se desaparece, y si el Gobierno se demora otros dos años para pagar ya tiene seis años, es la primera cosa grave que me parece con los desaparecidos. Los desaparecidos están absolutamente excluidos en este país, eso sí lo tengo muy claro (…)[94].

Uno de los obstáculos más serios para que los familiares de las víctimas de desaparición forzada puedan terminar con éxito el proceso judicial de muerte presunta por desaparición son los costos económicos, tanto de la contratación de un abogado como el pago de los edictos a los periódicos de circulación nacional o regional, requisitos obligatorios del procedimiento. En la mayoría de los casos, las víctimas de desaparición forzada son familias campesinas sin vinculación laboral estable ni ingresos fijos, lo que les impide asumir los costos que implica el proceso judicial. En la práctica, esto conduce a que los familiares de desaparecidos forzadamente se abstengan de iniciar el trámite ante los jueces, que desistan del mismo al conocer el monto de los gastos o que desatiendan el proceso cuando se les agotan los recursos para cubrir los honorarios del abogado u otros costos procesales, pues en términos generales, tales gastos exceden por mucho los ingresos mensuales del núcleo familiar:

> (…) yo me conseguí un abogado que me cobra un salario mínimo por cada proceso, en el diario oficial vale veintisiete mil pesos la publicación que es lo más barato que le sale a uno [de los edictos] son tres. (…) Por persona [los gastos procesales de muerte presunta por desaparición] como yo los trabajo vale setecientos mil pesos, contando con que el abogado cobre un salario mínimo, con que al curador ad litem no le demos más de cincuenta mil pesos, con que [el diario] El Colombiano me los publiquen gratis. (…) La familia de un desaparecido gana (…) por Dios, el nivel de vida de estos

[94] *Ibid.*

> pueblos, la gente vive de milagro, viven con doscientos mil pesos, con ciento cincuenta mil pesos mensuales (…)"[95].

Las dificultades que enfrentan las víctimas de desaparición forzada se extienden a las víctimas de homicidios en persona protegida, respecto a que la comunidad o los familiares saben que sus seres queridos fueron asesinados y dónde se encuentran los cuerpos, pero las autoridades judiciales no hacen el levantamiento del cadáver, no consta oficialmente la identidad de la persona muerta y por ello no es posible la expedición del correspondiente registro civil de defunción:

> Gente que mataron y que no están desaparecidos porque fueron asesinados en zona de influencia guerrillera, entonces como el levantamiento no lo hace autoridad competente ni el inspector de policía ni nada, están muertos, sabemos dónde están pero sin una partida de defunción ni un registro civil de defunción[96].

En Granada las víctimas no cuentan con asesoría gratuita para el proceso judicial de muerte presunta por desaparición, situación que dio lugar a que funcionarios estatales relacionados con el trámite de AHPM las remitieran a abogados particulares, involucrándose incluso en el cobro de honorarios y confundiendo la función pública con el litigio privado. El hecho que funcionarios públicos recibieran sumas de dinero a título de honorarios profesionales por los abogados que contactaban, o por los gastos procesales del trámite judicial, restaba transparencia a sus actuaciones y contribuía a que las víctimas tuviesen la sensación que el procedimiento para la ayuda humanitaria era oneroso y no gratuito. Igualmente experimentaban confusión al no distinguir entre las gestiones obligatorias del funcionario en su calidad de tal y otras que eran expresión de su actividad profesional particular; en suma, se desdibujaba la frontera entre la función pública y la iniciativa privada:

---

95 Entrevista con ex personero del municipio de Granada.

96 *Ibid.*

> (…) el personero me decía que iba en el segundo edicto, segunda publicación, decía que eran cuatro publicaciones, para eso eran los setecientos mil, (...) me dijo que había que dar plata, para comenzar con el abogado, para comenzar con los edictos, por eso le di cincuenta mil pesos. Pero él no me ha dado una factura de nada. (...) Hay otras personas que me comentaron que le habían dado esa plata al personero, entonces yo hablaba con él, y le dije yo ya estando fuera de la personería, ¿qué tan cierto es que fulana le dio plata a usted para, para lo del edicto? Me dijo sí eso es verdad, esa plata se llevó a la cooperativa[97].

Apoyo cooperativo a víctimas de desaparición forzada de personas: "El pagaré humanitario"

La coexistencia de un sector solidario fuerte y un récord dramático de desapariciones forzadas en el municipio de Granada dio lugar a un interesante ejercicio de solidaridad social de las cooperativas granadinas con los grupos de víctimas. Dichas entidades han prestado la asistencia económica que las víctimas requieren para iniciar los procesos judiciales de muerte presunta por desaparición, de manera previa a las reclamaciones ante entidades del Estado. La figura del "pagaré humanitario" fue instituida a raíz de un convenio entre Asovida y una importante cooperativa del municipio. Mediante dicho mecanismo, la entidad cubre anticipadamente, a título de préstamo, los gastos del proceso judicial de muerte presunta por desaparición, con miras a la reclamación administrativa de AHPM. El beneficiario se compromete a que una vez efectuado el desembolso por parte del Estado, reintegrará los recursos sin intereses. Si la solicitud es rechazada por Acción Social, las víctimas no están obligadas a devolver el dinero.

> (…) la cooperativa en principio asume el costo del proceso, pues es un proceso en el que hay que pagar algunas publicaciones pues ninguna entidad o periódico los va a asumir entonces esos costos

[97] Entrevista con abuela de víctima de desaparición forzada.

> son asumidos [por la cooperativa] a través de un pagaré, yo lo llamo pagaré humanitario, que hace la cooperativa, con el compromiso si le llega el dinero, pues paga [los gastos procesales de la muerte presunta] y si no les pagan no se les cobra, esas son las condiciones, entonces aquí en Granada hay una ventaja frente a eso, pues hay 70 u 80 procesos de muerte presunta por desaparecimiento (…)[98].

> (…) las cooperativas tienen un compromiso social, hay unos pagarés en los que dice que a la persona se le preste la plata que necesite para el proceso, y que cuando venga la plata retribuya sin un peso de interés, si se gasta quinientos, seiscientos, si el desaparecido aparece vivo, la deuda se muere (…)[99].

Las víctimas valoran positivamente esta expresión de solidaridad social por parte de las cooperativas, pues responde a una necesidad urgente que de otra forma no estarían en capacidad de resolver y asumen con agrado el compromiso de reintegrar el dinero desembolsado a cambio de la firma de un título valor, único requisito para acceder al préstamo.

> (…) Entonces las cooperativas se dieron a la tarea de pagar esos edictos y luego de que llegue la ayuda nosotros pagamos esa plata, sin interés, firmamos como un pagaré donde nos comprometemos a que cuando llegue esa plata nos van a sacar esos setecientos mil pesos, es obvio que si tenemos con que, si yo puedo dar cincuenta, cien o doscientos hasta que llegue a esa cantidad, lo podemos hacer (…) de lo que sí somos conscientes es que cuando llegue la suma completa se pagarían esos setecientos mil pesos, obvio sin intereses, se dijo setecientos y eso es todo. Las cooperativas prestan dinero muerto para los trámites, es decir sin interés (…)[100].

El apoyo de las cooperativas a las víctimas, muchas de ellas asociadas, no sólo tiene una dimensión individual de acceso al crédito en condiciones

---

98 Entrevista personero de Granada.
99 Versión vertida por asociada en sesión de grupos focales.
100 Entrevista con ex personero del municipio de Granada.

justas para familiares de desaparecidos. Además, dichas entidades se han vinculado de diversas formas a las actividades que realiza la Asociación de Víctimas de Granada, particularmente a los ejercicios de memoria, a la consolidación institucional de la organización y a contribuir con su fortalecimiento. También las cooperativas sirven de puente para canalizar los recursos de granadinos que viven fuera del municipio y que son utilizados para financiar el apoyo cooperativo a las víctimas.

> (…) Las cooperativas nos aportan y a la organización de nosotros le ha aportado bastante [,] pues ellos con el trabajo de memoria nos han ayudado muchísimo, le hemos pedido recursos para la personería jurídica, sentimos que ellos nos han colaborado bastante (…)[101].

El "pagaré humanitario" es una forma de acortar la desventaja manifiesta en la que se encuentran los familiares de personas desaparecidas frente a la AHPM. Es visto de manera favorable entre los beneficiarios y es una expresión concreta de la solidaridad social en el municipio. Sin embargo, por sí solo, es insuficiente para revertir los efectos de la exclusión que padece este sector de las víctimas.

¿A qué destinan las víctimas las sumas de dinero recibidas a título de ayuda humanitaria por muerte?

El destino dado por las víctimas a las sumas de dinero recibidas a título de AHPM es heterogéneo. Sin embargo, se observan algunos usos constantes del dinero que responden a necesidades apremiantes y actividades que las víctimas consideran importantes. Así, algunas víctimas reservan sumas pequeñas para la realización de actos de memoria, construcción de pequeños monumentos en el lugar de los hechos o en las propiedades familiares y pago de actos religiosos o simbólicos relacionados con la elaboración del duelo:

---

[101] Versión obtenida en trabajo en grupos focales con directivas de la asociación local de víctimas.

> El destino es disímil, generalmente las personas destinan una parte para efectos de memoria. Algunas hacen un santuario, muchas veces mandan a decir misas, hacen una obra de caridad, muchas veces hacen un acto de recuerdo frente a la víctima, pero destinan una pequeña parte y de ahí para adelante las destinan para sus gastos personales, gastos suntuarios, de todo (...) ese santuario lo hacen en el lugar donde falleció, o de pronto en la propia finca[102].

Las víctimas sienten la necesidad de utilizar el dinero para cubrir los costos de solución de vivienda definitiva o temporal, una carencia común entre la mayoría de la población campesina de Granada. En el primer caso se encuentran principalmente los afectados por el conflicto armado que recibieron el dinero y nunca salieron de Granada o retornaron luego de un período de desplazamiento, dado que el precio de una unidad de vivienda en el casco urbano es relativamente equivalente al monto de la AHPM. Por el contrario, quienes se ubicaron en ciudades intermedias o grandes - particularmente en Medellín- se enfrentaron a costos de vivienda muy por encima de la suma entregada. En cuanto a soluciones temporales, los destinatarios hicieron uso de la ayuda, de manera recurrente, para el pago de arrendamientos vencidos o anticipados:

> [Con el dinero de AHPM] me compré este apartamentito porque yo no tenía vivienda. En esa época me quedó en ocho millones y medio, me sobró platica pero como yo estaba pagando arriendo (...) cuando ya me dieron el dinero me compré este apartamento. Con la platica que me sobró pagué el arriendo que debía y con lo otro compré mercadito y ropita que tampoco teníamos (...)[103].

Otro grupo de víctimas usó el dinero recibido como un capital fuente de rendimientos periódicos por medio de préstamos. Empobrecidas aún más por la guerra, la satisfacción del mínimo vital es quizás el aspecto que más les preocupa, por ello muchas familias prestan el dinero a interés y derivan de dicha renta parte de sus ingresos básicos:

---

[102] Entrevista con personero municipal de Granada.
[103] Entrevista con microempresaria granadina afectada por la violencia.

> [Por la muerte de mi esposo y mi hijo] me dieron como veintiséis millones (...) Yo ese dinero pues yo lo tengo ahí guardado, y de eso es que vivo, de los intereses[104].

> (...) Los diez millones que me dieron me sirvieron; una parte de eso lo tengo prestado y recibo intereses. Esto fue como una ayuda, pero no fue suficiente, porque además con eso pagué deudas y gastos de los niños[105].

Adicional a lo anterior, se observa que el grueso de los beneficiarios invierten los recursos recibidos en la satisfacción de necesidades apremiantes como alimentación, vestuario, salud, servicios públicos, gastos en educación y arreglos locativos. También suelen pagar deudas propias contraídas con ocasión de la violación (como por ejemplo gastos funerarios) o en el caso de homicidio, créditos que tenía la víctima directa en vida.

> (…) yo cogí esa plata para pagar deudas. La invertí en las cositas de la casa, en las cosas que se gastan en la casa, como le digo ir costeando [sic] lo de los niños para estudiar (…)[106].

> Esa platica se fue en gastos, deudas y trabajos para la casa, porque esto aquí quedó realmente en obra negra, entonces con esa platica le metí arreglo a la casa, pero no más, pagar deudas[107].

> (...) Pues con esa platica es que he comprado algo para las muchachas (...) ese dinero sirvió para sostener la comida, la ropa, pagar los servicios, la cuenta del gas[108].

---

104 Entrevista con víctima jefa de hogar, asociada a Asovida.
105 Entrevista con mujer campesina, esposa de víctima de ejecución extrajudicial presentada como muerta en combate.
106 Entrevista con viuda, ama de casa y madre de cuatro hijos con residencia urbana.
107 Entrevista con esposa de víctima de homicidio en persona protegida.
108 Entrevista con campesina desplazada hacia el casco urbano de Granada, cónyuge de lesionado por impacto de fusil.

El destino que le dan los beneficiarios a la ayuda humanitaria pude agruparse en dos categorías: i) la atención de problemas urgentes derivados de los hechos, y ii) la resolución de necesidades familiares anteriores a la victimización. Así, a pesar de la diversidad, coexisten al menos dos tendencias en el uso de la prestación económica, que en todo caso no se relacionan con el derecho a la reparación integral: el cubrimiento de necesidades de tipo humanitario y la satisfacción parcial de derechos sociales vulnerados. Este último aspecto no se debe al diseño de la política, pues no está pensada en esos términos, sino a los condicionamientos que impone el mismo contexto a las víctimas. Éstas encuentran en la asistencia las oportunidades para hacer valer sus demandas históricas por derechos de prestación, que fueron violadas sistemáticamente previamente a la guerra y cuya insatisfacción se vio profundizada por ella.

Conclusiones

En muchos aspectos, la víctima promedio de Granada no se percibe a sí misma como titular de derechos exigibles sino como merecedora de ayuda, o en el lenguaje local, de "colaboración", aunque provenga de entidades estatales. El apoyo psicosocial intracomunitario propició una comprensión introductoria de los derechos y la necesidad de exigirlos, superando la resignación y la autocompasión, aún cuando no se haya logrado una apropiación completa de los mismos. Esto ha llevado a que las víctimas se formen una visión difusa e intuitiva del derecho a la reparación, que empieza a ser incorporado paulatinamente en su lenguaje y en su interacción con el Estado en todos los niveles.

A partir de las percepciones y explicaciones que ofrecieron las víctimas en las entrevistas realizadas es posible concluir que ellas no entienden la suma de AHPM como reparación. Este fenómeno se podría explicar por el hecho que el diseño legal y reglamentario, la operación institucional y la administración por parte de los funcionarios responsables responden a un enfoque de asistencia humanitaria y no a la obligación del Estado de reparar a quienes han sufrido graves violaciones a sus derechos humanos. La continuidad del conflicto armado hace que la

suma de dinero distribuida - comparable en términos económicos con sumas asignadas en beneficio a víctimas en otros países[109]- tenga un impacto meramente paliativo en la situación de las víctimas de Granada, que todavía hoy presencian cómo los suyos son secuestrados, desaparecidos y asesinados, pues las acciones de guerra en la zona, aunque han cambiado y en algunos casos disminuido, no cesan. En consecuencia, cualquier impacto reparador real o presunto, atribuible a la prestación, bien sea por parte del Estado, por las propias víctimas o por actores que acompañan sus reclamaciones, cae en el vacío, mientras continúa la herencia de necesidades básicas sin satisfacer entre las víctimas campesinas de Granada[110].

Podría afirmarse que el contexto de pobreza generalizada es un reto adicional que es fundamental resolver para que las víctimas de

---

[109] En los casos de Sudáfrica y Guatemala, por ejemplo, se han distribuido sumas únicas de dinero entre los familiares de las víctimas de asesinato y desaparición forzada, de US$3.750 y US$3.200, respectivamente. La Comisión de la Verdad del Perú propuso un esquema combinado de pensiones vitalicias y sumas únicas de dinero de US$10.000. Es importante notar que en todos los casos la entrega de dichas sumas fue prevista en asocio con otro tipo de medidas, tales como beneficios en salud, educación, restitución de propiedad y reparaciones colectivas en algunos casos. Véase Rubio Ruth, Sandoval Clara y Díaz Catalina. Repairing Family Members: Gross Human Rights Violations and Communities of Harm. En Rubio Ruth (Ed). T*he Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations*. Nueva York: Cambridge University Press, 2009

[110] "Las percepciones de las abrazadas frente a sus derechos como víctimas se centran casi exclusivamente en la demanda del derecho a un ingreso económico suficiente para garantizar la subsistencia y en la creación de condiciones de una vida digna, lo cual es fundamental como medio para superar la violencia estructural. De allí que reclamen, en primera instancia, auxilios económicos, los cuales ellas señalan que deben ser permanentes, o capacitaciones que las habiliten para ser productivas (…) Uno de los problemas que se identifican es que aún en ambas demandas, ellas no ponen la fuerza en exigir un derecho sino más bien en pedir una ayuda que en su particular condición de víctimas les solucione su problema económico. El problema de la pobreza es real; por lo tanto, la angustia de la sobrevivencia [sic] diaria, aplaza la reivindicación de sus derechos como víctimas. En sus condiciones, casi bastaría la solución económica para tener una vida digna. Por esta razón la demanda por la verdad y la justicia y por la reparación desde otras ópticas que no sea la económica, no es tan clara en algunas respuestas de las víctimas […] pero esto no implica que no haya preocupaciones. Sólo que se harán más evidentes cuando haya respuestas en torno a lo más básico". Conciudadanía, Programa por la Paz Cinep et al. *Op Cit.*, p. 36.

Granada puedan alcanzar un sentimiento de reparación por las graves violaciones que han sufrido. De una parte, porque con frecuencia la pobreza se agudiza por la victimización y, de otra, porque la precariedad económica dificulta la participación de las víctimas en los espacios de organización y exigibilidad de sus derechos, pues se ven obligadas a privilegiar la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. Por ello, recurrentemente, las víctimas plantean sus pretensiones de reparación en clave de satisfacción del derecho al mínimo vital.

La estabilidad y justicia de los diseños institucionales de atención a las víctimas son condiciones indispensables en una respuesta estatal correcta para quienes han sufrido por graves violaciones a los derechos humanos, bien sea que se pretenda repararlos –con el propósito de que se sientan realmente resarcidos- o brindarles asistencia humanitaria. Los arreglos institucionales inestables o injustos tienen un impacto negativo en los esfuerzos por atender a las víctimas, pues inciden desfavorablemente en sus percepciones y, por ende, en las posibilidades de que recuperen la confianza en el sistema democrático.

El valor de un buen diseño para las víctimas consiste en la comprobación de que responder adecuadamente a sus necesidades es mucho más justo y conveniente que dejarlas a la deriva o atenderlas de una manera inapropiada y discriminatoria. En últimas, diseñar instituciones implica dar razones para encontrar "valor agregado" en la forma como se encuentran reglados los hechos sociales[111], de tal manera que aliente en los interesados el uso de las vías que se ofrecen para los propósitos de la democracia y desestimule actuar fuera de ellas, evitando ofrecer

[111] "[El diseño institucional] equivale a poco más que la generación de opciones de política: la concepción de nuevas soluciones, a través de la combinación creativa de la recopilación y la innovación y un compromiso serio tanto con los valores como con los contextos. A menudo, el tema central en el diseño de políticas es el de factibilidad, en uno u otro sentidos: la posibilidad de implementación de elecciones de política, otorgando la consideración debida a los recursos e incentivos con que cuentan diversos agentes y agencias que necesariamente deberán estar involucrados en la puesta en práctica de las intenciones de quienes determinan las políticas". Goodin, *Op cit.*, p. 50.

incentivos para socavar los objetivos del arreglo institucional. Así, un sistema de atención a víctimas estará bien diseñado cuando se adecua consistentemente a los fines del sistema democrático y a la realidad socio-cultural en la que se desenvuelve.

El sistema de ayuda humanitaria por muerte a cargo de Acción Social, por diversas razones esenciales -entre ellas la ausencia de un título legal apropiado, la no asunción de responsabilidad y la falta de un discurso de reconocimiento- no es un programa administrativo de reparaciones, pero su operación funciona de una manera similar a aquella propia de los programas administrativos. Por ello deja lecciones importantes para diseñar y poner en marcha un mecanismo de distribución de beneficios a víctimas de esta naturaleza o reformar los ya existentes. En ese orden de ideas, la exclusión de víctimas de agentes del Estado –por cuenta de la interpretación objetable de los funcionarios a cargo- y la de las víctimas de desaparición forzada -dado el requerimiento de comprobación judicial de la muerte- son expresiones de una práctica discriminatoria que no se debe replicar en futuros diseños de distribución de beneficios a las víctimas. Cualquier diferenciación en el trato debe estar soportada con suficiencia en criterios de acción afirmativa o enfoque diferencial, pues la discusión sobre legitimidad del Estado e ilegitimidad de los actores ilegales, para estos efectos, es irrelevante.

La satisfacción de los derechos de las víctimas, además de la imprescindible voluntad política, precisa de arreglos institucionales justos, estables y susceptibles de consolidación. El Estado obtiene un valor al someterse a las reglas de un diseño institucional bien logrado que dé seguridad jurídica a las víctimas, pues genera la confianza para que éstas activen una reclamación que no estarían confiadas de iniciar si no fuera por las garantías que el arreglo puede ofrecer. Por ende, resulta mucho más aconsejable estabilizar el diseño institucional mediante la inclusión de todas las víctimas del conflicto armado y la flexibilización de los requisitos de acceso, evitando discriminaciones y exigencias revictimizantes. No hacerlo, representa un desajuste intencional que imprime distorsiones inconvenientes para el diseño institucional de ayuda humanitaria a víctimas y a sus fines: la atenuación de los impactos negativos de la guerra y la solidaridad social.

Los diseños de atención a víctimas también deben ser sensibles a las cuestiones de género, en particular, a la inclusión de las violaciones en las que las mujeres son victimizadas en forma predominante, como acontece con la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Al excluir dicho fenómeno de los supuestos fácticos de la AHPM, se desconoce la manera específica cómo las mujeres colombianas han padecido los efectos de la guerra y las graves secuelas que exigen atención de urgencia, al igual que un homicidio o las lesiones personales. Tampoco es clara la existencia de reglas para la distribución en función de enfoques diferenciales como el etario o el de discapacidad.

Las reglas de prorrateo en virtud del parentesco deberían ser flexibles en función de la complejidad de las relaciones familiares, en las que con frecuencia se presentan "hijos de crianza" y otras formas de afectividad. También es preciso apreciar en forma diferenciada el contexto socioeconómico en el que se ubica a la víctima a la hora de distribuir beneficios, pues la suma que en un contexto puede tener un impacto representativo –como por ejemplo la adquisición de vivienda- en otro tiene efectos limitados.

Los operadores de un sistema de atención a víctimas -bien sea de asistencia o de reparación-, no deberían tener la posibilidad de fundamentar la aceptación y resolución de solicitudes en valoraciones personales sobre la responsabilidad penal o las posiciones políticas de los afectados. Se trata de un defecto de diseño institucional por un margen demasiado amplio de discrecionalidad y en todo caso de un criterio impertinente, prohibido a nivel constitucional por la cláusula general de igualdad[112]. Esto representa un reto para los tomadores

[112] Constitución Política de Colombia, Artículo 13. "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

de decisiones, pues es esencial que la simplicidad de los trámites, en consideración frente a las víctimas, no se convierta en licencia para la arbitrariedad del funcionario que administra los programas. Se debe conservar dicha simplicidad, paralela a la implantación de criterios objetivos de asignación como marco de actuación para el operador del arreglo, evitando así la injusticia y el clientelismo.

La vigencia del rubro distribuido a título de AHPM, atada al año de ocurrencia de los hechos es problemática, puesto que los recursos han perdido poder adquisitivo al momento del pago. Por consiguiente, cuando el pago tarda varios años, el monto a desembolsar debe corresponder al momento de la entrega en salarios mínimos y no al de la ocurrencia de la violación, pues como aconteció durante el período 2002-2006, el retraso depreció la moneda y por ende redujo la capacidad económica de paliar los efectos negativos de la violación. Ahora bien, dicha situación se corrigió con la agilización del trámite de entrega por parte de Acción Social. Por otra parte, si bien los documentos exigidos pueden ser de fácil acceso, tienden a ser considerados muy onerosos por las víctimas, por lo que podría pensarse en exoneración de gastos notariales para su gestión.

Finalmente, se necesita un sistema de monitoreo con una metodología técnica y participativa para medir el impacto real de las medidas y hacer los ajustes necesarios, de manera que no tengan un carácter reactivo a los diagnósticos ocasionales. Así se garantizaría que las reformas sean resultado de una política de evaluación permanente.

La reparación a partir de la experiencia de las víctimas: los casos de Villatina y Trujillo[1]

Angélica Zamora Prieto[2]

Colombia cuenta con una rica experiencia en la formulación, diseño e implementación de medidas de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Esto es especialmente cierto con respecto a las reparaciones ordenadas y convenidas en el marco del trámite de casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tanto en virtud de las sentencias de la Corte, como de los procesos de negociación de soluciones amistosas[3], se han ejecutado medidas

[1] Quiero expresar mi agradecimiento a todos los familiares y a las víctimas por compartir con tanta generosidad sus pensamientos y sus conclusiones. Gracias a los habitantes de Trujillo que nos abrieron las puertas de sus casas, entre ellos María Libia, Rubiel, Alba Liliana, Yamileth, María Helena y Efraín, a los integrantes de Afavit y a la hermana Maritze Trigos. También a los familiares de los ocho niños y el joven asesinados del barrio Villatina en Medellín. El apoyo del Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (GIDH) fue decisivo para adelantar la investigación de campo en la ciudad de Medellín. Este trabajo se nutrió además de la discusión con varios colegas y amigos. Agradezco los valiosos comentarios a versiones previas del texto de María Victoria Fallón, Patricia Fuenmayor, Camilo Sánchez, Félix Reátegui, Carlos Rodríguez Mejía, Luz Marina Monzón, Gabriel Arias, Alejandro Valencia Villa y Michael Reed. Agradezco de manera especial a Catalina Díaz, coordinadora del Área de Reparaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional en Colombia, quien dirigió esta investigación y contribuyó a formular las hipótesis, factores, variables y las conclusiones del estudio.

[2] Investigadora del Área de Reparaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional.

[3] La solución amistosa es un mecanismo previsto en el Artículo 48.1(f) de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que establece que la Comisión, al recibir una petición o comunicación, procederá a ponerse a disposición de las partes interesadas con el fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos. La solución amistosa permite que los peticionarios y los Estados lleguen a un acuerdo que ponga fin a los casos contenciosos que se tramitan ante el Sistema Interamericano. Dichos acuerdos deben ser respetuosos de los derechos consagrados en la CADH y en todo caso aprobados por la Comisión Interamericana.

materiales y simbólicas, de carácter individual y colectivo, entre ellas la distribución de indemnizaciones económicas, la puesta en marcha de proyectos productivos y planes de inversión social, la construcción y adecuación de escuelas y puestos de salud, la publicación de informes, la construcción de monumentos a la memoria de las víctimas y parques memoriales y el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por las violaciones a los derechos humanos. En el marco de un programa administrativo de reparación, las nuevas medidas deberían tomar en cuenta los aprendizajes que han dejado muchos años de litigio y negociación para la ejecución de una reparación integral, que satisfaga los derechos de las víctimas.

Con ese objetivo general, este capítulo se propone sistematizar dos experiencias de formulación e implementación de reparaciones como consecuencia de procesos de búsqueda de solución amistosa, para extraer lecciones que resulten aplicables a medidas y programas masivos y administrativos de reparación a las víctimas en Colombia. Esta investigación parte de la comprensión de que, en buena medida, la reparación cumple su finalidad en tanto es percibida por las víctimas como una medida concreta de reconocimiento y de justicia. Así, consideramos que la satisfacción de los beneficiarios es uno de los criterios determinantes para evaluar su éxito. Por ello, la pregunta central de la investigación es ¿qué piensan las víctimas de las medidas de reparación? Entonces, a partir de las percepciones de familiares y víctimas sobrevivientes, se intenta establecer cuáles son los factores y las variables que determinan la satisfacción frente a la reparación, de manera que sea efectivamente recibida como una expresión de reconocimiento y de justicia.

Para ello se seleccionaron los casos de los hechos de Trujillo (departamento del Valle del Cauca) y la masacre de Villatina (Comuna 8 de la ciudad de Medellín, departamento de Antioquia). En el primero, entre 1988 y 1994 más de 230 personas fueron torturadas, ejecutadas y desaparecidas. El segundo caso se refiere a la masacre de un grupo de ocho niños y un joven el 15 de noviembre de 1992. En ambos casos, a partir de intensos procesos de negociación, se pusieron en marcha un conjunto amplio y diverso de medidas individuales y colectivas, de

carácter material y simbólico. Mientras que la búsqueda de una solución amistosa para el caso de Trujillo fracasó y el proceso continúa en trámite en el Sistema Interamericano, el caso de la masacre de Villatina es el único en que se ha suscrito finalmente un acuerdo amistoso entre los peticionarios y el Estado colombiano que ha sido aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[4], a pesar de las enormes dificultades que se presentaron a lo largo del proceso. Los contextos sociales y económicos de los casos seleccionados ofrecen un rico campo para la comparación, pues se trata, de un lado, de un contexto rural-campesino (Trujillo) y, de otro, de un contexto urbano de economía informal (Villatina).

Este trabajo no busca ofrecer una reconstrucción detallada de los hechos[5] ni de los procesos de litigio y negociación entre los representantes judiciales en los casos y las autoridades del Estado a nivel nacional y local. Tampoco pretende evaluar el desempeño de quienes llevaron los procesos en los ámbitos internos e internacionales, ni de las organizaciones de derechos humanos que acompañaron y asistieron a los familiares y a las víctimas. El foco de esta investigación es la valoración del diseño y ejecución de las medidas de reparación, a partir de las percepciones de las víctimas y el nivel de satisfacción que refieren a cada medida. En varios puntos fue necesario, sin embargo, intentar establecer los motivos y razonamientos de diferentes actores para la definición de las medidas de reparación. Sin duda, hacer una memoria detallada desde los propios protagonistas de los litigios y las negociaciones es una tarea pendiente que aportaría nuevos elementos para la cabal comprensión de las experiencias, pero que excede las pretensiones de esta investigación.

Las percepciones de las víctimas se recogieron a través de entrevistas semiestructuradas a profundidad. En el caso de Villatina, se entrevistaron

---

4 Informe 105/05, Caso 11.141, solución amistosa, masacre Villatina, Colombia, 27 de octubre de 2005.

5 Sobre el caso Trujillo, el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) hizo entrega oficial en septiembre de 2008 del Informe: *Trujillo, una tragedia que no cesa*, en cumplimiento de su mandato de esclarecer los hechos del conflicto colombiano.

a todas las madres o abuelas o madres de crianza, cuando correspondía, del universo total de víctimas de la masacre, además de algunos padres, hermanos y otros familiares. En total, 15 familiares colaboraron con sus opiniones. También fueron entrevistadas dos integrantes del Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, organización que acompañó a las víctimas en el proceso de superación de lo ocurrido y que las representó en instancias nacionales e internacionales. Se realizaron además visitas de observación y entrevistas a las directoras del centro de salud y del colegio, entidades que se construyeron y adecuaron en ejecución del arreglo amistoso. Se realizó un ejercicio con la totalidad de los estudiantes de los dos últimos grados de bachillerato para identificar sus niveles de conocimiento sobre la connotación de reparación en cuanto a la construcción y dotación del colegio. Este trabajo de campo se desarrolló en el curso de tres visitas al barrio en los meses de febrero, junio y septiembre de 2008.

En el caso de Trujillo se realizaron entrevistas a profundidad con 24 familiares de personas asesinadas, torturadas o desaparecidas en los municipios de Trujillo, Riofrío y Tulúa en el Valle del Cauca. Del total de entrevistados, la mitad se encuentran dentro de los 34 casos cuya responsabilidad fue reconocida por el Presidente de la República y han sido destinatarios de dos o más medidas de reparación. La otra mitad son personas que han iniciado procesos judiciales y han sido beneficiarios de al menos una medida de reparación.

El capítulo está dividido en tres partes. La primera se dedica al estudio del caso de Trujillo y la segunda al caso de Villatina. En cada estudio de caso, antes de dar cuenta de las percepciones de las víctimas y familiares sobre las medidas de reparación, se ofrece una breve reseña de los hechos. También se describen con cierto detalle los mecanismos procedimentales acordados entre el Gobierno y los peticionarios para negociar los acuerdos de solución amistosa y la definición e implementación de las medidas de reparación. En el caso de Trujillo las percepciones están agrupadas en medidas de carácter material y otras de carácter simbólico. En el caso de Villatina, donde todas las medidas tienen un alto nivel de ejecución, las percepciones están agrupadas en relación con las medidas de tipo individual y aquéllas de tipo colectivo.

En la tercera parte del capítulo se presenta, a manera de conclusión, el análisis comparado de las percepciones en los dos casos y se proponen algunas enseñanzas que pueden servir como criterios para la formulación de nuevas medidas y esfuerzos de reparación administrativa. A pesar de que las medidas de reparación, objeto de este trabajo, resultaron del litigio y negociación en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, consideramos que los resultados de la investigación son aplicables a los programas administrativos de reparación, por varias razones: en primer lugar, porque las experiencias aquí estudiadas tienen la finalidad de reparar a un número plural de víctimas; en segundo lugar, porque en ambos casos se implementó un conjunto amplio y variado de medidas individuales, colectivas, materiales y simbólicas de reparación. La tercera razón se refiere a que los montos de las indemnizaciones entregadas son comparables con aquellas distribuidas mediante los programas administrativos. Por último, los estudios de caso de Trujillo y Villatina ofrecen lecciones sobre la relación entre la reparación y la lucha contra la impunidad de los crímenes, cuestión que debe tenerse en cuenta en la concepción y ejecución de programas administrativos.

I. La reparación para las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos en el caso de Trujillo

Lo que podría llamarse el caso de Trujillo[6] reúne una serie de crímenes cometidos de manera sistemática a lo largo de varios años en los municipios de Trujillo, Bolívar y Riofrío en el departamento del Valle del Cauca, ubicado en el suroccidente del país. Los primeros crímenes

[6] Existen diferentes términos para hacer referencia a las violaciones a derechos humanos cometidas de manera generalizada y sistemática en el municipio de Trujillo entre 1988 y 1994. La Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo (Cisvt) se refiere a los "hechos violentos de Trujillo", mientras que la Asociación de Víctimas de Trujillo (Afavit) usa el término "masacre de Trujillo". Por su parte, el Área de Memoria Histórica (AMH) recurre a la calificación de "masacre continuada de Trujillo". Para profundizar sobre las razones de cada uno de estos actores para acuñar el término, ver: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de Memoria Histórica. *Trujillo, una tragedia que no cesa*. Bogotá, Editorial Planeta, 2008, P.15-16.

ocurrieron en 1988 y entre marzo y abril de 1990 se cometió el mayor número de asesinatos, desapariciones forzadas y torturas. En los años siguientes, hasta 1994, continuaron presentándose violaciones a los derechos humanos, entre ellos la ejecución extrajudicial de los principales testigos de las investigaciones judiciales.

A diferencia de otras evaluaciones ya realizadas sobre el estado de la reparación en Trujillo, esta investigación busca contribuir a establecer el impacto de las medidas de reparación desde la perspectiva de las víctimas, a través del análisis de sus percepciones y la recuperación de sus voces. Las medidas de reparación cumplen su objetivo en tanto sean percibidas por sus beneficiarios como acciones de justicia y resarcimiento por los daños sufridos. El caso de Trujillo deja importantes aprendizajes en este sentido que deben ser tenidos en cuenta en el diseño e implementación de futuras medidas de reparación en Colombia.

El caso de Trujillo es impactante no sólo por agrupar a más de 230 víctimas a lo largo de algunos años, sino también por la brutalidad de los crímenes cometidos y la impunidad en la que permanecen. Entre algunos hechos hito de la violencia en Trujillo se cuentan las masacres y desapariciones forzadas de la zona rural de La Sonora; la de los trabajadores de un taller de ebanistería en la cabecera municipal; la tortura y ejecución extrajudicial del párroco municipal Tiberio Fernández junto con la desaparición forzada de su sobrina y otros acompañantes cuando regresaban desde el municipio de Tulúa a Trujillo, luego de presidir las exequias de una persona que había sido asesinada el día anterior. Todos estos hechos ocurrieron entre marzo y abril de 1990. Las 23 personas asesinadas o desaparecidas en estos casos fueron descuartizadas y arrojadas al río Cauca después de haber sido sometidas a torturas.

Otro aspecto que es determinante en el caso de Trujillo es la evidente responsabilidad del Estado colombiano en los hechos y en la operación para cubrirlos de impunidad. Por una parte, es clara la connivencia y alianza de las autoridades militares, policiales y civiles con grupos

paramilitares y narcotraficantes de la región[7], que funcionaron también para la comisión de estos crímenes. Por otra parte, es notorio cómo las autoridades judiciales actuaron de manera irregular –o simplemente no actuaron– para asegurar el encubrimiento de los autores y la impunidad generalizada de los crímenes.

La mayoría de las víctimas y sobrevivientes de Trujillo integran o en determinado momento han hecho parte de la Asociación de Familiares de Víctimas de Trujillo (Afavit). Esta organización se conformó en 1995 con el apoyo del padre jesuita Javier Giraldo y la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz. Las víctimas de Trujillo han trabajado a lo largo de estos años para mantener viva la memoria de lo sucedido y han adelantado una serie de acciones que les han permitido persistir en una lucha contra el olvido y la impunidad. A través de actos de conmemoración y memoria, han encontrado formas de elaborar sus duelos, redignificar la memoria de sus familiares, responsabilizar social y moralmente a los responsables y organizar la estrategia de litigio a través de organizaciones no gubernamentales, como la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz y la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Afavit ha desarrollado a lo largo de los años importantes actividades en defensa de los derechos de las víctimas de Trujillo, entre éstas, el acopio y archivo de información sobre las víctimas, el seguimiento al proceso de reparación y la orientación e información a las familias sobre los procesos judiciales.

Uno de los desafíos para la evaluación de la reparación en el caso de Trujillo es la propia determinación del universo de víctimas del caso. El número varía de acuerdo al período que se contemple, las violaciones que se incluyan y el nivel de esclarecimiento de las circunstancias en que se cometieron los crímenes, las personas que los perpetraron y la responsabilidad de autoridades civiles y militares. En un principio, la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz presentó el caso ante la Comisión

[7] Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo. *Informe final*. Bogotá, enero de 1995, Conclusiones, p.148 y 149.

Interamericana en relación a 63 víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1988 y 1991. Posteriormente, la Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo (Cisvt)[8] concentró su estudio en el mismo período, pero amplió el número de víctimas. Estableció que en los casos de 34 víctimas existía clara responsabilidad del Estado y, en relación con otras 107 víctimas que constaban en los procesos disciplinarios y penales, recomendó a la CIDH, al Gobierno y a los peticionarios mantener abiertos dichos procesos[9].

Por otro lado, Afavit contempló las violaciones dentro de un período más amplio, el cual inicia en 1986 e incluye otras cometidas en el año 1994. La Asociación incluyó nuevas denuncias de familiares e incorporó como víctimas a personas que habían fallecido de "pena moral"[10] y víctimas de agresiones no mortales. En total, Afavit manifiestó que las violaciones a los derechos humanos cometidas en Trujillo en ese período involucran a 342 víctimas directas. Por último, a solicitud de

[8] La Comisión de Investigación de los Sucesos de Trujillo (Cisvt) fue el nombre que se le dio a la comisión extrajudicial de esclarecimiento de los crímenes cometidos en Trujillo que estuvo integrada por delegados de instancias legislativa y ejecutiva, organismos de control del Estado, organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, instituciones religiosas y que contó con la supervisión de la CIDH. Su creación fue parte de los acuerdos entre los peticionarios del caso y el Estado colombiano para buscar una solución amistosa al caso que se tramitaba ante la CIDH. Ver más adelante en la sección "Proceso de búsqueda de solución amistosa" el funcionamiento, informe y recomendaciones de la Cisvt.

[9] Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo. *Informe final*. Bogotá, enero de 1995. Precisiones previas, p.147. Debido al tiempo limitado del mandato de la Cisvt y a la situación de inseguridad y amenaza de los testigos y familiares, la Comisión no logró esclarecer todos los casos.

[10] La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció la muerte por pena moral en el caso Masacre de La Rochela vs. Colombia (Sentencia del 11 de mayo de 2007). El peritaje psicológico y el dictamen médico señaló que el padre de una de las funcionarias judiciales ejecutadas "(…) entró en un cuadro de profunda depresión reactiva debido al asesinato de su hija Mariela Morales Caro, al que le siguió una úlcera gástrica, que ocasionó una hemorragia digestiva alta, que determinó "un cuadro de broncoaspiración y shock hipovolémico"". Según un certificado médico "su estado clínico se deterioró y el señor Morales Téllez desarrolló una falla multisistémica que le ocasionó su fallecimiento (…) tres meses después de la masacre", Párr. 261. Por su parte, la muerte por pena moral es identificada por las víctimas de Trujillo como uno de los daños y este tipo de víctimas también están acogidas en el Parque Monumento.

Afavit, se conformó el Comité de Evaluación de Casos de Trujillo, integrado por organizaciones de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y el Episcopado colombiano. Este Comité, desprovisto de aval oficial del Gobierno, tenía como objetivo esclarecer el vínculo de los casos no reconocidos por el Estado con aquellos denunciados por la organización de víctimas. Para lograr su objetivo, el Comité adoptó el mismo período propuesto por Afavit, es decir, las violaciones cometidas entre 1986 y 1994.

El Comité de Evaluación de Casos de Trujillo presentó en junio de 1997 su informe final, en el cual concluyó que, además de las 34 víctimas ya reconocidas, en otras 131 violaciones graves cometidas entre 1986 y 1994 existía evidencia de la responsabilidad estatal y que respecto a otras 80 víctimas, el nivel de información todavía era insuficiente para atribuir la responsabilidad al Estado. Afavit acogió el número total de víctimas hallado por el Comité de Evaluación -245 personas, incluidas las 80-, y finalmente en el Parque Monumento construyó 235 osarios para depositar los restos de las víctimas mortales y, de manera simbólica, para los casos de desaparición forzada[11]. En este monumento no se incluyeron las 10 víctimas no mortales.

Trujillo es el primer estudio con el que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) inició el cumplimiento de uno de sus mandatos, "presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales"[12]. La CNRR delegó dicha tarea al Área de Memoria Histórica que integra la Comisión pero que goza de autonomía académica, metodológica y operativa[13]. El Grupo de Memoria Histórica se propuso el objetivo de

---

[11] Parte de los datos fueron extraídos del informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizado de manera conjunta por la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz en octubre de 2005. Se puede consultar en detalle la determinación del número de víctimas en Trujillo en: CNRR, Área de Memoria Histórica. *Trujillo una tragedia que no cesa*. Bogotá D.C., Editorial Planeta, 2008, p.37-38.

[12] Ley 975 de 2005 también conocida como "Ley de Justicia y Paz", Artículo 52.2.

[13] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *Plan de Acción 2007-2008*. Cuaderno No. 2. Bogotá, 2008.

"diseñar, elaborar y divulgar una narrativa sobre el origen y la evolución del conflicto armado interno, en sintonía con las voces de todas las víctimas, fundada en la reconstrucción más rigurosa posible, desde el punto de vista académico, de la verdad de lo sucedido" en el conflicto armado en Colombia[14].

De esta forma, en el mes de septiembre de 2008, el Área de Memoria Histórica hizo entrega oficial de su Informe *Trujillo, una tragedia que no cesa*[15]. Dicho informe contiene una descripción detallada de los hechos y de su contexto social, político y económico, presenta las iniciativas de memoria no oficiales de las víctimas, expone el recuento de las actuaciones judiciales y analiza el funcionamiento del aparato de justicia en el caso. En materia de reparaciones, el informe hace una evaluación del cumplimiento por parte del Estado de los compromisos adquiridos a través del proceso de búsqueda de una solución amistosa y compara las conclusiones de las evaluaciones que otras organizaciones y entidades habían realizado sobre el caso Trujillo[16].

El caso de Trujillo está lejos de ser un "caso cerrado". Se trata de un caso con un largo trasegar en instancias nacionales e internacionales, discutido en ámbitos judiciales y extrajudiciales que contiene importantes aprendi-

---

[14] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área Memoria Histórica. *Presentación del proyecto*. Bogotá. Septiembre de 2008.

[15] El contenido completo del informe puede descargarse y consultarse en: http://memoriahistorica-cnrr.org.co/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=62. También hay una edición en el mercado publicada por Editorial Planeta: *Trujillo, una tragedia que no cesa*. Bogotá, septiembre 2008.

[16] El Informe del Área de Memoria Histórica sistematiza los resultados que distintas organizaciones y entidades han realizado a propósito de las reparaciones en Trujillo. Entre estas se encuentran la efectuada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia en 1998; la adelantada en el año 2000 por la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz; la realizada de forma conjunta entre Afavit y la Comisión Intercongregacional en el año 2005; la elaborada de forma independiente por Afavit en el año 2007; la practicada por la Contraloría General de la República en el 2008, además del seguimiento y denuncia de la prensa local. El Área de Memoria Histórica también realizó algunas constataciones del estado de ejecución de las medidas de reparación durante el proceso de elaboración de su informe.

zajes para el contexto colombiano. A raíz de la publicación del Informe del Área de Memoria Histórica de la CNRR, este caso ha llamado nuevamente la atención de los medios de comunicación, de las autoridades judiciales, estatales y gubernamentales. Esta circunstancia tal vez permita que las oportunidades para hacer justicia a las víctimas de Trujillo, a través de medidas de reparación, aún no estén agotadas y que sea posible la incorporación de ajustes o la reorientación de los programas de reparación.

A continuación se reseñan los hechos más significativos del caso a lo largo del proceso de búsqueda de solución amistosa, se presentan los compromisos del Estado colombiano en materia de reparaciones en concreto, seguido de un balance de su cumplimiento y el estado actual del caso. Por último, se enseñan las percepciones de las víctimas por medio de testimonios y se analiza su grado de satisfacción en relación con las medidas de reparación, agrupadas en aquellas de carácter material y las de naturaleza simbólica.

Proceso de búsqueda de solución amistosa

En marzo de 1992 fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el caso Trujillo y fue radicado bajo el número 11 007. La Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, actuando como peticionaria del caso y representante de las víctimas, presentó el caso incluyendo ejecuciones extrajudiciales, torturas, amenazas, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias cometidas entre finales de 1988 y el primer semestre de 1990.

Dentro de los términos establecidos por la Convención Americana y ante la gravedad de los hechos que acarreaban la responsabilidad internacional del Estado, los agentes del Estado colombiano propusieron el inicio de un proceso de solución amistosa que incluyera la conformación de una comisión extrajudicial. Los peticionarios aceptaron bajo el entendido de que la fórmula propuesta por el Gobierno no era en sí misma el acuerdo amistoso, sino que constituía el punto de partida para un proceso que posibilitaría un futuro arreglo

que pondría fin, mediante el acuerdo amistoso entre las partes, a la demanda contenciosa que se tramitaba en la CIDH. Los peticionarios también solicitaron que dicha comisión operara bajo un término de tiempo no muy prolongado (3 meses) y que contara con la participación de delegados de instancias legislativa y ejecutiva y de organismos de control del Estado, como con representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos, instituciones religiosas y la supervisión de delegados de la CIDH[17].

De esta forma, el Presidente de la República creó la Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo (Cisvt)[18], la cual contó con el aval de la CIDH y a su vez se constituyó como uno de los primeros esfuerzos para construir espacios de interlocución entre Gobierno, Fuerzas Militares y organizaciones de derechos humanos. El mandato de la Cisvt consistía en: revisar los procesos judiciales, administrativos y disciplinarios que tuvieron lugar, para evaluar el alcance de las pruebas que obraban en cada uno de ellos; obtener declaraciones de víctimas y testigos directos de lo sucedido en Trujillo que no hubieren participado en los procesos judiciales, al tiempo que se garantizara su

[17] De acuerdo con el padre Javier Giraldo: "aceptamos la propuesta presentada por el Gobierno en la audiencia del 26 de septiembre de 1994, de conformar una comisión amplia de investigación de los hechos, pero con tres condiciones: 1) que no se calificara dicha propuesta como de "solución amistosa", sino como un paso exploratorio hacia una eventual solución amistosa; 2) que tal comisión presentara resultados antes de la sesión siguiente de la CIDH (febrero de 1995) y 3) que el trabajo de esa Comisión fuera acompañado por delegados de la CIDH, condiciones que fueron aceptadas por el Gobierno". *El caso Trujillo: una biopsia a al cáncer de la justicia*. Disponible en: http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article63. También citado en: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de Memoria Histórica. *Trujillo, una tragedia que no cesa*. Bogotá D.C., Editorial Planeta, 2008, p.181-182 y P.287-288.

[18] Presidencia de la República. Decreto No. 2771 del 20 de diciembre de 1994. La Comisión estuvo presidida por el Defensor del Pueblo de la época e integrada por 5 representantes de entidades estatales de ramas distintas al Ejecutivo; 7 representantes del Ejecutivo; 1 representante del Episcopado de Colombia; 5 representantes de organismos no gubernamentales. *Acta de Entendimiento*. Washington D.C., 26 de septiembre de 1994.

seguridad; formular recomendaciones a los organismos judiciales para que permitieran orientar y acelerar el curso de las investigaciones; evaluar la responsabilidad del Estado y demás presuntos autores, coautores y partícipes en la comisión de las violaciones a los derechos humanos y, por último, formular recomendaciones al Gobierno sobre los términos en que debían repararse las víctimas y las condiciones en que el Estado debía reconocer su responsabilidad.

La Cisvt desplegó sus actividades entre octubre de 1994 y enero de 1995 y al término de su funcionamiento entregó las conclusiones de su trabajo al Gobierno y a la CIDH. Como consecuencia, el 31 de enero de 1995, el Presidente de la República aceptó públicamente la responsabilidad del Estado en los crímenes cometidos en Trujillo y recibió las conclusiones y recomendaciones de la Cisvt. Por su parte, la CIDH en su 88° período de sesiones en febrero de 1995, valoró el informe final como de "significativa importancia en la promoción y protección de los derechos humanos en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", al tiempo que hizo suyas las recomendaciones allí formuladas.

Implementación de las recomendaciones de la Cisvt en materia de reparaciones

En el informe final, la Cisvt recomendó al Gobierno "reparar a las víctimas, a la población del municipio de Trujillo y a la sociedad colombiana". En el caso específico de las familias de las 34 víctimas cuya ejecución, tortura o desaparición forzada fue esclarecida y la responsabilidad estatal reconocida, esta recomendación establecía básicamente al pago de indemnizaciones económicas. La Cisvt formuló además una serie complementaria de recomendaciones de medidas de reparación que se dirigían tanto a las víctimas directas como a todo el conjunto de habitantes del municipio de Trujillo y a personas en condición de desplazamiento forzado.

Cuadro No. 1 . Medidas de reparación recomendadas por la Cisvt

Beneficios Individuales	**"Acciones gubernamentales complementarias encaminadas a reparar a la comunidad de Trujillo y a la sociedad colombiana"**					
Reconocer y pagar indemnizaciones de acuerdo con las fórmulas legales y financieras utilizadas en la jurisprudencia del Consejo de Estado en aquella época a los familiares de 34 víctimas frente a las cuales la Cisvt logró establecer claramente la responsabilidad estatal.	Diseñar y desarrollar un programa de gasto e inversión social en la zona.	Efectuar un reconocimiento público y simbólico.	Publicar el informe final de la Cisvt y divulgar una síntesis del mismo en los medios de comunicación.	Diseñar y desarrollar un programa de retorno o reubicación de desplazados.	Asumir la atención integral de las personas o familias que fueron desplazadas forzosamente.	Concertar con los familiares de las víctimas la construcción de un monumento en su memoria.

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones de la Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo. Informe final. Bogotá, enero de 1995.

El mandato y las actividades de la Cisvt tuvieron un marcado acento en los aspectos judiciales. La Comisión concentró gran parte de sus esfuerzos en evaluar las actuaciones judiciales en las jurisdicciones penal, disciplinaria y contenciosa administrativa que se desarrollaron con ocasión de los crímenes cometidos en Trujillo. Otra parte de su trabajo se dirigió a analizar las pruebas del caso y su valoración, especialmente a analizar el testimonio de su principal testigo. En cuanto a las medidas de reparación recomendadas, el informe final no contiene una descripción de los daños individuales ni colectivos, ni de los daños en el tejido social. Tampoco da cuenta de cuáles eran las reclamaciones de las víctimas en materia de reparación y no explica por qué fueron recomendadas las medidas señaladas. Pese a lo anterior, las víctimas en el caso Trujillo han incorporando en su discurso de reclamación que la satisfacción de su derecho a la reparación integral incluye el cumplimiento de las medidas de reparación recomendadas por la Cisvt[19].

El Gobierno ha pagado indemnizaciones a los familiares de las 34 víctimas reconocidas públicamente, pero su cumplimiento en relación con las demás medidas de reparación ha sido parcial.

En relación con el pago de las indemnizaciones, el Gobierno impulsó la aprobación en el Congreso de la República de la Ley 288 de 1996, que establece instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos cuando así lo declaren organismos internacionales de derechos humanos. Mediante la aplicación del trámite expedito que contempla dicha ley se efectuaron conciliaciones prejudiciales en el Tribunal del Valle del Cauca.

Por medio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, el Gobierno diseñó el Plan de Inversión Social con cinco líneas gruesas de trabajo, cuyas actividades debían desarrollarse entre los años 1996 y

---

[19] La valoración sobre el cumplimiento en la ejecución del Plan de Inversión Social realizada Afavit en agosto de 2006 y ampliada en julio de 2007 resaltan la importancia del cumplimiento de las medidas de reparación para la superación de la comunidad de las secuelas de violencia.

1998. Para la ejecución de este plan fueron asignados recursos por cerca de 9.000 millones de pesos, que representan cerca de 9 millones de dólares de la época[20]. La primera línea de trabajo consistía en el fortalecimiento del tejido social, incluyendo programas de convivencia y movilización ciudadana a través de actividades como la promoción de la figura de jueces de paz, la capacitación a educadores y funcionarios públicos y la sensibilización a la ciudadanía sobre derechos y temas de liderazgo. La segunda línea residía en la recuperación productiva del municipio, por medio de la entrega de unidades agrícolas familiares, la capacitación a mujeres sobre empresas asociativas de trabajo y la facilitación de créditos y maquinaria, etc. La tercera línea se dirigía al fortalecimiento de la oferta de servicios para satisfacer derechos como educación, salud y vivienda. La cuarta línea del plan se ocupaba de la atención a la población pobre y vulnerable con la creación de programas de nutrición, protección, desarrollo individual y social para niños de bajos recursos y otorgamiento de pensiones a ancianos. Y, por último, la quinta línea incidía en el fomento de proyectos especiales, como programas de atención psicológica, dotación de tierras, construcción de vivienda, mejoramiento de vivienda rural y urbana y el levantamiento de un parque monumento[21].

En enero de 1995, acatando otra de las recomendaciones, el Gobierno Nacional publicó y distribuyó 3.000 ejemplares del informe final de la Cisvt. Así mismo, en abril del mismo año, organizaciones de derechos humanos publicaron una versión ampliada del informe bajo el título *Trujillo: una gota de esperanza en un mar de impunidad*, con el objetivo de lograr una mayor difusión. Este libro, a diferencia de la edición oficial del texto, incluye un prólogo del padre Javier Giraldo, anexos con listados de todas las víctimas cuyos casos habían sido documentados por Afavit y descripciones de los hechos que se habían denunciado ante la CIDH y que no habían sido reconocidos por el Estado; también

---

[20] Equivalencias provistas por el banco de la República para el primero de enero de 1996. Según la Tasa Representativa del Mercado (TRM), un dólar equivalía a 987,65 pesos colombianos, http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam.htm.

[21] Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Vicepresidencia de la República. *Plan de Inversión Social para el municipio de Trujillo – Valle del Cauca (1996 – 1998),* julio 10 de 2006.

presenta cuadros analíticos de los testimonios, pruebas y un estudio que analiza los hechos de Trujillo a partir del derecho internacional.

Entre 1996 y 1997, el municipio de Trujillo adquirió un terreno de seis hectáreas y se realizaron los diseños del Parque Monumento como "un espacio físico donde se recuerde a los seres queridos, [como] base para la recuperación de la confianza y del tejido social que la violencia destruyó"[22]. En septiembre de 1998 iniciaron las obras de construcción. Afavit manifiesta que la compra del terreno y la elaboración de los planos se hicieron con dineros del Gobierno, pero que las obras de construcción y mantenimiento del parque se han logrado gracias a aportes privados y al apoyo de organizaciones sociales. Recientemente, en 2008 y durante el primer semestre de 2009, el Área de Memoria Histórica de la CNRR adelantó gestiones para que por medio de Acción Social se destinaran algunos recursos que sirvieran para la adecuación de las entradas y vías de acceso al parque. Adicionalmente, a través de un proceso de acompañamiento y de atención psicológica brindado por organizaciones no gubernamentales, los familiares de las víctimas han participado en la construcción del parque como parte de un proceso de duelo y memoria[23].

Luego de la presentación del informe final de la Cisvt, los mecanismos de seguimiento, evaluación y veeduría ciudadana dirigidos a acompañar y supervisar la ejecución del plan de inversión no tuvieron la efectividad deseada. Los esfuerzos para implementar las recomendaciones en materia de reparación, así como en materia judicial, disminuyeron a partir de 1999. Quienes asumieron el liderazgo en las instituciones públicas encargadas del caso Trujillo fueron reemplazados y el cambio de administración presidencial en 1998 también significó una modificación en la política de derechos humanos ejecutada desde la Consejería Presidencial de Derechos Humanos.

---

22 *Parque por la Vida, la Justicia y la Paz. Monumento a las víctimas de los hechos violentos de Trujillo 1987 – 1994*. Trujillo, Valle del Cauca, Editorial Códice, noviembre de 1998, p.41.

23 Afavit. *Parque por la Vida, la Justicia y la Paz. Monumento a las víctimas de los hechos violentos de Trujillo 1987-1994*. Noviembre de 1998.

Estado actual del caso

En 2004 el caso Trujillo tomó nuevo impulso a partir de la solicitud de los familiares de las víctimas a la CIDH de continuar el curso del proceso y dar por terminada la etapa de búsqueda de solución amistosa[24]. Asimismo, con la entrega pública del Informe del Área de Memoria Histórica de la CNRR, en septiembre de 2008, el caso ha recibido nuevamente atención del Gobierno, de algunas autoridades judiciales y de los organismos de control, especialmente la Procuraduría General de la Nación. El 16 de septiembre de 2008, día en que se llevó a cabo la entrega pública del informe a los familiares de las víctimas en Bogotá, el vicepresidente de la República, Francisco Santos, reconoció que "este Estado no fue capaz de garantizar la vida, de proteger a quienes hoy recordamos, de hacer justicia con los responsables y de reparar integralmente a sus familiares. Soy consciente que ninguna palabra es suficiente para consolar a los familiares de las víctimas o para pedir perdón".

La Fiscalía General de la Nación emprendió una serie de acciones con el objetivo de subsanar la inoperancia de la justicia. Entre ellas, trasladó las investigaciones que se adelantaban en las Fiscalías del Valle del Cauca a una subunidad conformada entre la Unidad Nacional de Derechos Humanos y la Unidad de Justicia y Paz. En la última semana de septiembre de 2008, dicha unidad expidió orden de captura contra 12 ex miembros del Ejército y de la Policía, respectivamente, dos ex funcionarios públicos y seis reconocidos paramilitares por su responsabilidad en el caso Trujillo.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación emitió la Directiva No.0019 de 2008, que contiene 23 instrucciones dirigidas a autoridades administrativas, políticas y militares para que dentro del cumplimiento de sus deberes misionales garanticen los derechos de las víctimas de

---

[24] Comunicación dirigida el 21 de febrero de 2004 a la CIDH por parte de la Junta Directiva de Afavit, a nombre de los familiares de las víctimas de Trujillo.

Trujillo. El ente de control otorgó un plazo a diferentes autoridades públicas para que diseñen y pongan en marcha un plan de acción con dicho objetivo. Se le ordenó al Ministerio de Defensa la realización de un acto público de petición de perdón a la comunidad de Trujillo y que con el Ministerio Público revise los archivos de inteligencia militar que incluyan los nombres de las víctimas y el alcance de los hechos. De igual forma, le ordenó a la Policía diseñar un programa de policía comunitaria, en coordinación con los demás servicios especializados en protección de las personas y las comunidades afectadas por la violencia, con el fin de garantizar la no repetición de los hechos.

La directiva instó a la CNRR a que "construya un registro que contenga el universo único de víctimas y realice un mapeo de la violencia que indique la escala, naturaleza y alcance de los hechos sucedidos en Trujillo". En el tema de educación, también exigió al Ministerio de Educación, así como a las autoridades locales, que excluyan de los currículos, del material educativo y de las prácticas pedagógicas toda tesis revisionista, reduccionista o que niegue los hechos violentos ocurridos en Trujillo. Igualmente se incluyeron instrucciones dirigidas al Ministerio de Protección Social, al departamento del Valle, a la Agencia Presidencial para la Acción Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y hasta a la cooperación internacional para que apoyen a las organizaciones de la sociedad civil que prestan atención psicosocial a las víctimas en dicha población y adelanten las acciones necesarias para que éstas accedan a las prestaciones sociales del Estado.

La Procuraduría General se encuentra realizando seguimiento a estas instrucciones y se espera que en los próximos meses haga pública la evaluación sobre el cumplimiento de cada una de las medidas por parte de las entidades encargadas. Actualmente el caso Trujillo continúa su trámite en la CIDH. Dicha evaluación de la Procuraduría será clave para la reactivación del proceso ante el sistema interamericano, para el cumplimiento de las recomendaciones que se han formulado para el caso y para la eventual apertura de acciones disciplinarias y penales contra los responsables del quebrantamiento de los compromisos del Estado en materia de reparación.

En junio de 2009, la sala penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, (departamento del Valle del Cauca) ordenó la captura del mayor del Ejército Alirio Urueña y del teniente de la Policía José Berrío, quienes son señalados de ser los principales responsables de los crímenes cometidos en Trujillo. El Juez Dos Penal del circuito de Tulúa había ordenado en abril dejar en libertad a Urueña y Berrío después de declarar la nulidad de las acusaciones que había presentado la Fiscalía por homicidio con fines terroristas. A la fecha de redacción de esta investigación, los procesos judiciales continúan en trámite y todavía no se ha expedido ninguna sentencia que condene a un responsable[25].

Satisfacción y percepciones de las víctimas: proceso de definición e implementación de las medidas de reparación

Para efectos de esta investigación, se usó un criterio amplio en la determinación del universo de víctimas, considerando que el caso de Trujillo no sólo envuelve a un elevado número de víctimas directas, sino que las medidas de reparación también buscaron atender los daños colectivos sufridos por los habitantes del municipio. En consecuencia, fueron entrevistados los familiares de las víctimas incluidas dentro de los 34 casos reconocidos oficialmente por el Gobierno y los familiares cuyos casos se encuentran dentro de aquellos esclarecidos por el Comité de Evaluación de Casos de Trujillo y conmemorados por Afavit en el Parque Monumento.

Medidas materiales

En este aparte se abordan las percepciones de las víctimas sobre las medidas de reparación de naturaleza material que consisten en la distribución de sumas únicas de dinero a los familiares a título de indemnización y/o la distribución de beneficios contemplados dentro de la ejecución del Plan de Inversión Social para el municipio de Trujillo.

25 Sitio web de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", organización de derechos humanos representantes de las víctimas en los procesos judiciales, www.colectivodeabogados.org. Consultado el 17 de julio de 2009.

A. Indemnización

Las familias indemnizadas recibieron pagos en dinero de acuerdo con las reglas de liquidación del Consejo de Estado. Conforme a la regla jurisprudencial de ese tiempo, ya sea los padres o los cónyuges o compañeros permanentes de las personas torturadas, asesinadas y/o desaparecidas recibieron entre 6 y 10 millones de pesos (entre 4.638 y 7.730 dólares de la época) y cada uno de los hijos de las víctimas directas recibió entre 4 y 6 millones de pesos (entre 4.698 y 3.478 dólares de la época)[26], descontando de estas sumas los gastos de representación judicial en los procesos. Del universo de víctimas, sólo los familiares de las 34 personas torturadas, asesinadas y/o desaparecidas, cuyos casos fueron reconocidos expresamente por el Estado, han recibido indemnización, la cual fue liquidada entre los años 1996 y 1998. Los demás se encuentran pendientes y esperan acceder a una indemnización por vía judicial.

Las valoraciones de los beneficiarios de la indemnización y el sentido que le confieren quienes esperan recibirla son variables. La indemnización económica genera sensaciones positivas en las víctimas al mismo tiempo que insatisfacciones. En primer lugar, las percepciones positivas se suscitan, por un lado, a partir del entendimiento de la indemnización económica como parte del cumplimiento de la deuda del Estado con las víctimas y como una forma de asumir su responsabilidad frente al caso y, por otro, se concibe la indemnización como un elemento que contribuye a mejorar las condiciones materiales de vida de quienes han sufrido pérdidas morales y patrimoniales.

En segundo lugar, las percepciones negativas alrededor de la indemnización se relacionan con tres asuntos claves: i) la dificultad que representa resarcir los daños que sufren las personas víctimas de violaciones a los derechos humanos, los cuales en muchos casos son *per se* irreparables; ii) los bajos montos de dinero de las indemnizaciones, y iii) la

[26] Equivalencias provistas por el Banco de la República para enero 1° de 1998. Según la Tasa Representativa del Mercado (TRM), 1 dólar equivalía a 1293,58 pesos colombianos, http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam.htm.

desconexión de la compensación económica de la persecución penal y el castigo de los responsables y de las otras medidas de reparación.

- ***La indemnización contribuye a resarcir las condiciones materiales de vida de los beneficiarios***

La mayoría de las personas indemnizadas destinaron el dinero al mejoramiento y/o adquisición de vivienda, la adquisición de predios rurales o el establecimiento de un negocio comercial o agrícola. Este uso del dinero se explica por las características de la población de Trujillo y el contexto económico del municipio. Las víctimas, en su mayoría, son campesinos y trabajadores de pequeñas parcelas que comercializan sus productos agrícolas en los mercados de municipios cercanos. En general, se trata de una región con tendencia a la concentración de la propiedad[27]. En este sentido las víctimas manifiestan que el dinero de la indemnización repercutió de manera positiva en las condiciones de vida materiales, contribuyó al mejoramiento de las viviendas y de los medios de subsistencia.

> Los otros hermanos, pues ellos han invertido su dinero. Hay uno que primero compró una casa en otro municipio, luego la vendieron, montaron negocio, ahí lo tienen, tiene una funeraria y pues ahí está la plata. Otro que vivía aquí, él arregló la casa y así, algunos se los han gastado en lo que han necesitado. Mi papá con la plata compró la casa. Esa casa pertenece la mitad a una hermana mía y la otra mitad está escriturada en la sucesión[28].

> En mi caso, o sea, a mí me dieron seis millones novecientos y piquito, novecientos setenta, algo así. O sea, yo con eso, por ejemplo, como colocamos un negocito, tuvimos un negocito, compramos un lotecito y levantamos. Eso, compramos este lote,

---

[27] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de Memoria Histórica. *Trujillo, una tragedia que no cesa*. Bogotá D.C., Editorial Planeta, Septiembre, 2008. Caracterización de víctimas, p.43. Contexto económico: el problema agrario en Trujillo, p.109-115.

[28] Testimonio de un hombre cuyo hermano fue desaparecido.

> levantamos algo de casa y colocamos un negocio, una tiendita. Con eso pues sobrevivimos siempre un tiempito[29].

En algunos casos, el dinero de la indemnización tuvo otros usos que incidieron en los efectos de las condiciones materiales de vida de las víctimas en un término más corto, debido a que fue invertido en negocios que no dieron los rendimientos esperados, gastos ordinarios de mantenimiento, pago de deudas, préstamos o en alguna urgencia familiar. Estos casos no son frecuentes y responden a las dificultades que enfrenta la población en general por la situación de marginalidad económica en la que se encuentra.

> Yo me gasté la plata también comprando animales. Uno los compra en esos momentos para asegurar la plata, pero uno de acuerdo a la necesidad los va vendiendo. Entonces, a lo menos ahí tenemos lo que es la tierra y estamos trabajando en la misma parcela e invirtiéndole a la misma finca[30].

> Yo eso lo invertí en pagar arriendo. En ese entonces pagaba arriendo, tenía las niñas pequeñitas. Una plata la puse en intereses, se me perdió, no me la pagaron. A mí me llegó la plata y me mantuve un tiempo con esa plata[31].

> De ese dinero, yo en este momento cuento con 450.000 pesos, más o menos. El resto se fue cuando lo del embarazo de mi esposa, comprando unas cosas para la casa, de pronto en situaciones difíciles, porque en este momento el municipio, al igual que la población, ¿cómo le digo yo?, está vulnerable. En el caso mío, que soy trabajador del campo, asalariado, es muy difícil, porque como es un pueblo cafetero, se acaba el café, se le hace el trabajo de mantenimiento a la finca, entonces es una situación muy difícil. No hay qué hacer, entonces, esos recursos se van para sostenernos[32].

---

29 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue desaparecido.
30 Testimonio de un hombre cuya madre fue desaparecida.
31 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue asesinado.
32 Testimonio de hombre cuyo hermano fue desaparecido.

- ***La pérdida de la vida del familiar es irreparable***

Muchas de las víctimas percibieron en alguna medida de manera negativa la indemnización económica, pues la asocian al "pago" por la pérdida de la vida humana, valor que consideran irreparable e imposible de compensar.

> Yo digo, uno con tres millones de pesos era platica, pero no era la suficiente con lo que una persona podría comprarse una casa, montar su negocio, porque el tejido de cada familia estaba destruido. A uno no le gusta que lo pongan a escoger entre su víctima y la plata, y uno escogería la persona, pero ya sabe uno que realmente la persona nunca más va a estar. Entonces, si sabe uno que existe la posibilidad [de] que yo pueda a través de esa persona, de pronto iniciar una nueva vida con mejores perspectivas, yo pienso que eso es importante. Entonces para mí, lo que el Presidente hizo fue poner como un velo para encubrir realmente la magnitud del problema que había. Para mí es así, porque el hecho [de] que él diga los vamos a indemnizar, vale, pero váyase a la realidad: ¿cuál fue la indemnización de las personas?[33].

Para muchos familiares de víctimas recibir dinero por el dolor ante la muerte de forma violenta o la desaparición de sus seres queridos, presionados por sus propias necesidades materiales, imprime insatisfacción frente a la indemnización como medida de reparación.

> Ahí no hay nada que uno reciba. Vea yo duré mucho tiempo, como dos o cuatro años, que fue cuando el Presidente habló y dijo que iba a indemnizar, entonces ya la gente se puso a sacar papeles, y que yo no sé qué, pero yo decía que no, que yo no iba a meter papeles, porque yo pensaba, ay terrible, yo ir a estirar la mano a recibir esa plata, pues si fuera algo, que fuera la vida de mi hijo. A mí me parecía desastroso, yo decía que no y que no. Hasta que una vez fui por allá a un pueblito, donde viven familiares míos, entonces se reunieron allá dos hermanos míos

[33] Testimonio de una mujer cuyo esposo fue asesinado.

> y dijeron que como una gente allá que fueron a ofrecerles una platica, que mire que hasta el mismo Presidente dijo, que cómo así que usted va a ser tan tonta que no va a recibir nada, que por qué. Entonces les expliqué y les dije, ay, si con eso fuera a volver mi hijo; entonces, me decían, mire que esa plata ya la destinaron para las víctimas, si usted no la recibe eso se pierde, eso queda para las cuentas del Estado, no sea boba, y el uno me decía una cosa y el otro otra, mire la situación de ustedes, qué pesar de las muchachas, esa plata sirve para sacarlas a ellas adelante[34].
>
> A mí me dieron 74 millones en el año 96. Hay un certificado [de] que eso era para mí y para mis cuatro hijos. Dice que son mil gramos de oro fino. Pero yo pienso que una persona no tiene precio. Igual, lo que tengo entendido es que Samper se comprometió [a] que nuestros hijos estudiarían gratis, no prestarían servicio militar, las viudas tendrían una pensión, y si no las madres por la edad. Hasta ahora nada de eso se ha cumplido[35].
>
> Es que por mucha cosa que se haga, por mucha plata que uno reciba, uno un hijo no lo cambia por nada. Uno no lo cambia por plata, nada, nada. El hijo, a uno no le interesa sino el hijo. Pero digamos que en las ayudas que nos hicieron a nosotros, para haber sido un hijo, no fue ayuda. De esta casa recibió el papá del muchacho y los hermanos, que me quedaron 11, porque eran 12 con él, y recibí yo[36].

La insatisfacción de las víctimas con la indemnización económica puede reforzarse con el uso del discurso jurídico tradicional, que entiende que la reparación busca devolver a la víctima a la situación en que se encontraba antes de que sucediera la violación, pues los familiares de las personas asesinadas y desaparecidas insisten en que ninguna suma de dinero puede compensar o remediar la vida

---

34 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido.
35 Testimonio de mujer cuyo esposo fue desaparecido.
36 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido y torturado.

perdida. Resulta entonces contraproducente enviar mensajes a las víctimas que identifiquen las sumas de dinero entregadas por concepto de indemnización como un pago por la persona asesinada o desaparecida o por las agresiones sufridas. Envés, el mensaje público que acompaña la entrega de indemnizaciones debe transmitir la idea de que la indemnización hace parte del reconocimiento del Estado de su responsabilidad por las agresiones causadas y del cumplimiento de su obligación de enfrentar el impacto que las violaciones han tenido –y continúan teniendo– en la vida de los familiares sobrevivientes, para que puedan mejorar sus condiciones materiales de vida.

- ***Montos de las sumas económicas***

La definición de los montos de las indemnizaciones que se entregaron a las familias de las víctimas, por concepto de los daños materiales y morales, se realizó por medio de la celebración de conciliaciones en escenarios judiciales. En julio de 1996, el Congreso de la República promulgó la Ley 288, que permite el pago de indemnizaciones por los perjuicios causados por violaciones a los derechos humanos que se declaren de manera expresa por órganos internacionales de derechos humanos. Si bien para el caso de Trujillo no existe una decisión definitiva de la Comisión Interamericana, el Comité de Ministros consideró[37] que la resolución emitida por la Comisión durante el 88º período ordinario de sesiones en febrero de 1995, en la que hacía "suyas las conclusiones del Informe [final de la Cisvt]" y en la que aceptaba el reconocimiento de responsabilidad hecho por el Gobierno, cumplía los requerimientos exigidos por la ley y emitió concepto favorable para que se celebraran las conciliaciones.

Así, se realizaron conciliaciones en el marco de las demandas que las víctimas habían interpuesto ante los tribunales contencioso

[37] El parágrafo 1º del Artículo 2º de la Ley 288 de 1996 dispone que "El Comité –conformado por el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Justicia y del Derecho y el Ministro de Defensa Nacional- proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables (…) ". Este concepto favorable se emitió por medio de las Resoluciones No.21 de 1996 y No.4 de 1997.

administrativos a nivel nacional y se posibilitó la realización de conciliaciones para aquellas víctimas reconocidas internacionalmente pero que no tenían en curso un proceso judicial.

Para calcular el monto de la indemnización, las víctimas debían probar los perjuicios que sufrieron y demostrar el nexo de causalidad con los hechos a los que se refería el reconocimiento de responsabilidad ante el organismo internacional[38]. Por tanto, en estas conciliaciones judiciales, al igual que se exige en cualquier otro proceso judicial, las víctimas deben aportar pruebas que demuestren los daños materiales y morales sufridos, al igual que su relación de parentesco y/o dependencia económica con la víctima[39].

En muchos casos, los familiares expresaron que el monto de la indemnización recibida no reflejaba los impactos que tuvieron las violaciones en sus vidas. Las sumas de dinero otorgadas son percibidas como resultado de criterios arbitrarios y lejanos a los perjuicios materiales efectivamente sufridos por estos. En muchos casos los familiares no comprendieron a qué se debían las diferencias en los montos entregados, basados en cercanía de parentesco, incluso dentro de una misma categoría.

> La primera que sale indemnizada fue mi hermana que murió y que era la única que estaba con mi mamá la noche que la desaparecieron. Le salió como 13 millones, más o menos en el

---

38 Ley 288 de 1996, Artículo 4: "En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional".

39 En cuanto a las pruebas que se pueden aportar a las conciliaciones, la Ley 288 de 1996 en el Artículo 6 establece que también se pueden aportar aquellas pruebas valoradas por el organismo internacional. Estos organismos han desarrollado criterios flexibles para establecer si ha ocurrido o no una violación de derechos humanos. Para ampliar sobre estos criterios, ver: O'Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, primera edición, abril de 2004. Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid, Editorial Trota, 2006.

> 95. Fue la primera. Ahí se cometió un error, porque también, a uno nunca le había tocado eso. Primero, ella empieza como hermana menor los trámites, ella por seguridad y todo, ella era la que hacía los papeles, cuando llega y sale todo, ella es la que sale como única beneficiada, porque era la única que le había firmado al abogado. Ya empezamos nosotros los trámites y ya nos tocó de a 7 millones a cada uno. No sé por qué la diferencia. No sé si es porque de pronto ella era la hija menor y la última en la casa. Es que mi mamá era el núcleo de la casa, la que respondía por todos, porque mis hermanos a pesar de ya tener obligaciones, mi mamá era la que sacaba la mora, era la que traía la remesa y hacía entrar. Eso fue muy verriondo, porque se perdió todos los contactos en Tulúa y a mis hermanos les tocó volver a empezar. Y eso lo demostramos a través de cartas, pero a pesar de eso no, lo de ella fue muy aparte [la indemnización de la hermana][40].

> Yo cambié las paredes porque eran de bahareque, la casita era de barro pues, y pa' qué, no voy a ser desagradecida, y pues le hice poner las paredes, pero bueno, fue mucha ayuda, pero no para lo que es el crimen de mi hijo[41].

- ***Indemnización económica sin atribución de responsabilidad penal y castigo a los responsables***

Las personas que recibieron pagos en dinero como forma de indemnización cuestionan el sentido de esta medida en relación con el incumplimiento del Estado en la implementación de las otras medidas de reparación material y moral y especialmente con la falta de investigación y sanción penal a los responsables de los crímenes. Así, el potencial reparador de la indemnización disminuye debido a la desconexión de la medida con otras que correspondan con el criterio de reparación integral que las víctimas reclaman.

---

40 Testimonio del hijo de una mujer desaparecida.

41 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido y torturado.

> No se hubiera quedado la muerte impune de nuestros familiares, o sea que no fue cualquier perro muerto ahí. En el caso de nosotros, ni siquiera tuvimos la oportunidad de enterrar a mi hermano. Entonces, realmente una reparación moral, no tanto económica, sino moral, porque de acá se llevaron personas que no tenían nada que ver con cosas de justicia, sino simplemente porque no le caía bien a algunas personas[42].

Los familiares de víctimas que no han recibido indemnización y que aspiran a recibirla ven la compensación económica como una consecuencia de la realización del anhelo de justicia. La ausencia de resultados en este sentido hace que tanto víctimas indemnizadas como no indemnizadas adelanten un trabajo conjunto en la búsqueda de castigo de los responsables de los crímenes.

> A mí lo que más me sensibilizó es el caso de una compañera de la Asociación. Porque para mí es de admirar una mujer que quedó con sus bebés y que fue indemnizada. Ella sigue en la lucha. No para algo propio fuera de la justicia, sino que está siempre pendiente para que los demás logren lo que de pronto ella ya logró a su debido tiempo, una indemnización, una reparación. Lo que más me motivó a acercarme al parque es que se habla no sólo de una indemnización, como piensa la mayoría de la gente. Uno no debe pensar sólo en la indemnización, porque ese hermano no tiene precio, ese hijo no tiene precio. Entonces, me gustó porque allí trabajamos y luchamos por la reparación integral, por que se haga justicia, y eso es lo que personalmente quiero llegar a ver. Así el Estado no me dé una indemnización, quiero que se hagan las cosas con justicia. Mucha gente, me duele la gente que no ha recibido nada. Sin subsidio, sin sus esposos, que dependían de ellos, que murieron sin recibir nada del Estado. Entonces, las personas, ojalá los ancianos reciban lo que se prometió, una pensión para las viudas, para sus nietos, sus hijos el estudio[43].

---

42 Testimonio de una mujer cuyo hermano fue desaparecido.
43 Testimonio de una mujer cuyo padre fue asesinado.

> No, hasta el momento no hemos recibido nada. Uno siente que ese es dinero sucio, puede ser de los mismos narcos, de los que están en la cárcel. Pues yo no sé, es que la vida de un hijo no se paga ni con los millones del mundo, como se dice. Pero tampoco se le puede dejar esa plata a esa gente, o sea, al Estado para que compren más armas y sigan haciendo lo que hacen[44].

En efecto, la insatisfacción alrededor de la indemnización también está conectada con la demanda de las víctimas de recibir una reparación integral. Las víctimas usualmente, tal como en el caso de Trujillo, reclaman tanto la implementación de medidas de satisfacción (como el cese de los crímenes, el esclarecimiento de los hechos, el juicio y castigo a los responsables, el restablecimiento de la dignidad de las víctimas y el hallazgo y entrega de los restos de las personas desaparecidas) junto con medidas materiales como las indemnizaciones económicas. Las víctimas quedan insatisfechas al beneficiarse únicamente de medidas indemnizatorias y al no recibir una respuesta adecuada y suficiente del sistema de justicia a sus demandas de reparación integral.

En efecto, las víctimas tienen la percepción de que el Gobierno atiende prioritariamente la compensación económica, y que no le da la misma importancia a proveer a la administración de justicia con todos los medios para que pueda procesar y sancionar a los responsables. Esta percepción incrementa el sentimiento de que una vez el Gobierno "paga" las indemnizaciones toma una actitud laxa frente a otras obligaciones y, en particular, que poco se interesa en que la justicia obtenga resultados satisfactorios para que el caso no quede en la impunidad.

B. Plan de Inversión Social

Para dar cumplimiento a la recomendación formulada por la Cisvt, desde 1995 el Gobierno diseñó e implementó a través del Programa

---

[44] Testimonio de una mujer cuyo hijo de 17 años fue desaparecido.

Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, el Plan de Inversión Social, con el objetivo de resarcir a la comunidad de Trujillo en general. La estrategia para la implementación del plan consistió en la delegación de los programas sociales que se entendían como reparación a instituciones del sector central, descentralizado y territorial. Una de las razones para el fracaso del Plan de Inversión se debe a su diseño inicial, pues la forma de operación concebida para su ejecución requería esfuerzos en la planeación y coordinación interinstitucional, que no existió, y una activa veeduría ciudadana que supervisara el desarrollo de los programas. La veeduría fue desintegrada como consecuencia de las precarias condiciones para su funcionamiento y de los asesinatos y amenazas a sus integrantes.

Otra serie de factores contribuyó a no poder satisfacer los objetivos del Plan de Inversión. La administración del municipio de Trujillo y los contratistas manejaron los recursos en forma indebida y ejecutaron actividades de manera ineficiente, además de caer en prácticas clientelistas en la distribución de los beneficios[45].

Por consiguiente, es posible constatar que las víctimas no sólo están insatisfechas por la fallida reconstrucción del tejido social del municipio a través del Plan de Inversión, sino que el incumplimiento del Gobierno de esta recomendación ha agravado los sentimientos de frustración y abandono de los pobladores de Trujillo frente al Estado.

> A mí me anotaron para vivienda, pero resulta y sucede que esas viviendas que hicieron no tienen oficio. Eso no sirvió. Hace más de 10 años estamos esperando la vivienda y hasta ahora nada. Prometieron que iban a hacer muchas cosas, pero a la hora de la verdad eso no se dio, porque el director del Plan de Inversiones no salió con nada[46].

---

45 Periódico El País. *Trujillo: 20 años sin justicia ni reparación*. 18 de julio de 2009.
46 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido.

> Por el lado mío, me dieron una parcela de tierra, yo soy incorado [beneficiario de asignación de tierra por parte de una institución que hoy ya no existe llamada Incora]. Eso fue dentro del Plan de Inversión Social que resulté beneficiado. Del Plan de Inversión sólo una hermana y yo recibimos tierra. Porque los otros hermanos aparecían con otras tierras por allá arriba, pero eso es baldío, eso es como no tener nada. Ellos en ese tiempo se metían allá como colonos. Debido a eso, a que son tierras del Estado, nunca les van a dar eso, pero aparecían con eso. Entonces, lo que hicieron fue hacerles unos mejoramientos de vivienda. El municipio les hizo los servicios, fue lo único que pudieron aprovechar ellos. Fue muy poquito lo que se cumplió en salud. El único que pertenecí fui yo, que por amortiguar un poquito recibí el servicio de SOS. Pero eso fue como engatusar a la gente por tres mesecitos. Como para que se estuvieran quietos un ratico, porque la gente iba a empezar a protestar[47].

> Todavía hay mucha desolación en el municipio, todavía hay muchísima gente que fueron víctimas que no tienen dónde vivir y no tienen de qué vivir. Hay muchísima gente de esa que no tiene vivienda; hoy se van a construir 36 viviendas y con tristeza, tengo que decirlo, de que esas 36 viviendas si mucho hay una, dos o tres víctimas, pues de esas 36 viviendas muchas fueron a dar a manos de gente viva, que se metieron allí en ese programa, porque el alcalde las metió[48].

La mayoría de los programas de dicho plan no fueron desarrollados. Otros fueron ejecutados de forma deficiente y no alcanzaron el efecto esperado. El diseño y desarrollo de un programa de retorno para personas desplazadas y las medidas de atención integral a esta población no se llevaron a cabo. Además, se adquirieron materiales e infraestructura que no fueron utilizados o se administraron de forma incorrecta los recursos. En otros casos, aquellos programas que funcionaron, ya sea de forma

---

[47] Testimonio de un hombre cuya madre fue desaparecida.
[48] Testimonio de una mujer cuyo padre fue asesinado.

parcial o poco efectiva, beneficiaron en mayor medida a personas que no eran víctimas directas de violaciones a los derechos humanos[49].

Algunas de las pocas obras que llegaron a concretarse en la implementación del Plan de Inversión son la ampliación y modernización del hospital del municipio y la entrega de predios por parte del Incora a algunas familias. De este modo, fueron construidas instalaciones amplias para el funcionamiento de la institución hospitalaria, que recibió además dotación y equipos médicos. Sin embargo, no existe personal capacitado para operarlos y la cobertura del servicio de salud es deficiente[50].

- ***Reparación a sujetos colectivos víctimas y medidas ordinarias de desarrollo social***

Los testimonios recogidos y las evaluaciones que Afavit ha realizado acerca de la ejecución del Plan de Inversión muestran que las víctimas no reconocen que los programas implementados constituyan medidas de reparación, sino que corresponden a programas de desarrollo e inversión social ordinarios del Estado. Una de las falencias estructurales del Plan de Inversión es que en realidad se trata de un conjunto de acciones ordinarias de desarrollo social que el Estado tiene la obligación de implementar en virtud de la cláusula constitucional del Estado Social de Derecho. De hecho, las víctimas y familiares lo han percibido de esta manera.

Por ejemplo, dentro de la línea de fortalecimiento del tejido social prevista en el Plan de Inversión se incluyen programas de convivencia ciudadana y difusión de derechos a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, entidad del Gobierno encargada de la protección integral de la familia y la niñez). Una de las acciones que se emprendieron para el cumplimiento de estos programas fue la distribución de cartillas y material educativo a través del Instituto.

---

49 Para obtener información más detallada del balance de cumplimiento del Plan de Inversión, ver: *Trujillo, una tragedia que no cesa*, *op. cit*., p.277-279.

50 Evaluación de la Contraloría General de la República. Gerencia Departamental Valle del Cauca. Ref. 80761 – 3566. Santiago de Cali, 20 de octubre de 2008.

Este material fue repartido en las escuelas y colegios y consistía en cartillas pedagógicas que la institución ordinariamente distribuye en todo el país. Este tipo de medidas no son percibidas por la comunidad como reparación, sino como acciones de desarrollo social del Estado.

Así lo ha expresado Afavit cuando consigna en su más reciente informe: "[c]reemos que son campañas que el Estado adelanta desde Bogotá y no deben contarse como rubros en esta inversión social, dedicada como reparación social a los familiares de víctimas y a la región en general de Trujillo"[51].

> A mí propiamente no me correspondió nada del Plan de Inversiones, pues lo único que hicieron en la vereda en que yo vivía fue el cerramiento de la escuela. Le hicieron una cancha de micro, en Playa Alta. Eso fue lo único como de obras del Plan de Inversión. Yo personalmente pienso que es una reparación, porque de todas maneras lo hicieron como con esa intención, ¿cierto? Pero en sí reparación como a víctimas, no. Fue como una reparación a nivel comunitario, a nivel de vereda, pero a nivel personal de víctima, no. Porque igual son obras que al municipio le corresponde hacer, ¿cierto? Hacer obras como tener las cosas bien, centros recreativos y todo eso. Pues de pronto puede ser una reparación, porque donde no se haga eso, no habría nada[52].

Teniendo en cuenta el alto número de víctimas fatales y la sistematicidad de los crímenes, tanto la Cisvt como el Gobierno Nacional constataron que la población del municipio de Trujillo había sufrido daños en el tejido social. Sin embargo, ni en los informes ni en la documentación disponible consta una evaluación de dichos daños en la que se establezca su entidad y su carácter y se verifique la existencia de una víctima colectiva, más allá de quienes habitan en la jurisdicción territorial del municipio. El Plan de Inversión parece

---

51 Afavit. *Valoración sobre el plan de inversión social en el Municipio Trujillo – Valle*. Agosto 25 de 2006.

52 Testimonio de un hombre cuya madre fue desaparecida.

responder a la recomendación de reparar los daños al tejido social de la comunidad, pero en realidad no corresponde a medidas de reparación, pues no está dirigido especialmente a superar los impactos de las violaciones en la vida de las víctimas. Este plan aglutina una serie de medidas individuales y colectivas de distinto orden, que o bien son prestaciones a las que el Estado está obligado en función de la satisfacción de los derechos económicos y sociales o son la extensión de programas de desarrollo social del nivel central.

Los programas del Plan de Inversión se dirigieron a beneficiar a los habitantes del municipio. Este criterio excluyó de primera mano a aquellas personas y familias que a causa del riesgo que corrían sus vidas y el miedo posterior a los crímenes se vieron obligadas a abandonar Trujillo. El informe final de la Cisvt contemplaba esta situación y recomendó el diseño y desarrollo de programas de atención, reubicación y retorno de los desplazados. Sin embargo, estos nunca se concretaron y, por tanto, estas personas quedaron sin ninguna posibilidad de acceder a medidas de resarcimiento:

> Con lo del Plan de Inversión, yo no estaba aquí en Trujillo. Yo estaba viviendo en la finca. Yo pasé muchos años viviendo allá. De todos modos, yo no me enteré de ninguno de esos programas[53].

> Ellas salieron de Trujillo a los pocos meses de ocurridos los hechos víctimizantes. Tenían amenazas y tuvieron que desplazarse. En consecuencia, no pudieron beneficiarse de las medidas de reparación[54].

> Yo personalmente no me beneficié [del Plan de Inversión] porque yo me fui en enero del 95. Tampoco por ser desplazada, porque yo nunca me sentí desplazada ni denuncié ni nada. Primero por miedo, porque se daban cuenta [de] dónde estaba uno y, lo segundo, no me sentía desplazada. Yo me fui con los hijos y

[53] Testimonio de una mujer cuyo padre fue asesinado.
[54] Testimonio de una mujer cuyo hermano fue asesinado.

> llegué donde una hermana. Ella me dio apoyo. Entonces, yo no me sentía tan desplazada como la gente que se va y no tiene ni un andén dónde dormir ni dónde llegar[55].

- ***Las medidas que se implementaron no son adecuadas a las necesidades de las víctimas***

Por medio de algunos de los programas, se adquirieron maquinaria y materiales que actualmente se encuentran almacenados y/o deteriorados y no se tiene conocimiento del uso que se les dio. Tal es el caso de la modernización del hospital, para el cual se adquirieron equipos de cirugía superiores y que requieren la contratación permanente de personal capacitado para su operación. Durante el desarrollo de esta investigación, fue posible constatar que algunos de esos equipos no están en funcionamiento por esta razón.

> Sí, el hospital se hizo con plata de la inversión social, eso sí es evidente, uno va allá y mira la estructura que tienen allá, eso sí muy bonito. Usted va y mira la fotografía de lo que era antes el hospital y lo que es hoy. Que de pronto se hizo una dotación al hospital de unos aparatos que ni siquiera hay aquí un médico radiólogo que los use. Entonces son unos aparatos que prácticamente fueron inoficiosos[56].

Del reducido número de víctimas que fueron beneficiarias en el marco del Plan de Inversión, algunas expresaron altos niveles de insatisfacción frente a medidas inadecuadas e innecesarias, pero, principalmente, porque no fueron tenidas en cuenta a la hora de definir el tipo de medida con la que se pretendía repararlas.

> No he recibido el mejoramiento, porque salí favorecida con mejoramiento de vivienda y esta es la hora que nada ¡Y desde hace cuánto que los estamos solicitando, desde hace 11 o 12 años! Y lo que pusieron en el presupuesto son un montón de cosas que no

---

55 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue desaparecido.
56 Testimonio de un hombre cuyo padre fue asesinado.

> necesito. Por ejemplo, me pusieron dizque ocho vigas de amarre, y la casa no las necesita. Me pusieron puertas, y la casa no las necesita. Sanitario y lavamanos: yo no necesito, porque la casa tiene. Además, pusieron un costo de 600.000 pesos para una viga canal y yo le pedí una cotización a otro maestro de construcción y él me dijo que ese tipo de obra no vale todo eso[57].

- ***No existe correspondencia entre los beneficios recibidos y la calidad de víctima***

La distribución de los beneficios del Plan de Inversión no siempre favoreció a aquella parte de la comunidad que había sufrido directamente violaciones a sus derechos. Esta situación ha generado distorsiones sobre el sentido de la reparación entre algunas víctimas, quienes no identifican los beneficios distribuidos con formas de reparar el daño sufrido.

Dado que casi la totalidad de la población vive en condiciones materiales precarias y no están satisfechas con las necesidades básicas, las medidas que se implementaron en la ejecución del plan, y que beneficiaron tan sólo a unos pocos, han generado tensiones dentro de la comunidad, que percibe a los beneficiarios de los programas como "privilegiados". Como se discutirá más abajo, es por esta razón que ofrecer como reparación prestaciones o servicios a los que toda la población tiene derecho genera conflictos en el interior de la comunidad.

> A un hijo mío le dieron, dizque por el Incora, porque no le dieron sino a unos poquitos. Al hijo mío le dieron una tierrita. Esa fue la que le tocó cambiar ahora por una casa, porque él está muy enfermo, pero eso es de él. Pero ninguno de los otros, pero ellos se hacían apuntar, porque es que la familia mía es muy pobre, y ellos se hacían apuntar a ver si salían favorecidos con una casita, o algo así. Pero no, no salió sino pa' él no más, él era el de buenas, eso es suerte[58].

---

57 Testimonio de una mujer cuya hija fue asesinada.
58 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido, torturado y asesinado.

> Obviamente la gente más pesada [importante, influyente] de aquí del pueblo recibieron que indemnización, que esto y lo otro, pero yo no, nosotros sólo tenemos los brazos para trabajar[59].

- ***Corrupción en la implementación del Plan de Inversión***

Además de la confusión de los programas de reparación con aquellos correspondientes a las prestaciones sociales del Estado y la inclusión de las medidas de reparación dentro de la oferta institucional de las entidades territoriales, se sumaron manejos corruptos, la carencia de procesos de consulta y participación de la comunidad, la incapacidad y la ineficiencia administrativa, las cuales son algunas de las causas que llenaron de obstáculos la ejecución del Plan de Inversión Social. La delegación de actividades a la administración local y a otras instituciones del nivel nacional demandaban un alto grado de coordinación interinstitucional que al final se tradujo en dilación en la toma de decisiones, demoras en las transferencias y desviación de recursos.

Con la corrupción y falta de transparencia de los representantes del Ejecutivo a nivel local y regional, las familias y víctimas se sintieron nuevamente maltratadas por las instancias estatales y engañadas por los funcionarios públicos. La precariedad de los espacios de participación de las víctimas significó, además, dificultades para que la comunidad accediera de forma adecuada a la información sobre el desarrollo del plan.

> Porque yo pienso que esa inversión social supuestamente fue de 8.500 millones de pesos para resarcir los daños ocasionados aquí en nuestro municipio, pero no se vieron reflejados en la mejor calidad de vida de los trujillenses. Lo que fue una veeduría del manejo de la plata. Los alcaldes hicieron lo que quisieron con esa plata. Si usted ve la urbanización La Paz, donde se hicieron 36 viviendas, la plata se la robaron todita: ahí no se vio ninguna inversión; iban a meter a la gente en una chocita, eso es una tristeza (…)[60].

---

59 Testimonio de una mujer cuya hija fue asesinada.

60 Testimonio de una mujer cuyo padre fue asesinado.

> [Las casas] se construyeron en un lote, según un geólogo, que no era apto para vivienda, porque era un terreno fangoso. Lo otro que se objetó fue la forma en que se estaba haciendo. Porque eran unos ángulos, luego alambre de púas en zigzag, costal, y repellaban ahí, como de mentiritas. Claro, podía uno golpear eso y se totiaba [rompía] como una cáscara de huevo[61].

> Me llamaron porque había salido beneficiada con vivienda. Yo trabajaba en Cali, pero para lo de la vivienda tenía que vivir acá en el municipio, o sea, me hicieron venir, pues de lo contrario, me quitaban la casa, porque yo ya no vivía acá en Trujillo. Y me vine para acá y me estuve mientras construían las viviendas, y a nosotros se nos hacía raro por el material. Y yo les dije, oiga, pero a nosotros nos habían dicho que las casas eran de ladrillo y esa gente me regañó, me dijeron que no, que cómo así, que las casas eran así, porque eran cosas regaladas. Teníamos una veeduría, pero ellos se tuvieron que ir, por ejemplo una prima mía era veedora, pero se tuvo que ir porque la amenazaron[62].

De los testimonios de las víctimas, su insatisfacción se explica en parte por el hecho de que las unidades habitacionales no cumplían con los contenidos mínimos esenciales en los términos establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidades. La observación número 4 sintetiza estos mínimos esenciales en lo que se conoce como las "cuatro A"[63].

Según el Comité, en primer lugar, las medidas que respondan a este tipo de derechos deben ser *asequibles*, esto es, disponibles en cantidad y número suficiente. Este mínimo no se satisfizo debido a que la cantidad de viviendas no corresponde con el número de afectados. En segundo lugar, las medidas deben ser *accesibles*, es decir, que estén al

---

61 Testimonio de un hombre cuyo padre fue asesinado.

62 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue asesinado.

63 Naciones Unidades. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No.4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Párrafo 8.

alcance de todos económica y físicamente sin ninguna discriminación. Los testimonios apuntan a que las víctimas fueron excluidas de estos beneficios sin ninguna razón. En tercer lugar, éstas deben ser *aceptables*, lo que significa que las medidas para satisfacer estos derechos deben ser pertinentes, adecuadas y de buena calidad. También se omitió este mínimo, pues el terreno donde se construyeron las casas no era apto para este tipo de construcción y se usaron materiales inadecuados que hacían las casas imposibles de habitar. Finalmente, las medidas deben ser *adaptables*, en otras palabras, deben acomodarse o ajustarse a las necesidades culturales. Tampoco se acató este mínimo y las viviendas fueron construidas con espacios muy reducidos, inadecuadas para la convivencia multifamiliar en un contexto campesino y tampoco contaban con un sistema de ventilación suficiente, condición esencial en un clima cálido como el de Trujillo.

Medidas simbólicas

A. Publicación del informe final de la Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo (Cisvt)

La Cisvt recomendó al Gobierno la publicación y difusión de su informe final. El Gobierno, en cumplimiento con la recomendación, publicó tres mil ejemplares del informe en agosto de 1995, parte de los cuales fueron distribuidos entre las familias de las víctimas. Dicho informe contiene los documentos que conformaron el marco de acción de la Cisvt, como el decreto presidencial de creación, el reglamento y algunos documentos producidos durante su funcionamiento, el balance de los procesos penales, administrativos y disciplinarios del caso, consigna la verificación de hechos realizada por la Comisión y relaciona los soportes probatorios que ésta tuvo en cuenta. El informe recoge testimonios de testigos y familiares, incluye la descripción minuciosa de los casos esclarecidos, así como las torturas a las que fueron sometidas algunas de las víctimas y, finalmente, formula una serie de recomendaciones.

En abril de 1995, la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y sociales nacionales e internacionales, publicó el libro *Trujillo: una gota de esperanza en un mar*

de impunidad. La portada del libro exhibe una representación en óleo del cuerpo inmolado del padre Tiberio Fernández, una de las víctimas emblemáticas de la violencia sistemática en Trujillo, por el significado que su vocación y su trabajo pastoral y con organizaciones de base tenían para el municipio, así como por la crueldad con que fue torturado, sometido a desaparición forzada y luego ejecutado junto con su joven sobrina. Esa publicación contiene información adicional a la versión oficial publicada por el Gobierno. Los representantes judiciales y acompañantes de las víctimas consideraron que debía circular un libro que incluyera un prólogo que precisara el avance del proceso de búsqueda de solución amistosa, anexos con los listados de todas las víctimas (reconocidas o no por el Estado), cuadros analíticos de los testimonios y pruebas y, finalmente, un estudio de los hechos de Trujillo a la luz del derecho internacional.

En las entrevistas con los familiares de las víctimas, la mayoría de ellos dijeron tener conocimiento de las dos publicaciones, a pesar de que aproximadamente sólo la mitad de ellos tienen uno o los dos ejemplares en su poder. Las víctimas hacen valoraciones distintas sobre la publicación. Algunas califican la publicación como un testimonio permanente de la verdad. Estas apreciaciones positivas están relacionadas con la importancia que los familiares le confieren a que las nuevas generaciones de hijos y nietos conozcan lo sucedido en Trujillo y las agresiones de las que fueron víctimas sus familiares.

> Me parece muy bueno todo lo que dicen los libros, porque prácticamente cuentan muchas de las realidades de las cosas, tal y como sucedieron, porque viéndolo bien, en realidad aquí había gente que la ubicaban, había muchos que hacían cosas obligados por la guerrilla. Porque yo digo, Trujillo es bello, los bellacos son pocos los que vienen a sembrar el terror[64].

> Tengo los dos libros. Es triste, porque hoy día mis sobrinos, los nietos de mi mamá, leen ese libro. Y yo digo bueno, no quedan ellos como

[64] Testimonio de una mujer cuya hija fue asesinada a la edad de 22 años.

> tan perdidos sobre lo que pasó. Y de todo lo que ahí dice, uno tiene que darse al dolor. Pero es muy bueno que estén los libros, porque lo que uno no pueda difundir oralmente, por lo menos yo no soy capaz de responder con detalle, ellos se dan cuenta por el libro[65].

> Los libros sirven para la historia de todo lo que ha pasado, de todo lo que sucedió, pero no sé, ahí como por tener un recuerdo de algo que sucedió[66].

Otras percepciones positivas se refieren al uso que los familiares y sobrevivientes le dan al libro. Algunos de ellos encuentran en este material una herramienta para la elaboración del duelo y comprensión de lo sucedido.

> Ese libro ha sido para mí una forma de duelo, porque uno se pone a leer ese libro y uno se va haciendo una realidad. Ese libro es como el duelo que nosotros ya hicimos aquí a nivel de familia, y hacer una historia antes de los hechos, los hechos y después de los hechos. Decir qué sucedió después es otra forma de hacer duelo, poner uno en un papel lo de la víctima, cómo era, cuando ya llega el momento de los hechos, (…) entonces, la verdad, eso es muy duro, uno como que se enloquece. Pero es una terapia muy buena, porque en lo personal, mi mamá murió a los nueve meses de la noticia, ella no dormía, ella se la pasaba en la puerta dizque esperándolo, uno se despertaba por la noche y la sentía a ella llorando. Eso era muy duro, porque yo llegaba de trabajar en la tarde, en ese momento habíamos cuatro en la casa. Ella, mi papá, el hermano mío y yo, y ella siempre servía otro plato de comida. Entonces, nos sentábamos a comer. Mi papá no tenía el valor, él se agachaba. Entonces, ella a los nueve meses se le agotaron lo huesos. A ella la mató fue la tristeza. Mi papá murió hace dos años. Y aunque parezca inverosímil, a mí hoy me duele más la muerte de mi hermano, que de mi papá y mí mamá, porque a mí hermano nunca lo encontraron. Yo

[65] Testimonio de hombre cuya madre fue asesinada.
[66] Testimonio de una mujer cuyo hijo fue asesinado.

> sé que mi papá y mi mamá murieron, lo[s] velamos en una sala, los enterramos, y ahí están los restos[67].

Por otro lado, del examen de las entrevistas es posible advertir otras opiniones que se refieren a los sentimientos de tristeza y reaparición del dolor que les generan los libros a los familiares y víctimas. Para las personas cuya aproximación a las publicaciones ha sido de lectura íntima, parece causar abatimiento y desánimo ahondar en la narración de los detalles, como la planeación de los crímenes, la descripción de los mecanismos de tortura y descuartizamiento a los que fueron sometidos sus familiares y las condiciones en las que fueron encontrados sus cuerpos.

> A mí no me gusta leerlos, realmente no, es algo como muy horrible de recordar. Realmente no me gusta leer esos libros, porque ve uno allí cómo fueron torturados, cómo mataron a la gente, entonces no me gustan[68].

> Yo saco los libros y me pongo a leerlos, pero eso me da muchos malos recuerdos, ay no, no, no. Y como ahí dice todo, lo de las varillas al rojo vivo por el recto, el levantamiento de uñas, eso es una cosa que yo no sé. Esos libros los tengo por allá, bien guardados[69].

> Igual, yo empecé a leer el libro, el verde, y es demasiado impactante. O sea, yo empecé a leerlo y llegué a un punto donde sentí que ya no era capaz, porque eso es tan macabro esos relatos que hacen ahí, y tan grotesco la forma tan inhumana de lo que sucedió. Es que yo creo que eso no lo hacen sino bestias, porque tener ese sadismo, ¿ah? Yo creo que una persona que tenga un poquito de creencia en mi Dios no habría hecho eso. Y más que le duele a uno saber que había gente ahí totalmente inocente y simplemente por equivocación, porque estaba en el lugar y la hora que no debía, se lo llevaron y ya cómo los van a devolver. Eso era como una carnicería macabra, se puede decir.

---

67 Testimonio de un hombre cuyo hermano fue desaparecido.
68 Testimonio de una mujer cuyo hermano fue desaparecido.
69 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido.

> Y realmente eso impacta demasiado. Llegó un punto en el que no me sentí capaz de seguir leyendo el libro[70].
>
> Hay partes donde dice cómo los mataron y todo lo que les hicieron a ellos. Yo a veces paso así rápido las páginas, pero no me gusta, es mi hermano. Y mi papá no lo quiso recibir, porque a él eso como que lo afecta. Mejor no. Un hermano mío que vive en Trujillo lo tiene. No me siento bien con el libro, porque a mí me da duro[71].

Un caso impactante de la relación que construyen los familiares con el libro es el caso de una mujer anciana cuyo hijo fue desaparecido. Una vez ella recibió el libro, lo leía recurrentemente con la expectativa de encontrar allí información sobre el lugar donde pudiera hallar los restos de su hijo.

> Es que el libro es triste para uno leerlo. Vea, cuando yo tenía las vistas buenas, yo cogía ese libro y lo leía, y después amanecía aburrida. A veces volvía y lo leía, a ver si de pronto, de pronto, me decían en qué parte había quedado él. Y yo lo leí varias veces, varias veces lo leí, pero no me di cuenta dónde quedó mi hijo. Todo lo que cuentan ahí es verdad, pero esos libros son muy tristes para uno leerlos.

Para algunas víctimas el sentido de la publicación se afecta con el incumplimiento por parte del Estado de las demás recomendaciones y con la falta de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables.

> Yo conocí primero el libro del padre Javier, porque él me lo hizo llegar adonde estaba. Luego con el tiempo a una visita que hice a Trujillo o algo fue que me dieron el otro. Yo digo, si no van a cumplir, pues yo no le veo como el sentido de las maravillas que se hablan allí, de las nueve recomendaciones, que no han cumplido ni una. Porque ellos ni siquiera han indemnizado al número de personas que reconocieron[72].

---

70 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue asesinado.
71 Testimonio de una mujer cuyo hermano fue asesinado.
72 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue desaparecido.

En síntesis, de la lectura de los testimonios es posible advertir los distintos valores que las víctimas y sobrevivientes le dan a la publicación del informe final de la Cisvt. Escuchar a las víctimas sobre los efectos de esta medida simbólica permite afirmar que mientras para algunas personas es útil la circulación de este material, en relación con la preservación de la memoria o como una herramienta pedagógica para las nuevas generaciones y la elaboración del duelo, para otras es una narración que actualiza su dolor, dibuja una imagen permanente de los vejámenes a los que fueron sometidos sus seres queridos y pierde importancia ante el incumplimiento del Estado de sus obligaciones.

B. Parque Monumento a la memoria de las víctimas

La construcción concertada con los familiares de un parque monumento fue una de las recomendaciones formuladas por la Cisvt "para efectos del reconocimiento simbólico"[73]. Para la puesta en marcha del Parque por la Vida, la Justicia y la Paz, el Gobierno destinó recursos para la compra de los terrenos entre 1996 y1997. El diseño de los planos de construcción se hizo en el segundo semestre de 1997. Las obras de construcción se iniciaron en 1998 con aportes de organizaciones sociales nacionales y de la cooperación internacional.

El parque cuenta con diferentes áreas, las cuales se han adecuado para distintas finalidades. Su diseño pretende ofrecer una secuencia de espacios que propicien la reflexión del visitante durante el recorrido. Las áreas son las siguientes: i) área de los hechos, en la cual los visitantes pueden aprender sobre el municipio y los hechos de Trujillo; ii) área de entierro, que consta de una serie de osarios que contienen los restos de las víctimas que se pudieron recuperar, de las víctimas que murieron de pena moral como consecuencia de los hechos de violencia en contra de sus seres queridos y de varios espacios simbólicos para las víctimas

[73] El consenso en la construcción y definición del contenido de una medida simbólica, como se verá a profundidad en esta sección, determina el nivel de satisfacción de las víctimas con la medida. Ver ésta y otras recomendaciones para la definición de medidas simbólicas en: Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el Sistema interamericano de derechos humanos*. San José, IIDH 2008, tomo II, p.148-152.

de desaparición forzada; iii) área del recuerdo, que contiene una ermita como lugar de reflexión y culto y un mausoleo con los restos del padre Tiberio Fernández; iv) una plaza ceremonial, además de un *Muro de la Infamia,* donde se listan distintos lugares del mundo en donde se han cometido graves violaciones a los derechos humanos; v) el *Salón del Nunca Más*, que es un espacio de reuniones y donde se encuentran pinturas, fotos y relatos de los familiares, y vi) la *Galería Tiberio Fernández*, una pequeña casa que alberga las pertenencias del padre Tiberio y material fotográfico y bibliográfico sobre su caso.

Muchos familiares afirman que el parque es una expresión de afirmación por la vida, un sello de garantía de no repetición y una forma activa y pacífica de confrontar señalamientos estigmatizadores y tesis negacionistas de lo sucedido en Trujillo. Además, aproximadamente la mitad de los entrevistados manifestaron que el parque ha contribuido a sus procesos personales de duelo, a la dignificación de la memoria de sus familiares, a la educación de sus hijos y a encontrar en el grupo de víctimas apoyo para sobreponerse al impacto de la agresión.

> Porque uno sabe que cuando a uno le desaparecen el ser querido prácticamente lo que se corría por bocas de muchos era "no, es que la gente que desaparecen es ladrona, es viciosa, era cómplice de guerrilla". A la gente con los que a mi mamá la desaparecen dicen que era por ser auxiliar de la guerrilla, cuando eso no fue así. Si eso hubiera sido así, yo digo, sí, pero cuando no es así, entonces uno dice pero por qué el atrevimiento de ellos. Sin embargo uno dice, haiga (sic) sido lo que haiga (sic) sido, porque tienen que hacer una cosa de esas, como ratas de alcantarilla, y que todo se quede olvidado. Entonces, lógico que si ellos hubieran sido cualquier cosa, nadie los visita, entonces yo me siento bien, porque bueno, los puedo visitar y quien quiera los puede visitar, eso no está prohibido. Por eso me siento bien, porque ahí no está sólo mi mamá, sino todo el núcleo de Trujillo, que por X o Y motivo hayan caído. Entonces se rectifica que no era lo que se pensaba[74].

[74] Testimonio de un hombre cuya madre fue desaparecida.

Cuando yo llegué a Trujillo ya existía el Parque Monumento. Nunca supe cómo empezó la estructura del parque, ni siquiera lo del lote, pero yo trabajo mucho en ese parque, porque yo siempre les he enseñado a mis hijos que su papá fue lo más sagrado que ellos tuvieron. Entonces, yo pienso que es una forma de yo demostrarles a ellos y hacerles valer a ellos y que ellos sean personas. Lo que yo tengo entendido es que a ellos [su esposo y las demás víctimas] los sindicaron de ser guerrilleros, pero nosotros tenemos que demostrar que ellos no eran guerrilleros, que eran gente del pueblo. Ellos dicen, pues claro, como ellos eran guerrilleros, la familia ni se asoma por aquí, por eso la familia no volvió a aparecer. Entonces es una forma de uno demostrarle a todo mundo, no es sólo al Estado. Eso me ayudó a mí. Yo pienso que esta relación con el parque, la gente del parque, de la hermana Maritze, del padre Javier, a mí me ha ayudado personalmente a levantar mi familia. Porque por lo menos en el caso de una señora que a su papá lo mataron, ella dice, "ay, qué pereza recordar", ¿sí? En cambio yo con el parque siempre estoy como infundiendo quién era el papá, que tengan la imagen de quién era el papá, no lo que la gente dice. Entonces, entre el compartir con otras personas he podido educar a mi hijos a la manera que yo he querido[75].

El parque es como una forma de uno de elaborar el duelo, de reconstruir todo otra vez, toda la historia, de quién era la persona, sí, toda la historia hasta que sucedieron los hechos. Entonces uno elaborando la escultura va haciendo como el duelo. Pero como es un caso de un desaparecido, no es como totalmente satisfactorio, hasta que el Estado no reconozca y nosotros no nos demos cuenta dónde está el cuerpo no podremos superar ese dolor. Pero lo importante del parque es como cuando uno, en estos días, un señor me decía que a él no le parecía el Parque Monumento, entonces yo le pregunté a él que si él tenía el álbum familiar, me dijo que sí, y yo le pregunté, usted qué guarda en el álbum familiar, ah, pues yo guardo la fotografías de cuando yo era niño, de cuando hice la primera comunión, los cumpleaños, entonces yo le dije, eso es

[75] Testimonio de una mujer cuyo esposo fue desaparecido.

> el Parque Monumento, una memoria, y eso que usted tiene ahí en el álbum familiar es una memoria, para nosotros eso es el Parque Monumento, una memoria. Entonces me dijo, pues sí, usted tiene razón, [risas]. (…) es una memoria de todas las víctimas[76].

> Pos (sic) yo, me parece como muy importante, porque me gusta la manera de las víctimas de hacer memoria, ya que no hubo un lugar, o una oportunidad, como en el caso de mi suegra, de tenerla acá [en la casa] en una sala de velación y darle santa sepultura como corresponde, entonces tener algo siquiera como lo simbólico. Y todo, pues, me gusta la manera como se está haciendo la memoria de estas personas que sufrieron la violencia, y nosotros como víctimas también. Uno no sólo es víctima porque perdió un familiar, no, es que fueron vecinos, amigos que también nos duele y también lo siente uno. Por eso me gusta mucho el parque y participo en algo[77].

Otras personas manifestaron que el Parque Monumento significa un testimonio vivo de la responsabilidad del Estado en los hechos de Trujillo.

> Y lo mismo para que la gente vea, porque cuando suceden los hechos, de aquí a uno o dos años, ya no se acuerdan. Entonces viendo el Parque Monumento se preguntan eso qué significa, significa que aquí hubo una masacre, que hubo unas víctimas, que el Estado las masacró y al Estado le tocó reparar simbólicamente[78].

Alrededor del parque, familiares y víctimas realizan actividades de conmemoración y memoria. La existencia del parque representa para algunos el elemento que le da sentido a otras medidas de reparación, especialmente a la indemnización económica.

> Si nos vamos a lo del Parque Monumento, lógicamente yo aprendí gracias a mi Dios a identificarme con la memoria, porque a mí me

---

[76] Testimonio de un hombre cuyo padre fue desaparecido.
[77] Testimonio de una mujer cuya suegra fue desaparecida.
[78] Testimonio de un hombre cuyo padre fue desaparecido.

parece lo más triste haber recibido esa indemnización y haber olvidado a mi mamá. Entonces yo prefiero harto o poquito, por millones que le den a uno, a uno no le pagan un ser querido. Y yo les digo mucho a mis amigos: yo preferiría no haber recibido ni un peso y tener en este momento a mi mamá, así no hiciera nada, pero tenerla ahí viva y no haber recibido plata. Entonces, cuando ve uno el Parque Monumento con otro sentido de que uno se identifica con la memoria de mi mamá (…) mientras que hubieron (sic) otros que no estaban sino detrás de la plata. Apenas recibieron esa indemnización, ellos como que creyeron "aquí está la solución" y se abrieron y quedamos unos poquitos con esa iniciativa, que es valorar el parque[79].

Mucha gente es esperando las indemnizaciones, que la plata, pero la plata no es todo, con eso no se resucita ningún ser querido, por mucha plata que sea. Pero darles golpecitos constantemente con la memoria a los culpables es mucho más que tener plata en el bolsillo[80].

El Parque Monumento es percibido por algunas personas como una iniciativa auténtica de los familiares y como la única acción que está dirigida directamente a quienes sufrieron y padecieron los crímenes.

El parque es una de las cosas buenas que han hecho, y no es por lo que venga tanta gente, sino por lo que tuvieron en cuenta a nuestros familiares[81].

Yo alguna vez les dije: miren, algunos de ustedes critican ese parque, y las víctimas, nuestros familiares, valen, como personas valen y tienen una dignidad. Cuando tumbaron las Torres Gemelas, ¿qué hicieron los gringos? Hicieron un muro grandísimo y le pusieron los nombres de todas las víctimas. Eso es un homenaje a las víctimas, que de pronto ellos no se tomaron el trabajo de hacer monumento a la vida, eso es un bloque de concreto frío y le pusieron los nombres,

---

79 Testimonio de un hombre cuya madre fue desaparecida.
80 Testimonio de una mujer cuya hija fue asesinada.
81 Testimonio de una mujer cuyo hermano fue desaparecido.

> pero ese es un sitio de peregrinación. Entonces, ahí sí cabe el famoso dicho, todo lo del pobre es robado, porque nosotros como somos pobres, como somos tercermundistas, ¡entonces no podemos hacer nada! Nooo, nuestras víctimas valen igual[82].

Sin embargo, una de las causas recurrentes de insatisfacción está relacionada con la idea de que la construcción del Parque Monumento es un proyecto que ha requerido una enorme inversión de dinero. Esta percepción también se fundamenta en la idea de que los recursos económicos destinados a una medida simbólica de carácter colectivo habrían reportado mayores beneficios si se hubieran distribuido entre las familias de las víctimas a título individual. Esta percepción se acentúa cuando las víctimas, empobrecidas mucho más a causa del despojo de sus tierras, la destrucción y la pérdida de enseres y herramientas de trabajo, no han sido reparadas materialmente de forma adecuada.

> Mi pensamiento está aquí así: pues hay tantas necesidades y uno a través de la muerte ellos, siendo que éramos propietarios quedamos prácticamente sin nada. En un momento yo pensaba: qué rico que ese dinero nos lo dieran y lo hubieran compartido. Pero bueno, ya está allí, y si está allí, pues hombre, enriquezcámonos, cuidémoslo, tengámoslo como patrimonio[83].

Al mismo tiempo, hay otras personas que consideran que el dinero que se utilizó para adquirir el terreno donde se ubica el parque, y que se ha usado para construir algunas de las zonas del diseño inicial, está bien invertido y hace parte de la deuda del Estado con las víctimas.

> Pero vea que lo que el Estado invierte en el parque. Es lo mínimo que merecen las víctimas y lo que se ha hecho ahí de pronto por las ONG que han aportado. Porque muchos dicen: esa plata hubiera llegado y hubiera ayudado a las familias y, según la gran inversión social, porque aquí se la robaron los alcaldes todo lo que se

---

82 Testimonio de un hombre cuyo hermano fue desaparecido.
83 Testimonio de una mujer cuyo hermano fue asesinado.

> ha podido, la plata, que eran millones, ya se habría desaparecido, porque si no, no tendríamos parque, que bien o mal, ahí está la figura. Entonces, yo me siento bien[84].
>
> Por ejemplo, en estos momentos la gente dice: "en lugar de hacer eso, ¿por qué no le dan vivienda a la gente?". Es algo cotidiano, yo semanalmente hablo con los compañeros de trabajo, le digo no señor, las cosas no son como ustedes las están pensando, hay unas recomendaciones y las recomendaciones de la Corte [sic][85] Interamericana son órdenes, son leyes prácticamente. Reparación integral, vivienda, mejoramiento de vivienda, salud, educación y el parque. Generar empleo, bueno. Pero la gente es terca, uno les explica y les explica, les dice y les dice, pero no, ellos siguen con sus pensamientos[86].

Entre los pobladores del municipio se difunden señalamientos y tratamientos que estigmatizan a quienes participan en la construcción y mantenimiento del parque. Esta situación, a su vez, impide que otras personas quieran trasladar los restos de sus familiares a los osarios ubicados en una de las zonas del parque, o que algunas familias tengan interés en participar de las actividades de conmemoración y memoria que allí se realizan.

> Me han dicho amigos, no sé si será en charla, que yo soy guerrillera por el sólo hecho de ser partícipe del parque, de la Asociación. Yo no soy guerrillera, simplemente estoy defendiendo mi causa. Porque, para mí, a pesar de que mi papá no fue un hombre cariñoso, era mi papá. Y no es justo que le quiten la vida así como así. De pronto mucha gente de esa época no cambia esa posición, como muchos que no les importa, al punto de decir que para qué ese parque, que para qué botan la plata en eso (…) porque me lo han dicho. Yo siempre me quedaba callada, porque si no se sabe es mejor callar, pero ahora que soy partícipe de todo el movimiento con el parque me doy cuenta de

---

84 Testimonio de un hombre cuya madre fue desaparecida.
85 Se hace referencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
86 Testimonio de un hombre cuyo hermano fue desaparecido.

> que eso es algo de que va siempre a permanecer y a ser latente para el pueblo, ante el Estado y a nivel internacional. Que lo pueden llegar a sentir más afuera que nosotros mismo por tener el conflicto aquí. Son más conscientes. Aquí como que la gente se ha endurecido, se acostumbraron a vivir con "no, pues ya lo mataron, ya qué". A mí me duele eso. Es más, me duele porque mucha gente no anda sino detrás de la indemnización. Yo les digo que participen, que eso va más allá de la indemnización, ¿o es que a usted no le dolió su papá, su tío? Es que es parte de nosotros. Yo amo este pueblo, quiero la tierra donde vivo, son mis raíces, ¿cómo no voy a querer el parque monumento si eso significa la vida de mis familiares? Entonces mucha gente no tiene conciencia, no tiene sentimientos, no sé. Aunque es respetable lo que piense cada persona, pero duele[87].

Otro grupo de personas no cuestiona la construcción ni reprocha la inversión de los recursos, pero sienten insatisfacción, ligada a situaciones personales, con el proceso de duelo familiar y secuelas psicológicas.

> A mí no me gusta ir allá. Ni he ido a nada. Mi mamá solamente ha ido una vez. Cuando llevaron el cajoncito, fue con mi papá. Ella va a Trujillo es a llorar. Entonces yo digo: por allá no vuelvo. No me gusta como quedaron las imágenes, que no están bien talladas como dijeron que iban a quedar. Uno iría a visitarlos mientras uno supiera que él está ahí, pero ahí no está él, no hay nada. Lo único que metimos de él fueron unas medias y unas fotos. Siempre que voy me echo la caminada hasta allá. Pero no me gusta. Eso me recuerda como esa violencia[88].

> Pues a mí me gusta el parque, pero al fin y al cabo yo no tengo nada que llevar allá, porque el hijo quedó perdido. Yo lo único que llevé en un cajoncito, algunas pertenencias, porque me dijeron que metiera cuando fuera al menos una foto, no fue más. Porque las cositas así de él, como la ropa, yo la regalé[89].

---

87 Testimonio de una mujer cuyo padre fue asesinado.
88 Testimonio de una mujer cuyo hermano fue asesinado.
89 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido, torturado y asesinado.

> Uno llega allá y no me produce ninguna alegría, es más bien una tristeza aterradora y lo único que siente uno es deseo de escapar[90].

Las percepciones alrededor del Parque Monumento permiten observar que existen sensaciones y sentimientos distintos, ambivalentes y aparentemente contradictorios. Sin embargo, es posible constatar que la mayoría de las víctimas hizo una valoración positiva del él[91]. La revisión de las respuestas de los familiares sobre este punto permite identificar las siguientes variables, cuya combinación determina el grado de satisfacción con la medida: i) el grado de elaboración personal del duelo; ii) la forma como las víctimas y sus familiares se relacionan con el parque; iii) la utilidad que las personas encuentran en el parque (la función de cementerio, herramienta de educación para nuevas generaciones o como constancia que ayuda a restaurar la honra, el nombre y al dignidad de sus familiares), y iv) la situación de pobreza de las familias acompañada de una reparación material inadecuada.

En cuanto a la manera como los familiares se relacionan con el parque, encontramos que quienes han participado activamente en la elaboración de las esculturas que representan a las víctimas y que están dispuestas en la parte inferior de cada uno de los osarios experimentan una sensación mayor de reparación con el parque que aquellas que están al margen de estos procesos. Esta misma sensación es compartida por quienes han participado en las actividades de construcción, adecuación y mantenimiento del parque, quienes manifiestan que estas actividades han contribuido significativamente a la elaboración del duelo y la rehabilitación psicológica.

En relación con la utilidad que las víctimas encuentran en el parque, es posible advertir que los osarios ocupan un lugar preponderante,

---

90 Testimonio de hombre cuyo tío y sobrina fueron desaparecidos.

91 Sobre este mismo punto el informe del Área de Memoria Histórica de la CNRR, *Trujillo, una tragedia que no cesa*, op. cit. encontró que "[e]l 55% de las personas encuestadas acepta plenamente el monumento por las siguientes razones: porque recuerda a las víctimas, porque conmemora al Padre Tiberio Fernández, porque es un templo en honor a los desaparecidos y porque es un lugar turístico que debe ser mejorado. Muchas de ellas quisieran ver terminado, iluminado y vigilado el monumento", p.198.

lo cual hace que algunos habitantes lo perciban como "un cementerio", donde "la gente joven no puede ir a hacer otras cosas o los niños a jugar", pues podría ser entendido como un irrespeto. Si bien el Parque Monumento contiene los restos de la mayoría de las víctimas y los del padre Tiberio, su estructura no fue concebida como un cementerio y esta percepción existe a pesar de que el diseño original del parque tiene previsto la división del terreno en distintas áreas, donde no sólo los familiares de las víctimas sino otros visitantes pueden desarrollar actividades. Esta percepción también se explica debido a que, por el incumplimiento del Estado con la financiación integral del parque, el desarrollo de las distintas áreas originales del proyecto ha sido desigual. Afavit se ha hecho cargo en muy buena medida de la construcción, adecuación y mantenimiento del lugar, privilegiando el área de los osarios, la ermita y el mausoleo del padre Tiberio Fernández.

Es significativo que la concepción y el diseño originales del Parque Monumento –y la visión hacia el futuro que muchos de los familiares que participan de Afavit tienen del lugar– incluya una serie de espacios físicos que cumplen funciones diversas de honrar la memoria de las víctimas, conmemorar y abrir una reflexión intergeneracional sobre el pasado. La literatura creciente sobre memoriales en contextos de graves violaciones a los derechos humanos indica que los memoriales y monumentos pueden constituirse de forma simultánea en lugares de recogimiento, reencuentro entre los familiares y herramientas de elaboración del duelo; también como lugares para la reflexión, para el aprendizaje sobre el pasado y como espacios que inviten a todas las generaciones a iniciar un diálogo sobre su historia[92].

Un factor que influye en la opinión de los familiares en relación con el parque tiene que ver con las condiciones de pobreza de las víctimas. Como consecuencia, las personas tienden a percibir los lugares de

---

[92] Ver: Bickford, Louis. Memory Escapes. En Bilbija, Ksenija, Jo Ellen Fair, Cynthia E. Milton y Leigh A. Payne (eds). *The art of truth-telling about authoritarian rule*. 2005.

memoria como "inversiones de dinero mal hechas". Las víctimas expresan que la distribución de los recursos para ejecutar las medidas de reparación fue hecha de manera injusta y que no les reporta "ningún beneficio a la comunidad" ni a ellos.

C. Reconocimiento público de responsabilidad del Estado por parte del Presidente de la República

En el acto de entrega del informe final de la Cisvt, el 31 de enero de 1995 en Bogotá, el entonces presidente de la República Ernesto Samper pronunció un discurso en el que aceptó la responsabilidad del Estado en lo sucedido en Trujillo y acogió las recomendaciones de la comisión. Al final de la alocución, manifestó: "[e]spero finalmente que nuestros hijos finalmente algún día nos perdonen, cuando estén respirando el aire puro de la paz, el haber sentido tanto odio cuando teníamos tanto derecho a la esperanza".

Cerca de una tercera parte de las personas entrevistadas no recuerda o no tiene noticia de la transmisión televisiva del discurso del Presidente. Este desconocimiento puede tener que ver con que la transmisión se dirigió al público en general y no se realizó un acto orientado particularmente a los habitantes de Trujillo. Tampoco se contó con una preparación previa en el municipio o una comunicación suficiente sobre el acto público de reconocimiento a las víctimas y familiares. Asimismo, muchas personas se habían desplazado de manera forzada de Trujillo y no tenían contacto con el municipio o sus habitantes.

En relación con aquellas víctimas que sí recuerdan, vieron o les contaron sobre la transmisión televisiva, las percepciones sobre el reconocimiento de responsabilidad han variado a lo largo de los años. Es posible constatar que el reconocimiento de responsabilidad ha adquirido un sentido más reparador a medida que pasa el tiempo, que las víctimas han elaborado sus procesos personales de duelo y restablecido su entorno familiar. Esto permite que, años después del discurso presidencial, la asunción de responsabilidad por parte del Estado pueda ser valorada más positivamente por las víctimas.

> Si hablamos de esa época, a mí no me importaba lo que el Presidente dijera, porque yo había perdido lo que quería. A mí no me importó para nada, pero sí me tocó irme. Yo creo que en el momento me afectó, porque me tocó salir volada de Trujillo (…) de esa época, ahora ya he aprendido más cosas, entonces, me parece bien que el Presidente lo haya reconocido[93].

De esta forma, algunas víctimas expresaron que el reconocimiento contribuyó al esclarecimiento de los hechos y a contrarrestar la estigmatización que recae sobre ellos y sus familiares.

> En el momento uno se siente bien. En el momento hay mucha idea de querer tapar las cosas. Entonces, eso era mucho el comentario en el municipio entre la misma gente: "no, eso fue que a esa gente fue la guerrilla la que se la llevó". Y que los desaparecían que porque era la guerrilla la que daba información. Y uno sigue en esa incógnita, bueno, qué sería con ellos o, si no, vive uno en esa intranquilidad, cuando ya ellos hacen el reconocimiento[94].

Mientras tanto, sólo un reducido número de personas estimó que el reconocimiento de responsabilidad carece de valor reparador, dado que la declaración presidencial no se tradujo en medidas concretas, ya sea de reparación material o de resultados en los procesos judiciales.

> Pero por lo menos que se haga algo (…) no es que absolutamente nada le satisface a uno, ¿para qué? Qué le reconoce, o sea nada, ni siquiera que se reconozca que el Gobierno y que diga que, que a ellos los van a, a meter a la cárcel, porque el daño ya se hizo[95].

> Para mí lo del reconocimiento, como le digo, para mí fue muy duro, porque yo he creído mucho en el Estado y he hecho parte del Estado. Entonces yo tenía una fe ciega en lo que era el Estado, y yo nunca me

---

93 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue desaparecido.
94 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue asesinado.
95 Testimonio de una mujer cuyo tío y prima fueron desaparecidos.

> imaginé pues que el mismo Estado nos iba voltear la muerte a través de esos organismos de seguridad. Sinceramente uno en vez de darle ánimo, eso es como si le zamparan otro martillazo, todo el daño que le hicieron a uno. Con decir que el Estado reconoce que es la culpabilidad y se compromete a una cantidad de cosas, con eso no se revive el daño, es decir no se recupera el daño que ya causó. Y también se hace un reconocimiento y se empieza un trabajo, unos compromisos, pero en el fondo esos compromisos en términos generales no es que se cumplan en su totalidad, ¿sí? Como que van lapidando ahí[96].

El reconocimiento de responsabilidad del Presidente anunció el compromiso del Gobierno de otorgar indemnizaciones a las familias y la determinación de promover las investigaciones judiciales que llevaran al castigo de los responsables. La visibilización de las víctimas a través de estos dos anuncios activó la reacción de diferentes sectores. Por un lado, los perpetradores de los crímenes que permanecían en la zona y que conservaban su poder armado emprendieron una campaña de amenazas contra los familiares. En consecuencia, aquellas personas que no habían sido desplazadas en el momento de los crímenes tuvieron que abandonar sus hogares con posterioridad al anuncio del Presidente. Y, por otro lado, el anuncio de indemnizaciones despertó el interés de personas y familiares lejanos que vieron la oportunidad de obtener dinero fácilmente.

> El día que Samper habla y hace el reconocimiento, llegan dos hombres con escarapelas donde mi cuñada, y le dijeron que dónde estaban esas hijuetantas viudas, que se habían dado cuenta [de] que el Estado los iba a pagar y que no los iba a dejar disfrutar esa plata. Entonces, que donde que nosotros estuviéramos no nos iban a dejar. Entonces nosotros nos fuimos. Eso fue televisado. Entonces llegaban los noticieros acá. Yo recuerdo en esa época el Noticiero de las 7. Llegaban a mi casa y yo mi escondí, que yo no estoy. Entonces yo llamé fue al Padre Javier. Él me dijo escóndase, ustedes ya no

[96] Testimonio de un hombre cuyo tío y prima fueron desaparecidos.

> existen en Trujillo. Entonces mi papá los despachaba, "no, váyanse que aquí no hay nadie", como los viejitos. Pero todo fue una bomba esa semana en los noticieros, que los van a indemnizar, que les van a dar una millonada[97].

Por otro lado, el incumplimiento del Gobierno de los compromisos expresados por el Presidente en el discurso transmitido por televisión ha contrarrestado en cierta medida el contenido reparador que haya podido instaurar el acto de reconocimiento en su momento y se adiciona como un factor de frustración y revictimización para las víctimas.

> En ese momento, dice uno, hombre, al menos están reconociendo su falla. En ese momento siente uno cierta alegría, pero esa alegría cuando ya llegaron las cosas que hicieron con los responsables, con Urueña, con el señor Berrío, el comandante de la Policía aquí (…) a todo mundo lo fueron sacando olímpicamente de los procesos, dizque no deben nada, ni una investigación disciplinaria, antes los pensionaban (…) entonces, se siento uno como, hombre, ¿se irá a hacer justicia?[98].

> Ellos se disculpan de las cosas, pero siempre queda uno con el pensamiento maluco, porque cómo hacen para volver el tiempo atrás. Y que cuando hicieron eso, la gente quedó lo mismo, y uno se da cuenta [de] que no castigaron a nadie, como si no hubiera pasado nada[99].

II. Caso de la masacre de Villatina

Las medidas de reparación acordadas en la solución amistosa del caso de la masacre de Villatina han tenido un alto nivel de cumplimiento. Este caso enseña que resarcir los daños que las graves violaciones a los derechos humanos generan en las personas es una tarea de largo aliento que involucra los esfuerzos de diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil.

---

97 Testimonio de una mujer cuyo esposo fue desaparecido.
98 Testimonio de hombre cuyo hermano fue desaparecido.
99 Testimonio de una mujer cuyo hijo fue desaparecido, torturado y asesinado.

La masacre

La irrupción del narcotráfico en Medellín (Antioquia) en los años 80 desencadenó una violenta guerra entre los carteles de la droga y las autoridades civiles y policivas colombianas. Los grupos narcotraficantes cooptaban jóvenes, por lo general de bajos recursos y habitantes de sectores marginados de la ciudad, para vincularlos en sus actividades de comercialización ilegal y consolidar sus estructuras armadas. Por aquellos años, Pablo Escobar, máximo capo de la droga, promovió como estrategia que cada joven que asesinara a un agente de Policía en Medellín recibiría como recompensa el pago de la suma de un millón de pesos. Bajo esta modalidad, se calcula que fueron asesinados cerca de 500 policías en aquella época[100]. Como retaliación, algunos agentes de la Policía emprendieron acciones violentas contra los jóvenes de los barrios de las comunas con el objetivo de exterminar a quienes consideraban sicarios al servicio de los narcotraficantes. De esta forma, a la par con el aumento del número de policías asesinados, aumentaron las masacres de jóvenes en sectores populares de la ciudad.

La masacre fue cometida el 15 de noviembre de 1992 en el barrio Villatina[101] hacia las 8.30 p.m. Esa noche, cuando salían los asistentes del servicio religioso de la parroquia del barrio, cerca de 12 miembros de la Policía Nacional, vestidos de civil, estacionaron dos camionetas en una esquina

---

[100] Ortiz, Carlos. El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado. *Revista Análisis Político*. No. 14. Bogotá, Iepri, Septiembre 1991. Franco, Saúl. *El Quinto, no matar*. Bogotá, TM Editores, Iepri, 1999.

[101] El barrio Villatina, ubicado en la Comuna 8, en el centro oriente de Medellín, surgió como un asentamiento ilegal de desplazados de áreas rurales. A pesar de que la mayoría de sus terrenos han sido declaradas como zona de alto riesgo debido a la inestabilidad de la tierra, es una zona altamente poblada. A través de los años se ha llevado a cabo una fuerte demanda por su normalización socioeconómica y regularización de servicios públicos. Villatina se caracterizó durante muchos años por la operación de bandas y pandillas delincuenciales, sin embargo, este fue el primer escenario en donde se realizó un pacto por la paz entre jóvenes, que luego se extendió a otras comunas de la ciudad. Ver: Márquez Valderrama, Fluvia. *La Comuna 8 de la Zona 3 de Medellín. Aspectos de su proceso de poblamiento y actores sociales: para acercarse a las conflictividades y las dinámicas juveniles*. Medellín, Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, 1998.

del barrio y asesinaron con armas de fuego a ocho niños entre los 8 y 17 años y un joven de 22. La mayoría de los niños y jóvenes eran integrantes del grupo juvenil de la parroquia llamado Forjadores del Futuro, y fueron obligados por los policías a tenderse en el suelo antes de dispararles.

El ruido de las balas alertó a los soldados de una base militar que está ubicada en la parte alta del barrio, quienes sostuvieron un enfrentamiento con los perpetradores de la masacre, tras lo cual abandonaron el lugar. Este enfrentamiento evitó que otros jóvenes fueran asesinados, pues los hombres armados intentaban derribar la puerta de una casa cercana donde se habían refugiado. Nelson Duván, uno de los niños que inicialmente había sobrevivido al ataque y que finalmente falleció, dijo haber reconocido entre los asesinos a miembros de la Policía, compañeros de uno de sus familiares que también era agente de Policía[102].

La búsqueda de la justicia

Las pruebas judiciales demostraron que la masacre fue realizada por miembros de la Sijín, organismo de seguridad del Estado adscrito a la Policía Metropolitana de Medellín. El análisis de las vainillas encontradas tras el enfrentamiento con la patrulla del Ejército, indica que los lotes de munición utilizados pertenecían en parte a remesas entregadas al Ejército Nacional y otras a la Policía[103]. Por otro lado, el 31 de diciembre de 1992, poco más de un mes después de la masacre, un grupo de hombres encapuchados se hizo nuevamente presente en el barrio Villatina y tras la intervención del Ejército, estos fueron identificados como miembros de la Policía Metropolitana, específicamente del Comando Especial por Objetivos (CEO)[104]. Algunos habitantes del

---

[102] Esta reconstrucción de los hechos fue tomada del Informe 105/05, Caso 11.141, Solución Amistosa, Masacre Villatina, Colombia, 27 de octubre de 2005. Pár.13–14. También tuvimos en cuenta algunas de las narraciones de los familiares.

[103] Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos. *Expediente No. 008-006288*. Santafé de Bogotá D.C. 8 de agosto de 1997.

[104] Acuerdo de solución amistosa. Caso Villatina (11.141) en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Julio 29 de 2002.

barrio, así como familiares de los niños y jóvenes asesinados, también identificaron en ese grupo a algunos de los partícipes de la masacre.

Como consecuencia de la participación directa de agentes estatales, el Estado colombiano reconoció su responsabilidad en la violación al derecho a la vida de los niños y jóvenes de Villatina en un acto público celebrado en julio de 1998. Posteriormente, al término del acuerdo amistoso en 2000, también reconoció que no se había garantizado el derecho a la administración de justicia de las víctimas y sus familiares. Sin embargo, después de más de 15 años de ocurrida la masacre en Villatina no se ha condenado penalmente a ninguno de los responsables. Tan sólo se adelantó una investigación penal contra uno de los implicados, quien no fue procesado por el delito de homicidio, sino por encubrimiento, y quien finalmente fue absuelto en 2002 por el Juzgado 4° Penal Especializado de Medellín. En cuanto a las sanciones disciplinarias, el 8 de agosto de 1997 la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos sancionó con destitución del cargo a tres de los policías implicados en el crimen, decisión que fue confirmada el 14 de noviembre de 1997 por la Procuraduría General de la Nación.

El desarrollo de la búsqueda de la solución amistosa

El entonces Comité de Derechos Humanos Héctor Abad Gómez, hoy llamado Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (GIDH), presentó el 12 de marzo de 1993 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una petición para tramitar los hechos sucedidos el 15 de noviembre de 1992 en Villatina como constitutivos de violaciones de los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 19 (derechos del niño), y 8 y 25 (debido proceso y garantías judiciales), en conexión con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En 1995, los peticionarios en los casos de la masacre ocurrida en la zona rural de Los Uvos y la masacre contra miembros de la comunidad indígena Paez en el municipio de Caloto (Cauca) habían solicitado a la CIDH el inicio de un proceso de una solución amistosa. De acuerdo con las de-

fensoras de derechos humanos acompañantes de las familias de los niños asesinados en Villatina, el equipo peticionario recogió la recomendación que funcionarios de la CIDH hicieron de incluir en dicho proceso el caso de Villatina, ante el impacto internacional que había generado la crueldad de la masacre y la clara responsabilidad del Estado en los hechos.

De esta forma, el 7 de septiembre de 1995 representantes del Gobierno y de las víctimas se reunieron con el fin de allanar el camino para la búsqueda de una solución amistosa y suscribieron un acta de entendimiento[105], la cual marcó el inicio de dos etapas fundamentales hacia la concreción del acuerdo amistoso.

Inicialmente, los peticionarios del caso propusieron al Gobierno que la búsqueda de la solución amistosa se hiciera a través de la creación de una comisión de esclarecimiento, similar a la que había operado en el caso de los hechos violentos de Trujillo. Ante la reticencia del Gobierno de crear una entidad con dichas características, se acordó la constitución de un comité de impulso para la administración de justicia, cuyo mandato tenía un carácter de promoción judicial y seguimiento al caso. El Comité de Impulso estaba conformado por los representantes de las víctimas, los representantes de varias entidades del Gobierno Nacional, por organismos de control e investigación del Estado y del Episcopado colombiano; además de representantes de algunas organizaciones de base de los lugares donde ocurrieron las masacres, que participaron en calidad de observadores.

Así, el Comité de Impulso se constituyó en un esfuerzo mancomunado para avanzar en la superación de graves casos de violación a los derechos humanos, y a su vez, como consecuencia de su conformación, se convirtió

[105] Acta de entendimiento firmada el 7 de septiembre de 1995 en Washington D.C. por Carlos Vicente de Roux, Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, en representación del Estado, y por María Victoria Fallon M. y Gustavo Gallón Giraldo, en representación de las organizaciones peticionarias ante la Comisión: el Comité de Derechos Humanos Héctor Abad Gómez, hoy el Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, por el caso de Villatina; y la Comisión Colombiana de Juristas y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, por los casos de Caloto y Los Uvos. Participaron como observadores calificados a nombre de la Comisión Claudio Grossman y Leo Valladares.

en un importante espacio de interlocución entre la sociedad civil y el Estado sobre mecanismos que contribuyeran a la superación de la impunidad.

Las actividades del Comité de Impulso se concentraron especialmente en los aspectos judiciales del caso, en virtud de su mandato. En consecuencia, la mayoría de las recomendaciones y evaluaciones del Comité de Impulso tienen un enfoque judicial y una mirada de menor entidad al tema de reparaciones. El informe final presentado por el Comité de Impulso a la CIDH hizo algunas referencias a la reparación del daño colectivo, además de los daños individuales. El Comité de Impulso consideró que el asesinato de los niños y jóvenes había generado "consecuencias graves al interior de la comunidad, tales como la falta de interés de otros jóvenes en programas de participación y solidaridad, el marginamiento de líderes juveniles y adultos respecto a esos programas, la desorientación de muchos padres sobre la educación de sus hijos y la creación de un clima de miedo y temor entre los niños del barrio". Además de medidas de reparación individual, en consecuencia, el Comité recomendó al Gobierno reconocer su responsabilidad ante la CIDH, así como la adopción de medidas que incluyeran el desarrollo de proyectos en materia de educación, salud y generación de empleo para la comunidad, y el diseño y ejecución de una obra artística para la recuperación de la memoria de las víctimas, todo esto en consulta con los familiares de las víctimas y sus representantes[106]. La incorporación a través de los mecanismos de búsqueda de solución amistosa de medidas de reparación diferentes a las que tradicionalmente se habían implementado en Colombia, sin duda representa un avance importante en la concepción integral de las reparaciones.

La presentación del informe final del Comité de Impulso para la administración de justicia ante la CIDH y la conformación del Comité de Seguimiento a la ejecución de las recomendaciones formuladas marcan el inicio de la segunda etapa en la negociación del acuerdo[107].

---

[106] Comité de Impulso a la Administración de Justicia en los Casos de Villatina, Los Uvos y Caloto. Ucavi. *Informe final presentado a la CIDH*. Febrero de 1996.

[107] Acta de entendimiento sobre la formación del Comité de Seguimiento. Junio 20 de 1996.

Esta segunda etapa estuvo marcada por profundas dificultades en la implementación de algunas medidas. Esto se debió, en buena parte, a que si bien las medidas de reparación consignadas en las actas de entendimiento fueron concertadas entre los peticionarios del caso y los representantes del Gobierno, éstas fueron acordadas de manera general y los detalles de su implementación se dejaron a la discreción de los funcionarios públicos del nivel local y nacional encargados de ejecutarlas. Las partes incorporaron estos aprendizajes y en el documento final se consignaron detalladamente los requerimientos que los ejecutores de las medidas debían tener en cuenta de parte de los familiares de las víctimas.

Finalmente, el 29 de julio de 2002 se firmaron los términos definitivos del acuerdo de solución amistosa[108], tras dos rupturas temporales del proceso de búsqueda de solución amistosa, tras los cumplimientos parciales del Estado en la implementación de los acuerdos, su declaración de responsabilidad y la formulación de recomendaciones por parte de la CIDH[109]. En esta ocasión, el Estado colombiano reconoció además su responsabilidad por la violación del derecho al acceso a la justicia[110], pues 10 años después de cometida la masacre y los esfuerzos del Comité de Impulso y del Comité de Seguimiento por adelantar acciones que condujeran al castigo de los responsables, el crimen continuaba en la impunidad.

Posteriormente y al margen de que algunas medidas de reparación se encontraban todavía en ejecución, el 27 de octubre de 2005, la CIDH

---

108 Acuerdo de Solución Amistosa. Firmado por Guillermo Fernández de Soto, Ministro de Relaciones Exteriores de ese entonces y los peticionarios representados por María Victoria Fallon M. y Patricia Fuenmayor G., del Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos; Gustavo Gallón Giraldo, Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá D.C., 29 de julio de 2002.

109 La declaratoria de responsabilidad del Estado y las recomendaciones están contenidas en un Informe emitido de acuerdo a lo establecido en el Artículo 50 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este documento no fue publicado debido a su naturaleza confidencial y provisional, tal como lo prevé la Convención Americana de Derechos Humanos y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

110 El 29 de julio de 1998 el presidente Ernesto Samper reconoció públicamente la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos a la vida de las víctimas y entregó un documento a los familiares como acto de reparación moral y desagravio.

profirió el Informe No.105/05 en el que aprobó los términos de la solución amistosa[111].

El acuerdo contiene los avances obtenidos a través del procedimiento de búsqueda de la solución amistosa. El documento enlista las medidas que habían sido concluidas satisfactoriamente, aquellas que se encontraban en ejecución y los procedimientos y condiciones generales para desarrollar otras que no habían sido ejecutadas o que sólo habían sido ejecutadas de forma parcial. El siguiente cuadro sintetiza, por un lado, los compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano para reparar a las víctimas y familiares de la masacre y, por otro, recapitula las obligaciones que ya habían sido cumplidas por su parte durante la etapa de búsqueda de la solución amistosa.

Cuadro No. 2. Términos definitivos del Acuerdo de solución amistosa caso Villatina

Reconocimiento de responsabilidad	El acuerdo final reiteró el reconocimiento de responsabilidad que el Gobierno había expresado ante la CIDH y luego en un acto público encabezado por el Presidente de la República ante los familiares de los niños y jóvenes asesinados. El acuerdo contiene además el reconocimiento del incumplimiento de su obligación relativa a brindar las debidas garantías y la protección judicial a las víctimas y sus familiares conforme a lo prescrito en los Artículos 8 (1) y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
Reparación individual	El acuerdo final constató que a través de procedimientos de conciliación en tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa se fijaron montos por concepto de indemnización por daños morales para los familiares de las víctimas. También constató la aplicación de la Ley 288/96 para tramitar las indemnizaciones en aquellos casos que no habían sido objeto de procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

[111] Para ver el informe, se puede consultar: http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/Colombia11141.sp.htm.

"Reparación social" "Reparación social"	**Salud** Con el fin de mejorar la asistencia básica en salud a los habitantes del barrio, el Gobierno adecuó el puesto de salud que funcionaba en el barrio. Además, para cumplir con su obligación de recuperar la memoria de las víctimas y como una forma de reparación moral a los familiares, fijó una placa conmemorativa en las instalaciones del centro de salud.
	Educación Esta medida se concretó en la adecuación de la Escuela Primaria San Francisco de Asís como colegio bachillerato con el objetivo de prestar el servicio de educación básica secundaria. Se ejecutó de forma paulatina desde 1999 con la reforma de la planta física y la apertura gradual de los cursos de niveles superiores.
	Proyecto Productivo Atendiendo a los factores que habían llevado al fracaso de los proyectos productivos emprendidos en el pasado, finalmente se consignó que el Gobierno se comprometiera a diseñar, presentar e impulsar "ante las entidades públicas con responsabilidades en la materia, acompañado del respectivo estudio de factibilidad", un proyecto de generación de empleo especialmente dirigido a los familiares de las víctimas y se asignó un tercero como administrador de los recursos del proyecto. Por otro lado, el proyecto productivo debía incluir el diseño y ejecución de un programa de educación no formal dirigido a la comunidad. La fase inicial del proyecto, que contemplaba la planeación participativa durante la cual las madres de las víctimas debían recibir capacitación sobre proyectos comunitarios, sería financiada por el Gobierno con recursos independientes de los asignados inicialmente para el proyecto.
	Monumento de desagravio Se estableció que la Alcaldía de Medellín tendría la facultad de elegir uno de tres posibles parques de la ciudad para construir el monumento. Se instauró que los peticionarios tendrían derecho a sugerir algunos parámetros en los términos de referencia para la contratación del artista, el material para la obra, los elementos conceptuales que debía integrar el monumento y las condiciones generales que debía reunir el lugar de instalación. El texto de la placa que acompañaría el monumento fue convenido de mutuo acuerdo entre las partes.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento que contiene los términos definitivos del Acuerdo de solución amistosa, Caso Villatina (11.141), trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 29 de julio de 2002.

Definición, implementación y percepciones sobre las medidas de reparación

A. Medidas individuales

i. Indemnización económica

Las indemnizaciones económicas para los familiares de las víctimas se fijaron a través de conciliaciones celebradas ante jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa dentro del marco de las demandas interpuestas por los familiares de las víctimas. Para aquellos familiares que no habían iniciado un proceso judicial de esa naturaleza, se aplicó la Ley 288/96, por medio de la cual se establecieron instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos cuando son declarados por órganos internacionales de derechos humanos. Estas conciliaciones fueron autorizadas por el Gobierno a través del Comité de Ministros que emitió concepto favorable mediante Resolución 06/02 para el cumplimiento del Informe 123/01 de la CIDH.

Para la conciliación de los montos indemnizatorios se pactó dentro del acuerdo amistoso que se utilizarían los parámetros que se habían aplicado en el caso de los hechos violentos de Trujillo, es decir, la indemnización se liquidaría sobre el 90% del monto judicial[112] de los perjuicios. Este criterio significaba de cierta manera una ventaja para los familiares de las víctimas de la masacre de Villatina en la liquidación de las indemnizaciones, pues para aquella época, en las conciliaciones judiciales con el Estado en casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la Fuerza Pública, sólo se concedía a los familiares de las víctimas el 60% del monto total de los perjuicios acreditados en el proceso.

---

[112] El monto judicial se refiere a la cifra de dinero, antes calculada en gramos oro y actualmente en salarios mínimos mensuales legales vigentes (Smlmv), que los jueces ordenan pagar por concepto de indemnización, que para el caso de daños morales se ha establecido el tope máximo de 100 Smlmv (para el año 2009 son aproximadamente 23.600 dólares) mientras que el pago de la indemnización de los perjuicios materiales se ordena de acuerdo a lo que el demandante pruebe en el proceso.

Los familiares de los niños y jóvenes asesinados en el barrio Villatina recibieron indemnización económica por perjuicios morales, pero no indemnización por perjuicios materiales por concepto de lucro cesante. En aquella época, la jurisprudencia del Consejo de Estado consideraba que en vista de que los menores de edad no generaban ingresos como resultado de actividades laborales, sino que los niños se dedicaban a adelantar sus estudios, no se constituía lesión al patrimonio.

Esta posición ha sido modificada por el Consejo de Estado que ha acogido los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto[113]. La Corte Interamericana ha ordenado a los Estados responsables de violaciones a los derechos humanos que indemnicen a los padres de hijos asesinados que no se encontraban en edad productiva. La Corte considera que es razonablemente presumible que una vez terminados los estudios por parte de los menores de edad, estos ingresen al mercado laboral. Así, la jurisprudencia de la Corte señala que debe indemnizarse en una proporción del 75% del lucro cesante (el otro 25% la víctima lo utilizaría para su propia manutención) contabilizándose a partir de la fecha en que el menor hubiese adquirido la mayoría de edad hasta por lo menos los 25 años, fecha en la cual se supone ya tendría una vida familiar independiente de sus padres[114].

Las sumas recibidas finalmente por los familiares del joven y niños ejecutados en la masacre de Villatina oscilan entre los 10 millones de pesos para los padres (7.730 dólares de la época) y entre 3 y 4 millones y medio para los hermanos (entre 2.319 y 3.478 dólares de la época), una vez descontados los gastos destinados a la representación legal en el caso[115].

---

113 Una providencia del Consejo de Estado que adopta este criterio es: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP. Ramiro Saavedra Becerra. Exp.26.036. Núm.25000-23-26-000-2000-0662-01. Bogotá D.C. Febrero 22 de 2007.

114 Algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde expone la obligación del Estado de indemnizar todos los perjuicios y específicamente en el caso de menores de edad fallecidos en edad no productiva, puede consultarse: Caso "Niños de la Calle" 2001. También Caso de la masacre de Pueblo Bello 2006.

115 Equivalencias provistas por el Banco de la República para enero 1° de 1998. TRM 1 dólar equivalía a 1.293,58 pesos colombianos. http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam.htm

De las entrevistas encontramos que una percepción generalizada entre los familiares es que la pérdida de un hijo es un daño *per se* irreparable y que sin importar el monto de la indemnización económica, toda suma de dinero es insuficiente para resarcir tal daño.

> Me sentí mal con la plata (...) [P]orque eso es plata de muerto, y pues porque nada reemplaza la vida de él, es un hermano. Él no era vicioso ni nada de eso, entonces le da a uno como algo, todavía tengo ese dolor. Pero le doy gracias a Dios también que tengo mi casa. Y también lo quería a él también, imagínese no recibir yo esa plata, entonces queda la muerte de él sin hacer nada y yo sin recibir la plata, entonces, a lo último me tocó recibirla[116].

> Saber que nosotros recibimos siete millones u ocho, que es mi hijo, y un hijo yo creo que no tiene precio, casi imposible[117].

Entre las percepciones de las víctimas existen por lo menos tres interpretaciones del significado de la indemnización económica que determinan el grado de satisfacción de los beneficiarios. La primera se refiere a la aceptación de la indemnización por parte de algunas de las víctimas como una expresión del reconocimiento de la responsabilidad del Estado. En segundo lugar, otras la entienden como parte de una herencia o legado que sus familiares pagaron a precio de sangre. Por último, otra porción de familiares percibieron el dinero como una suerte de distractor de la realidad o una "compra" de su dolor.

En algunos casos, los familiares expresaron la importancia de recibir una indemnización como expresión concreta del reconocimiento de responsabilidad del Estado. Se trata de familias que han perdido otros hijos o familiares en circunstancias también violentas, cuyos casos no recibieron ningún tipo de atención.

---

[116] Testimonio de la hermana de uno de los jóvenes ejecutados.
[117] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> Entonces, se da cuenta uno, y yo ahora le doy gracias al Señor, porque en ese tiempo hubieron muchas masacres aquí en Medellín, demasiadas, en Caldas, en Belén, de hecho el 31 de diciembre iba a haber otra masacre aquí en Villatina, entonces, uno se da cuenta que de verdad es un privilegio ser indemnizadas por el Estado, reconocidas por el Estado, por la OEA por una masacre, porque ¡cuántas masacres no ha habido hasta el día de hoy y no han sido reconocidas! Cuántas masacres de indígenas, hay cantidades, y ahora les dan reparación a las víctimas, pero es con otro proceso. Yo le doy gracias al Señor que nos puso por ese camino y abrió puertas para la reparación a las víctimas. Porque eso que se está haciendo ahora con la reparación de las víctimas no existía. Entonces eso fue como una puertecita que se empezó a abrir, porque el Estado estaba necio con eso. Yo digo que eso fue como la puerta principal para darse lo que se está dando ahora[118].

> Pues, yo no me siento reparada, pero sí me sirvió mucho la platica. Cuántos hijos no he enterrado y no me han dado siquiera para comprar una velita para tenerle en la muerte, eso sí me ha tocado a mí. Los hijos que llevan tantos años desaparecidos y los que me han matado[119].

Además, algunos familiares de las víctimas expresaron su insatisfacción por el monto de la suma que recibieron.

> Esa cifra fue así, porque dizque ellos eran menores de edad y nosotros no dependíamos de ellos, sino que ellos de nosotros. Entonces, que el Estado no da más que esa cifra. Y porque los niños eran estudiantes[120].

> Están pagando más por las famosas recompensas que por las víctimas. A los hijos les tocó cuatro millones 500. Ellos eran tres hermanos, dos hombres, incluyendo al que quedó ahí y la pelada. Por mamá, nueve millones. O sea, libres de honorarios de las

---

118 Testimonio de la tía de uno de los niños ejecutados.
119 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
120 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

abogadas. Eso no es nada, ¡por Dios! Donde dan hasta 55.000 millones de pesos por una recompensa, a lo que se vio con estos pelados. Eso así le den a uno cantidades de plata por la muerte de un ser querido, eso no lo va a recuperar[121].

Pero así le paguen los hijos a uno y todo, eso no. El esposo mío y mi hijo, dicen que así era un montón de plata que valía de más. Es que si el hijo mío hubiera sido un escultor, él las dibujaba así en un momentico, pintaba muy bonito, cogía esas sillas y hacía unas cosas tan bonitas, mire que era tan creativo. Entonces, por eso como decía mi marido "mija que el niño no estuvo bien pago" ( ) pues la plata no nos lo va a devolver, pero el niño sí valía más[122].

Pero le digo que muy poquito, porque los muchachos no eran pues unos matones, no tenían vicios, eran más que todo de la iglesia, él lo único que decía era, "amá, yo quiero trabajar para ayudarle a usted" y tenía 16 años, y yo le decía, no mijo, usted tiene que estudiar para salir adelante, y entonces él decía, "no, pero es que me da pesar verla a usted trabajando en la calle", entonces él se dedicaba al grupo juvenil, al fútbol, al estudio, él no se paraba en una esquina, él no tenía amigos, era muy colaborador en el barrio. Recogían esas cosas para comprar papel higiénico, pa vender, para hacer recolectas en la iglesia, para ayudarle a los más pobres, a los más necesitados[123].

En la mayoría de los casos el dinero se destinó a la adquisición o mejoramiento de vivienda, construcción de viviendas adicionales y de locales comerciales que son usufructuados por las familias, por lo que la indemnización económica contribuyó en gran medida al mejoramiento de la calidad de vida de los afectados.

Yo todo lo de la reparación se lo invertí al rancho, a mi casa. Esta casa ya era de nosotros, entonces embaldosiné el baño, las puertas del

[121] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
[122] Testimonio de la madre de uno de los jóvenes ejecutados.
[123] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> patio, pagué servicios que teníamos cortados, pues, cuando llegó la plata, yo hice eso ahí mismo, porque lo que viene por muertos, por muertos se va. Entonces, eso fue, vamos mija, reciba y pague[124].
>
> De todas formas yo estoy muy agradecida, porque con lo que me dieron, tengo mi casa y no tengo que pagar arriendo, gracias a Dios. Porque con lo que yo trabajo, nunca iba a comprar casa, sólo me daba para comer[125].

- ***Indemnización económica y demandas de sanción penal y otras formas de responsabilización***

Durante las entrevistas los familiares de las víctimas expresaron un fuerte deseo de que la entrega de indemnizaciones económicas estuviera acompañada de la sanción penal de los perpetradores y la realización de otras acciones que responsabilicen a los autores del crimen. Las percepciones aquí recogidas muestran la importancia que tiene para la sensación de reparación de las víctimas, la conexión entre las medidas de compensación pecuniaria y las acciones de retribución penal.

> Personalmente yo creo que en el caso de todas las madres, nosotras no buscábamos tanto reparación, no tanta plata, sino que nosotras buscábamos era justicia. Pero ellos pensaron [el Gobierno] que con esa indemnización que nos dieron tapaban todo, porque de todas maneras eso quedó en la impunidad (...) pues si hubieran castigado a los que hicieron esa masacre, no como dijeron que por falta de pruebas, porque nosotras siempre en toda reunión que íbamos reclamábamos era que se hiciera justicia, que la gente que los mató tuviera un castigo. Que no que por falta de pruebas, yo no sé cuáles pruebas. Porque yo digo que si el Estado indemnizó y que si llegó a un acuerdo es porque sabían quiénes habían sido[126].

---

124 Testimonio de la madre de crianza de uno de los niños ejecutados.
125 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
126 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> Yo nunca me sentí bien reparada, sobre todo, porque esto quedó en la impunidad y nunca se hizo justicia. Mis hijas me decían: "mamá, pero si ellos que hicieron esto están en la cárcel, los muchachos no van a resucitar". Es cierto no van a resucitar, estoy de acuerdo, pero donde ellos están, ellos pueden estar haciendo lo mismo que nos hicieron a nosotros y causando el mismo daño. Entonces yo digo, no, mejor que sí se hubiera hecho justicia también[127].

*La indemnización e*conómica tiende a perder efecto reparador cuando no está acompañada de acciones de castigo penal. Cuando el caso permanece en la impunidad y no se sanciona a ningún responsable, los beneficiarios interpretan que las sumas de dinero son un pago por su silencio o como el valor que el Estado confiere a la sangre de sus familiares.

ii. Reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado

El 2 de enero de 1998 ante la CIDH el Gobierno colombiano reconoció su responsabilidad internacional por la violación al derecho a la vida de los ocho niños y el joven ejecutados el 15 de noviembre de 1992 por agentes de la Policía. Así mismo, el 29 de julio de 1998 el entonces presidente Ernesto Samper hizo un reconocimiento de responsabilidad en un acto público televisado desde el Palacio Presidencial. En el acto, el Presidente aseguró que el Estado emprendería las medidas necesarias para castigar a los responsables de la masacre y pidió disculpas a las madres y familiares de los niños y jóvenes ejecutados.

Más adelante, con la firma final del acuerdo de solución amistosa en 2002, el Estado reconoció que, a pesar de los resultados de las investigaciones disciplinarias, no había cumplido con su obligación de brindar las debidas garantías y la protección judicial a las víctimas y sus familiares, y reiteró su voluntad de continuar con la investigación de los hechos para la identificación, juzgamiento y sanción de los responsables. En esta ocasión y durante la administración de Andrés

[127] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

Pastrana, se realizó otro acto público presidido esta vez por el Canciller, al que fueron invitados familiares de las víctimas, sus representantes y altos funcionarios del Estado.

Si bien algunos familiares confunden los dos actos, o no recuerdan el segundo, la mayoría coinciden en valorar positivamente que el presidente Samper reconociera la responsabilidad del Estado en el crimen. La celebración de un acto público en el Palacio Presidencial, donde las familias fueron tratadas como invitados especiales y donde hubo amplio *cubrimiento mediático, es evaluado por todos los familiares como la materialización de la responsabilidad del Estado y una actitud positiva por parte del Gobierno que contribuyó a la memoria de sus hijos.*

> A nosotros nos tocó con Samper. Ahí fue donde reconocieron por primera vez a nivel mundial Caloto, pueblos indígenas fue reconocido ante la OEA mundialmente. Entonces a nosotros nos invitaron a un almuerzo, nos dieron los pasajes, viajamos, estuvimos todo el día compartiendo pues con todas las vivencias de allá de Caloto. El Presidente reconoció sus errores dándonos pues sus condolencias. Entonces se reconocía que sí había sido una institución del Estado, que nos iban a reconocer todas estas cosas de las que estamos hablando, las cosas de la reparación. Entonces nos dijeron a todas las mamás que qué nos gustaría que nos repararan aquí en el barrio a favor de esa masacre[128].

> Yo viajé una vez, cuando era lo del presidente Samper, a eso sí fui yo. Viajamos en avión con un padre de acá, un padre que nos acompañó en todo el proceso de la masacre, nos acompañó a la Casa de Nariño, fue el único viaje que yo hice. Sí me sentí bien, porque el Presidente reconoció que fueron las autoridades. Ahí en ese momento toda Colombia sabía que era mi hermanito y toda Colombia supo quién fue, el Presidente reconoció, se sabe que fueron ellos[129].

---

[128] Testimonio de un familiar de uno de los niños ejecutados.
[129] Testimonio de la hermana de uno de los niños ejecutados.

> Yo fui al Palacio de Nariño. Yo me sentí muy bien, gracias a Dios, porque primera vez en mi vida y el sueño mío era montar en avión. Y muy bien atendidas allá, nos atendieron con almuerzo y todo muy bien atendidas, ida y regreso. El acto muy bien, nos pidió perdón, disculpa y todo, si, pa' que[130].

El reconocimiento público de responsabilidad fue significativo para los familiares, quienes lo recibieron como un acto que "limpió el nombre" de sus hijos y que les dio un lugar merecido entre la comunidad. Sin embargo, con el paso del tiempo, las familias empezaron a sentirse decepcionadas ante el incumplimiento del compromiso expresado en el acto de reconocimiento por el Presidente de emprender todos los esfuerzos necesarios para el castigo de los perpetradores del crimen.

> Para mí todo lo que ha hecho el Gobierno con nosotros es malo. Inclusive, empecemos por la Policía. El gobierno de Samper a nosotros nos garantizó que hacía justicia, que ponía en la cárcel a todas las personas que tuvieron que ver con la masacre. Él que mandó y todo eso, y nada. Nosotros tenemos inclusive el memorando firmado por Samper, nos lo dio inclusive allá en el Palacio de Justicia de Bogotá[131].

> En cuanto al acto de reconocimiento, vea, es muy desagradable que un Estado tenga que reconocer eso. Porque, ¿cómo es eso que el mismo Estado? ¿Cómo el pobre con los mismos pobres cometen este tipo de fechorías? También queda muy berraco que se reconozca que fue de parte del Estado y no haya responsables. Es un pesar, porque no con pagarlos van a resucitar los muchachos, pero sí que se haga justicia y que paguen por lo errores, que eso no se repita[132].

> Cuando el Gobierno reconoció la muerte de ellos, nosotros estuvimos en Bogotá, cuando era Samper. Éramos como muy orgullosas porque lo habían reconocido y entonces de la muerte de mi hermanito

---

130 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
131 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
132 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> se hablaba por todas partes ¿Ustedes ya vieron el parque de los periodistas? Pues, si uno pasa por ahí, yo siempre me acuerdo de él. Pero por haber pasado lo que pasó, es que ni siquiera plata era como suficiente. De pronto como si se hubieran fijado más en nosotros, no sé, pero es que sinceramente eso no. A mí me parece que eso es como mojar pantalla, ¿si me entiende?, como ellos cómo no pues, nosotros reconocemos que sí, que fue culpa del Estado la muerte de ellos, y ya. Pues sí, ¿qué hizo ese señor por nosotros? o no sé (…) pues, bacano conocer al Presidente, pero no significó mucho (…) ahí unas fotos y ya[133].

De las opiniones expresadas es posible observar que las víctimas fueron impactadas de forma positiva por el hecho de que el discurso de reconocimiento fue pronunciado por el Presidente de la República directamente y no por otro representante del Gobierno.

iii. Proyecto Productivo

Por recomendación del Comité de Impulso, durante el proceso del arreglo amistoso se acordó que el Gobierno Nacional debía impulsar ante las entidades públicas pertinentes un proyecto de generación de empleo dirigido especialmente a los jóvenes del barrio. El Comité de Impulso consideró que, dado que las víctimas de la masacre habían sido niños y jóvenes que se destacaban por su excepcional liderazgo en su barrio y "que la muerte violenta de los mismos ha generado consecuencias graves al interior de la comunidad", era necesario implementar un proyecto productivo que estuviera prioritariamente dirigido a beneficiar a la población infantil y juvenil del barrio, y que el diseño y ejecución de las mismas, debían consultar esta consideración[134].

Posteriormente, por petición expresa de los familiares de las víctimas, se definió que el Proyecto Productivo debía estar dirigido a las familias directamente afectadas por la masacre. Algunos de los familiares de

---

[133] Testimonio de la hermana de uno de los niños ejecutados.

[134] Ucavi. Comité de impulso a la administración de justicia en los casos de Villatina, Los Uvos y Caloto. *Informe final*, 1996.

las víctimas no consideraron justo que otras personas recibieran algún beneficio como consecuencia del asesinato de sus hijos.

> Pero lo que sí tenemos claro es que hay una concepción diferente de las mamás y de parte nuestra en este punto. En el sentido de que nosotros queríamos algo que beneficiara a la comunidad, pero ellas no estaban de acuerdo, porque decían "por qué para la comunidad, si las que perdieron los hijos fuimos nosotras". En ese momento nosotras como representantes del caso, planteamos al Gobierno la posibilidad de cambiar la idea original del proyecto productivo para la comunidad, por uno que beneficiara a las familias directamente afectadas[135].

En un primer momento, y por idea de las familias se propuso que el proyecto productivo consistiera en la instalación de un centro de acopio de materiales para la construcción. Sin embargo, los funcionarios del municipio encargados de desarrollar el proyecto impusieron a las familias la instalación de una tienda de abarrotes. Además, dicho proceso estuvo marcado por operaciones administrativas ineficientes que terminaron con el fracaso del mismo.

> Eso llegaron unas muchachas de Bogotá, me parece, pa una microempresa, primero que un mercado. Si, pa qué, nos han colaborado, para qué vamos a ser malagradecidas, pero eso no ha dado resultado. El mercadeo no nos dio resultado porque usted sabe que eso nos mandaron del municipio cosas malas, las carnes frías tocaba que venderlas ligerito porque ya no más se podrían. Lenteja mala, arveja mala, maíz, bultos de maíz (…) eso no se vio, es que plata no se vio tampoco[136].

Esta situación, sumada a la toma de decisiones unilaterales por parte de la administración local durante la ejecución de otros compromisos adquiridos en el proceso de solución amistosa, significó el rompimiento durante algunos meses de las gestiones para llegar a un acuerdo

---

135 Testimonio de la abogada representante de las víctimas del caso ante la CIDH.
136 Testimonio de la madre de uno de los jóvenes ejecutados.

amistoso. Una vez retomadas las iniciativas para concluir el proceso se redirigió el rumbo del Proyecto Productivo.

Esta vez, luego de consultar a las familias, se definió que el Proyecto Productivo consistiría en la instalación de un taller de confección de ropa que estaría compuesto por nueve puestos de trabajo, uno para cada familia, quienes podrían decidir si las madres querían trabajar allí de forma directa o contratar a alguien que desempeñara el cargo y ellas conservarían las ganancias. De acuerdo con lo referido en algunas entrevistas, otras madres expresaron en ese momento su preferencia por la creación de pequeños negocios en las casas de cada familia con una administración separada. Al final, siguiendo la recomendación de que debía ser un Proyecto Productivo dirigido al colectivo de las víctimas, los representantes legales del caso lograron que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tercero imparcial, administrara de manera gratuita los recursos y realizara la selección de una administradora de empresas con experiencia en proyectos comunitarios para ocupar la gerencia.

> Lo que se quería al principio con el Proyecto Productivo era que le pusieran un negocio a cada mamá en la casa, y de hecho hubiera sido lo mejor. Porque mire, ahí están las nueve máquinas quietas. Nunca han dado siquiera cinco centavos a las mamás. Uno de los proyectos que yo siempre quise y que se lo manifesté a las mamás, era que por qué no se alquilaban esas máquinas a 50 mil pesos mensuales y era más rentable y liquidar cada seis meses. Así le tocara a uno de a 10.000 o 15.000, pero estaban en función las máquinas y estaban produciendo. O que vendiéramos eso y que cada una verá qué pone en su casa. Pero según el proyecto eso no se pueden vender ni se pueden alquilar, porque tienen que estar en funcionamiento (…) En cuanto a generación de empleo eso no, debido al mal manejo, o puede ser que ha habido muchas manos de por medio[137].
>
> Yo tengo que decir que a mí me metieron en esas cosas de las máquinas y dijeron que no que porque yo estaba viejo. Al otro

[137] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> muchacho no lo dejaron trabajar en las confecciones porque fue a los cursos y no pasó la evaluación por dos puntos, viendo que era el hijo de ella [la madre de la víctima] (…) Yo pienso que la plata con la que hicieron eso, mejor se la hubieran repartido a la gente, ¿cierto? Muchas de las mamás piensan eso. Porque la verdad para qué eso por allá. Una de las opciones era también vender las máquinas y repartir la plata en partes iguales entre las mamás, porque esas máquinas no están haciendo nada[138].

La instalación del Proyecto Productivo requirió grandes esfuerzos de las madres de los niños y el joven asesinados, y del grupo de defensores de derechos humanos que las acompañaban. Para el montaje del taller fue adquirida una casa en el barrio, la administradora se encargó de desarrollar una estrategia de mercadeo que permitiera entablar relaciones de suministro de mercancía a otras empresas; el taller contó desde el inicio con la maquinaria necesaria; y las madres o familiares que aspiraban a trabajar allí recibieron capacitación.

Seis meses más tarde las madres manifestaron estar inconformes con las gestiones de la administradora y en consecuencia la empresa fue entregada a los familiares para que fuera dirigida de acuerdo a sus propios criterios. Sin embargo, la inexperiencia en este tipo de negocios, la impaciencia por obtener rápidos resultados económicos, la falta de destreza de algunas madres en este tipo de tareas, las visiones disímiles de las socias sobre aspectos de la administración de la empresa y decisiones administrativas del Gobierno, conllevaron nuevamente al fracaso del proyecto.

> Hay personas que con una máquina son grandes empresarios. Así empezó Tejicondor, Fabricato, pero nosotros con nueve máquinas nunca pudimos nada, porque todas querían plata pero no trabajar, no se podía. Pero para uno empezar, aunque tenga el capital los primeros dos años son pérdidas, pero ellas no aceptaban eso, que tenía que ser cada año. Cada vez que se iba a terminar el año las

---

138 Testimonio del padrastro de uno de los jóvenes ejecutados.

> mamás peliando. Y ahí están las máquinas quietas en este momento sin hacer nada[139].
>
> Y de la microempresa de las máquinas también, nos robaron. Llegó un diciembre que nos iban a dar lo que quedaba de ganancia, y tampoco, nada, ni para hacer una natilla. Es que yo no sé, nosotros somos muy de malas para esas cosas. Yo iba a hablar, pero me decían que no la necesitaban (a su hija), sino que contrataban a otros que sabían trabajar más. Eso no funcionó porque llegaron gentes como más agalludas [ambiciosos][140].

Actualmente la casa adquirida para el funcionamiento del taller se encuentra ocupada para vivienda por una hermana de uno de los niños ejecutados. Las máquinas se encuentran inoperantes, no tienen materia prima y las madres perdieron la confianza en el proyecto.

> [E]l hecho es que dejaron las máquinas peladas, sin nada pues de material, ni nada. Por ejemplo las confecciones, que es tan duro ese trabajo, bueno, igual fueron ellas las que eligieron ese trabajo. Porque es difícil, porque son unas señoras que no tienen intención de trabajar, porque ya son muy señoras, que necesitan otras cosas, pues no. A mí me parecía muy bueno, pero también es mucha gente y tantas socias[141].
>
> Nos dijeron que hiciéramos un proyecto, que qué queríamos hacer, entonces empezamos también a estudiar, yo comencé a estudiar en el SENA para ponerme a trabajar en una maquinita como en confecciones y estudiamos en el SENA y llegó un punto en que no terminamos las clases allá, hicimos como tres meses nada más, ni me volvieron a llamar, ni me dieron el cartón y esas cosas. Entonces decían que qué íbamos a hacer. Unos decían que las confecciones, otros que una panadería (…) Entonces ya empezaron a hacer negocios como maluquitos, entonces yo le dije a mi esposo, papi, mejor

---

139 Testimonio de la tía de uno de los niños ejecutados.
140 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
141 Testimonio de la hermana de uno de los niños ejecutados.

> no sigamos con eso, porque tanto problema que ha habido (…) eso no reparten a nada, dejemos eso quietecito allá y que vengan y le quiten esas máquinas que se lleven esas máquinas para otra parte y que aprovechen esa máquinas. Yo creo que eso fue mal manejo, que una o dos iban y sacaban, entonces eso así no aguanta[142].
>
> Por ejemplo esa cosa del proyecto de confecciones, falta como empuje, no sé, que alguien le meta la mano, es que ahí, si alguien mete la mano, empieza, ah es que quiere ser administrador, la otra gerente, todos quieren mandar a la empresa[143].

En suma, el proyecto productivo no funcionó debido a que en un principio la administración local impuso que el proyecto debía consistir en una tienda de abarrotes y proporcionó para su dotación productos de mala calidad, mientras que la insatisfacción de los familiares de las víctimas, con la medida que finalmente consistió en un taller de confección de ropa, tiene que ver con los siguientes factores[144]:

- En un principio el proyecto estaba dirigido a los jóvenes del barrio, pero las familias de las víctimas reclamaron que la implementación de esta medida fuera restringida a los directos afectados, pues no consideraban justo que otros habitantes del barrio obtuvieran beneficios, pues quienes habían asumido las consecuencias del asesinato del joven y los niños habían sido sus familiares directos.
- Algunas madres manifestaron su inconformidad con el establecimiento de un taller de confecciones, pues sus habilidades manuales no se adaptaban a dicha empresa. Otras, preferían conservar sus trabajos en otros lugares, que apostarle a un proyecto que no sentían propio, y del que su futuro y consolidación se veía incierto.

---

142 Testimonio de la madre de uno de los jóvenes ejecutados.

143 Testimonio de la hermana de uno de los niños ejecutados.

144 Carlos Martín Beristain toma el caso del proyecto productivo de Villatina como un ejemplo que pone de relieve la importancia de los aspectos de gestión, organizativos y de coordinación de los actores implicados, bajo la perspectiva que todas las actividades realizadas durante la implementación de estas medidas deben tener un sentido reparador. Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José, IIDH., 2008, Tomo II, p.520-523.

- Las familias de las víctimas esperaban que el proyecto productivo diera rápidos resultados que aliviaran la precaria situación económica en la que vivían.
- Muchas de las madres no habían tenido un empleo o trabajaban en el sector informal, por lo que no pudieron adaptarse a la dinámica de trabajo que una microempresa requiere.

B. Medidas colectivas

i. Adecuación de la escuela primaria para ofrecer bachillerato

El Comité de Impulso recomendó la formulación de un proyecto de educación que beneficiara a los jóvenes del barrio. Durante la fase de implementación de esta recomendación, se consideró que la mejor forma de concretarla era convirtiendo la escuela en un colegio. Es decir, convertir la escuela que impartía educación básica en una institución que ofreciera el ciclo completo de educación media. De igual manera, con esta medida se buscaba que los niños del barrio ya no hicieran largas caminatas hasta otros sectores de la ciudad para tomar sus clases de bachillerato. También era una forma de reducir los conflictos entre bandas y pandillas del sector, pues durante muchos años, los jóvenes de un barrio no podían transitar por las calles de otros barrios contiguos sin ser agredidos.

> A nosotros se nos ocurrió la idea del colegio y centro de salud, porque es que allá les tocaba a los niños caminar hasta el otro lado, caminar mucho y mucho peligro. Entonces, la idea era un colegio de primaria y secundaria. Y también un centro de salud. Otras decían que habían sacado plata de ahí para hacer el colegio y el centro de salud. Pero eso de todas maneras se necesitaba para el barrio, así haya sido de plata de lo de los muchachos o no haya sido de ahí. Yo estaba de acuerdo con eso, pues[145].

El Colegio San Francisco de Asís representa una importante opción educativa y de desarrollo de los niños y jóvenes de este sector que se

[145] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

caracteriza por la carencia de recursos económicos y por pertenecer a familias desplazadas por el conflicto armado de otras regiones del país. Actualmente, en el Colegio San Francisco de Asís reciben clases 1.000 niños y jóvenes de Villatina y de los barrios cercanos. El colegio les ofrece no sólo contenidos académicos, sino orientación en valores sociales y educación sexual. El cuerpo de profesores concentra esfuerzos en afrontar los graves problemas que enfrentan los jóvenes de este sector de Medellín, como desnutrición, drogadicción, violencia intrafamiliar, bandas delincuenciales, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, prostitución, ingreso forzado al mercado laboral, deserción escolar y bajo rendimiento académico. Como dicen los profesores del colegio "la lucha es por ganarle a la calle".

A pesar de que los familiares valoran positivamente y reconocen la importancia que ha tenido para el barrio la ampliación de la escuela a colegio, la mayoría de ellos no encuentran sentido reparador en la obra y la entienden más bien como la expresión de una obligación del Estado de proveer infraestructura social al barrio. Los familiares de las víctimas encuentran lamentable que haya tenido que ocurrir una masacre para que este sector de la ciudad recibiera este tipo de atención.

> Nos dijeron que lo de la reparación, que una se daba en plata, que ya nos habían reconocido los niños, a cada mamá, según los hermanitos, se les daba un porcentaje en ese tiempo. Y nos dijeron, hay otra plata destinada para reparación pero de algo físico, no para ustedes plata, porque a ustedes ya se les reconoció. Se propuso lo del colegio y lo del centro de salud, que en ese entonces era un puesto de la Cruz Roja pequeñita, ahora pues es un centro de salud que cubre casi todo el barrio. Aunque las mamás no estaban de acuerdo y dijeron que cómo así, que eso le tocaba a la Alcaldía, a la Gobernación. Pero, en ese tiempo este era un barrio olvidado, entonces como que aprovechamos para que hicieran algo que podía beneficiar a los sobrinos, los hermanitos y los tíos de los muchachos[146].

[146] Testimonio de la tía de uno de los niños ejecutados.

> Para mí no fue propiamente reparador, pero para mi familia sí y para la comunidad, porque toda la comunidad acude a estos dos servicios. La mayor parte de los pelados van a estudiar allá. Entonces yo digo que sí está prestando un buen servicio. Que pesar que se tenga que derramar la sangre para que se de este tipo de reparaciones, que no debería de suceder. Es que el Estado maneja mucha plata, pero mucha plata, demasiada cantidad, entonces, qué se hace la plata. Entonces, ahí casi que obligados les tocó desembolsillar para este tipo de servicios. Para mí, en materia de reparaciones, es lo mejor que le pudo haber pasado al barrio. Qué pesar lo que te digo, sacrificar, que yo desaparezca para que el otro crezca. Y tuvieron que desaparecer los muchachos para que hubiera un crecimiento de reparación. Pero yo digo, pues que la comunidad cómo no va a estar agradecida y se trata de que la misma comunidad cuide lo que hay[147].

La recomendación del Comité de Impulso indicaba específicamente que la implementación del proyecto educativo debía desarrollarse por parte del Gobierno "[e]n concertación con los familiares y representantes de las víctimas, [para promover] que una o varias de las construcciones que se efectúen (…) lleven un nombre que evoque a las víctimas de la masacre y recupere la presencia de su memoria en la comunidad. Dicho nombre y los nombres de las víctimas deberán quedar debidamente gravados en una placa conmemorativa bien visible"[148]. No obstante, se puede constatar que la placa que figura en la entrada principal de las instalaciones del colegio no hace referencia a la memoria de los niños y jóvenes asesinados, sino al Gobierno Nacional y al político que inauguró el centro educativo y sólo hace una mención general de agradecimiento a "la comunidad organizada de Villatina".

> Pues yo no sé es que ahí había una directora que decía que ella era la que mandaba las actas para hacer ese colegio, entonces, nosotras las mamás nos sentíamos como malucas, porque nosotras fuimos las

---

147 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

148 Ucavi. Comité de Impulso a la administración de justicia en los casos de Villatina, Los Uvos y Caloto. *Informe Final*, 1996.

> que hablamos sobre ese colegio, pero ella decía que ella mandaba muchas cartas para el alcalde, mandaba cartas yo no sé para dónde y que hizo esto y lo otro. Y nunca nos citaron a nosotros y nos dijeron, vea este colegio fue a nombre de los hijos de estas mamás, ¿si? Este centro de salud fue de los hijos de estas mamás. A nosotros no nos citaron nunca ni en el centro de salud ni en el colegio[149].

Una de las causas, por la cual la mayoría de los familiares de las víctimas no perciben la adecuación del colegio como una medida de reparación, es la desconexión entre el mejoramiento de las condiciones de acceso al derecho a la educación y la recordación de los hechos que contribuyeron a la construcción del colegio. Si bien la directora de la institución y otros docentes saben que el colegio se construyó como parte de las medidas de reparación implementadas a consecuencia de la masacre ocurrida en noviembre de 1992 y conceden la importancia de la medida para los jóvenes del sector, no han podido traducir este hecho en una iniciativa concreta para mantener viva la memoria de los niños y jóvenes asesinados. Una iniciativa aislada de sensibilización por parte de algunos maestros, por medio de un video sobre lo ocurrido para los estudiantes, fue ineficiente y fragmentaria.

Al consultar los estudiantes de los últimos cursos de bachillerato sobre las razones que llevaron a la adecuación de la escuela en colegio bachillerato, tan sólo dos de 80 sabían que la implementación del colegio era una medida de resarcimiento colectivo para los jóvenes del barrio.

> Para mí excelente, yo estudié en ese colegio hasta noveno. La gente no sabe que eso fue construido como una medida de reparación. Yo me sentía bien estudiando allá y me hubiera gustado que se supiera más[150].

Para algunos familiares de las víctimas es un motivo de insatisfacción el que la construcción y el funcionamiento del colegio no se tradujo en beneficios económicos individuales, pues los familiares aspiraban a ser

---

149 Testimonio de la madre de uno de los jóvenes ejecutados.
150 Testimonio de la hermana de uno de los niños ejecutados.

empleados en la construcción o en la prestación de algunos servicios del colegio, como los de celaduría y limpieza. En los casos en que los familiares no recibieron un beneficio directo del colegio, terminaron por no considerarlo reparador para su caso.

> Íbamos a pedir trabajo para nosotras, pero que la directora decía que no se podía. O sea que son cosas que no nos benefician[151].

> [E]ntonces pusimos como varios planes de restauración, pues como un parque, que muy bueno para los niños que aquí no hay, pero eso nunca llegó. Entonces, ya empezaron a restaurar el colegio, unos días dejaron trabajar a unos hijos, familiares de las madres, y ya, eso fue lo único que hubo de trabajo. De la escuelita San Francisco de Asís se hizo un colegio, ahorita institución educativa. Se habló que los empleos de vigilancia y aseo eran para las madres trabajar allá, que son las víctimas por las que se hizo esa restauración. Pero nunca una madre tuvo la oportunidad de nada. Antes le echan los hijos de uno de ese colegio. La rectora que cogió eso nunca permitió. De hecho, nunca cambiaron la placa y quedó como si fuera de la Alcaldía y de la Gobernación los que dieron el colegio. Nunca pusieron, pues, que fue la masacre de Villatina[152].

> Entonces, ya con lo del colegio, nosotras ya nos imponemos que no sean los ingenieros que trajeran sus obreros, sino que fuera gente del mismo barrio. Nosotros traíamos las hojas de vida y de ahí se escogía el personal, porque aquí había gente capacitada para eso ( ) Eso sí se dio y entonces nombraron una veeduría para que no se fuera a extraviar la plata y el material. De hecho, quedó muy hermoso el colegio, quedo súper súper[153].

En síntesis puede decirse que el colegio que funciona actualmente en Villatina, construido como parte de los acuerdos de reparación por

---

151 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
152 Testimonio de la tía de uno de los niños ejecutados.
153 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

los daños colectivos en consecuencia de la masacre, reporta beneficios para toda la comunidad y es apreciado por los familiares, pero muchos de éstos no le otorgan un valor reparador, pues entienden que dicha inversión corresponde a las obligaciones ordinarias del Estado. Ahora, reconocen que tal vez de no haber sido por la negociación de la reparación en el caso, esta inversión hubiera tardado mucho más o nunca se hubiera realizado.

ii. Adecuación del puesto de salud en centro de salud

Desde el inicio del proceso, el Comité de Impulso había recomendado el desarrollo de un proyecto dirigido a mejorar la asistencia básica en salud para los habitantes del barrio Villatina. Esta recomendación se concretó en la adecuación del puesto de salud en centro de salud[154]. La intención de construir y mejorar el centro de salud respondía a la opinión de los familiares de las víctimas de que se habría evitado parte de la tragedia si al momento de cometerse la masacre en 1992 se hubiera contado con una infraestructura de este tipo en el barrio, pues el niño que estaba herido habría sobrevivido si hubiera recibido atención médica inmediata, pero que finalmente murió mientras era atendido en una unidad hospitalaria en el centro de la ciudad.

Actualmente, el centro de salud funciona ocho horas, de lunes a viernes, y presta servicio gratuito a la población del sector, pues allí acuden incluso personas de barrios cercanos, ante la ausencia de otros centros de salud en la zona.

Al igual que en el caso del colegio, la mayoría de los familiares no reconocen la adecuación del centro de salud como una medida de reparación, pues la consideran una acción propia de las obligaciones sociales del Estado.

---

154 La diferencia entre un puesto de salud y un centro de salud, se encuentra en el nivel de atención que estas dos unidades de salud suministran. Mientras que el centro de salud cuenta con varios médicos, algunos especialistas (ginecólogo, pediatra) y atiende urgencias, el puesto de salud brinda un conjunto de servicios básicos de salud con recursos humanos menos calificados.

> Cuando nos dijeron que el arreglo de la escuela era reparación, que el centro de salud (...) yo siempre he dicho que eso es de parte de lo que le toca hacer al Estado. Yo me ponía a pensar ¿cómo es que van a esperar a que maten unos muchachos para decir que ahora sí va a organizar la escuela y el centro de salud? Noooo, eso tiene que darlo el Estado, porque entonces, ¿hay que esperar a que maten muchachos para que hagan escuelas y centros de salud?[155].

> El dinero de nosotras lo dieron para una escuela, para un centro de salud. De eso no nos beneficiamos nosotras. Eso es un problema en el centro de salud para que a uno le den una cita[156].

> Lo que hicieron allá arriba en la escuela, el colegio, el puesto de salud, yo no sé, pero eso lo debiera haber hecho el Gobierno, pero bueno, está bien (…) aunque al menos yo, no lo uso[157].

Además, existe la percepción entre varios de los familiares de que tanto el centro de salud como el colegio se construyeron con fondos que estaban destinados a la reparación de las familias directamente afectadas. Como consecuencia de esta idea equivocada, muchos sienten que el barrio mejoró sus condiciones en detrimento de su propio bienestar.

> (…)[P]ero nosotros nunca pensamos que nos iban a quitar pues ahí, si nos iban a dar cosas, que nos iban a quitar dinero para otras cosas. Yo me siento bien, pero más que todo el centro de salud es que desde hace un tiempo es que está funcionando hasta las 7 de la noche y bueno, muy buena atención y todo, muy formales[158].

> La mayoría son agradecidos porque está el colegio y porque esté el centro de salud. Eso fue un regalo, porque si no hubiera pasado eso, éste sería el momento donde no habría nada de eso[159].

---

155 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
156 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
157 Testimonio de la madres de uno de los niños ejecutados.
158 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
159 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> Lo de las medidas colectivas se le ocurrió al Gobierno, eso no se nos ocurrió. Y bueno, hicieron mejoras en el barrio, pero nosotros seguimos desmejorados[160].

En general, los familiares de las víctimas expresaron un bajo grado de satisfacción en relación con esta medida, en tanto reparación, dado que la prestación del servicio de salud no se obtiene por su calidad de víctima de una grave violación a los derechos humanos y la atención que reciben allí no contiene ningún elemento adicional que imprima para ellas una dimensión de reparación, pues consiste en el mismo servicio que es proporcionado a toda la comunidad.

iii. Placa conmemorativa en el centro de salud

Como un acto de desagravio se acordó que una vez adecuadas las instalaciones del centro de salud, se fijaría allí a la vista de todos, una placa conmemorativa. La placa fue instalada en un acto al que asistieron las familias en 2002 y que contiene la siguiente inscripción que fue definida de manera conjunta:

> Este Centro de Salud fue construido en memoria de Johanna Mazo Ramírez de 8 años, Giovanny Alberto Vallejo Restrepo, de 15 años, Johny Alexander Cardona Ramírez, de 17 años, Ricardo Alexander Hernández, de 17 años, Óscar Andrés Ortiz Toro, de 17 años, Ángel Alberto Barón Miranda, de 16 años, Marlon Alberto Álvarez, de 17 años, Nelson Dubán Flórez Villa, de 17 años, y Mauricio Antonio Higuita Ramírez, de 22 años, muertos el 15 de noviembre de 1992, en el barrio Villatina de Medellín.
>
> El Gobierno colombiano hizo público reconocimiento de su responsabilidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y ante la sociedad colombiana por la violación a los derechos humanos en estos graves hechos, imputables a agentes

[160] Testimonio del padre de uno de los niños ejecutados.

> del Estado. Asimismo, expresó sus sentimientos de solidaridad y condolencia con los familiares de las víctimas.
>
> Este acto de reparación moral y desagravio no será suficiente para calmar el dolor que produce tal hecho, pero es una obligación del Estado, que se convierte en un paso fundamental para hacer justicia y para que hechos de esta naturaleza no vuelvan a repetirse. Medellín, (fecha).

Durante las entrevistas, una de las madres de los niños ejecutados recordó que los familiares y el grupo de defensores de derechos humanos que los acompañaban tuvieron que realizar fuertes reclamaciones ante la administración municipal para que el contenido de la placa correspondiera con un mensaje que realmente dignificara la memoria de los niños y del joven ejecutados:

> La placa del centro de salud fue que nos la peliamos [sic] mucho. En ese entonces estaba Metrosalud, entonces pusieron la placa con el nombre de otro señor [se refiere al alcalde]. Nosotras decíamos, qué tiene que ver esa placa ahí, se dice que se hizo por lo de los jóvenes[161].

Los familiares manifestaron que la placa del centro de salud, a diferencia de la placa ubicada en el colegio, contiene un mensaje adecuado que se refiere de forma directa a la masacre de los niños y el joven.

> Mira la placa que hicieron en el puesto de salud de Villatina, y ahí sí sale, pero en el colegio no pusieron placa, no se sabe quién fue el que hizo el colegio[162].

Las percepciones indican que el nivel de satisfacción de las víctimas aumenta cuando se atienden sus reclamaciones y participan de manera activa en la definición de los contenidos de mensajes para la

---

161 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
162 Testimonio de la hermana de uno de los niños ejecutados.

conservación de la memoria y la redignificación de las víctimas. La satisfacción de los familiares con la placa del centro de salud contrasta con la indignación que suscita en muchos de ellos el hecho de que en la placa conmemorativa del colegio, se le atribuya el crédito de la construcción de la obra a las autoridades políticas municipales y no se mencione en absoluto el vínculo de la construcción con la masacre.

iv. Monumento a la vida

La propuesta de crear un monumento con el objetivo de desagraviar a las víctimas y reparar moralmente a sus familiares fue agregada como uno de los puntos clave para la suscripción del acuerdo de solución amistosa por parte de los defensores de derechos humanos que acompañaron a las familias. Se entendió la realización de una medida de reparación simbólica como un componente de la reparación integral consagrada en la normatividad internacional y reconocida por los tribunales internacionales[163]. La idea fue recogida en las recomendaciones de los Comités de Impulso y de Seguimiento, y constituye una experiencia pionera en el país en relación con la creación de monumentos de conmemoración a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

No obstante, la concreción de esta medida estuvo signada por múltiples desacuerdos entre los defensores de derechos humanos acompañantes de las familias, las autoridades municipales encargadas de ejecutar la

[163] Para los años 1995-1997 durante los cuales se tramitaron en mayor medida las negociaciones del acuerdo de solución amistosa que estudiamos en esta investigación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había establecido que la obligación de los Estados de reparación integral comprendía diferentes formas de acuerdo a la lesión producida, y que ésta podía consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la anulación de ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad de las víctimas o en el pago de indemnización. Caso Aloeboetoe y otros, Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Caso El Amparo, Reparaciones, Sentencia de 14 de septiembre de 1996. Caso Caballero Delgado y Santana, Reparaciones. Sentencia 29 de enero de 1997.

obra y los familiares de las víctimas[164]. Exigencias de tipo administrativo impidieron que la artista que los peticionarios sugirieron como autora del memorial fuera contratada. Además, algunos funcionarios públicos enviaron a los familiares de las víctimas mensajes contradictorios que distorsionaron la información sobre la proveniencia del dinero para crear la obra. Los familiares afirmaron haber sido convocados por una funcionaria del Gobierno central a una reunión en la que les informó que si no se ejecutaba el monumento rápidamente, los recursos destinados a la obra se perderían.

Finalmente, en el acuerdo de solución amistosa firmado el 29 de julio de 2002 se establecieron unos elementos mínimos que debían ser respetados por la administración municipal en el desarrollo de la obra. Los mínimos fueron respetados y consistían en que i) el municipio podía escoger de manera discrecional la ubicación del monumento entre tres opciones que los defensores de derechos humanos acompañantes del caso presentaron como locaciones aceptables, y ii) que tanto el municipio como los acompañantes podían sugerir dos nombres de artistas para escoger entre ellos el perfil que mejor se adecuara a los términos de referencia. Además, el grupo de defensores de derechos humanos tuvo la facultad de incluir dentro de los términos de referencia algunos parámetros para la construcción del monumento: el material para la elaboración de la obra debía ser el bronce; la obra debía integrar nueve elementos que debían ser claramente identificables como las nueve víctimas; el acondicionamiento integral del espacio público en donde se iba a ubicar la obra, y que el artista tuviera alguna experiencia personal o profesional en el campo de los derechos humanos.

La obra se encuentra ubicada en el Parque de los Periodistas, un concurrido sitio del centro de la ciudad que generalmente es

[164] Otra investigación que profundiza sobre los problemas que se presentaron en la definición del contenido de esta y otras medidas simbólicas: Beristain, *Op. Cit.*, pp. 134-139.

frecuentado por universitarios, grupos de jóvenes y artesanos. Fue entregada el 13 de julio de 2004 a los familiares de las víctimas a través de un acto público que contó con la presencia del Vicepresidente de la República[165]. La obra se inspira en algunos de los pasatiempos favoritos de los niños ejecutados y muestra cuatro figuras alrededor de un círculo formado con nueve vértices, cada uno de los cuales tiene inscrito el nombre de cada uno de los niños y el joven.

Es de notar que la mayoría de los familiares entrevistados tienden a resaltar los aspectos del monumento con los que no están de acuerdo. Algunos no le encuentran sentido a mantener la memoria de sus seres queridos a través de un monumento. Se sienten más atraídos por actos de memoria como celebraciones religiosas o programas de televisión. A pesar de los esfuerzos del grupo de defensores de derechos humanos que han acompañado a las víctimas para propiciar escenarios de participación, la mayoría de los familiares no están satisfechos con las características de la obra y otros rechazan el sitio donde fue finalmente ubicada.

Algunos de los familiares entienden además que el dinero con el que se hizo el monumento fue restado del monto de dinero que cada uno de ellos recibió como indemnización.

> Pues, para uno recordar tiene la cabeza y esa plata mejor haberla invertido a las mamás y que cada una hubiera visto qué hacer con ellas ( ) ¿y más de lo que uno se acuerda de ellos? Todos los días, cada vez que se despierta, se le viene a la memoria el muchacho, entonces, pa qué más recuerdos que esos[166].

> Del monumento que está en el Parque del Periodista, a nosotras nos hubiera gustado era la plata, porque es que nosotros somos familias muy pobres, muy necesitadas. Y pa qué monumento y uno con hambre y necesidades. A nosotros nuestros hijos los guardamos es aquí

---

165 Periódico El Colombiano. *Monumento en honor a las víctimas de Villatina, pero la impunidad sigue*, julio 14 de 2004, p.12A.

166 Testimonio del padrastro de uno de los niños ejecutados.

> siempre [señala el corazón] pero no allá. Yo casi no voy, me da tristeza pasar por ahí[167].

Puede decirse que las percepciones de los familiares sobre el monumento indican una clara diferencia entre la representación simbólica de la memoria de las víctimas para los familiares y la interpretación que de ello plasma el artista que elaboró la obra. La participación de los familiares en el proceso de elaboración del monumento no fue suficiente para que éstos se apropiaran de la obra.

> Fuera de todo eso [la indemnización], la reparación que hicieron en el Parque de los Periodistas fue horrible ( ) ¡esos muñecos que pusieron allá! Yo no estuve de acuerdo nunca, pero muchas madres se conformaron con eso. Nosotras en ningún momento estuvimos de acuerdo con el monumento. Y las abogadas decían vea pues, que eso es un recuerdo muy grande, que dentro de no sé cuantos años los niños crecían, los nietos o lo vecinos iban y veían eso allá. Fuera de eso que mucha gente que viniera de otros lados miraban ese monumento y preguntaban qué eso por qué ahí ¡Un monumento que nadie lo visita, ni siquiera nosotras que somos las madres![168].

Aquellos aspectos que se mantuvieron fuera de la consulta de los familiares (como el lugar de ubicación de la obra y la escogencia del artista), son precisamente los que acentúan la insatisfacción de las víctimas.

> Nosotros lanzamos el proyecto y sale aprobado. Y nosotros pedimos que lo hiciera esta niña Lalinde, pero que hiciera una maqueta y después se hiciera como una convocatoria. Entonces, hicieron la convocatoria y no la tuvieron en cuenta a ella. Mejor dicho eso fue lo peor que pudo haber pasado con este monumento ( ) Yo quería que fuera Lalinde, porque era una persona que estaba sufriendo, que estaba llevando ese peso en la espalda y llevando esa cruz como nosotros la estábamos llevando. Y que ella tenía algo mucho más especial. Entonces, la obra

---

[167] Testimonio de la madre del joven ejecutado.
[168] Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

podía ser más significativa y de pronto con más sentimiento porque ella estaba viviendo lo mismo que nosotros. Por eso queríamos con esa niña Lalinde, pero no se dio[169].

Algunos familiares de las víctimas consideran que la zona en donde está ubicada la obra no es un lugar adecuado para honrar y conservar la memoria de sus hijos.

> Es que en esa parte que quedó es muy difícil nosotras llegar allá. Yo muchas veces me iba para el Parque de los Periodistas a sentarme, a beber, porque yo muchos años seguidos me entregué al vicio, me entregué al licor, y me sentaba allá, pero llegaban todos estos muchachos a tirar vicio, mucha cosa horrible. ¿Ahora cómo está? Eso lo ve uno pintado, lleno de botellas de aguardiente, con cigarrillos en la boca, cuando no que es marihuana[170].

> Una vez me paré cerca al monumento, porque yo antes pasaba por ahí y no miraba. Pero una vez me dio por mirar. Y ahí se paran son los viciosos, allá les ponen cosas. A mí me parece una plata mal botada. Además, me hubiera gustado que se viera como más, en otro sitio[171].

Estas percepciones negativas pueden asociarse también con las fallas de la administración local en el desarrollo de actividades de mantenimiento y custodia del monumento. Aquellas personas satisfechas con el resultado de la obra manifiestan dificultades para mantener cercanía al monumento debido a las características del lugar en que se encuentra.

> Usted va allá y no hay sino satánicos, roqueros. Uno al principio iba a ver el monumento y tenían marihuana en la boquita de los pelados, la botella de alcohol en la mano sino era que se la pegaban, ellos mismos en su loquera. A mí sí me gusta el monumento. Y el lugar era muy bueno, muy concurrido por las personas más que todo universitarias,

---

169 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
170 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
171 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

> pero en este momento por allá no se asoma una personas normal. Ahorita uno por allá no se asoma, ¿para que le roben el relojito y la cadena? ¡Noooooo![172].

Por último, algunos de los familiares de las víctimas no encuentran razonable que se haya invertido una suma considerable de dinero en la elaboración de la obra, mientras que su situación económica sigue siendo precaria.

> Uno dice que es un pecado tan grande haber invertido toda esa plata en esos muñecos. Que de verdad eso no benefició a ninguno. Yo creo que habíamos quedado mejor nosotros si ese monumento no lo hubieran hecho y nos hubieran dado a nosotros lo que valió, hubiéramos hecho mucho más, mucho más, porque de verdad, nosotros invertimos lo que nos dieron, y quedamos así [señala la manos vacías][173].

> Vea, usted no se imagina las necesidades que hay en el barrio, que las mismas familias sufrimos, y eso tanta plata invertida en unos muñecos que no nos van a servir, pues, muy bueno porque uno los ve y uno los recuerda, pero es que para recordar uno no necesita un muñeco que valga tanta plata[174].

III. Conclusiones

1. *Enseñanzas desde la perspectiva de las víctimas y los familiares en los casos de Trujillo y Villatina*

Esta investigación hace evidente los retos que se han presentado al tratar de reparar a víctimas en contextos como el colombiano. Las personas a quienes se dirigieron las medidas de reparación sufrieron múltiples y graves violaciones a sus derechos y además viven en marcadas condiciones de pobreza y marginación. La persistencia del

---

172 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
173 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.
174 Testimonio de la madre de uno de los niños ejecutados.

conflicto armado interno, la incapacidad del aparato de justicia para cumplir eficazmente con su tarea y la debilidad de las instituciones del Estado constituyen obstáculos significativos para que las medidas de reparación alcancen su objetivo. Sin embargo, los estudios de los casos de Trujillo y Villatina también muestran que el país cuenta con organizaciones sociales y de derechos humanos comprometidas con el acompañamiento a las comunidades victimizadas y con la lucha contra la impunidad, y que existen abogadas y abogados que genuinamente integran a su quehacer jurídico las necesidades y perspectivas de sus representados. Además del rol de algunos funcionarios públicos comprometidos y ciertos esfuerzos mancomunados entre instituciones estatales y de la sociedad civil, cuando ha habido real ánimo de reconocimiento gubernamental, se ha podido lograr que la reparación contribuya en cierta medida a la superación de los efectos de las violaciones graves a los derechos humanos.

Las conclusiones que se presentan a continuación son el resultado de la indagación por las perspectivas de las víctimas, las cuales pueden servir como parte de los criterios que se tengan en cuenta a la hora de formular medidas de reparación en el marco de programas administrativos. Si bien la reparación en los casos seleccionados corresponde a la negociación y ejecución de arreglos amistosos bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las indemnizaciones económicas que las familias recibieron se determinaron por medio de conciliaciones en las que se aplicaron criterios judiciales, las conclusiones de este estudio pueden ser extendidas en cierta manera a las medidas de reparación que se diseñen e implementen en los esfuerzos administrativos de reparación. En primer lugar, porque en los dos casos, al igual que en los programas administrativos, se buscó reparar a un número plural de víctimas (en Trujillo más de 230 víctimas directas y en Villatina, las familias de ocho menores de edad y un joven). En segundo lugar, porque en ambos casos se pretendió implementar un conjunto amplio y variado de medidas individuales, colectivas, materiales y simbólicas, que es uno de los aspectos que caracteriza a los programas administrativos de reparaciones. En tercer lugar, dadas las reglas entonces existentes sobre la conciliación en sede contenciosa administrativa, los montos de las sumas de dinero

distribuidas a título de compensación económica son comparables a aquellas que distribuyen programas administrativos. Por último, ambos casos ofrecen lecciones sobre la relación entre la reparación y la lucha contra la impunidad de los crímenes.

- ***Comprender la compensación económica como expresión material del reconocimiento de responsabilidad y no como el "pago del muerto"***

En este sentido, tanto los familiares de las víctimas de Trujillo como de Villatina, que recibieron indemnizaciones económicas, expresaron sentimientos ambivalentes. Los entrevistados insistieron en que no hay dinero que compense la pérdida de la vida de su ser querido. Al mismo tiempo, relataron los graves impactos del asesinato o desaparición en sus proyectos de vida y manifestaron que esas sumas de dinero han incidido de manera positiva en la recuperación de su calidad de vida. Entre los daños experimentados por los familiares son constantes: la tristeza y el dolor de la pérdida; el detrimento de la salud física y mental; el rompimiento de proyectos de vida individuales y colectivos; las dificultades en las formas de generación de ingresos; el desplazamiento forzado, el desarraigo y la separación de las familias; la estigmatización; la pérdida de las esperanzas puestas en los hijos; el abandono y la usurpación de bienes, y la pérdida del capital de trabajo.

El grado de insatisfacción con la suma de dinero recibida aumenta cuando los familiares perciben que el Estado hace entrega a suerte de precio que se paga por la persona que ha sido asesinada o desaparecida. Así, para que la compensación económica tenga mejores perspectivas de ser satisfactoria para los familiares, debe presentarse como una suma de dinero con el objeto de ayudar a los sobrevivientes a retomar sus proyectos de vida, entendiendo que fueron severamente impactados de forma negativa como consecuencia de violaciones graves a los derechos humanos. La distribución de sumas de dinero como parte de la reparación no debe asociarse de ninguna manera con una forma de pago del valor que representa la vida de un ser humano, pérdida *per se* irreparable. La justificación y el discurso que se use deben ser particularmente cuidadosos en transmitir un mensaje de reconocimiento, explicando que el dinero busca contribuir al proceso

de los familiares y víctimas sobrevivientes de reconstruir sus proyectos de vida y superar las secuelas de los daños sufridos.

La investigación ha constatado además que, en términos generales, las familias destinaron los dineros de la indemnización a la estabilización socioeconómica de sus integrantes. La mayoría de las personas usó el dinero en la adquisición o mejoramiento de la vivienda familiar. Otra porción menor invirtió el dinero en la constitución de negocios o cubrimientos de deudas y sólo en un número reducido de casos el dinero fue mal invertido o dado en préstamos a terceros que no fueron pagados.

Esta investigación permite concluir que el grado de satisfacción de las víctimas con relación a la compensación económica es mayor o menor en función de los siguientes cuatro factores.

En primer lugar, el mensaje público que se transmite con la entrega de las compensaciones económicas. Muchas de las personas entrevistadas expresaron sentirse contrariadas por *tener* que recibir dinero por la pérdida de un familiar. En el caso de algunas madres en Trujillo, consideraban un acto deshonroso interponer demandas para reclamar el pago de perjuicios por la desaparición de sus hijos. Algunas de las madres en Villatina dijeron haberse "sentido mal" por recibir "plata de muerto", mientras que otros familiares expresaron que la entrega de dinero que hizo el Gobierno como parte de la reparación es inútil, pues el dinero no puede devolverle el sentido a sus vidas. Este tipo de percepciones recurrentes entre las víctimas podría indicar que la entrega de las indemnizaciones no fue acompañada con un mensaje adecuado, que le diera un sentido reparador al acto de entregar indemnizaciones, sino que se transmitió a las víctimas la sensación de que se estaba "pagando al muerto".

Por esta razón, el mensaje que se debe comunicar a las familias es que la indemnización responde al reconocimiento de la responsabilidad por parte del Estado. El dinero puede entenderse como la materialización de la aceptación del Estado de la situación que las víctimas vivieron como consecuencia de un hecho en el que agentes estatales participaron o tenían la responsabilidad de evitar que ocurriera. Si el mensaje

público se transmite de forma clara, las víctimas pueden percibir la suma de dinero ofrecida como una compensación material que les permite confrontar de mejor manera los daños que padecen y retomar sus proyectos de vida. Podría decirse que cuando el mensaje es adecuado y transmitido eficazmente, y las víctimas lo entienden de esta manera, es probable que se contrarresten las sensaciones negativas que se generan en relación con la indemnización. De esta manera podría evitarse que sea calificada como "plata sucia" o como la compra del dolor.

El segundo factor determinante de la satisfacción de los beneficiarios con las indemnizaciones es el monto de la suma de dinero que se entrega. Encontramos que los niveles de insatisfacción aumentan cuando la suma de dinero es muy reducida o cuando no se les transmiten a las víctimas con claridad los criterios que se usaron para establecer su monto. Entre otros, un parámetro que podría usarse para medir si la suma es adecuada o no en estos casos, consiste en establecer si el dinero que se entrega es suficiente para que las víctimas adquieran una vivienda familiar digna. En ambos casos las personas entrevistadas expresaron que la adquisición de una vivienda había contribuido en buena medida a la estabilización económica de todo el núcleo familiar y que había significado un alivio a sus urgencias de subsistencia diaria. Esto no significa que sea deseable reemplazar la distribución de compensación económica por la entrega de una vivienda o de un subsidio para adquirirla, pues en muchos casos las familias que ya contaban con casa propia usaron el dinero para construir en sus mismos lotes, ampliar sus casas con segundos y terceros pisos, o poner en arriendo pequeñas viviendas o locales comerciales. Estas rentas les permiten derivar un ingreso mensual que contribuye a restablecer sus condiciones económicas.

El caso de Villatina muestra cómo la aplicación de ciertos criterios judiciales (entonces vigentes) para establecer el monto de las indemnizaciones por el asesinato de niños y niñas fue desafortunada y transmitió un mensaje de minusvalía de lo que significa la pérdida de un hijo menor de edad. Los familiares de Villatina fueron indemnizados por concepto de daño moral y no por daños materiales como lucro cesante, pues se consideraba que la muerte de un niño o niña no generaba un menos-

cabo patrimonial ni un detrimento en los ingresos de las familias, al no tener los menores una actividad económica y productiva. Por fortuna este criterio ya fue corregido por el Consejo de Estado que adoptó las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana en este sentido[175]. Pero en aquel entonces los montos de las indemnizaciones que se entregaron en los casos de los niños asesinados fueron menores que aquellos que se habrían entregado en casos de adultos asesinados, lo cual generó una percepción muy arraigada entre los familiares de Villatina de que sus niños para el Estado "valen menos".

En tercer lugar, el tratamiento equitativo en la distribución de la indemnización es un factor decisivo para la satisfacción de las víctimas. En el caso de Trujillo, sólo 34 víctimas fueron reconocidas e indemnizadas en un corto plazo por el Estado. Las demás víctimas (más de 200) han tenido que acudir a procesos judiciales ordinarios que actualmente siguen sin resolverse. Son frecuentes las tensiones en la comunidad, donde las víctimas que han recibido indemnización (y/o alguna otra medida de reparación) son percibidas por sus vecinos como "privilegiadas e influyentes". Pareciera inevitable el surgimiento de tensiones y conflictos al interior de comunidades donde una parte de los familiares recibe indemnizaciones y otra parte de ellos debe emprender procedimientos diferentes y más onerosos para acceder a la compensación económica, especialmente cuando los criterios para el trato diferente son inexistentes, no son claros, o resultan injustos. De hecho, la evaluación de ambos casos enseña que es de gran importancia que las víctimas entiendan muy bien cuáles son los criterios que se usan para calcular las sumas económicas y por qué se hacen diferenciaciones entre las distintas categorías de víctimas y familiares. Por otro lado, también es recomendable tener en cuenta los términos de tiempo en que se entregan las indemnizaciones. Conceder sumas indemnizatorias en períodos de tiempo distintos a las personas que

[175] En este fallo el Consejo de Estado adopta las recomendaciones de la CIDH "de reparar a los familiares de la víctima en forma integral, por las violaciones a la Convención Americana". Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP. Ramiro Saavedra Becerra. Exp.26.036. Núm.25000-23-26-000-2000-0662-01, Bogotá D.C., febrero 22 de 2007.

se encuentran en la misma condición, es percibido por las víctimas como que su "familiar es menos importante que el de otros". Estos tratos diferentes o sin ningún criterio debidamente comunicado a las víctimas generan y profundizan sentimientos de discriminación, revictimización y conflictos al interior de las familias y comunidades.

Por último, esta investigación demuestra que un cuarto factor para la satisfacción de las víctimas con relación a la indemnización es el desarrollo de acciones de investigación, persecución y sanción penal al tiempo con la entrega de sumas de dinero. Tanto en Villatina como en Trujillo una de las principales demandas de las víctimas es el castigo de los responsables y que los crímenes no queden en la impunidad. En el caso de Villatina muchas madres dijeron que el distribuir indemnizaciones sin producir resultados en los procesos judiciales era una estrategia del Gobierno para silenciarlas. En el caso de Trujillo, si bien muchos familiares consideraron positiva la entrega de indemnizaciones, no se sienten reparados, pues consideran que la reparación es un derecho integral que incluye la implementación de otras medidas de justicia.

En consecuencia, es posible afirmar que la indemnización que se entrega sin la satisfacción de las demandas de sanción penal a los responsables y sin el deseo de justicia, pierde en buena medida su potencial de reparar a las víctimas. En estos casos, la compensación económica puede percibirse como una operación de encubrimiento de los crímenes, de soborno y "compra del silencio" que hace "sentir culpable" a los beneficiarios.

2. Reparación colectiva de carácter material: identificar los sujetos y los daños colectivos

Uno de los campos más ricos de esta investigación se refiere a la reparación colectiva de carácter material. Tanto en el caso de Trujillo como en el de Villatina, se ofrecieron como medidas de reparación obras de infraestructura dirigidas a la comunidad afectada. En el caso de Villatina se implementó además un proyecto productivo colectivo en el que participaron las madres de los niños asesinados y otros familiares

de las víctimas. La evaluación de las percepciones de las víctimas y su grado de satisfacción con la reparación colectiva deja claras enseñanzas para la futura implementación de medidas colectivas de reparación.

En el caso de Trujillo la Cisvt identificó que los destinatarios de las medidas de reparación debían ser "las víctimas, la población del municipio de Trujillo y la sociedad colombiana" y que su resarcimiento material debía realizarse, entre otros, por medio de "un programa de gasto e inversión social en la zona"[176]. En el caso de Villatina el Comité de Impulso concluyó que existían "consecuencias graves al interior de la comunidad, tales como la falta de interés de otros jóvenes en programas de participación y solidaridad, el marginamiento de líderes juveniles y adultos respecto a esos programas, la desorientación de muchos padres sobre la educación de sus hijos y la creación de un clima de miedo y temor entre los niños del barrio" y recomendó la adopción de medidas que incluyeran el desarrollo de proyectos en materia de educación, salud y generación de empleo para la comunidad[177].

Al margen de esas declaraciones generales, esta investigación permitió constatar que en ambos casos las recomendaciones que se formularon en el sentido de implementar medidas de reparación colectiva no estuvieron precedidas de indagaciones más profundas sobre la existencia de los sujetos colectivos víctimas que se querían reparar. Tampoco se identificaron con precisión los daños colectivos a los cuales debían responder las medidas[178].

Como consecuencia, es sintomático que en ambos casos un número significativo de familiares beneficiarios insistiera en que hubiera sido mejor la distribución de beneficios económicos y materiales a título individual. En el caso de Villatina se había estimado en un principio que el proyecto productivo debía destinarse a "los jóvenes de barrio" como

---

176 Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo. *Informe Final*. Bogotá, enero de 1995, precisiones previas, pp.150-152.

177 Comité de Impulso a la administración de justicia en los casos de Villatina, Los Uvos y Caloto. Ucavi. Informe Final presentado a la CIDH. Febrero de 1996.

178 Para más información sobre los aspectos teóricos de la identidad colectiva de las víctimas, véase en esta publicación el capítulo elaborado por Díaz, Catalina.

una medida de reparación colectiva. Posteriormente, los familiares de las víctimas rechazaron esta idea y exigieron que el proyecto estuviera dirigido directamente a las familias de las víctimas. En el curso de esta investigación, muchas madres manifestaron que esto fue un error y que el proyecto productivo no debía dirigirse al beneficio de las familias de forma conjunta, sino de forma separada.

Por otro lado, encontramos que las madres de los niños de Villatina valoraron como positiva la construcción de un centro de salud y la transformación de la escuela del barrio en un colegio con los niveles para la educación básica y secundaria. Sin embargo, al mismo tiempo expresaron que es injusto que estas construcciones se hubieran emprendido como consecuencia de la masacre de sus hijos y que mientras la comunidad se beneficia de estas obras, ellas lo hayan tenido que pagar con las vidas de sus seres queridos. En el caso de Trujillo aquellos programas del Plan de Inversión que se llegaron a desarrollar en muy poca medida beneficiaron a las víctimas directas y más bien sus destinatarios han sido algunos pobladores de la cabecera municipal. Esto ha generado profundos sentimientos de insatisfacción entre los familiares, quienes sienten que son ellos quienes "pagaron con la vida de sus seres queridos" el bienestar del que goza la comunidad y que sólo las personas influyentes pueden acceder a dichos programas.

Estos sentimientos de insatisfacción de las víctimas pueden evitarse en casos futuros si se les repara con medidas que, si bien pueden beneficiar a toda la comunidad, también reporten ventajas específicas a los afectados directos.

La desconexión entre las medidas de reparación y la identificación de los daños sufridos también puede ser una fuente de insatisfacción de las víctimas. En el caso de Villatina, por ejemplo, el Comité de Impulso encontró que la masacre y las demás violaciones a los derechos humanos afectaron el liderazgo y el desarrollo de las actividades juveniles y que esta población experimentó dificultades para socializar a causa del miedo y la estigmatización en medio de la violencia persistente.

No obstante, la medida de reparación que terminó diseñándose para responder a este daño de carácter colectivo fue un proyecto productivo (no para los jóvenes del barrio, como propusieron las abogadas del caso) sino para los familiares de las víctimas directas, por solicitud expresa de los mismos familiares. Una medida de reparación que respondiera de forma adecuada al daño colectivo identificado ha podido consistir, por ejemplo, en la construcción de un centro de recreación, deporte y cultura que promoviera la participación y convivencia de los jóvenes.

Como se examina a profundidad en el capítulo disponible en esta publicación que trata en perspectiva comparada las reparación colectiva, el éxito de las medidas colectivas de carácter material está determinado en parte por la identificación de genuinos sujetos colectivos víctima y por la conexión entre las medidas y los daños colectivos que se pretenden reparar. Como queda evidenciado con esta investigación, las víctimas resienten que se intente ofrecer como reparación programas y proyectos que respondan a las obligaciones ordinarias del Estado.

2.1 Los retos de la reparación colectiva y material en contextos de pobreza

En el caso de Trujillo se quiso reparar a las víctimas por medio de un "Plan de Inversión Social" que realmente se dirigía a la satisfacción de derechos de carácter Económico, Social y Cultural (DESC) de la población del municipio, con programas que incluían la prestación de servicios de salud, la atención a niños y a ancianos, algunas soluciones de vivienda, los programas de reactivación económica y de sensibilización y educación en derechos humanos, entre otros. La ejecución del Plan de Inversión estuvo signada además por malos manejos y corrupción. Sólo algunos pocos programas del plan se concluyeron. En Villatina, se incluyó en el arreglo de solución amistosa el compromiso de construir un centro de salud y la adecuación de un colegio en el barrio.

Tanto en el caso de Villatina como en el de Trujillo se confundieron las medidas de reparación colectiva de carácter material con programas de

satisfacción DESC, en ambos casos con graves consecuencias. Por ejemplo, en el caso de las personas a quienes les fueron entregadas viviendas en Trujillo, se generalizó el sentimiento en la comunidad de que unos pocos "privilegiados" pudieron recibir "el beneficio". En el caso de Villatina, las familias no se sienten reparadas con la construcción de obras de infraestructura, mientras que buena parte de la comunidad desconoce la intención con la que se construyeron estas obras en el barrio. El fracaso en la ejecución del Plan de Inversión Social en Trujillo significó además una nueva agresión para las víctimas por parte del Estado, produciendo nuevas experiencias de frustración y retrocediendo en el esfuerzo de restablecer la confianza de las víctimas en las instituciones del Estado.

De acuerdo con los hallazgos de la investigación, no es recomendable que se ofrezcan como medidas de reparación colectiva o individual programas sociales del Estado que busquen satisfacer DESC de las víctimas. Este aspecto es sin duda uno de los mayores retos de la reparación en contextos como el colombiano, en el cual las personas no sólo han sido víctimas de violaciones graves a sus derechos humanos, sino que además se encuentran en estado de insatisfacción de estos derechos[179].

En efecto, ejecutar programas u obras de infraestructura de satisfacción de DESC a título de reparación colectiva puede resquebrajar aún más la confianza cívica[180] en vez de fortalecerla. Esto significa que aquellas medidas de reparación colectiva que no están bien orientadas, en lugar de restablecer los lazos de confianza al interior de la comunidad y entre ciudadanos y el Estado han agregado nuevos motivos que profundizan la ruptura que generó la violencia entre ciudadanos e instituciones en primer lugar.

---

[179] La Corte Constitucional colombiana se pronunció en la Sentencia C-1199 del 4 de diciembre de 2008, M.P. Nilson Pinilla sobre la diferencia entre servicios sociales del Estado, asistencia humanitaria en caso de desastres (independientemente de su causa) y reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

[180] La relación de la reparación con la construcción de confianza cívica ha sido formulada en De Greiff, Pablo, Justicia y Reparaciones. Díaz, Catalina (ed.) *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Serie Justicia Transicional. Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2008.

Sin duda, reparar en contextos de pobreza significa un reto para quienes diseñan y ejecutan políticas públicas, pues posiblemente las víctimas sobrevivientes y los familiares, al encontrarse en apremiantes condiciones, articularán sus demandas en los términos que sean necesarios para obtener la satisfacción de DESC por parte del Estado utilizando, incluso, el lenguaje del derecho a la reparación.

Lo anterior no significa de ninguna manera que no sea recomendable que el Estado ejecute obras y programas que busquen satisfacer los derechos económicos y sociales de una población que ha sido victimizada. De hecho, las víctimas y familiares aprecian y reconocen la mejoría en sus condiciones de vida, así como en las de los demás pobladores, con los servicios sociales y programas del Estado que se han puesto en marcha a propósito de arreglos de reparación. Sin embargo, como hemos visto, estas obras no son percibidas ni por las víctimas ni por la comunidad como acciones de reparación y más bien han generado una serie de percepciones negativas en las víctimas en tanto a ofertas de reparación. Por lo tanto, en estos casos es incluso decisivo que el Estado implemente programas de satisfacción de DESC de las víctimas, pero no a título de reparación, sino como el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y como una acción afirmativa en territorios que han sido excluidos de los procesos de desarrollo y estigmatizados y privados de los servicios sociales del Estado. En otras palabras, para reparar a víctimas que se encuentran en contextos de pobreza y para que las medidas tengan un efecto realmente reparador en las víctimas, es ideal que el Estado garantice los derechos de la población en estos territorios, combinando y/o incrementando los niveles de satisfacción de derechos económicos y sociales por medio de políticas públicas y medidas genuinas de reparación.

2.3. En cuanto al proceso de diseño, implementación y seguimiento de las medidas de reparación de carácter colectivo

La ejecución del proyecto productivo para los familiares de las víctimas de Villatina ofrece también lecciones interesantes sobre el diseño e implementación de este tipo de medidas de reparación. El proyecto productivo suponía que mujeres entre 45 y 60 años con escasa

formación educativa y técnica conformaran una microempresa, la cual exigía habilidades específicas en la producción manufacturera, así como en la negociación y comercialización de productos. Las defensoras de derechos humanos y representantes legales del caso acompañaron a las madres de los niños y el joven asesinados en esta tarea durante largos años. Su intervención aseguró que se ofreciera capacitación a los familiares en todas las áreas relacionadas con el negocio, que las familias recibieran asesoría permanente sobre el funcionamiento de la microempresa y garantizó que los recursos para la constitución de la microempresa se destinaran y llegaran a manos de las madres. Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, finalmente el proyecto productivo no funcionó.

Esta experiencia enseña que en el proceso de diseño e implementación de medidas consistentes con proyectos productivos, deben tenerse en cuenta la situación socio-económica de las víctimas, sus niveles de formación además de los procesos de duelo que atraviesan. Si bien es positivo buscar que las víctimas rehagan sus proyectos de vida a través de actividades productivas y sostenibles –cuando ellas mismas así lo demandan– estas medidas pueden significar cargas excesivas que las víctimas no están en condiciones de sobrellevar.

Tanto Trujillo como Villatina enseñan que diseñar e implementar medidas de reparación de tipo colectivo son tareas complejas. No fueron pocas las dificultades administrativas y burocráticas que las representantes legales del caso de Villatina y que el grupo de funcionarios de la Cancillería de aquella época tuvieron que superar para llegar a la firma del acuerdo de solución amistosa. En Trujillo, la corrupción y malos manejos, entre otras múltiples causas, impidieron que el Plan de Inversión se ejecutara de forma exitosa. Los dos casos examinados en esta investigación enseñan que el diseño e implementación de las medidas colectivas de reparación conllevan enormes retos en cuanto a los esfuerzos que se requieren de los actores que intervienen y que son necesarios mecanismos efectivos de seguimiento que permitan el reajuste de las medidas que se implementan y que corrijan errores de la fase de diseño.

3. Medidas simbólicas

En los dos casos examinados, las organizaciones de derechos humanos que acompañaron y representaron judicialmente a las víctimas promovieron que el derecho a la reparación integral debía incluir una dimensión simbólica y de recuperación de la memoria de las víctimas. En las dos experiencias se incluyeron componentes de resarcimiento moral que se concretaron en placas conmemorativas para las obras de reparación material en el barrio Villatina, la publicación del informe final de la Cisvt para Trujillo y la construcción de un monumento de conmemoración y un acto de reconocimiento de responsabilidad en los dos casos.

Hemos podido identificar algunas percepciones constantes de víctimas sobrevivientes y familiares sobre las medidas simbólicas. Sin embargo, con respecto a los monumentos y lugares de la memoria y al reconocimiento de responsabilidad por parte de autoridades estatales, el grado de satisfacción de los familiares en el caso de Trujillo difiere significativamente de aquel que encontramos en los familiares del caso de Villatina. La mayoría de los familiares de las víctimas del barrio Villatina expresaron altos grados de insatisfacción con relación al "Monumento a la Vida" que simboliza a los niños ejecutados. En el caso de los familiares de las víctimas de Trujillo, encontramos que la mayoría señalan aspectos positivos en el "Parque por la Vida, la Justicia y la Paz" y valoran como reparadora su relación con el lugar.

Las similitudes y diferencias en las percepciones y el nivel de satisfacción de las víctimas, nos han permitido identificar algunas variables clave para que el diseño e implementación de medidas de reparación simbólica sea adecuado, en función de la satisfacción por parte de las víctimas.

En primer lugar, es determinante el grado de apropiación personal y colectiva de los monumentos. Ese sentimiento de pertenencia parece lograrse en buena medida a partir del involucramiento de las víctimas en la realización, cuidado, preservación y participación en otras actividades alrededor de las obras de conmemoración. La construcción del Parque Monumento en Trujillo es hoy el resultado del esfuerzo continuo que

durante muchos años han hecho las propias víctimas y las organizaciones sociales que las acompañan, a través de su propio trabajo y la gestión de recursos de la cooperación internacional y de instituciones estatales. Afavit ha liderado por más de 10 años el proceso de construcción del Parque Monumento con la realización de actividades al interior de la organización, que involucran a las víctimas[181], incluso aquellas que no viven hoy en día en el municipio, y, hacia el exterior, ha solidarizado a sectores de la sociedad, nacional e internacional, con la propuesta del Parque Monumento. En el caso de Villatina, si bien las familias fueron consultadas en el proceso de construcción del monumento, su involucramiento fue mucho más pasivo. A lo largo de las entrevistas algunos familiares manifestaron estar de acuerdo con iniciativas de recuerdo y memoria que no se concreten precisamente en un monumento, sino en ceremonias religiosas en los aniversarios, materiales de difusión del caso y reconstrucción de los perfiles de las víctimas.

Las diferencias en los procesos de concepción, diseño y ejecución de las dos obras conmemorativas son determinantes para explicar por qué los dos grupos de víctimas se han conectado de forma distinta con su pasado a través de los monumentos. La participación y el involucramiento de las víctimas durante el proceso de concepción y diseño del monumento son indispensables desde el momento mismo en que se toma la decisión de construirlo, así como en el proceso de definición del tipo de obra conmemorativa que se quiere[182].

Por otro lado, difícilmente los objetos que se construyan como obras de conmemoración por sí mismos pueden satisfacer el derecho a la reparación simbólica de las víctimas. Es necesario que se desarrollen políticas de memoria que llenen de valor y contenido a estos objetos

---

[181] Este tipo de actividades en las que participan las víctimas consisten en la elaboración de estatuas para cada uno de los osarios, en el cuidado y construcción del parque, en la plantación de árboles y realización de jornadas de reparaciones locativas y de mantenimiento, en asistencia a servicios religiosos y de conmemoración como la peregrinación a Trujillo, entre otras.

[182] Para profundizar sobre el concepto de la reparación como un proceso, véase Beristain, *Op. Cit.*

y lugares. Esto significa que son las actividades de memoria que se realicen alrededor de la obra de conmemoración lo que puede ayudar a que tanto víctimas como ciudadanos en general puedan identificarse con el monumento.

En segundo lugar, la satisfacción aumenta cuando la obra conmemorativa representa la satisfacción de una necesidad sentida de las víctimas. En el caso de Villatina, la concreción de la obra conmemorativa estuvo signada por desacuerdos entre los peticionarios, las autoridades municipales encargadas de ejecutarla y los familiares de las víctimas, además de dificultades administrativas para su ejecución. En parte, el desacuerdo de los familiares gira en torno a las características de la obra y por otra parte, la ausencia de actividades de mantenimiento y custodia del lugar por parte de la administración municipal ha generado el rechazo de los familiares del sitio donde fue finalmente ubicada la obra. Por esta razón, los familiares sienten que no pueden interactuar con ésta, no quieren ir a ver el monumento y no les gusta acercarse al lugar. Además consideran deshonroso el uso que le han dado al espacio los habitantes del sector. Por el contrario, en el Parque Monumento de Trujillo los familiares han depositado los restos de aquellas víctimas cuyos cuerpos fue posible encontrar y han llenado de forma simbólica urnas con pertenencias de las personas desaparecidas. Las víctimas en Trujillo expresaron que por esta razón el parque ha ayudado al desarrollo de sus procesos personales de duelo.

No obstante, por varias razones, entre ellas el incumplimiento del Gobierno Nacional con la financiación integral del proyecto, el Parque Monumento de Trujillo ha terminado por cumplir una función muy importante de cementerio, sin que hayan tenido igual desarrollo los otros componentes del complejo. De hecho, algunos familiares manifestaron que entienden el parque como un cementerio y que por esa razón los jóvenes y los niños no quieren ir al lugar. En efecto, se ha dicho que las obras de conmemoración deben buscar un balance entre los usos sagrados y profanos de los lugares públicos. Los usos profanos o no-sagrados, se refieren a que son lugares que cuentan una historia

sobre algo que sucedió en el pasado que busca cambiar la forma de pensar sobre el presente[183].

A su vez, el trabajo de campo durante esta investigación nos permitió apreciar que la construcción del monumento de Villatina es objeto de opiniones favorables por parte de otras personas, como funcionarios de la municipalidad y los defensores de derechos humanos que acompañaron a las víctimas durante años y por los representantes legales del caso, que ven en el monumento de Villatina la materialización del único reconocimiento de responsabilidad que ha hecho el Estado de crímenes cometidos en la ciudad. Estas opiniones, distintas entre las víctimas y otros actores relacionados con el caso, se pueden explicar porque, en efecto, se ha reconocido que los memoriales son espacios que integran múltiples propósitos y que tratan de cumplir de forma simultánea dos objetivos diferentes, aún cuando estas dos finalidades puedan entrar en tensión. Por un lado, las obras de conmemoración tienen la función de *recordar* a las víctimas. Esto consiste en rendir homenaje a la memoria de quienes sufrieron padecimientos y de ofrecerles a sus familiares un espacio que les permita procesar de forma personal el dolor por lo sucedido. Y por otro, las obras de conmemoración son mecanismos que se dirigen a *confrontar* el pasado. Los monumentos son objetos que buscan llamar la atención de toda la sociedad sobre las injusticias que no se quieren repetir, crear un reconocimiento público de los nombres e historias que hacen parte de ese pasado e invitar a una reflexión crítica hacia el interior de la comunidad sobre lo que pasó[184].

En tercer lugar, un factor decisivo para la satisfacción de las víctimas con respecto a las medidas simbólicas está relacionado con dos asuntos

---

[183] Para profundizar sobre la forma en que la sociedad civil y los Gobiernos pueden interactuar en forma creativa y constructiva para fomentar la memorialización pública que contribuya a la democratización, ver: *Informe de la conferencia internacional Memorialización y Democracia. Políticas de Estado y Acción Civil.* Celebrada en Santiago de Chile en Junio 2002 Informe publicado por Flacso Chile, p.8.

[184] Conceptos desarrollados por Bickford, Louis. *The power of memorials. Human rights, justice and the struggle for memory*. Conferencia dictada en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, marzo 29 de 2005.

externos a la misma obra, esto es, el grado de cumplimiento del Estado de las otras medidas de reparación material y la satisfacción de DESC de las víctimas. La insatisfacción de derechos de las víctimas y el cumplimento parcial del Estado de las demás obligaciones de reparación aparece como un elemento que resta potencial reparador a las medidas simbólicas. Así, tanto en el caso del Parque Monumento en Trujillo como en el Monumento a la Vida en Medellín, es una razón recurrente de insatisfacción entre las víctimas, la idea de que las obras requieren cantidades significativas de dinero y que dicha inversión no es de provecho para las víctimas cuando ellas siguen en difíciles condiciones socio-económicas.

Así, la satisfacción de las víctimas en relación a las medidas simbólicas está íntimamente ligada a la coherencia interna que exista entre las medidas de reparación, es decir, a la forma como se complementan distintas acciones a través de la implementación de un conjunto de medidas de reparación, tanto materiales como simbólicas[185].

En cuanto al reconocimiento de responsabilidad estatal por los crímenes, éste tuvo un efecto mucho más reparador en los familiares en el caso de Villatina que en el de Trujillo. En el primero, los familiares fueron invitados durante un día completo al Palacio Presidencial, tuvieron la oportunidad de conocer a otras víctimas y compartir experiencias, de almorzar con altos funcionarios del Gobierno y el acto público en el que se pronunció el discurso contó con cubrimiento de medios. Por el contrario, en el caso de Trujillo, el discurso se transmitió por televisión sin ninguna preparación y/o anuncio previo a las víctimas. La mayoría de familiares de Villatina recibieron el reconocimiento como un acto que "limpió el nombre" de sus hijos y que les dio el lugar que se merecen en la comunidad. Sin embargo, es posible notar que con el paso del tiempo las familias empezaron a sentirse decepcionadas ante el incumplimiento del compromiso expresado en el acto de reconocimiento por parte del Presidente de emprender todos los esfuerzos necesarios para el castigo de los perpetradores del crimen.

---

[185] Véase De Greiff, Pablo. *Op. Cit.*

En efecto, las dos formas como se realizaron los actos de reconocimiento, permiten concluir que impactará de manera más positiva en las víctimas un reconocimiento que se haga por quien ostente una investidura especial, como es el caso del Presidente de la República, y que se realice en un acto público en el cual los familiares ocupen un lugar central.

Los familiares manifestaron su satisfacción en relación con el mensaje que contiene la placa que se exhibe en el muro de la entrada al centro de salud en Villatina, el cual se construyó como reparación, y cuyo texto se acordó con detalle a la firma del Acuerdo amistoso. Este sentimiento contrasta con la indignación que suscita en muchos familiares el mensaje que está inscrito en la placa conmemorativa del colegio, el cual le atribuye el crédito de la construcción de la obra a las autoridades políticas municipales, sin mencionar que la obra se ejecutó como parte de los acuerdos de reparación a consecuencia de la masacre. Esta constatación reafirma que el nivel de satisfacción de las víctimas en las medidas simbólicas aumenta cuando tienen activa participación en la definición de los contenidos de mensajes para la conservación de la memoria y la redignificación de las víctimas.

Las percepciones de los familiares sobre la publicación del informe final de la Cisvt también plantean importantes aprendizajes. Pudimos constatar que las víctimas le otorgan distintos valores a la publicación. Algunas valoran como positivo la circulación de este material como garante de la memoria, como herramienta pedagógica para las nuevas generaciones o para la elaboración del duelo. A su vez, otro buen número de víctimas expresaron sentirse tristes al leer el informe, otras prefieren no hacerlo pues reviven la experiencia traumática de la pérdida de forma violenta de un ser querido, mientras que otras regalaron el libro o, ante el incumplimiento del Estado de sus compromisos, simplemente perdieron interés por el texto y lo extraviaron.

Como se puede concluir del mandato de la Cisvt y de la forma como funcionó, es claro que la naturaleza de la comisión se dirigía a contribuir al desarrollo de las investigaciones judiciales, a la recuperación y a la protección de pruebas y testimonios que permitieran el procesamiento

de los responsables. Para cumplir este objetivo, la Cisvt recabó los testimonios detallados de algunas víctimas y perpetradores que dan cuenta de los procedimientos macabros que se utilizaron para torturar y descuartizar a las víctimas, así como las alianzas que se sellaron para la ejecución de los crímenes y la desaparición de los cuerpos, la mayoría lanzados a las aguas del río Cauca.

Por tanto, es importante reconocer los límites que el informe final de la Comisión presenta para constituirse como un elemento restaurador y redignificante para los familiares de las víctimas, al margen de las contribuciones que en efecto la Cisvt aportó para el esclarecimiento de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos en Trujillo, que reflejan los mecanismos con los cuales se ejerció la violencia en el país en aquellos años.

Los libros y documentos que se publiquen con el objetivo de redignificar la memoria de las víctimas y de reparar a los familiares, deben lograr un balance entre el aspecto descriptivo de la narración, es decir, la descripción de los hechos que nos causan horror, y el aspecto propositivo, es decir, la integración de las voces de las víctimas en dicha narración. Los familiares querrán que también se difunda una imagen de las víctimas tal y como ellos las recuerdan y no sólo como sujetos que padecieron descomunales sufrimientos. La integración de los relatos de las víctimas definitivamente logrará que las publicaciones que pretendan un efecto reparador cuenten con una mayor receptividad de las víctimas y le otorga un valor social a la verdad que se quiere difundir[186].

[186] Ésta es una de las reflexiones que ha acompañado la realización de los informes de las comisiones de la verdad. Para observar el balance entre la narración de los crímenes y la explicación y contexto de los mismos, consultar: Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Historias representativas de la violencia. *Informe Final*, Tomo V, Capítulo 2, 2005. También: *Informe Remhi*. Los mecanismos de la violencia. Recuperación de la Memoria Histórica. Tomo II. Guatemala, 1998.

Entre la redistribución y el reconocimiento: percepciones de las víctimas sobre la inversión social focalizada a causa de la masacre de Bojayá[1]

Carlos H. Lozano Acosta[2]

Introducción

En Colombia muchos municipios y corregimientos son afectados por el conflicto armado, con la generación de muertes, desplazamientos, daños a bienes protegidos y otras formas de victimización prohibidas por el derecho humanitario que afligen gravemente a la población civil. El Estado colombiano responde a esta situación mediante acciones orientadas a la reconstrucción de las localidades afectadas, acompañadas de otros modos de inversión social focalizada, con base en su oferta institucional.

La masacre del 2 de mayo de 2002 en Bellavista, casco urbano del municipio de Bojayá, en el Medio Atrato chocoano, dio lugar a una compleja operación de intervención gubernamental, desplegada mediante acciones de cooperación interagencial. Ésta consistió fundamentalmente en la reubicación del pueblo y en una serie de medidas de inversión de diversa índole, en la que tomaron parte varias entidades del Estado y se destinaron más de 30.000 millones de pesos. Para ello se designó un equipo técnico compuesto por representantes de diversas agencias

---

1 Agradezco de manera especial a Delis Palacios, presidenta de la Asociación de Víctimas 2 de Mayo, a Leyner Palacios, del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia) y al equipo de la Diócesis de Quibdó por su contribución al desarrollo en terreno de esta investigación. Asimismo, quisiera expresar mis más sinceros agradecimientos a Catalina Díaz Gómez, quién lidera el Área de Reparaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) Colombia, por su valiosa coordinación metodológica y editorial.

2 Investigador del área de Reparaciones del ICTJ, Programa Colombia.

gubernamentales, lideradas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)[3]. La financiación provenía del Presupuesto General de la Nación y en algunos casos específicos, de donaciones privadas. Sin duda, la intervención interagencial efectuada en Bellavista es uno de los casos más representativos de reconstrucción de municipios afectados por la violencia, debido a la enorme visibilidad que tuvieron los hechos y a la significativa cantidad de recursos financieros que el Gobierno focalizó para el efecto.

Este capítulo se propone presentar, de manera analítica, las impresiones de las víctimas del conflicto armado en Bojayá sobre las principales prestaciones gubernamentales asociadas al reasentamiento de Bellavista, distribuidas mediante inversión social focalizada. El texto no pretende analizar a profundidad el diseño institucional ni el funcionamiento operativo de la intervención interagencial, dada su enorme magnitud. Intenta más bien visibilizar las opiniones de las víctimas del conflicto armado sobre el proceso y los resultados del reasentamiento, con el objeto de ofrecer reflexiones sobre la forma en la que las víctimas relacionan los efectos de un grave crimen de guerra cometido en el pasado – en el marco de un conflicto armado que aún persiste – con un presente de pobreza y marginación. La revisión sistemática de la percepción de las víctimas sobre un conjunto amplio de medidas de inversión social en un contexto de pobreza generalizada y "abandono estatal", ofrece lecciones útiles para la futura formulación de programas genuinos de reparación colectiva para grupos étnicos que han sido víctimas de violencia de manera masiva.

Las opiniones fueron acopiadas en un marco de investigación cualitativa y participativa, realizada durante el año 2008, por medio de visitas al terreno y una serie de entrevistas semiestructuradas a profundidad. Se entrevistaron 24 personas, entre beneficiarios de algunos de los

[3] Organismo gubernamental colombiano adscrito a la Presidencia de la República, creado mediante el Decreto 2467 de 2005. Cuenta entre sus funciones la ejecución de la inversión social focalizada del Gobierno Nacional con destino a la población vulnerable y la gestión de la política de cooperación internacional.

programas y acciones estatales desarrollados con ocasión de la intervención y líderes de la comunidad que participaron en el proceso de consulta, incluido el actual alcalde del municipio. Todos los entrevistados residen en el nuevo Bellavista o en la ciudad de Quibdó, capital del departamento del Chocó. La identidad de las personas entrevistadas se mantiene confidencial por motivos de seguridad, pero se ofrecen datos sobre algunas características que informan acerca de sus condiciones actuales y su relación con el reasentamiento.

En la primera parte del documento se ofrece un contexto de Bellavista y un relato que reconstruye los hechos de la masacre; en la segunda parte se describen los componentes de la reubicación; en la tercera, se sistematizan las principales impresiones de las víctimas sobre las medidas más importantes. En la cuarta parte, se dedica una sección específica a la presentación de las opiniones de las víctimas y de los pobladores entrevistados sobre las medidas de justicia que tendrían sentido para ser consideradas como reparación. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones generales.

1. Contexto de Bellavista, casco urbano de Bojayá

Bellavista es el casco urbano del municipio de Bojayá, situado a orillas del río Atrato en el departamento del Chocó, en la región del Pacífico colombiano. El municipio tiene una extensión de 3.693 kilómetros cuadrados y se compone de dos áreas geográficas, una ligeramente montañosa, debido a que al oriente se encuentra la Serranía del Baudó, y otra plana y selvática, correspondiente al valle aluvial atrateño. En el territorio se encuentra una extensa red hidrográfica de afluentes del principal río chocoano, ciénagas y cursos menores de agua que permiten la comunicación entre poblados, en su mayoría ubicados de manera paralela a los ríos. Las principales actividades económicas son la pesca, la agricultura y la ganadería[4]. Por razones geográficas, Bellavista se

[4] Alcaldía municipal de Bojayá. *Información general del municipio*. Disponible en: http://www.bojaya-choco.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=m1d1--&m=f

encuentra económica y socialmente integrado con el vecino Vigía del Fuerte, en la orilla antioqueña del Atrato.

El municipio se divide administrativamente en trece corregimientos y cinco veredas[5]. La población municipal reportada por el último censo nacional es de 9.595 personas[6]; sin embargo, la administración municipal da cuenta de 10.526 habitantes para el año 2008[7]. El índice de pobreza general es de 85,90%, el de pobreza extrema de 43,76% y el analfabetismo alcanza al 48% de los habitantes[8]. El déficit cuantitativo de vivienda es del 40% de la población. La situación de salud pública evidencia problemas serios de desnutrición y alta prevalencia de patologías como paludismo, tuberculosis y otras asociadas al consumo de agua impotable como enfermedades diarreicas agudas, infecciones cutáneas y parasitismo[9].

Bojayá es habitado por comunidades étnicas, con una población de 6.055 afrodescendientes y 4.471 indígenas, distribuidos en 29 asentamientos[10]. Las principales organizaciones étnico territoriales de la zona son el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia) y la Organización Regional Embera Wounaan (Orewa).

El territorio bojayaseño presenta la mayor parte del año altos índices de pluviosidad y probabilidad de inundaciones, con una duración promedio de 70 días[11]. Éstas causan daños a las viviendas, los bienes

---

5 Concejo municipal de Bojayá. *Acuerdo No.008 de 2008*. "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Bojayá para el período 2008- 2011".

6 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Resultados Censo General 2005*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/censo/

7 Concejo municipal de Bojayá, *op. cit.*, p. 32.

8 *Ibid.*, p. 13.

9 *Ibid.*, p. 14.

10 *Ibid.*, p. 8.

11 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). *Estudio de inundaciones: mapas de amenaza por inundación de la población de Bojayá*. Disponible en: http://www.ucentral.edu.co/pregrado/escuelainge/hidricos/memorias/Presentaci%F3n%2Ideam%20-%20Bojay%E1.pdf

muebles, los cultivos y perjuicios en la salud de los ciudadanos. El presupuesto municipal para el año 2008 fue de 8.297 millones de pesos, cuya principal fuente son las transferencias del sector central, pues la recaudación propia es poco significativa[12].

La masacre de Bojayá

Durante muchos años, la región del Medio Atrato ha sido fuerte escenario del conflicto armado Colombiano[13]. Alrededor del año 1996, paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) empezaron a hacer presencia en los municipios de Vigía del Fuerte y Bojayá[14]. En marzo de 2000 la guerrilla de las FARC atacó la estación de policía de Vigía del Fuerte y como resultado de esta acción, murieron tres civiles y 21 miembros de la Policía Nacional. Además, hubo daños a bienes civiles. Con posterioridad a esta incursión, las FARC ejercieron presencia continua en ambos municipios[15].

Luego de su arribo a las localidades de Vigía del Fuerte y Bellavista, a partir del 21 de abril de 2002 los paramilitares se instalaron en los cascos urbanos, donde requisaron y amenazaron a la población civil, mientras la guerrilla permanecía en el área rural. Durante su viaje por el Atrato, los paramilitares debieron atravesar varios retenes militares de la Fuerza Pública en los que no fueron interceptados[16]. Los habitantes

---

12 Concejo municipal de Bojayá, *op. cit.*, p. 122.

13 Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). Medio Atrato: la historia no contada, en clave de geopolítica. Caso tipo No. 1. En *Bojayá, la otra versión*. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Disponible en: http://www.nocheyniebla.org/node/44

14 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su misión de observación en el Medio Atrato*. Bogotá, 2002. Disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/informes.php3?cat=13 pp. 6 y 7.

15 Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial Humanitaria No. 012*. Bogotá, 2002. Disponible en http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/humanitaria/humanitaria12.pdf

16 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op. cit., p. 8.

de Bellavista solicitaron a los paramilitares retirarse del casco urbano, pero estos no accedieron[17].

Pese a la comunicación de la Procuraduría y la alerta temprana de la Defensoría del Pueblo, donde se advertía a las autoridades gubernamentales sobre el riesgo que corría la población civil, el primero de mayo de 2002, siendo aproximadamente las seis de la mañana, se iniciaron enfrentamientos entre el Bloque Élmer Cárdenas de las ACCU y los frentes 5, 34 y 57 y el bloque móvil José María Córdoba de las FARC. Aunque los enfrentamientos comenzaron en Vigía del Fuerte, se concentraron posteriormente en Bellavista, razón por la cual los habitantes de la población comenzaron a refugiarse en la iglesia, mientras que un grupo paramilitar se encontraba en el patio que separaba dicha edificación del colegio y la escuela, protegiéndose entre los edificios de concreto[18].

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, (Oacnudh) el 2 de mayo de 2002 a las 10 de la mañana las FARC instalaron un lanzador de pipetas de gas en el patio de una casa civil de Pueblo Nuevo, ubicado aproximadamente a 400 metros de la iglesia. A las 10:30 de la mañana lanzaron una primera pipeta que impactó una casa civil ubicada a 50 metros de la iglesia, ocasionando solamente daños materiales. Posteriormente arrojaron una segunda pipeta que cayó en el patio del puesto de salud sin impactar. Finalmente, a las 10:45 de la mañana lanzaron una tercera pipeta que "estalló al impactar en el altar de la iglesia. La explosión causó unos 119 muertos y 98 heridos, un porcentaje significativo de ellos menores de edad"[19]. Las Fuerzas Militares arribaron al lugar el 4 de mayo.

En los hechos fueron identificados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos distintos tipos de responsabilidad, por infracciones al derecho internacional humanitario por parte de las FARC y las AUC, y violaciones a los deberes de protección, prevención

---

17 *Ibid*.
18 *Ibid*., p. 9.
19 *Ibid*., p.10.

y garantía de los derechos humanos a cargo del Estado[20]. La masacre generó un enorme desplazamiento forzado de personas, cuyos efectos aún persisten entre la población civil, pues no todas han retornado; al igual que una drástica disminución de las actividades económicas tradicionales; y problemas de salud mental asociados a trastornos de estrés postraumático, tales como depresión mayor, riesgo de suicidio y ansiedad generalizada[21].

2. Descripción de las medidas comprendidas en el proyecto de reubicación de Bellavista

La operación de reasentamiento del casco urbano de Bellavista, en el que intervinieron diversos agentes, tuvo varios componentes asumidos por distintas entidades. El diálogo entre el Gobierno Nacional y la comunidad inició bajo la administración de Andrés Pastrana, quién para el momento de la masacre estaba finalizando su mandato y continuó con la administración de Álvaro Uribe Vélez. Acción Social reporta la destinación por parte del Estado de 30.573 millones de pesos, de los cuales 17.182 millones correspondieron al presupuesto de la entidad[22]. A continuación se describen las principales actividades que componen dicha intervención.

Marco Institucional

La Recuperación Social del Territorio (RST) es una estrategia gubernamental que se enmarca en la política de seguridad democrática del Ministerio de Defensa Nacional[23]. Dicha estrategia tiene el propósito de

---

20 *Ibid*., p. 18.

21 Londoño, Nora et al. Salud mental en víctimas de la violencia armada en Bojayá. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. XXXIV, número 004. Bogotá, Asociación Colombiana de Psiquiatría, 2005.

22 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe de gestión Fondo de Inversión para la Paz, período 2000- 2007*. Bogotá, 2008, p. 50.

23 Ministerio de Defensa Nacional. *Política de defensa y seguridad democrática*. 2003. Disponible en: http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf. Si bien la reconstrucción de Bellavista comenzó en los dos últimos meses del gobierno de Andrés Pastrana (entre mayo y agosto de 2002), la gran mayoría del trabajo se adelantó durante la primera administración del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

consolidar los avances de la Fuerza Pública en la recuperación militar de territorios controlados por grupos armados ilegales[24]. Para ello, se vale del Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI), una instancia de coordinación interagencial en la que participan 14 entidades del Estado[25]. El CCAI opera mediante visitas de diagnóstico, jornadas interinstitucionales, jornadas económicas y jornadas de verificación ejecutadas en conjunto con las Fuerzas Militares[26]. En la actualidad, el CCAI interviene en 11 regiones del país[27], que comprenden 62 municipios donde se llevan a cabo operaciones militares especiales[28]. A su vez, la actividad del CCAI desarrolla la Doctrina de Acción Integral (DAI)[29]

---

[24] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Hechos de Acción Social para la recuperación social del territorio*. Boletín institucional. Diciembre de 2008. Disponible en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Boletin_Hechos/BOLETIN_RST_Diciembre_2008.pdf

[25] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; Comando General de las Fuerzas Militares; Policía Nacional; Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de Educación; Ministerio de Protección Social; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Transporte; Ministerio de Ambiente; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Coldeportes; Servicio Nacional de Aprendizaje; Fiscalía General de la Nación, y Registraduría Nacional del Estado Civil.

[26] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Hechos de Acción Social para la recuperación social del territorio*. *Op. Cit.*

[27] Zona sur: San Vicente del Caguán, Calamar, Cartagena del Chairá, Puerto Rico, Miraflores, La Macarena, Vistahermosa, La Uribe, San Juan de Arama y Mesetas. Zona Sierra Nevada de Santa Marta: Ciénaga, Fundación, Aracataca, El Copey, Pueblo Bello, Valledupar, San Juan del Cesar y Dibulla. Zona Catatumbo: Ocaña, Ábrego, Tibú, Hacarí, El Carmen, El Tarra, San Calixto, Teorama Convención y La Playa. Zona Córdoba: Valencia y Tierralta. Zona Arauca: Tame, Arauquita, Fortul y Saravena. Zona Norte del Cauca: Corinto, Puerto Tejada, Toribío, Caloto y Jambaló. Zona Putumayo: Puerto Asís, Orito, San Miguel Puerto Guzmán, Valle del Guamuez y Puerto Leguízamo. Zona Tumaco; zona Buenaventura; zona Montes de María: San Onofre, Carmen de Bolívar y Ovejas; y zona Medio y Bajo Atrato: Apartadó, Unguía, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Riosucio, Acandí, Murindó, Belén de Bajirá y Bojayá.

[28] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Hechos de Acción Social para la recuperación social del territorio*. *Op. Cit.*

[29] "La doctrina de Acción Integral es un conjunto de principios que deben orientar la acción coordinada de la fuerza legítima con la acción social del Estado y la sociedad civil. El objetivo es ejecutar, en los próximos tres años, recursos del sector defensa en proyectos de bienestar comunitario en zonas donde aún no ha llegado el resto del Estado y ya se encuentra la fuerza pública. Ésta no reemplaza a la acción social del Estado pero le permite al esfuerzo social ganar tiempo". Ministerio de Defensa Nacional. *365 días de trabajo que hacen la diferencia. Informe anual Ministerio de Defensa julio 2006 – julio 2007.* Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Informe_Anual_MDN_2006_2007.pdf

como esfuerzo de consolidación del control territorial, mediante la coordinación de la acción cívico militar para la combinación del monopolio estatal de la fuerza con la acción social del Estado[30]. La política de consolidación de la seguridad democrática eleva los principios de la acción integral al nivel de doctrina operacional de la Fuerza Pública[31].

La reubicación del casco urbano de Bellavista se enmarca dentro de la política de RST, pues con ella el Gobierno se propuso "*Lograr la recuperación del territorio a través de poder garantizar* [sic] *la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional recuperadas por las fuerzas militares y la Policía, desarrollando acciones integrales de tipo económico y social para complementar la política de defensa y seguridad democrática en el marco de la recuperación social del territorio*"[32]. En el marco de la operación, las iniciativas de inversión en infraestructura fueron definidas mediante coordinación entre el Programa de Infraestructura de Acción Social y el CCAI, que se basa en los criterios de integralidad, corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado, focalización y mayor impacto[33].

Expedición de documentos de política económica y social

El Gobierno Nacional expidió varios documentos de política dirigidos a la población afrodescendiente, ampliados con ocasión de los hechos ocurridos el 2 de mayo de 2002 en Bojayá. Los documentos incluyeron medidas específicas para el municipio y sus alrededores.

---

30 Ministerio de Defensa Nacional. *Política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia., 2007. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf

31 *Ibid*.

32 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe de gestión Fondo de Inversión para la Paz, período 2000- 2007*. Bogotá, 2008, p. 49.

33 Ramírez Toro, Carlos Abad. Coordinador Nacional de Infraestructura de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En: *Infraestructura en acción*. Boletín del Área de Infraestructura de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2906_Magazin_Infraestructura_jun2008_02.pdf Junio de 2008

El Documento Conpes[34] 3169 sometió a consideración del Consejo de Política Económica y Social la política para la población afrocolombiana, orientada a los afrodescendientes de la cuenca del Pacífico o a aquellos que sin vivir allí tienen similares tradiciones y costumbres que los distinguen de otros grupos étnicos[35]. El objetivo general que trazaba la política era generar mayor equidad social, fortalecer la identidad étnica y aumentar el nivel de participación. Para ello, el documento propuso fortalecer el diagnóstico de la situación de los afrocolombianos, avanzar en el proceso de titulación colectiva de tierras, elevar la capacidad de gestión de las entidades territoriales con población mayoritariamente negra, promover la articulación en el desarrollo de programas económicos y sociales e impulsar el reconocimiento racial. Dentro de la estrategia de mitigación de los efectos de la violencia, el Conpes 3169 anunció la asignación de 5.000 millones de pesos del Presupuesto General de la Nación para la reconstrucción de Bojayá, con el propósito de atenuar los efectos de la violencia y "la sistemática ruptura del tejido social e institucional"[36].

El anterior documento fue ampliado por medio del Conpes 3180, que formuló el Programa para la Reconstrucción y el Desarrollo Sostenible del Urabá antioqueño y chocoano y el Bajo y Medio Atrato, como expresión de la política para la población afrocolombiana. La iniciativa incluía de manera prioritaria a los municipios de Quibdó, Bojayá, Carmen del Darién y Riosucio, por el departamento del Chocó, y a Chigorodó, Mutatá, Dabeiba, Uramita, Carepa, Apartadó, Murindó y Vigía del Fuerte, por el departamento de Antioquia. El Conpes 3180 impartió instrucciones para emprender acciones de inversión en Bellavista por los hechos del 2 de mayo de 2002, entre ellas un estudio preliminar sobre la reconstrucción, teniendo en cuenta "la

---

[34] Dichos documentos son expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, primera autoridad nacional de planeación, creada por la Ley 59 de 1958, con el objeto de asesorar al Gobierno Nacional en materia de desarrollo económico y social.

[35] Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento Conpes No. 3169. Política para la Población Afrocolombiana*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 2.

[36] *Ibid*., p. 24.

posibilidad de reubicación en la cabecera, dada la amenaza natural de inundación"[37]. Asimismo, explicitó las entidades responsables de la intervención y las fuentes de financiación, comprometiendo al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior; a los ministerios de Educación, Hacienda, Comunicaciones y Protección Social; a Acción Social; al Fondo de Inversiones para la Paz; al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas; a la Aeronáutica Civil; a la Policía Nacional, y al Fondo Nacional de Regalías con la asignación de recursos para actividades como la construcción del palacio municipal, la infraestructura educativa, energética y de comunicaciones[38]. Igualmente, el documento solicitó a todas las entidades mencionadas otorgar prelación presupuestal al apoyo técnico requerido para emprender la reconstrucción de Bojayá[39].

Posteriormente, el Conpes 3310 de 2004 diseñó de manera específica una política de acción afirmativa con el objeto de focalizar la oferta de programas sociales del Estado, a fin de incrementar el acceso de la población afrocolombiana a los beneficios del desarrollo. El texto formuló acciones en materia de educación, seguridad social, ruralidad, servicios públicos, acceso a la propiedad, impulso a la economía solidaria y calidad de vida urbana[40].

Proceso de concertación con la comunidad

Según las organizaciones de víctimas, la concertación sobre las medidas a adoptar y los beneficios a distribuirse con posterioridad a la masacre de Bojayá giró en torno a la atención integral e inmediata para las víctimas en la localidad, la reubicación del casco urbano en condiciones de

---

37 Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento Conpes No. 3180.* Ampliación del Conpes 3169 sobre política para la población afrocolombiana. *Programa para la Reconstrucción y Desarrollo Sostenible del Urabá antioqueño y chocoano, y Bajo y Medio Atrato.* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 4.

38 *Ibid.*, p. 5.

39 *Ibid.*

40 Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento Conpes No. 3310 de 2004. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2004, p. 8.

dignidad, la asistencia a los desplazados en Quibdó, las garantías de seguridad y la recuperación del sistema productivo en la zona[41].

La reubicación del casco urbano de Bellavista fue propuesta por el Gobierno Nacional a la comunidad, como una manera de solucionar la problemática de las inundaciones. El alcalde municipal de Bojayá se comprometió a la gestión inicial de los terrenos, solicitó formalmente la asignación de los recursos y expidió el Decreto 92 de 2002, por el cual declaró la cabecera municipal original de Bellavista como zona de alto riesgo[42]. El 4 de junio de 2002 la comunidad suscribió un acta de intención sobre la concertación de las medidas a adoptar por parte del Gobierno.

Frente a la propuesta de traslado, la población bellavisteña se organizó alrededor del Comité 2 de Mayo, asociación constituida para representar a la comunidad en el proceso de negociación para el reasentamiento con el Gobierno. Bajo la consigna "Reubicación con dignidad", el Comité se convirtió en el interlocutor principal de Acción Social y enfocó sus esfuerzos en el seguimiento de los asuntos relacionados con dicha intervención interagencial. Posteriormente, las víctimas de la masacre que se vieron forzadas a desplazarse a la capital del departamento del Chocó, se organizaron en la Asociación de Víctimas 2 de Mayo, con el propósito de impulsar una agenda de defensa de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Ambas organizaciones siguen actuando en los municipios de Bellavista y Quibdo, y en ocasiones adelantan acciones conjuntas de seguimiento al proceso de atención a las víctimas de estos hechos[43].

---

41 Asociación de Víctimas 2 de Mayo. *Bojayá, siete años después*. Comunicado de prensa. 2 de mayo de 2009. Disponible en: http://actualidad.hemeracomunicar.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7813:bojaya-siete-anos-despues&catid=36:afrocolombianos&Itemid=75

42 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Reporte de actividades realizadas para el reasentamiento de Bellavista, cabecera municipal de Bojayá y actividades de apoyo para el municipio.* En: Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno. Disponible en: http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=350

43 Asociación de Víctimas 2 de Mayo, *op. cit.*

Bajo la convocatoria de Acción Social, desde el año 2002 se realizaron una serie de reuniones para la coordinación, el seguimiento y la adopción de decisiones en relación con el traslado. En junio de 2003, dicha entidad realizó la contratación de un equipo profesional que permaneció en el municipio durante la reconstrucción y que facilitó en algún grado el diálogo entre la comunidad y el Gobierno sobre aspectos como el esquema de ordenamiento del casco urbano y el diseño de las viviendas. La Empresa de Vivienda de Antioquia realizó un primer bosquejo urbano y arquitectónico del nuevo pueblo en octubre de 2002, que no fue aceptado por los bellavisteños. Posteriormente la Universidad Javeriana rediseñó la propuesta que finalmente fue implementada, previo proceso de concertación con la comunidad.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)[44], en coordinación con otras entidades, realizó un laboratorio experimental de organización socio-empresarial para la elaboración concertada del proyecto de vivienda para el nuevo Bellavista, que dio lugar a una propuesta final en la materia y a la identificación de las empresas necesarias para la reconstrucción. La Universidad Tecnológica del Chocó diseñó las maquetas del proyecto y Acción Social inició el proceso de compra de materiales. En febrero de 2004 se conformaron comités empresariales desde la Organización Popular de Vivienda para el desarrollo de algunas actividades de construcción como la recolección de arena, la fabricación de bloques y la elaboración de ventanas y puertas[45].

Actividades preparatorias del traslado

La reubicación de Bellavista fue precedida por una serie de medidas preparatorias, ejecutadas mediante coordinación interagencial. Acción Social lideró esta etapa por medio de una gerencia integral por designación

---

[44] Servicio Nacional de Aprendizaje, entidad pública del orden nacional adscrita al Ministerio de Protección Social, encargada de la política del Estado colombiano en materia de capacitación profesional.

[45] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe de gestión Fondo de Inversión para la Paz período 2000- 2007*. Bogotá, 2008, p. 49.

de la Presidencia de la República y asumió el componente social de la operación. La Dirección Nacional de Infraestructura del Fondo de Inversión para la Paz se encargó de la coordinación técnica. De otro lado, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico[46] elaboró el Plan de Manejo Ambiental de la obra, mientras Acción Social gestionó ante la autoridad ambiental el licenciamiento para la remoción de tierras[47]. A su vez, la Gobernación del Chocó instaló un comité de seguimiento al proyecto; Ingeominas[48] realizó un estudio topográfico; el Ideam[49] un análisis de la cota de inundación del municipio; y Codechocó[50], junto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un esquema de ordenamiento territorial[51]. Fue esta última entidad la que hizo la selección técnica del lote donde fue reubicada la cabecera municipal.

El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora)[52] solicitó al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia)[53] consentimiento expreso para excluir del territorio colectivo de su propiedad el terreno donde se erigió el nuevo Bellavista. Cocomacia accedió y la Universidad Tecnológica del Chocó

---

46 Entidad vinculada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, encargada de labores de investigación relacionadas con la diversidad biológica y cultural del Pacífico colombiano.

47 En Colombia, las actividades que puedan generar impacto ambiental deben ser autorizadas por el Ministerio de Ambiente o las corporaciones autónomas regionales, con base en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1220 de 2005.

48 Instituto Colombiano de Geología y Minería, entidad pública encargada de la administración de los recursos mineros y geológicos de la Nación.

49 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.

50 Corporación Autónoma Regional del Chocó.

51 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Reporte de actividades realizadas para el reasentamiento de Bellavista, cabecera municipal de Bojayá y actividades de apoyo para el Municipio*. Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno. Disponible en http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=350.

52 Instituto Colombiano de Reforma Agraria, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, entidad encargada de la política agropecuaria del Gobierno Nacional.

53 El Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato es una organización étnico-territorial de las comunidades negras, que agrupa 102 consejos comunitarios locales del Medio Atrato Antioqueño y Chocoano. Constituida en la década de los 80, es propietaria de un territorio colectivo en el Medio Atrato, titulado mediante la Resolución 4566 de 1997 del Incora.

efectuó el levantamiento topográfico. El desmonte y roza del terreno, así como la construcción de muros para la mitigación de impactos ambientales fue contratado con la Organización Popular de Vivienda Nueva Bellavista[54]. El Estado cedió un lote a la Diócesis de Quibdó para la reconstrucción de la parroquia. El Departamento Nacional de Planeación realizó una asesoría en materia de planes de desarrollo, como medida de fortalecimiento institucional al municipio.

El Ministerio de Defensa efectuó una intervención en el reasentamiento a través del batallón de ingenieros No.17 "Gral. Carlos Bejarano Muñoz", consistente en remoción de tierras mediante dos fases. En la primera de ellas, trasladó la maquinaria y removió 260.000 metros cúbicos de tierras y en la segunda hizo lo mismo con otros 120.000 metros cúbicos. De otro lado, Acción Social reporta que las fuerzas militares ejecutaron durante la reconstrucción acciones cívicas con la comunidad[55], entre ellas una brigada de salud en mayo de 2004. Desde la ocurrencia de los hechos, hay presencia regular de la Fuerza Pública en jurisdicción del municipio y en las aguas del río Atrato, que lo comunican con Quibdó.

Medidas de ayuda humanitaria y asistencia social

Con posterioridad a la masacre, Acción Social hizo entrega de Ayuda Humanitaria por Pérdida de Bienes a 409 familias, por valor de 618.000 pesos a cada una de ellas y admitió 86 solicitudes de Ayuda Humanitaria por Muerte, de las cuales 38 fueron reportadas como aprobadas[56].

---

54 Las Organizaciones Populares de Vivienda fueron definidas por el Decreto 2391 de 1989 como aquellas que tienen por objeto desarrollar programas de vivienda por medio de la participación comunitaria y la autogestión.

55 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Reporte de actividades realizadas para el reasentamiento de Bellavista, cabecera municipal de Bojayá y actividades de apoyo para el Municipio.* Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno. Disponible en: http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=350

56 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Consolidado de programas por municipios*. Disponible en: *www.accionsocial.gov.co/.../2473_CONSOLIDADO_POR_MUNICIPIOS.xls.*

En el año 2003, la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y Justicia asignó ayudas en especie a familias afectadas por inundaciones en el mes de mayo. Con relación a las víctimas directas, la Fiscalía General de la Nación[57] identificó 73 cuerpos hallados en el lugar de la masacre. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)[58] implementó programas sociales de atención con diversos componentes, entre ellos medidas de apoyo a la primera infancia (para menores de cinco años de edad), hogares comunitarios de bienestar, desayunos infantiles para la recuperación nutricional y clubes juveniles para negritudes e indígenas, financiados con contrapartidas de la administración municipal. El Ministerio de Protección Social viene ejecutando en el municipio el Programa de Alimentación para el Adulto Mayor y el Ministerio de Comunicaciones instaló un punto del programa Compartel[59] y adecuó una sala de sistemas, a través del programa Computadores para Educar[60].

Acción Social puso en marcha un proyecto de fortalecimiento de los sistemas productivos tradicionales de las comunidades indígenas del municipio y otro de apoyo a las organizaciones comunitarias del casco urbano, en asocio con el Cabildo Mayor Indígena de Bojayá y el Comité 2 de Mayo, respectivamente. La misma agencia desplegó un proyecto de apoyo a parcelas agroforestales para pequeños productores de plátano, de distribución de aparejos de pesca entre la población de Bojayá y de Vigía del Fuerte y puso en marcha en el municipio dos proyectos de la

---

57 Conforme al Artículo 250 de la Constitución de Colombia, a la Fiscalía corresponde realizar la investigación respectiva sobre hechos que revistan las características de un delito.

58 Entidad del Estado creada por la Ley 75 de 1968, adscrita al Ministerio de Protección Social, cabeza del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y encargada de la política pública de atención a la familia y la niñez.

59 Programa del Ministerio de Comunicaciones colombiano para promover el acceso a tecnología de las telecomunicaciones como el internet y el servicio de telefonía en regiones apartadas del país. Ver Ministerio de Comunicaciones. *Compartel acorta distancia*. Disponible en: http://www.compartel.gov.co/programas.asp

60 Programa interinstitucional de reutilización de equipos de cómputo para donación a instituciones educativas oficiales, promovido por el Gobierno Nacional. Ver http://www.computadoresparaeducar.gov.co/website/es

Red de Seguridad Alimentaria[61]. En general, la población de la región del Medio Atrato ha sido destinataria de arreglos institucionales de incentivos como los programas Familias en Acción, consistente en la distribución familiar de renta básica condicionada a la asistencia escolar, y con Familias Guardabosques, que asigna dinero y apoyo técnico a grupos familiares que cumplan con la doble condición de abandonar los cultivos ilícitos y contribuir a la reforestación y conservación de ecosistemas estratégicos[62].

La Registraduría General de la Nación[63] realizó una jornada de cedulación y expedición de registros civiles en agosto de 2003, con el objeto de facilitar el acceso de los bellavisteños a la oferta institucional del Estado. El Instituto Nacional de Pesca y Agricultura donó a la administración municipal cinco motores fuera de borda, Acción Social adquirió cuatro motores más para las labores propias de la reconstrucción y el Ministerio de Cultura efectuó una donación de instrumentos para la escuela de música local. En el año 2004, una comisión interinstitucional compuesta por Acción Social, el Ministerio de Protección Social y el Ejército Nacional realizó una jornada cívica de atención en salud y se prestaron servicios de sastrería y zapatería, entre otros. Asimismo, la comisión donó a los pobladores prendas de vestir, lencería, comida y electrodomésticos[64].

De manera paralela al reasentamiento, el Gobierno desplegó una serie de medidas de inversión social para varios corregimientos del municipio de Bojayá, entre ellos Caimanero, Piedra Candela, Sagrado

---

61 Iniciativa de Acción Social para la producción a pequeña escala de alimentos para el combate de la desnutrición entre la población vulnerable. Ver http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162

62 Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Sembramos y ahora recogemos: somos familias guardabosques. Estudios de caso*. Bogotá, Unodoc, 2007, p. 15.

63 Entidad oficial encargada del registro e identificación de los ciudadanos y la administración de los procesos electorales.

64 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Reporte de actividades realizadas para el reasentamiento de Bellavista, cabecera municipal de Bojayá y actividades de apoyo para el Municipio.* Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno. Disponible en: http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=350

Corazón, Napipí, Pogue y La Loma, consistentes en la construcción de viviendas, infraestructura comunitaria y apoyo a proyectos productivos[65]. Del mismo modo, el municipio de Vigía del Fuerte[66] fue beneficiario de medidas como la construcción de un aeropuerto, la reparación del hospital local, programas de seguridad alimentaria, apoyo psicosocial y apoyo nutricional a la niñez y a la infancia[67].

Obras de infraestructura

En coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se diseñó y construyó la red de acueducto y alcantarillado. El Fondo de Inversión para la Paz se hizo cargo de la infraestructura para la prestación del servicio de energía eléctrica; se constituyó la Empresa Mixta de Energía de Bojayá y las redes preexistentes fueron adecuadas. Además se construyeron un polideportivo, un muelle, el palacio municipal con oficinas para la notaría, la registraduría, la personería, y el concejo del municipio, la inspección de policía, el núcleo educativo[68], un centro de salud y un hogar múltiple del ICBF.

En asocio con el Banco Agrario y Fonade, Acción Social hizo entrega de 264 viviendas a la comunidad bojayaseña. El 8 de octubre de 2003 y a través del Programa Nacional de Vivienda Rural, el banco adjudicó 264 subsidios de vivienda de interés social rural (Svisr) para 209 propietarios y 55 arrendatarios, con cargo a la vigencia de 2003, por un valor individual de 4.980 millones de pesos[69]. En febrero de

---

65 Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Programa de Infraestructura. *Reporte de reconstrucción en municipios. Período agosto 2002- septiembre de 2008*. Disponible en *www.accionsocial.gov.co/.../Reconstrucción_de_Municipios_Infraestructura.xls*

66 Ubicado en la orilla oriental del río Atrato, en jurisdicción del departamento de Antioquia.

67 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Reporte de actividades realizadas para el reasentamiento de Bellavista, cabecera municipal de Bojayá y actividades de apoyo para el Municipio. *Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno*. Disponible en: http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=350

68 A cargo del Ministerio de Educación.

69 Alrededor de 1.736 dólares de la época. Banco Agrario. *Proyectos de vivienda de interés*

2005 se construyeron las primeras tres casas, con mano de obra de la Organización Popular de Vivienda y posteriormente Fonade realizó una convocatoria para la construcción de 20 más. Las restantes fueron erigidas de manera paulatina bajo la coordinación de la Gerencia Técnica de Acción Social.

En el año 2006, las casas fueron asignadas a través de acuerdos de vecindad, mecanismo convocado por Acción Social para que la comunidad participara en la distribución de las viviendas. El 13 de octubre de 2007 el Gobierno Nacional, con la presencia del Presidente de la República, hizo entrega de las obras a la comunidad bojayaseña, mediante un acto inaugural.

3. Percepciones de las víctimas sobre la reubicación y sus medidas asociadas

Los beneficiarios de las medidas tienen impresiones disímiles en relación con la reubicación y las medidas que la acompañaron. A continuación se ofrece una síntesis al respecto con las principales opiniones de las personas entrevistadas.

Lenguaje de inversión social

El proyecto de reubicación implicó un prolongado diálogo entre el Gobierno – en cabeza de Acción Social – y la comunidad bellavisteña. En dicho proceso prevaleció un lenguaje gubernamental en el que las prestaciones ejecutadas fueron presentadas como medidas de inversión social focalizada, sin que se manifestase un discurso relativo al deber de reparar a las víctimas:

> Por ejemplo nosotros tratamos de tocar el tema de la reparación pero entonces ellos [el Gobierno Nacional] hablaban siempre de la inversión social, decían que la reparación pues es una cosa distinta,

---

social rural adjudicados en vigencias 1999-2007. Disponible en: www.bancoagrario.gov.co/.../proyectosadjudicados_1999_2007.xls

> pues la inversión social es en general para todo mundo, no únicamente para las víctimas, incluso la inversión social va para toda la región y de este proyecto por eso se hicieron cosas en el río Bojayá, en algunos pueblos que están por aquí en la rivera del Atrato. Nos dijeron que la reparación era otra cosa[70].

> Podríamos decir que se construyeron unas casas a personas que quizás tenían una propiedad en Bellavista pero no vivían ni viven en Bellavista, sino en Quibdó, en cambio a muchos de los hijos de las personas que murieron no les dieron una casa, ¿para quién fue que se reconstruyó?, ¿se reconstruyó para las víctimas del hecho del 2 de mayo, o se reconstruyeron para otra gente? Quizás se invirtió plata para hacer otras cosas, pero no para reparar a las víctimas como tal[71].

Aunque la comunidad manifiesta que las medidas que recibieron son a título de inversión social, adicionalmente comprenden que su focalización en el municipio sin duda obedece a la masacre del año 2002 y sugieren que si dicho evento no hubiese ocurrido, difícilmente habrían captado la atención del Estado para obtener una canalización de recursos de esa dimensión:

> Nosotros sí le damos el calificativo a lo que hicieron aquí [en el nuevo Bellavista] que aunque se trataba de inversión social, sabíamos que era sólo por la masacre, por lo ocurrido; le decíamos al Gobierno que la inversión social de la que ustedes hablan es por lo que pasó [la masacre][72].

Otro aspecto por parte de las víctimas, que juega en contra de la percepción de las medidas como reparadoras, es la ausencia de identidad entre los beneficiarios de las mismas y quienes fueron directamente afectados por la masacre. En otros términos, no todas las víctimas de

---

70 Entrevista con líder de la comunidad bellavisteña en el proceso de diálogo con el Gobierno Nacional.

71 Entrevista con víctima, varón, beneficiario de vivienda, residente en Quibdó.

72 Entrevista con líder afrodescendiente, residente en el nuevo Bellavista.

los hechos fueron destinatarios de las principales medidas que acompañaron la reconstrucción, en particular la adjudicación de vivienda:

> Yo soy de los que he pensado siempre que el Gobierno no debió realizar una inversión de ese tamaño en esas condiciones para la comunidad, pues si revisamos las víctimas de Bojayá, las víctimas de la masacre, no todas fueron beneficiadas en el proyecto de reconstrucción. (…) . Ahora, si lo miramos desde la perspectiva del problema de las inundaciones, pues todas las comunidades del río Atrato se inundan[73].

> Cuando hicieron la inversión en Bellavista, el Gobierno sabía que aquí en Quibdó hay una cantidad de personas desplazadas, nosotros aquí en Quibdó no recibimos nada. Entonces, si mandan la inversión para Bellavista, deben mandarla también para las víctimas de la masacre que están en Quibdó porque algunas personas no nos sentimos capaces de retornar, las ayudas son sólo para los que retornaron y pues como el Gobierno les dice que eso es así, ellos allá no comparten con uno (…) en las cosas de la vivienda, la verdad es que no estoy cómoda porque los mejores sitios, las mejores casas las cogieron los ricos, las personas que no sufrieron, a esas personas que no se les murió ningún familiar en la masacre, esos fueron a los que prefirieron, les dieron las mejores casas y en las mejores condiciones. Ellos fueron los que cogieron las calles mejores para el comercio y las casas que sobraron fueron las que les dieron a los familiares de las víctimas[74].

De otro lado, algunos de los entrevistados tienen la impresión de que las medidas de inversión social responden a la garantía de derechos sociales, de manera que los beneficios fueron distribuidos por dicho concepto, sin que haya un vínculo legal o político claro con el derecho a la reparación:

---

[73] Entrevista con víctima de la masacre, desplazada en Quibdó.
[74] Madre cabeza de familia, víctima de la masacre, desplazada en Quibdó.

> El Chocó históricamente ha sido abandonado por el Estado, entonces a mí me parece que con la reconstrucción se quedaron cortos para corregir esa situación. La verdad esa inversión yo no la veo como reparación, creo que no tiene nada que ver con eso. Para mí el Estado debe proveerle a uno sus derechos, los chocoanos tenemos derecho a una vivienda digna, a la salud, a la educación, lo de los servicios públicos también es su obligación, entonces me parece que no es reparación, y que antes se quedaron cortos con la inversión[75].

El Estado no acompañó las medidas que implementó en el municipio de Bellavista con un mensaje que sugiriera que se trataba de un mecanismo de reparación a víctimas. Por el contrario, en el diálogo con la comunidad fue explícito en afirmar que las medidas correspondían a inversión social. Correlativamente, ninguno de los entrevistados entiende que la reubicación del municipio responde a una política de reparación individual o colectiva. Ahora bien, la comunidad sí asocia la inversión con los hechos de victimización que tuvieron que padecer por causa del conflicto armado y se cuestiona por el tema de la reparación por los hechos.

Impresión general de la reconstrucción

El resultado global de la reconstrucción es valorado por algunos entrevistados como un avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de los bellavisteños. Sienten que la inversión efectuada arregló algunos aspectos problemáticos de su cotidianidad, si se observa en términos comparativos:

> Como aliviar, de pronto ¿qué diríamos? Sí, de pronto sí sirvió para mejorar un poquito la calidad de vida. Las viviendas al menos están mejores que las que teníamos anteriormente[76].

> La impresión que tengo de la reconstrucción del pueblo es que es un hecho muy positivo, partiendo de que nosotros estábamos en

---

[75] Entrevista con víctima, líder de desplazados en Quibdó.
[76] Mujer cabeza de familia beneficiaria de vivienda, residente en Bellavista.

> una parte en donde el agua se montaba en las épocas de invierno, pues ahora acá no se monta el agua. Las condiciones de vida han mejorado en ese sentido, las viviendas son más dignas y los servicios públicos también son mejores que allá en Bellavista viejo[77].

Sin embargo, la percepción general sobre los resultados de la reubicación se ve desmejorada por la falta de terminación de algunas obras o el funcionamiento defectuoso de aquellas que fueron completadas. A dicha situación le atribuyen el gasto de recursos de la municipalidad que podrían ser destinados para otros propósitos:

> Aquí hay obras que están inconclusas, por ejemplo, el alcantarillado: aquí hicieron unos pozos sépticos que no reúnen las condiciones y eso ha llevado a la administración a tener que estar gastando plata, cada vez que hay invierno tenemos que estar destapando algunos pozos sépticos. Muchas casas no las hicieron dentro del tiempo y con la plata que habían programado, se perdió la plata aquí en Bellavista y todo eso se lo han venido cargando al proceso de reconstrucción[78].

Finalmente, otras personas manifestaron dudas en la aceptabilidad cultural de la forma como fue ordenado el casco urbano que se trasladó, pues estiman que el esquema de ubicación debe responder a las costumbres y forma de vida locales, dada la presencia de comunidades étnicas en el municipio:

> Yo digo que el nuevo Bellavista es un pueblito paisa porque yo conozco algunos barrios de Medellín y cada que llego a Bellavista veo eso, me parece que estoy en un pueblo de paisas. Así el pueblo es muy muerto. Es decir, las casas son bonitas, no voy a decir que es malo que nos hayan hecho una casa y un puesto de salud, eso es buenísimo, pero se debió tener más en cuenta la opinión de la gente, para la forma como culturalmente se ordena un pueblo en el Chocó[79].

---

77 Alcalde de Bojayá, víctima y adjudicatario de vivienda.
78 Alcalde de Bojayá, víctima y adjudicatario de vivienda.
79 Lideresa de desplazados bojayaseños residente en Quibdó.

Participación y consulta

La adopción colectiva de decisiones sobre temas de interés general es muy importante para la comunidad de Bellavista. Dicho proceso implica un componente de socialización, de conformidad con las costumbres propias y está fuertemente signado por la cultura oral:

> Cuando en una reunión de la comunidad no se toma ninguna decisión, entonces hay que volver a convocar otra vez, volver a explicar, en esos días se aprovecha para informar casa a casa, a la gente para que tenga mayor ilustración, y cuando la gente va a la reunión pues ya tiene un poco más de claridad y se puede incluso ahí tomar una decisión. Entonces este es un proceso que implica mucha socialización de la información. Nosotros a nivel organizativo trabajamos un procedimiento que es la gira comunitaria, los líderes de las autoridades tradicionales van a las comunidades, a visitarlas, después de eso planteamos encuentros zonales cada tres meses y cada cuatro meses[80].

Las medidas de reubicación fueron objeto de un extenso proceso de negociación entre la comunidad y el Gobierno Nacional, en el que se realizaron alrededor de sesenta encuentros, entre reuniones, visitas a la zona y talleres, en un lapso de aproximadamente tres años. Dicho proceso fue visto por los bojayaseños como una oportunidad para plantear demandas históricas por el abandono estatal en la región, que fueron esbozadas en un lenguaje de derechos:

> El viceministro de Vivienda hasta nos dijo: estos negros qué es lo que piensan ¿es que es el único pueblo donde ha habido una masacre? Nosotros respondimos: estamos reclamando nuestros derechos, como colombianos estamos reclamando los derechos, porque el directo culpable de lo que había pasado aquí había sido el Estado, por el abandono en que nos tenía[81].

---

[80] Líder bojayaseño residente en Quibdó.

[81] Arrendatario en Bellavista al momento de la masacre, actual adjudicatario de vivienda.

> Nosotros duramos tres meses diseñando cómo queríamos la vivienda, todos los fines de semana. Lo más importante era que la vivienda quedara como nosotros lo estábamos decidiendo, porque ellos primero nos mostraron un diseño y nosotros no aceptamos, es más nosotros construimos la vivienda que queríamos, la construimos y ahí nos aprobaron el diseño (…)[82].

El principal instrumento de la metodología de consulta a la comunidad fue el de los talleres, enfocados de manera particular al tema de la vivienda. La mayoría de las personas entrevistadas dan cuenta del carácter participativo del proceso, en el que algunas de las peticiones de la comunidad fueron acogidas por el Gobierno. Según ellas, la gente tuvo oportunidad de manifestarse y dar a conocer sus opiniones sobre los términos de las medidas a implementar:

> Algunos querían que fueran casas de madera, porque la costumbre aquí es de casas de madera. La otra costumbre es que las casas aquí son amplias, todo eso fueron propuestas que se presentaron en los talleres, hubo varias opciones de diseño que la gente presentó[83].

> Del tema que más se discutió fue de la vivienda, ese era el que más se discutía porque nosotros no queríamos una casa con dos alcobas, nosotros decíamos que al menos con cuatro, de hecho pedíamos que fueran cinco porque culturalmente las casas de nosotros los negros siempre tienen 4 o 5 cuartos como los llamamos nosotros, yo les decía no hablemos de alcobas porque no todo el mundo va a entender eso, hablemos de cuartos. Aquí las familias son numerosas, por lo general tienen al menos cinco hijos, esa es una realidad cultural. A última hora, pactamos que fueran tres alcobas, una sala, una cocina, y un baño[84].

> Los talleres de diseño fueron muy buenos, nosotros sí nos pusimos de acuerdo en el diseño de las casas, toda la comunidad se puso muy de acuerdo[85].

---

82 Madre cabeza de familia adjudicataria de vivienda.
83 Líder adjudicatario de vivienda.
84 Mujer víctima adjudicataria de vivienda.
85 Varón cabeza de familia, beneficiario de vivienda.

> Hubo muchas reuniones, de manera semanal, a veces quincenal, mensual, dentro de esas actividades vinieron unos talleres que buscaban que la gente pudiera participar en el diseño de su casa y pudiera también participar en la generación de ingresos cuando nos trasladáramos para acá [el nuevo Bellavista]. Creo que sí hubo mucha participación[86].

No obstante, hubo aspectos de suma importancia en los que la gente no se sintió consultada, como ocurrió con la ubicación de la estación de policía dentro del casco urbano, aledaño a varias viviendas y a otros inmuebles protegidos por el derecho humanitario. Si bien algunas personas aceptan con normalidad la presencia de la Fuerza Pública, por la dinámica de la guerra en la zona, éstas habrían preferido que el ordenamiento del pueblo hubiese mantenido el centro policial a una distancia prudente de los inmuebles civiles:

> El otro problema grande que tenemos nosotros, que en las consultas no nos lo preguntaron, es el caso de la ubicación del comando [de policía], ese comando no debía quedar en el centro del pueblo. El comando en un pueblo así como éste, no debe quedar en el centro del pueblo porque resulta que si la guerrilla se llega a meter, ¿quién sufre? Seguimos sufriendo nosotros, la comunidad. Si la Policía está ahí y llega a meterse la guerrilla [ésta] no va a tener compasión con ningún civil y la Policía tampoco va a dejarse matar[87].

Reubicación

Según las personas entrevistadas, la idea de la reubicación fue iniciativa del Gobierno, no obstante la decisión municipal de declarar el viejo Bellavista como zona de riesgo. La comunidad no estaba convencida de aceptar la propuesta y prefería percibir la inversión en el lugar donde originalmente se ubicaba el pueblo. Posteriormente optaron por aceptar el traslado siempre y cuando estuviese acompañado de

---

86 Lideresa cabeza de familia, adjudicataria de vivienda.
87 Pescador beneficiario de vivienda.

medidas que garantizaran condiciones de vida dignas en el sitio donde se ubicaría el nuevo poblado, "el buen vivir de los bojayaseños"[88], y hacia allí dirigieron sus esfuerzos de incidencia:

> La reubicación fue idea de [el presidente] Pastrana, eso no fue idea de nosotros, creo que hay que hacer claridad en eso. Después de la propuesta, la gente como anestesiada dijo bueno, reubicación sí. Entonces ya nosotros dijimos reubicación con dignidad. Nosotros vivimos en total abandono durante muchos años, vivíamos en casas de madera como es la costumbre en toda la ribera del río Atrato, entonces creímos que la reubicación tenía que ser con unas condiciones mucho mejores que las que teníamos en el viejo Bellavista, nosotros no queríamos que nos cambiaran la casa por una peor de la que teníamos al lado del río. (…) Yo creo que el Gobierno, para bajarle un poco la temperatura y para que no lo culparan de lo que pasó se inventaron eso de la reubicación, y verdad que con eso nos anestesiaron, me parece que fue una jugada muy hábil[89].

> Nosotros no estábamos de acuerdo con la reubicación, porque cuando uno nace en una parte y vive ahí toda la vida es muy difícil desarraigarse, todo mundo decía no, que no nos reubiquen, que nos arreglen las casas aquí mismo o que si es por la inundación nos arreglen el terreno, y que construyan las casas a un nivel tal que no se inunden. Era eso lo que todos proponían[90].

Aunque la gente terminó aceptando la reubicación y valorando positivamente la superación de las inundaciones, un aspecto que resultó particularmente problemático para los entrevistados fue el desmantelamiento de las viviendas que se ubicaban en el viejo pueblo y no habían sido destruidas por los hechos del 2 de mayo de 2002. Tales inmuebles

---

88 Asociación de Víctimas 2 de Mayo. *Bojayá, siete años después*. Comunicado de prensa, 2 de mayo de 2009. Disponible en: http://actualidad.hemeracomunicar.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7813:bojaya-siete-anos-despues&catid=36:afrocolombianos&Itemid=75

89 Entrevista con líder del Comité 2 de Mayo, beneficiario de vivienda.

90 Persona de la tercera edad, beneficiario de vivienda.

hacían parte del patrimonio de personas afectadas por los hechos y se encontraban abandonados involuntariamente por el desplazamiento forzado de personas posterior a la masacre. Esta constatación marcó algunas impresiones sobre el proceso de participación y consulta en torno al traslado, entre otras cosas porque la madera en la que estaban construidas podía ser objeto de comercialización:

> Yo tengo ahora mi casa en Bellavista, y yo siento que a mí me violaron todo el derecho que tenía, porque a mí me quitaron una casa de Bellavista (viejo) y me la montaron allá en el nuevo pueblo; siento que a mí no me consultaron[91].

Posición frente al río

Para las comunidades étnicas de Bojayá, por razones culturales la posición de los poblados respecto al río es muy importante. Éste sirve para obtener recursos, movilizarse, recrearse y para muchas otras formas de vinculación con el territorio. Por ende, la reubicación como estrategia para evitar los efectos de las inundaciones, implicó para muchas personas un proceso de adaptación a las nuevas condiciones espaciales, en las que sin duda la manera de relacionarse con el Atrato varió:

> Nosotros estamos en un proceso de adaptación, todavía hay gente que no se siente bien, porque como nosotros nacimos viendo el río, entonces usted ve la gente que está allá parada en frente del río, uno ve la gente allá en el puerto y le pregunta: ¿tú qué haces acá? y la gente dice: estoy viendo el río. Así me tocó ver dos señoras ayer, viendo el río[92].

> A pesar de que jugué un papel importante en la negociación del traslado, a veces me da nostalgia estar tan lejos del río, entendiendo que superamos el problema de la inundación. A uno a veces le da nostalgia porque por años culturalmente hemos vivido siempre en

---

91 Líder de consejo comunitario, adjudicatario de vivienda.
92 Líder Comité 2 de Mayo.

> la orilla del río y cuando nos vemos en dificultades, cuando nos falta el agua, entonces nos acordamos de las cosas que hacíamos a la orilla del río"[93].

Como veremos más adelante, la falta de continuidad en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado acentúa la necesidad que tiene la comunidad de estar cerca del río. Además de la vinculación cultural hay una dependencia económica con el Atrato, en lo que tiene que ver con el suministro de agua para usos esenciales:

> El río es una cuestión muy importante para nosotros, nacimos con él. Por el abandono estatal, y porque no contamos con servicios públicos, nosotros nos apegamos más al río, porque es el río el que nos da tanto lo de los servicios públicos como lo de sostenimiento, nuestra base alimentaria proviene de allí. Quizás si contáramos con servicios públicos, utilizaríamos menos el río, pero desafortunadamente no los tenemos (…) el río para nosotros tiene un valor grandísimo, el río para nosotros es vida, es todo, nosotros andamos por el río, nos movemos por el río, del río sacamos nuestros alimentos, el agua, todo nos lo da el río[94].

Ahora bien, el cambio de ubicación respecto del río Atrato hacia un sitio más alto sin duda corrigió uno de los principales problemas que padece no sólo Bojayá sino muchas localidades del Chocó: las inundaciones. Esto representó un cambio positivo en las condiciones de vida de la gente, y así fue manifestado por muchos de los entrevistados. No obstante, algunos estiman que hubiese sido importante explorar otras opciones de control estructural de las inundaciones que permitieran corregir sus efectos y al mismo tiempo preservar la cercanía al río.

> Hay un tema de infraestructura que nos interesa mucho: los muros de contención en los pueblos a la orilla del río Atrato. Nosotros hemos estado trabajando a ver si se pueden hacer unos muros de

---

93 Líder Comité 2 de Mayo.
94 Lideresa cabeza de familia, beneficiaria de vivienda.

> contención, se rellenan los pueblos y se trabaja en el dragado de las bocas del río. Eso permite vivir cerca del Atrato sin que se inunde[95].

Acto de inauguración

La inauguración del nuevo Bellavista el 13 de octubre de 2007 sirvió como un foro para la difusión de la posición gubernamental sobre el sentido de las medidas implementadas en el nuevo municipio, y como tal fue seguido con atención por las víctimas. Así, mereció especial atención para los entrevistados el hecho de la "entrega" del nuevo poblado sin que se hubiesen terminado todas las obras:

> Me parece también muy irrespetuoso que se haya inaugurado un pueblo cuando todavía no se había terminado por completo, incluso hoy todavía no se ha terminado, a julio de 2008 que estamos, no se han terminado de entregar las construcciones en Bellavista, hay casas sin puertas, sin ventanas, todo eso me parece que es irrespetuoso, eso había que terminarlo y ahí sí hablar de inaugurar[96].

> Se movieron muchísimos millones de pesos y a pesar de eso la obra está inconclusa, hay casas que no se han terminado y otras que ni siquiera las han empezado a hacer y ya el Gobierno Nacional hizo la entrega formal del pueblo[97].

> (en la visita oficial para la inauguración) con unos señores del Gobierno norteamericano, montaron un show, le montaron puertas provisionales a las casas y los pasaron por donde ya estaba terminado y apenas ellos pasaban quitaban las puertas[98].

Otro aspecto que influyó en la forma en la que las víctimas percibieron el evento inaugural fue el motivo que expresó el Presidente de la

---

95 Alcalde de Bojayá, víctima y adjudicatario de vivienda.
96 Lideresa cabeza de familia, beneficiaria de vivienda.
97 Ex arrendatario de la tercera edad, adjudicatario de vivienda.
98 Líder cabeza de familia, beneficiario de vivienda.

República para su presencia, asociado al reconocimiento del trabajo de la Fuerza Pública en la zona:

> Realmente el Presidente no fue a inaugurar el pueblo, el Presidente, me lo dijo a mí personalmente, fue a saludar a sus soldados. Se le hizo creer a todo el mundo que iba a estar ese día con la comunidad y cuando llegó allá no hubo ni siquiera espacio para que la gente hablara, expresara las inconformidades. Hacerle creer a todo el mundo que se iba a inaugurar y a estar con la gente, a escuchar a la gente cuando no fue así; él ahí no escuchó a nadie[99].

> El Presidente dijo que él había venido (a Bellavista) para darle un saludo y como una voz de ánimo a las tropas que estaban haciendo una labor muy buena y muy eficaz en la región. Para mí el pueblo de Bellavista no ha sido entregado hasta hoy, me dicen que tengo una casa en Bellavista pero yo no cuento con ninguna escritura de ella, yo no cuento con nada que me diga esta casa es mía. Después de un hecho tan trágico como el de Bojayá, de tanta muerte, cómo es que el Gobierno, el Presidente va a ir por primera vez a un sitio de esos a saludar a las tropas, pues está bien que vaya a eso, pero es una falta de respeto con las víctimas que el Presidente ni siquiera mencione a las víctimas del 2 de mayo en la inauguración[100].

Así, las víctimas de la masacre no se sintieron reconocidas en el mensaje que acompañó el acto protocolario de la inversión del Estado en el caso urbano de Bellavista. Dicho mensaje fue percibido como ajeno a su realidad y más cercano a temas considerados prioritarios en la agenda gubernamental.

Reglas de distribución de vivienda

Inicialmente, los beneficiarios exclusivos de las viviendas eran aquellas personas que contaran con propiedad en el antiguo casco urbano.

---

[99] Víctima sobreviviente de la masacre.
[100] Víctima sobreviviente de la masacre, adjudicataria de vivienda.

No obstante, el proceso de participación dio impulso a una iniciativa nacida desde la misma comunidad para adjudicar viviendas a través de la oferta institucional del Estado, a personas que residiesen como arrendatarias en el viejo Bellavista:

> Recuerdo que al principio no iban a construir viviendas para gente que antes no era propietaria, sino que vivían en arriendo, iban a ser sólo para los propietarios. Allá había propietarios que ya llevaban 10 o 15 años viviendo en Quibdó, la casa la tenían arrendada, entonces la gente más perjudicada por este desastre, las víctimas, muchos de ellos no eran propietarios, pero el proyecto fue diseñado originalmente para los propietarios, sin haber sufrido por el conflicto, no para las víctimas, porque no vivían allá, llevaban años de no estar allá y a pesar de eso ello sí han recibido ahí sus beneficios[101].

A pesar de lo anterior, no todas las personas que fueron afectadas por la masacre y el desplazamiento se vieron beneficiadas con la adjudicación de vivienda, pues no todas ellas tenían su domicilio fijado en Bellavista. Finalmente, quienes percibieron dicha oferta fueron los residentes del casco urbano, entre propietarios y arrendatarios:

> La comunidad de Pogue que es mi pueblo, fue una de las más azotadas por lo de la masacre porque la mayoría de la gente que murió ahí era de allá y muchos de los lesionados también eran de allá (…) el hecho es que en la iglesia donde fue la masacre había mucha gente que vivía en otras partes y se toma que hay que darle casa es al bellavisteño cuando los más afectados fueron personas de otros lados de Bojayá[102].

> En el caso de algunas personas que no tenían casa en la comunidad pero vivían allá y fueron afectados directamente por la masacre se les habría podido dar una casa así fueran de otro municipio o de otra comunidad, ¿no habría sido mejor que hubiesen

---

[101] Líder desplazado en Quibdó.
[102] Lideresa desplazada en Quibdó.

> empezado por darle casa primero a la gente que fue afectada por la masacre, aunque no tuviese casa allí en Bellavista? Hay muchos casos de personas que hoy no tienen una casa allá en Bellavista, aunque vivían allá"[103].

En el tema de la ubicación de las casas, los beneficiarios tenían inquietudes sobre el lugar y sobre cómo éste podía impactar las relaciones familiares y comunitarias. Algunos miembros de la comunidad tuvieron la oportunidad de participar mediante la metodología de los acuerdos de vecindad, que les permitió ponerse de acuerdo sobre las personas que querían tener como vecinos.

> Entonces la gente le temía mucho a la forma cómo iban a quedar dispersados allá en el nuevo Bellavista, porque querían que quedara el viejo pueblo visualizado, el barrio de Pueblo Nuevo, el barrio de La Unión, el barrio de Bella Luz, porque así la gente estaba ubicada en el viejo pueblo y así mismo estaban los lazos de vecindad[104].

> Acción Social nos llamó a una reunión y nos dijeron sepárense por grupos de 4 o 5 personas y acuerden cómo van a vivir como vecinos, ustedes mismos escojan sus vecinos. Ellos fueron muy claros y nos dijeron escojan sus vecinos para que así mismo vivan con ellos sin ningún problema. Esa reunión la tuvimos aquí en el polideportivo, así escogí mis vecinos, y así mis compañeros se pusieron de acuerdo. Para mí estuvo bien la escogencia de los vecinos[105].

Los entrevistados manifestaron que las viviendas entregadas no habían sido tituladas, a pesar de que Acción Social recogió la información pertinente de las personas que serían titulares de la propiedad. Valoran negativamente esa situación y refieren una sensación de inseguridad que no aporta al logro de un mayor grado de bienestar en sus condiciones de vida ni satisfacción con los resultados de la intervención gubernamental:

---

[103] Lideresa desplazada en Quibdó.
[104] Líder de organización étnico-territorial beneficiario de vivienda.
[105] Líder de organización étnico-territorial beneficiario de vivienda.

> Nosotros no podemos decir esta casa es mía y no sabemos qué puede pasar, qué situaciones se pueden presentar que nos dejen viviendo en el aire porque hasta ahora ese proceso no se ha culminado. Yo digo cómo lo entregan sin uno tener una escritura, porque lo único que nos hicieron firmar fue una certificación de recibimiento de la casa por parte de Acción Social pero una escritura, como tal, no la tenemos, la verdad que no[106].

En la recolección de la información sobre los titulares de la propiedad, Acción Social tuvo el cuidado de dejar a las familias beneficiarias en libertad de decidir a nombre de quién debía quedar escriturado el predio. Sin embargo, la titularidad conjunta de cónyuges o compañeros permanentes, como componente explícito de la adjudicación de vivienda, no fue garantizada, lo que significó un desestímulo para la implementación de acciones de equidad de género en ese programa específico de la intervención gubernamental:

> Acción Social sí preguntaba a nombre de quién quedaba la casa, sí podía ser a nombre de la mujer, pero sólo podía ser a nombre de una persona, no de los dos. Entonces como era sólo una, cuando era la mujer sola quedaba a nombre de ella, pero cuando tenía esposo por lo general a nombre de él[107].

La distribución de beneficios de vivienda no parece obedecer a un criterio distinto al de calidad de residente en el caso urbano de Bellavista al momento de la masacre. No se tomaron en cuenta aspectos como la vulnerabilidad (por discapacidad, género, situación familiar o laboral) ni la antigüedad en la zona. Al parecer, tampoco jugaron ningún papel consideraciones como criterios de nivel (asignación a la persona en situación más crítica) o de incremento (adjudicación a la persona que obtendría mayor bienestar con la intervención). Del mismo modo, ni el enfoque étnico ni la condición misma de víctima fueron considerados en la asignación individual de vivienda, como

---

[106] Mujer víctima adjudicataria de vivienda residente en Bojayá.
[107] Mujer adjudicataria de vivienda.

lo evidencia la exclusión de acceso a perjudicados por la masacre residentes en otras localidades.

Corresponsabilidad comunitaria en las tareas de reubicación

La comunidad de Bellavista participó directamente de las tareas de reubicación, al menos bajo dos modalidades identificadas: la contratación como mano de obra remunerada, por parte de los operadores encargados de la reconstrucción, y el aporte en trabajo no remunerado como contrapartida para beneficiarse con la adjudicación de vivienda. Sin duda, este componente significó la atribución de obligaciones por parte del Gobierno a los beneficiarios, en relación con la operación de reasentamiento.

La contratación de los bellavisteños como mano de obra remunerada en las labores de reconstrucción en principio fue vista por los entrevistados como una oportunidad para el emprendimiento y la generación de ingresos, dadas las pocas oportunidades de empleo en la zona:

> Aquí hubo una gran participación de la comunidad, se organizaron por ejemplo cooperativas, aquí la mano de obra no calificada era nuestra, por ejemplo la carpintería se hizo con la gente de aquí, todas las puertas que están a la entrada de las casas las hizo la gente de aquí, aunque la gente no supo contratar por falta de experiencia en el tema, por eso a última hora se tuvieron que traer puertas y ventanas hasta de Montería[108].

Sin embargo, algunos de quienes fueron vinculados bajo dicha modalidad, no recibieron la remuneración a la que tenían derecho por su trabajo. Parece ser que la tercerización facilitó las condiciones para dicho incumplimiento, objetado por la comunidad en general y en particular por aquellos que siendo víctimas de la masacre, se emplearon en la reubicación:

---

[108] Varón desempleado, adjudicatario de vivienda.

> A mucha gente de la que trabajó en la construcción del pueblo no se le ha pagado. María109 por ejemplo lo dice porque tiró balde, el marido de ella fue uno de los que más trabajó ahí y esta es la hora en que no les han pagado[110].

El aporte en trabajo para la adjudicación de vivienda fue objeto de reparos por parte de los entrevistados, al menos por las siguientes razones: la relación de la victimización con el abandono de sus anteriores viviendas, la incapacidad de algunas personas para cumplir con ese requisito y la desarticulación no autorizada de sus inmuebles en el antiguo casco urbano, a causa del traslado.

> Eso fue lo que nos dijo el mismo presidente Pastrana cuando vino y habló de la reubicación, fue claro y lo dijo, que teníamos que aportar con trabajo para recibir la casa. Después de que ya salió Pastrana y entró [el presidente] Álvaro Uribe también lo dijo, aquí tomaron unas decisiones y dijeron que había que pagar con trabajo. Yo pienso que nosotros no debíamos haber pagado ni un día de trabajo, sino recibir la casa, porque nosotros teníamos nuestras casas allá [en el viejo Bellavista] y si la casa de allá la van a demoler por hacernos una aquí [en el nuevo Bellavista] nosotros no tenemos por qué pagar un día de trabajo, deberíamos recibir nuestras casas[111].

> Pero yo digo que en estos momentos lo que pasó en Bellavista es que el Gobierno debía haber puesto todo lo que había ahí, porque es que nosotros no mandamos que nos hicieran lo que nos habían hecho. Y la consigna era esa: "que al que no trabajara no le daban la casa", y al final hubo personas que estaban aquí en Quibdó y les tocó sacar plata para pagar para que les trabajaran allá[112].

---

109 Nombre ficticio.
110 Lideresa de desplazados bojayaseños, residente en Quibdó.
111 Mujer beneficiaria de vivienda.
112 Mujer cabeza de familia desplazada en Quibdó.

Aceptabilidad cultural de las medidas

Junto con la reubicación, el Gobierno implementó proyectos enfocados a suplir las deficiencias nutricionales, tales como el Programa Desayunos Infantiles del ICBF y la Red de Seguridad Alimentaria de Acción Social. Los entrevistados consideran importante para la comunidad bojayaseña que estas iniciativas sean sensibles a las características culturales de las comunidades a las que pertenecen y a la biogeografía de la región:

> Los desayunos infantiles debieran estar diseñados de acuerdo a la cultura, de acuerdo a la región, de acuerdo a la misma etnia. En la región hay cosas muy nutritivas y muy buenas que se pueden conseguir, aportando así al desarrollo de la misma región y de la gente: aprovechar las frutas que tenemos, muy frescas, naturales y sin químicos. Nosotros tenemos frutos como el popocho para los niños que es muy bueno y está comprobado. Por otro lado con los refrigerios que están dando hay mucha basura porque ese empaque que trae el refrigerio no se disuelve, eso va al río y genera demasiada basura y contaminación[113].

> Si Acción Social me trae una bolsita de semilla de cilantro para que siembre, la siembro para aprovechar lo que me están dando, pero estoy convencido que ese cilantro no se da aquí, porque el que pega aquí es el cilantro que ya está aclimatado a las condiciones de temperatura, todas esas semillas que se dieron (con la Red de Seguridad Alimentaria) la gente las sembró pero por el clima no dieron resultados. De pronto es más práctico que la gente reciba semillas de esta misma zona, cilantro, badea, árbol del pan, albahaca. Son cosas que resisten, porque una semilla que la traen de clima frío aquí no pega, pienso que lo que debería haberse hecho es más bien incentivar a la gente a recolectar semillas propias, digamos limón, aguacate, el mismo borojó, el chontaduro[114].

---

113 Entrevista con víctima desplazada en Quibdó.
114 Líder de organización étnico-territorial, sobreviviente.

Las víctimas estiman que la adecuación cultural debe ser extensiva a las herramientas de trabajo con las que el Gobierno suele dotar a beneficiarios de proyectos productivos o de iniciativas de seguridad alimentaria, para garantizar una utilización eficaz:

> Para trabajar en el campo en el Chocó se usan cosas como hachas, machetes, palas. Si usted va y revisa el kit de herramientas que da el Estado, no corresponde a las herramientas que la gente necesita aquí. Dan otras cosas, por ejemplo el machete no es el mismo gavilán que se usa aquí, es un machete que en la zona andina le dicen peinilla. Otra cosa que dan con el kit es el azadón pero aquí la gente no usa ese instrumento, eso no le sirve para trabajar la parcela, porque aquí se siembra es plátano, entonces se necesita es una pala para hacer el hueco. Esa herramienta es como lo básico para trabajar la agricultura en Bojayá[115].

Vivienda

Las unidades de vivienda adjudicadas por el Gobierno Nacional a través del Programa de Vivienda de Interés Social Rural del Banco Agrario, son percibidas de diversas maneras en función de aspectos como los materiales, el tamaño, el diseño y los servicios públicos. En general, los entrevistados reconocen la inversión que significó la construcción de dichos inmuebles por parte del Gobierno y estiman que dicha actividad contribuyó en algún grado al incremento de la calidad de vida, en cuanto a seguridad y al acceso a la vivienda en condiciones aceptables de habitabilidad:

> Las casas están buenas, aunque para el tipo de familia que normalmente se tiene acá es un poco pequeña, pero a la vez la gente sopesa la situación, se acomoda y la verdad es que en términos generales las casas son buenas[116].

---

[115] Líder de organización étnico-territorial, sobreviviente.
[116] Varón sobreviviente de la masacre, adjudicatario de vivienda.

Servicio público de acueducto y alcantarillado

En general, los entrevistados tienen una impresión muy negativa de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica en el nuevo Bellavista. El saneamiento no se presta de manera eficiente y para ellos, en muchos aspectos, esta situación no dista mucho de las condiciones que tenían en el antiguo pueblo. Es uno de los principales reparos a la operación de reasentamiento y es considerado un incumplimiento de lo acordado con el Gobierno Nacional.

> En el nuevo Bellavista hicieron un sistema de pozos sépticos y eso fue un desastre, la contaminación es tremenda, no hay una forma de tratamiento y recolección de las basuras, imagínese un pueblo en donde todo el mundo tire la basura por cualquier lado. Nosotros las basuras que se descomponen las utilizábamos antes para el abono de las matas que teníamos atrás, pero en el nuevo pueblo no tenemos en donde tirar las sobras porque por allá no hay patios ni azoteas, entonces es bastante complicado. Las vías viven empantanadas porque quedaron mal construidas, porque no hicieron bien los andenes ni las alcantarillas, entonces el barro se baja y nos empantanamos, además muchas casas se inundan. Esos servicios domiciliarios no están sirviendo para nada[117].

El suministro de agua tampoco es regular, lo que ha llevado a la gente a depender del río para obtener el líquido. La distancia que supuso la reubicación respecto del Atrato dificulta el abastecimiento del recurso y por ende el desarrollo de la mayoría de actividades cotidianas de los pobladores:

> En este momento aquí carecemos de agua, de alcantarillado, de la energía que es una de las cosas más importantes para nosotros. Nos dijeron que tras el traslado íbamos a vivir bien, el Gobierno nos prometió que íbamos a tener una vida digna[118].

---

[117] Madre cabeza de familia, beneficiaria de vivienda.
[118] Líder beneficiario de vivienda.

> Los servicios los tenemos a medias, aquí no hay alcantarillado, se hicieron unos pozos sépticos que cuando llueve se rebozan y huelen muy mal. El agua no funciona bien, el alcantarillado tampoco, inclusive justo ahora escuché que el acueducto está dañado[119].

> En estos momentos la energía no es eficiente, el acueducto está en malas condiciones, en el viejo pueblo todo era en el río pero aquí lejos del río estamos como abocados casi a una emergencia sanitaria[120].

Servicio público de energía

Los habitantes del nuevo Bellavista no cuentan de manera regular con fluido eléctrico. Al parecer, esto se debe a la falta de algunos componentes de la infraestructura y a la operación deficiente de las fuentes de energía. La falta de electricidad es obstáculo para el desarrollo de iniciativas productivas y, debido al clima, la conservación de los alimentos es difícil. Según los entrevistados, el Gobierno Nacional había adquirido compromisos específicos sobre este punto:

> Uno de los acuerdos era que la gente iba a tener energía permanente por un año, todo el día y toda la noche. Sin embargo ni siquiera el día en que inauguraron el pueblo tuvimos energía todo el día, ahora mandan la energía de vez en cuando[121].

> Al menos las casas están buenas, yo no he escuchado gente que esté tan inconforme, que no le haya parecido el proyecto, las viviendas así están buenas. Lo que nos preocupa es que el proyecto no lo terminaron a cabalidad, por ejemplo a unas casas no les hicieron instalaciones de energía, o las instalaciones tienen problemas, por ejemplo aquí en mí casa es un problema la luz porque la energía es inestable[122].

---

119 Ex arrendatario en Bellavista, adjudicatario de vivienda.
120 Adjudicataria de vivienda.
121 Madre beneficiaria de vivienda.
122 Varón adjudicatario de vivienda.

Finalmente, los costos de los servicios públicos no son considerados proporcionales a la regularidad de su prestación y a la capacidad económica de los pobladores. Los entrevistados se sienten agraviados con las tarifas de un servicio ineficiente que no están en condiciones de pagar:

> A nosotros nos habían dicho que la energía en el nuevo Bellavista sería las 24 horas. Actualmente, recibimos energía cinco o seis días en el mes, no recibimos más, ¡y nos están cobrando el mes completo! solamente por tener el cable desde el poste hasta la casa. ¡Hombre! Yo creo que eso no se justifica porque la gente aquí es muy pobre[123].

> Se construyeron las casas en Bellavista pero es lamentable ver la situación en este momento, porque ahora viene el cobro de los servicios públicos, hay que pagar y no se ha hecho nada de inversión para generar ingresos económicos[124].

Materiales

Tradicionalmente, las viviendas en el Chocó se construyen con madera, por la oferta de este material en esta zona del país y por las condiciones climáticas. En el viejo Bellavista, la mayoría de las casas fueron hechas con ese material, pero según los entrevistados de comunidades negras, al momento de la reubicación la gente prefirió que las viviendas fueran construidas en concreto, porque permitía estructuras más estables, que los protegían de ataques armados, y porque se trata de un material más resistente al clima y al paso del tiempo:

> Para las casas, lo cultural en la zona es la madera, pero la madera actualmente tiene la desventaja de que los bosques ya están bastante afectados, y que la madera buena que los antepasados nuestros cortaban ya casi no existe. Por eso, la gente empezó a sopesar todas esas cosas y la verdad es que el concreto gustó más por eso, porque en Bojayá la humedad es muy fuerte y hay que estar reparando la

---

[123] Lideresa, adjudicataria de vivienda.
[124] Madre, adjudicataria de vivienda.

> casa de madera cada tres o cinco años. Ahora [bien], la desventaja del concreto es el calor[125].
>
> Ya nos íbamos a venir acá [al nuevo Bellavista] y entonces como estábamos en una zona de riesgo, la gente optó porque fuera de material creyendo que de alguna manera uno podía estar más seguro, que no es lo mismo romper una tabla que romper un bloque de cemento, esa fue una de las razones[126].
>
> La casa en concreto le dura a uno bastante, son más difíciles de acabar que las de madera, yo lo veo así. En caso de que Dios no quiera, vuelva a pasar lo que pasó, creo que las casas de material protegen más[127].
>
> Con el material de las casas, en el sitio donde estamos, en fin, yo me siento más segura frente a las inundaciones y la guerra[128].

Diseño

El diseño cumple un papel fundamental en la adecuación cultural de la vivienda, y en él juegan aspectos como la manera de construirla, los materiales y el manejo de los espacios[129]. En el Chocó, la forma de la vivienda tiene unas características particulares que responden a la realidad familiar y a las condiciones de la zona:

> Normalmente la gente hace casas de madera altas, porque el río todo el tiempo se está subiendo y hace casas muy grandes, porque las familias son muy numerosas. Incluso a veces así sea la familia de tres o cuatro personas la casa es grande. La gente acostumbra que cuando alguien llega o cuando la familia se reúne en Navidad o en Semana

---

125 Varón adjudicatario de vivienda.
126 Lideresa adjudicataria de vivienda.
127 Madre cabeza de familia adjudicataria de vivienda.
128 Madre adjudicataria de vivienda.
129 Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una vivienda adecuada. *Observación General No.4*, E/1991/23. Art. 8. Disponible en: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR%20OBSERVACION%20GENERAL%204.Sp?OpenDocument

> Santa, cuando hay un muerto, cuando hay fiestas, entonces las casas son muy grandes para poder atender toda esa gente. Son casas muy frescas, muy cómodas dentro de la pobreza de la gente[130].

> El patio es muy importante porque la mujer chocoana vive sembrando, no le falta su sembrado, las hortalizas y las yerbas en azoteas, para criar animales, entonces el patio hace falta[131].

Para los afrodescendientes entrevistados, su participación en el diseño de la vivienda incrementó la adecuación cultural de los inmuebles adjudicados, desde el punto de vista del tamaño, el número de habitaciones y la extensión de las zonas comunes:

> La primera casa eran dos piecitas [habitaciones], me parece que no tenía patio ni antejardín. En eso tuvieron mucho que ver las misioneras y la Diócesis, pues tomaron parte y colaboraron con la comunidad para que no nos dejáramos meter ese diseño que nos querían presentar, porque para nosotros como comunidad negra, por la cultura acá y por los hijos numerosos no nos iba a servir una vivienda tan pequeña, y eso que ahora nos acomodamos en tres piezas[132].

> A mí me parece que el diseño de la casa está bien porque fue un diseño muy participativo, la comunidad participó y no permitimos que hicieran las casas con un diseño que trajeran de afuera, todo fue concertado, la verdad que ahí sí se participó. Se hicieron muchos ejercicios, que la queríamos de esta manera, hasta la dibujaban. El hecho es que sí se participó muy bien y a la gente le gusta el diseño, está muy bien[133].

A pesar del incremento en el nivel de adecuación cultural de la vivienda respecto de las comunidades negras, el diseño final no parece sensible a la diversidad interétnica presente en Bellavista, pues además de afro-

---

130 Líder de organización étnica adjudicatario de vivienda.
131 Madre víctima residente en Bellavista.
132 Varón beneficiario de vivienda.
133 Mujer casada adjudicataria de vivienda.

descendientes, el casco urbano y sus inmediaciones es habitado por indígenas Emberá. Ambas etnias tienen costumbres arquitectónicas diferentes, por razones geográficas y culturales:

> Culturalmente, las casas de negros e indígenas son diferentes. Para los indígenas, la mayoría de la casa es destambada [sic], o sea sin paredes y sin habitaciones, además son bastante altas. En cambio, para las comunidades negras la casa tiene paredes completas, normalmente su piso es más bajo y más cercano a la tierra, tiene habitaciones amplias para las fiestas, los entierros y para recibir a la familia[134].

Los indígenas que habitan el nuevo pueblo tienen una impresión favorable de la oferta gubernamental de vivienda en el municipio, que a su vez les permite acceder a otros servicios básicos como educación y salud. No obstante, el ordenamiento urbano de Bellavista no permite prácticas ancestrales propias de su relación con el territorio:

> Nosotros nos sentimos contentos porque aquí [en el nuevo Bellavista] queda cerca la escuela. Lo único que nos falta a nosotros es que no tenemos donde cultivar ni cazar, no nos sentimos bien por eso. A veces mi mujer se siente cansada de eso y se va para el resguardo, vive allá uno o dos meses y cultiva su propio terreno[135].

> Nosotros habríamos pensado construir las casas como en nuestra cultura indígena, en tambos, pero como minoría a veces no podemos incidir. Nuestras casas son como un quiosco pero de piso alto, con unos guayacanes largos altos, pero aquí [en el nuevo Bellavista] no lo hicieron así, lo que hicieron fue casas normales, no como las nuestras[136].

La adecuación cultural no solamente es aplicable a la vivienda; también lo es a las obras de infraestructura al servicio de toda la comunidad. En ese orden, los entrevistados atribuyen enorme importancia a cierto

---

134 Líder de organización afrodescendiente, adjudicatario de vivienda.
135 Indígena, adjudicatario de vivienda.
136 Líder indígena, adjudicatario de vivienda.

tipo de edificaciones como las casas comunitarias y los tambos, que son utilizados para ceremonias religiosas, reuniones de autoridades tradicionales y otro tipo de prácticas ancestrales. Dichos espacios comunales, culturalmente adecuados, no fueron erigidos en el nuevo Bellavista.

> Las reuniones de la comunidad las hacemos a veces aquí en el municipio, a veces arriba en las comunidades. Allá arriba en el territorio tenemos casa comunitaria, en cada comunidad hacemos reunión en el tambo. Nos hace falta casa comunitaria porque aquí [en el nuevo Bellavista] no hay, aquí no tenemos casa comunitaria. (…) Como indígenas nos gustaría tener un tambo para las reuniones, de mediana altura, bien organizado en cemento y madera, pero en forma de tambo abierto, redondo, grande. Un sitio cerrado no sirve para reunirnos como indígenas, tiene que ser al aire libre, porque reunirse es nuestra costumbre para vivir[137].

Convivencia y equidad interétnicas

A pesar de los acuerdos de vecindad, los resultados de la asignación de vivienda no garantizaron la ubicación por etnias que suelen tener los pueblos en la cuenca del Atrato; a varios indígenas les fueron asignadas casas en barrios negros y viceversa. Al tener costumbres de vida distintas, afrodescendientes e indígenas prefieren vivir por separado, manteniendo buenas relaciones interétnicas.

> Los afro tienen otra tradición distinta a los indígenas, entonces por eso empezaron a haber roces y choques, la gente de alguna manera quería evitar enfrentamientos o malas relaciones, (…) el propósito más que todo era poderse conservar ahí, estar con la familia, con la gente que ya se conocía, con la que ya estaba acostumbrada a vivir[138].

> Yo tengo casa en el nuevo Bellavista pero ni la voy a poder usar porque me dejaron en el sector de los compañeros indígenas,

---

[137] Indígena, adjudicatario de vivienda.
[138] Líder de organización étnica adjudicatario de vivienda.

> entonces no sé a quién le dejo esa casa allá, porque la cultura de los indígenas es diferente. No tengo problemas con convivir con otras personas, pero la cultura de los indígenas y la cultura nuestra [negra] es totalmente distinta[139].

De otro lado, los indígenas que habitan en Bellavista parecen estar en menor capacidad de acceder a la oferta institucional del Estado que acompañó a la reubicación, tienen dificultades para realizar sus actividades productivas tradicionales y evidencian problemas muy graves de desnutrición, principalmente entre ancianos, mujeres y niños. La situación no es atribuible a las comunidades negras; por el contrario, está relacionada con la continuidad del conflicto armado en los afluentes del Atrato, donde la intensidad de las confrontaciones impacta negativamente las actividades cotidianas en los resguardos indígenas, entre ellas la producción de alimentos.

> Nosotros sí hemos escuchado de subsidios para ancianos en Bojayá, pero no para los indígenas, para los indígenas no hay nada. Nuestros niños no están inscritos en el restaurante escolar, porque cuando van a reclamar les dan muy poquita comida[140].

> La alimentación, cuando nos quedamos escasos, aquí [en el nuevo Bellavista] por escasez de plata a veces nos acostamos sin comida. En cambio allá en el territorio todo es muy completo, tenemos frutales, platanera, cerdos, gallinas, de todo[141].

> Los afro representan más o menos el 61% de la población bojayaseña; el resto son indígenas y algunos programas no cubren a éstos. Eso ha sido culpa de los administradores de turno, porque los indígenas son autónomos, ellos perciben transferencias por aparte. En todo caso, los programas sociales deben ser para todos los bojayaseños[142].

---

139 Varón afro descendiente, residente en Quibdó adjudicatario de vivienda.
140 Indígena, adjudicatario de vivienda.
141 Indígena, adjudicatario de vivienda.
142 Alcalde de Bojayá, víctima y adjudicatario de vivienda.

Trabajo y generación de ingresos

La generación de ingresos es uno de los aspectos que más preocupa a los entrevistados e incide en sus opiniones sobre los resultados del reasentamiento. El municipio no cuenta con fuentes de empleo estables y el conflicto armado les impide practicar las formas tradicionales de producción económica. Existe una situación generalizada de necesidades básicas insatisfechas, especialmente entre la población indígena.

> Ahora ya no se puede cazar ni salir con los perros porque si uno hace un disparo es posible que le peguen cinco o seis, eso también es algo que agrava un poco más la situación económica y alimenticia de la región. (….) Animales como la guagua o el venado ya no se consiguen. Lo mismo ocurre con la pesca, a la gente le da miedo irse muy lejos, y eso ha ocasionado hambre, los niños tienen problemas de desnutrición, porque la gente no se está alimentando como antes, es que no se puede ir ni a las parcelas143, porque si van a las parcelas están con el temor de las minas quiebra patas[144].

Los esfuerzos gubernamentales de promoción de actividades económicas generan impresiones disímiles entre los destinatarios de las medidas. La capacitación en la materia, realizada a través del SENA es bien calificada.

> Bueno, yo pienso que uno tiene que ser justo, el SENA es una de las instituciones del Estado que viene haciendo un trabajo interesante de capacitación con las víctimas. Tengo que reconocer que el SENA también ha abierto mucho las puertas a la población desplazada, a los grupos de mujeres, a las mismas organizaciones. El SENA es de las instituciones que brinda mayor capacitación en Bojayá[145].

Parte de los acuerdos con el Gobierno incluían que la mano de obra no calificada sería buscada entre la población bojayaseña. Por ende,

---

[143] Pequeñas propiedades rurales utilizadas para actividades agropecuarias.
[144] Líder desplazado en Quibdó.
[145] Líder de organización étnica adjudicatario de vivienda.

los puestos de trabajo generados por la reconstrucción reportaron provecho para la comunidad.

> Hubo gran participación de la comunidad y no únicamente de la de Bellavista, todas las comunidades del municipio de Bojayá se beneficiaron de este proyecto. Había ingresos, esos 5 años que duró la obra había ingresos, más o menos trabajaban más de 500 personas[146].

Sin embargo, los empleos generados por el reasentamiento tuvieron un carácter temporal. Entre los entrevistados, la preocupación por la falta de ingresos es una realidad permanente y resta eficacia a las percepciones sobre la transformación de la calidad de vida. Muchos beneficiarios de vivienda emigraron de Bellavista por razones económicas.

> Nosotros tenemos mucha preocupación por la falta de ingresos, porque de nada sirve tener, como le decía, una casa bien bonita y que la gente no tenga cómo pagar la comida y los servicios[147].

> Continuamos con el problema de generación de ingresos, porque a nosotros de qué nos vale tener unas casas bonitas si no tenemos cómo subsistir, la estructura productiva acá ha cambiado y en eso directamente influyó mucho la violencia, porque ya la gente no quiere ir al campo[148].

> Hay gente [en Bellavista] que se está yendo para Quibdó, otros que se están yendo para el Urabá, otras personas para Bogotá, otros se están yendo para Medellín. Aquí no hay nada que hacer, el trabajo que tenemos no da para la gente sostenerse[149].

Conflicto armado y uso militar de la asistencia

Para los entrevistados, la situación de orden público en los alrededores de Bellavista es aún problemática, pues continúa la presencia de los

---

146 Madre víctima residente arrendataria.
147 Varón beneficiario de vivienda.
148 Persona de la tercera edad, residente en Bellavista.
149 Varón afrodescendiente, residente en Bellavista.

grupos armados en la zona. De manera particular, lamentan la imposibilidad de circular libremente fuera del casco urbano. De acuerdo con el alcalde de Bojayá:

> El tema del orden público aquí no está bien, porque la guerrilla nunca se ha salido de Bojayá, hay más o menos unos trescientos hombres y aquí hacen presencia las Águilas Negras150, entonces ese es un problema serio[151].

> La gente no se puede desplazar a una fiesta a ciertas horas de la noche porque hay restricción, después de tal hora usted ya no se puede mover, y si uno se mueve está en peligro porque no se sabe qué grupo hay, porque entre otras cosas se oyen rumores de un grupo llamado los Rastrojos[152].

La continuidad del conflicto armado en el Medio Atrato incide en la forma como los pobladores se relacionan con la Fuerza Pública. Los entrevistados estiman importante que en el nuevo Bellavista las instalaciones militares guarden distancia prudente respecto de los bienes de la población civil.

> La presencia militar cambia la forma de vida de las comunidades, incide mucho y eso es lo que se ha podido experimentar en el caso de los actores armados, pasan cosas tan tremendas en la comunidad (…) a una señora que le toque lavarle el uniforme a un policía o a un soldado, eso la está convirtiendo en objetivo militar para otros grupos. Eso pone a la población en una situación bastante complicada, porque resulta que en los pueblos nuestros la Fuerza Pública no es permanente. Entonces cuando se va entra otro grupo y hay señalamientos, problemas[153].

> La militarización de las comunidades siempre nos ha llevado a procesos de muerte, siempre en la historia del pueblo negro, presencia militar

---

150 Grupo armado ilegal que opera en distintas regiones del país.
151 Alcalde de Bojayá, víctima y adjudicatario de vivienda.
152 Líder desplazado en Quibdó.
153 Líder de organización étnica adjudicatario de vivienda.

> ha sido muerte. Esa ha sido la filosofía de la comunidad, que la Fuerza Pública esté a cierta distancia con respecto a la población civil. Nosotros no entendemos cómo en un contexto de guerra como el que vivimos, si el Estado viene a protegernos a través de la Fuerza Pública, cómo es que se mete en el centro de la población civil. Cuando se militariza lo primero que se hace es que después de la seis de la tarde la gente no puede transitar. Por eso, muchas de las actividades productivas como la caza, que se realizan por ejemplo en las noches, dejan de practicarse. La gente aquí se levanta a las cuatro de la mañana a ver el trasmallo; pero como el esquema militar ha dicho que antes de las seis no se puede andar, entonces la gente tiene que esperar hasta las seis, es otra dinámica[154].
>
> Cuando hay enfrentamientos, el que está cerca de la Fuerza Pública siempre paga los platos rotos y entonces nosotros estamos protegiendo a la Fuerza Pública, ahí escondidos detrás de las casas, en vez de ellos a nosotros, eso es lo que siento con el cuartel ahí en el centro del pueblo[155].

De otro lado, algunos de los entrevistados perciben intentos de utilización para fines militares de algunos componentes sociales de la oferta institucional desplegada no sólo en Bellavista sino en todo el Medio Atrato, particularmente los programas de Familias en Acción y Familias Guardabosques.

> Nosotros hemos tenido ciertos reparos con los programas de Familias en Acción y Familias Guardabosques por el mismo contexto de orden público, porque muchas veces se utilizan para sacar información del interior de la comunidad y eso genera inestabilidad y zozobra con el otro actor armado. En algunas zonas la guerrilla ha dicho que el que se meta en Familias Guardabosques tienen dificultades con ellos. Familias en Acción y Familias Guardabosques han sido programas que se utilizan más en el sentido de sacar información[156].

---

154 Líder de organización étnica adjudicatario de vivienda.
155 Pescador adjudicatario de vivienda.
156 Líder afrodescendiente, adjudicatario de vivienda.

3. Concepción propia de reparación

Las comunidades del Medio Atrato utilizan el lenguaje de derechos humanos para la defensa de los derechos territoriales, al menos desde la década de los setenta[157] y para la resistencia frente al conflicto armado, agudizado en el Chocó desde los años noventa. Sin embargo, fue a partir de la masacre del 2 de mayo que se propició la incorporación del discurso de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación entre la comunidad bellavisteña, dada la atención que merecieron los hechos entre la comunidad de derechos humanos, y la posterior constitución de organizaciones como la Asociación de Víctimas 2 de Mayo.

El primer hallazgo sobre la noción propia de reparación es aportado por una víctima de la masacre, quien es a su vez líder de una organización étnica territorial. En su concepto, la fórmula tradicional de la reparación, como restitución al estado de cosas anterior a la violación, resulta problemática dada la situación histórica de abandono y pobreza que han padecido las comunidades étnicas del Chocó:

> (…) la idea de que reparar es que se vuelva a una condición anterior, a las condiciones en las que la gente vivía antes, es muy problemática, porque para el caso del Chocó volver a la condición anterior es volver a la condición de abandono y olvido en la que ha estado siempre sumergida por parte del Estado. Por eso, lo que hemos hablado sobre la reparación no es que nosotros como víctimas queramos que el Estado nos vuelva a esa condición de abandono a la que hemos estamos sometidos; toda la vida hemos sufrido falta de salud, de educación, de derechos que son tan fundamentales[158].

Así, los entrevistados creen que para hablar de reparación con la comunidad es importante contar con medidas que permitan superar lo

---

[157] Consejo comunitario mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato y la Red de Solidaridad Social. *Medio Atrato, territorio de vida*. Bogotá, Red de Solidaridad Social, 2002.

[158] Líder de organización étnico territorial.

que llaman "el abandono histórico", es decir, la ausencia de desarrollo culturalmente sensible y la pobreza generalizada:

> Yo pienso que siendo nuestro municipio un municipio agropecuario, una buena reparación colectiva sería que por ejemplo hubiese unos préstamos o una manera de comercializar los productos que se generan, podía también ser una manera de ayudar para generar ingresos, porque si vemos por el desplazamiento muchas fincas han sido abandonadas, se han perdido, han crecido y se han muerto. En el momento en que el Estado haga préstamos para que la gente vuelva a levantar su finca y haya comercialización de los cultivos que se realizan en la comunidad eso podía ser una forma de reparación colectiva, también porque el campesino bellavisteño es pobre y no tiene muchos recursos para salir adelante. Entonces, si hay recursos hay forma de cultivar y si hay comercialización también hay una manera de darle sustento a nuestra familia[159].

> Como reparación por los hechos, quisiera que hubiera un proyecto o como una micro empresa de generación de empleo o de ingresos. Que haya ingresos económicos para el sustento de la gente[160].

> Para nosotros los indígenas hacen falta cosas como criaderos de animales, los peces, también proyectos de producción agrícola, pues nos ha perjudicado la explotación allá en las cuencas, de los árboles y de la madera. En cuanto salud sí puede ser un proyecto sobre construcciones de salud en cada comunidad indígena, porque la mayoría de indígenas vivimos a más de 24 horas del centro de salud"[161].

Las medidas de reparación a nivel familiar e individual también son importantes; algunos entrevistados quisieran percibir beneficios relacionados con su situación laboral o formación profesional:

---

159 Residente en Bellavista, beneficiario de vivienda.
160 Víctima, madre cabeza de hogar, desplazada en Quibdó.
161 Indígena residente en el caso urbano de Bellavista.

> Por ejemplo, a mí me gustaría que en la reparación me ayudaran con empleo, para nosotros vivir bien con mi familia[162].

> Sobre la reparación me gustaría seguir la universidad y que alguien me apoyara en eso[163].

> La reparación también debe ser individual, cada persona, como le decía en su momento, analizando el daño que ha tenido mirando los casos, en verdad hay que mirar eso, es una forma de acabar con la pobreza[164].

No obstante, las víctimas bojayaseñas que fueron entrevistadas, cualifican eventuales prestaciones de reparación con la necesidad de asociarlas a otras medidas de justicia, específicamente relacionadas con las violaciones a derechos en el marco del conflicto armado, en particular, esclarecimiento de la verdad, identificación y entrega de restos mortales y reconocimiento de responsabilidades:

> Yo creo que como reparación es necesario que haya verdad y justicia, porque aquí realmente no sabemos qué pasó, quiénes fueron los verdaderos culpables de todo lo que pasó y eso es importante para que la gente sienta como esa paz interior, saber realmente qué fue lo que pasó, por qué pasó precisamente aquí, los responsables dónde están, quiénes son y de qué manera se beneficiaron[165].

> Para mí la reparación implica un principio de verdad, la reparación necesariamente tiene que ir unida a la justicia. En el caso concreto de Bojayá nos mataron a las personas pero no las pudimos enterrar. Un proceso de reparación necesariamente tiene que pasar por reconocer esa verdad y los hechos como pasaron, pero también la posibilidad de nosotros recoger nuestros cadáveres y darles cristiana sepultura[166].

---

162 Víctima madre cabeza de familia.
163 Joven madre, víctima sobreviviente, residente en Bellavista.
164 Líder desplazado en Quibdó.
165 Sobreviviente a la masacre, residente en Bellavista.
166 Entrevista con líder de las víctimas.

> Otra cosa que yo creo que es importante en la reparación es que los actores armados, también los paramilitares ¡hombre! reconozcan sus culpas, porque nosotros no vamos a tener tranquilidad mientras este señor alias el Alemán167 nos siga echando la culpa por la masacre (…)[168].
>
> Pero la reparación pienso que debe comprender que haya una verdad de los hechos, de lo que pasó en Bojayá, que podamos saber, conocer la verdad general, completa de los hechos, porque nosotros no sabemos realmente por qué tienen que suceder esas cosas y qué fue lo que ocurrió (…)[169].

Para algunas personas la recuperación de lugares de conmemoración tiene importancia para sentirse reparadas; en particular, se interesan por la apropiación de la iglesia donde ocurrió la masacre del 2 de mayo:

> A mí me gustaría que se reconstruyera la iglesia, me gustaría que se tuviera como una especie de monumento allí, donde hubiera la posibilidad de llegar y encontrar tan siquiera los nombres de las personas que perdieron la vida[170].
>
> Lo del monumento, nosotros hemos venido hablando que aunque sabemos que nuestros muertos no van a regresar creemos que sí es muy importante contar con un recordatorio donde estén los nombres de cada una de esas personas que murieron, que se pueda conservar el viejo Bellavista, la iglesia está muy deteriorada, me contaban que no sabemos qué va a pasar con esas tierras allá, eso era nuestro, mi casa la desbarataron[171].

---

[167] Alias de Fredy Rendón Herrera, jefe paramilitar del bloque Élmer Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia, que operó en la zona del Medio Atrato y Urabá, y quien tras su desmovilización, el 15 de agosto de 2006, se acogió a la Ley de Justicia y Paz.

[168] Víctima, residente en Bojayá y beneficiaria de vivienda.

[169] Lideresa residente en Quibdó.

[170] Víctima residente en Bellavista.

[171] Víctima sobreviviente.

El apoyo psicosocial es visto como una demanda que debe ser cubierta por programas de reparación a víctimas, pues los entrevistados tienen la sensación que sigue siendo una necesidad sin satisfacer entre las personas afectadas por la masacre:

> Nosotros proponíamos como medida de reparación, no recuerdo si con el Gobierno o con una organización no gubernamental, realizar trabajo psicosocial porque sin duda todavía sigue haciendo falta aquí en el municipio de Bojayá[172].

> Entonces por un lado, aquí la gente dice: lo que nosotros queremos es volver a trabajar el campo. Entonces la reparación implica la reconstrucción de las viviendas, de las parcelas, pero por otro lado de las personas a nivel psicosocial y afectivo, a nivel del tejido social. Entonces, cuando hablamos de la atención psicosocial tenemos que referirnos a dónde están estos hijos, los desaparecidos, los restos de las personas que murieron ahí[173].

De otro lado, consideran importante la participación en la determinación de eventuales medidas de reparación, bien sea que se discutan sobre daños individuales o colectivos, tomando en cuenta la realidad concreta de las comunidades, así como la dimensión cultural que tiene cualquier intento de reparar enfocado en comunidades étnicas:

> Yo creo que la reparación debe ser algo que debe tratar de devolverles en parte los daños ocasionados a las personas, tanto de manera individual como colectiva (…) también el daño que se le ocasiona al medio ambiente, todo eso debe incluir la reparación, hay que hacer una evaluación general y concienzuda de las cosas y no creer que desde un escritorio en Bogotá se puede hacer reparación. Hay que mirar las comunidades, dialogar con ellas cómo debe de ser y

---

172 Líder residente en Bellavista.
173 Líder de organización étnico territorial, sobreviviente de la masacre.

> hasta dónde tiene que ser, eso debe ser concertado, ni siquiera se ha pensado adecuadamente en eso (…)"[174].
>
> Entonces la reparación no se limita a la construcción de unas viviendas, a unas cosas materiales únicamente, también implica unas cosas morales, simbólicas, incluso hasta aspectos culturales que de pronto en otras regiones no se tienen en cuenta pero que para el caso del Chocó sí es necesario tenerlas en cuenta. Entonces la reparación a nuestro juicio debe ser muy integral, tiene que reunir todos los aspectos que rodean a la cultura donde se va a intervenir (…)[175].

Finalmente, algunas de las personas entrevistadas asocian reparación con la recuperación del derecho a la libre circulación por el territorio, para el desempeño de actividades económicas y el aprovechamiento tradicional de los recursos:

> Una cosa muy, muy importante para nosotros es que por todo el daño que se ha hecho por lo menos merecemos tener la tranquilidad de poder andar libre y tranquilamente por nuestro territorio, eso por lo menos enmendaría un poquito el daño. Una de las cosas más importantes para nuestras comunidades es que por lo menos podamos contar con la circulación para poder hacer uso de nuestros recursos naturales, de todas las riquezas que tenemos, porque nosotros aquí en el Chocó contamos con todas las riquezas (…)[176].

Así, la visión de la reparación que ofrecen los miembros de la comunidad entrevistados comprende la importancia de superar situaciones de exclusión social y la necesidad de responder a las atrocidades de la guerra, de manera sensible a la diversidad cultural de las comunidades y preservando la posibilidad de distinguir entre beneficios individuales y colectivos[177].

---

174 Entrevista con integrante de Asociación de Desplazados 2 de Mayo residente en Quibdó.
175 Entrevista con líder de las víctimas, residente en Bellavista.
176 Entrevista con víctima beneficiaria de vivienda.
177 Fraser, Nancy y Axel, Honneth. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*. Madrid, Ed. Morata, 2006, p. 43.

4. Conclusiones

Las percepciones de las víctimas deberían ser tomadas en cuenta en las acciones estatales que intentan responder a los abusos que han sufrido, desde la judicialización hasta la distribución de beneficios. La operación interagencial de reubicación del casco urbano de Bellavista, en el municipio de Bojayá, cuyos efectos se extendieron a las víctimas sobrevivientes y a los familiares de las personas asesinadas en la masacre del 2 de mayo de 2002, influyó de manera significativa en la manera cómo estas personas conciben las medidas que se deberían adoptar para superar su condición.

En general, las entrevistas sugieren que la comunidad percibe el reasentamiento como una intervención gubernamental de inversión social focalizada, motivada principalmente por la masacre del 2 de mayo de 2002 y en menor medida por las inundaciones históricas en la cuenca del Atrato chocoano. La gente siente que tienen que ocurrir ese tipo de hechos atroces para captar la atención del Estado sobre el abandono y la pobreza. En su percepción, eso evidencia una exclusión social y política que no aporta a la superación de su condición de víctima ni a su reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas.

Directamente relacionado con lo anterior, las entrevistas dejan claro que la reubicación del pueblo y las medidas asociadas no son interpretadas por la comunidad como acciones de reparación individual o colectiva, por varias razones.

La primera razón consiste en que el derecho a la reparación no fue el discurso que acompañó la interlocución entre el Gobierno Nacional y la comunidad sobre la definición de las medidas. Por el contrario, la administración, representada por la gerencia integral de Acción Social, fue enfática en afirmar que se trataban de acciones de inversión social focalizada, mediante coordinación interagencial, y en resaltar que no era esa la oportunidad para demandar reparación por los daños de la guerra.

La segunda razón es que el acto de inauguración del nuevo Bellavista, presidido por el Jefe de Estado, fue percibido por los entrevistados como un evento que evitó el reconocimiento de las atrocidades cometidas en el marco del conflicto armado. El acto se usó además como una oportunidad para reafirmar la importancia que para el Gobierno tienen otros puntos de la agenda política. Las víctimas no se sintieron reconocidas en el mensaje oficial transmitido y aún esperan por un acto público que les dignifique ante los horrores de un conflicto armado que persiste. Del mismo modo, la construcción de infraestructura – en especial la de lugares vinculados con la masacre – no fue acompañada de medidas simbólicas de conmemoración.

La tercera razón radica en que no existe identidad entre las víctimas directas e indirectas de la masacre y los beneficiarios de las medidas de reasentamiento. Muchas personas que fueron afectadas por los hechos no tuvieron oportunidad de recibir los beneficios, en particular por estar desplazadas. Al mismo tiempo, personas que no fueron víctimas directas ni indirectas recibieron las prestaciones asociadas al reasentamiento. Al parecer esto se debe, en alguna medida, a la inexistencia de mecanismos de identificación de las víctimas previo a la implementación de la intervención. Así, la exclusión de víctimas directas de la masacre en la distribución de beneficios claves por la reubicación, como es el caso de la vivienda, juega en contra de la percepción de las medidas como acciones de reparación.

La cuarta razón responde a que no fueron claros los criterios en virtud de los cuales se asignaron los beneficios, en particular la adjudicación de vivienda, que sin duda tiene el mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida. Como se expuso en su oportunidad, la distribución de dicho beneficio no parece obedecer a un criterio distinto a la calidad de residente en el caso urbano de Bellavista al momento de la masacre. No se tomaron en cuenta aspectos como la vulnerabilidad (por discapacidad, género, situación familiar o laboral) ni antigüedad en la zona. Al parecer, tampoco jugaron ningún papel consideraciones como criterios de nivel (asignación a la persona en situación más crítica) o de incremento (adjudicación a la persona que obtendría un mayor bienestar con la intervención). Del mismo modo, ni el enfoque étnico

ni la condición misma de víctima fueron considerados en la asignación individual de vivienda, como lo evidencia la exclusión de acceso a perjudicados por la masacre residentes en otras localidades.

Finalmente, la quinta razón es que el Gobierno requirió de los adjudicatarios de vivienda la contribución en dinero o trabajo para pagar un porcentaje del costo del inmueble. Esta perspectiva de corresponsabilidad es propia de mecanismos de inversión social y los entrevistados la consideran inaceptable en un arreglo genuino de reparación a víctimas, pues les sugiere que las graves violaciones que han tenido que padecer no son suficiente justificación de la necesidad de resarcimiento. Otra razón por la cual los consultados rechazan la corresponsabilidad en la construcción de las viviendas es el desmantelamiento inconsulto de los inmuebles que tenían en el viejo Bellavista, hechos que les representaron un detrimento patrimonial injustificado y que sintieron como una afrenta.

De otro lado, hay aspectos que restan eficacia al propósito de mejoramiento de las condiciones de vida propio de esfuerzos de inversión social focalizada como el que se desplegó en Bellavista. El funcionamiento deficiente de los servicios públicos, la titulación incompleta de los inmuebles adjudicados, la imposibilidad de acceder a la propiedad de manera conjunta entre cónyuges y compañeros permanentes y la falta de terminación de las obras comunes impactan negativamente la percepción de los entrevistados sobre los resultados del reasentamiento en sus vidas. La participación fue valorada de manera favorable por las comunidades negras, quienes sin duda tuvieron la oportunidad de incidir en el diseño de las viviendas y otros componentes fundamentales de la intervención. Sin embargo, la consulta no fue adecuada para las comunidades indígenas, quienes tuvieron que adaptarse a diseños arquitectónicos que no corresponden a las formas ancestrales en las que se relacionan con el territorio y quienes han sido excluidos de programas claves de la oferta institucional del Estado en Bojayá. Al parecer no hubo equidad interétnica en los procesos de participación, situación en nada atribuible a la comunidad negra. Así mismo, la continuidad del conflicto armado y los intentos de uso militar de ciertos programas vinculados al reasentamiento, en el marco de la coordinación interagencial, reducen

el impacto benéfico de las medidas, siguen siendo percibidos como un riesgo para la vida e integridad y no contribuyen a la recuperación de la confianza de los ciudadanos en el Estado.

No obstante el escepticismo frente al efecto reparador del reasentamiento, los entrevistados dan cuenta de la existencia de un proceso de reflexión muy elaborado sobre medidas de justicia reparativa al interior de la comunidad afectada por la masacre. En primer lugar, los habitantes retan la concepción clásica de la reparación como restitución al estado de cosas anterior, debido a su pasado de pobreza y abandono histórico. Por ende, proponen vincularla con medidas que en el presente permitan transmutar esa condición de exclusión social y política. En segundo lugar, demandan la adopción de enfoques sensibles a la diversidad cultural, mediante los cuales se reconozca la identidad étnica. En tercer lugar, consideran indispensable la vinculación de cualquier esfuerzo genuino de reparación con otras medidas de justicia que respondan de manera específica al legado de atrocidades de la guerra, entre ellas el esclarecimiento histórico, el reconocimiento del carácter injusto de las violaciones y la sanción jurídica y moral de los responsables.

Así las cosas, hacer justicia a la comunidad de Bellavista, afectada históricamente por la guerra, las inundaciones y la marginación, exige la adopción de una perspectiva de lo que es justo, incorporando dos condiciones: la redistribución de la riqueza y el reconocimiento de la diferencia[178]. Así lo sugieren, de un lado, las demandas de trabajo, propiedad y acceso a servicios, es decir, la garantía de condiciones mínimas de existencia, y de otro, las exigencias de sensibilidad a la diversidad interétnica, reconocimiento de la identidad cultural, esclarecimiento histórico y afirmación del carácter injusto de las violaciones. Redistribución y reconocimiento son dimensiones mutuamente irreductibles de una estrategia integral de reparación para la comunidad bellavisteña, pues cada una de ellas, por separado, es necesaria pero insuficiente para superar las diversas formas de injusticia que han padecido por años.

---

[178] *Ibid.*, p. 19.

Violaciones y daños colectivos en territorios étnicos en el Chocó: claves de la desterritorialización y propuestas para su reparación

Carlos H. Lozano y Foro Interétnico Solidaridad Chocó[1]

Introducción

La reparación colectiva como forma de hacer justicia a sujetos con un proyecto identitario común[2], demanda la identificación participativa de las violaciones a sus derechos y los daños que han sufrido[3]. Dichos daños pueden ser atribuibles a violaciones de derechos colectivos, violaciones masivas o sistemáticas de derechos individuales entre sus miembros o violaciones de derechos individuales con grave impacto colectivo[4]. En Colombia, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, profundamente afectados por distintas clases de injusticia, han sido reconocidos como sujetos con una identidad colectiva fuerte, titulares de derechos colectivos y destinatarios de especial protección constitucional[5].

El presente trabajo intenta sistematizar las percepciones de las comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes) agrupadas en el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (Fisch), que habitan territorios

---

1 Agradecemos de manera especial a Julián Jaccard Chenu, estudiante de derecho de la universidad del Rosario, quien prestó invaluable asistencia en la investigación.

2 Para una completa reflexión sobre las principales características que deben asistir a las reparaciones colectivas y a la categorización de los daños que las hacen necesarias, ver en este libro Díaz, Catalina. *La reparación colectiva: problemas conceptuales en perspectiva comparada*.

3 *Ibid*., p.28.

4 *Ibid*., p.15.

5 Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional. C-169 de 2001 (M. P. Carlos Gaviria Díaz); T-342 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell); T-652 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Diaz) y SU-383 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)

ancestrales en el departamento del Chocó, ubicado en el Pacífico colombiano, sobre los principales daños de impacto colectivo que han padecido en el marco del conflicto armado interno, y las perspectivas que desde su cultura y tradiciones ancestrales es necesario adoptar para pensar en la reparación. Para ello, se adelantaron una serie de sesiones de trabajo en grupos focales con 103 líderes y lideresas de las organizaciones étnico-territoriales (consejos comunitarios y cabildos indígenas) que participaron en los foros subregionales del Fisch, llevados a cabo en el Bajo Atrato y en el Darién (Carmen del Darién, 19 y 20 de abril de 2008), en el río San Juan (Tadó, 19 y 20 de julio de 2008) y en la Costa Pacífica (Bahía Solano, 8 y 9 de noviembre de 2008).

El texto se propone ofrecer una visión general de las impresiones comunitarias sobre los daños y violaciones colectivas, sin pretensiones de ordenación exhaustiva o cuantitativa. La metodología aplicada se construyó en diálogo con las costumbres de reflexión y discusión de las organizaciones étnicas, en clave participativa, motivo por el cual no se impuso un límite temporal a los hechos objeto de análisis. Asimismo, el ejercicio gravita entre la sistematización de datos y de experiencias[6], al tiempo que se apoya en información contextual de índole interna –producida en los boletines del Fisch y que confedera a todas las autoridades tradicionales del departamento– y en datos de tipo externo, generados por otras fuentes. Por seguridad, la investigación guarda

[6] La sistematización, como metodología científica, puede ser entendida al menos en dos sentidos: i) sistematización de información, comprendida como un esfuerzo de ordenación de datos, en función de determinados criterios o categorías y ii) la sistematización de experiencias, en la que éstas son interpretadas como procesos contextualizados, en cabeza de diversos actores sociales. Si bien estos sentidos suelen ser distanciados entre sí, es posible efectuar una integración de los mismos, a manera de "triangulación". Esta última, a su vez, tiene lugar en dos dimensiones: la llamada *triangulación sistemática de perspectivas*, que pretende la combinación de ópticas apropiadas de indagación para tomar en cuenta el mayor número posible de aristas de una problemática y la *triangulación de datos*, que implica el estudio de fenómenos idénticos o similares pero en momentos y lugares diversos y frente a personas diferentes. Al respecto ver Flick, Uwe. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid, Ediciones Morata, 2004; y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Guía Metodológica de sistematización*. Tegucigalpa, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica, 2004.

reserva de la identidad de los participantes que expresaron sus opiniones, aunque señala genéricamente las zonas de las que provienen.

En la primera parte del texto se ofrece un contexto para el estudio, con una corta semblanza del Foro Interétnico, seguida de una descripción panorámica de la situación del Chocó. En la segunda parte se sistematizan los patrones de violaciones y daños con dimensión colectiva más frecuentes en los territorios de comunidades negras e indígenas, en el marco del conflicto armado interno. En la tercera parte se ofrecen las principales percepciones de los participantes en relación con algunas pautas de reparación adecuadas para las comunidades étnicas. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

1. Contexto

1.1. El Foro Interétnico Solidaridad Chocó (Fisch)

Las organizaciones étnicas del Chocó, en particular los consejos comunitarios de las negritudes, tienen un antecedente mediato con las comunidades eclesiales de base surgidas en la década de 1980, en un ejercicio de reflexión sobre las problemáticas que las aquejaban y las soluciones a las mismas, con el acompañamiento de la Iglesia Católica[7]. Desde entonces, han establecido procesos organizativos alrededor de la defensa de sus recursos naturales, la búsqueda de titulación de territorios colectivos y la mejora en las condiciones de vida.

El Fisch es un espacio de coordinación y articulación de consejos comunitarios y cabildos indígenas a nivel departamental que surgió a mediados del año 2001, en un contexto de agudización de la crisis humanitaria en el departamento del Chocó y el Medio Atrato antioqueño. Se propone defender, desde la diversidad étnica, los derechos de los pueblos afrocolombianos, indígenas y mestizos a la autonomía, a la

[7] Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato y Red de Solidaridad Social. *Medio Atrato, territorio de vida.* Bogotá, Red de Solidaridad Social, 2002, p.110.

identidad cultural, a la soberanía alimentaria y al territorio; aportar al fortalecimiento de sus procesos organizativos y visibilizar los efectos del conflicto armado sobre las comunidades, así como la necesidad de proponer agendas de paz a nivel local con impacto nacional[8].

Las organizaciones integrantes del Fisch cuentan con un alto nivel de concienciación y empoderamiento en materia de derechos humanos, y participan activamente en diferentes plataformas de interlocución con actores estatales y no estatales, mediante acciones de cabildeo, propuestas de política pública para la superación de la crisis humanitaria y la pobreza, incidencia política en planes de desarrollo de los entes territoriales, producción de análisis sobre la dinámica del conflicto armado y apoyo a los planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades negras e indígenas. El Foro le apuesta a transformaciones políticas que construyan desde lo regional una nación en paz y con justicia social.

1.2. Chocó, riqueza y pobreza

La región del Chocó biogeográfico abarca las áreas del Urabá o Darién oriental, y los departamentos de Córdoba, Chocó, Nariño y Cauca[9]. Es reconocida por su abundancia hidrográfica[10] y su enorme biodiversidad endémica, tanto en flora como en fauna[11]. A nivel de recursos minerales también existe una riqueza importante, pues se encuentran grandes reservas de oro y platino, así como yacimientos, en menor cantidad, de cobre, zinc, manganeso y petróleo[12].

---

8 Ver Foro Interétnico Solidaridad Chocó. *Agenda regional de paz,* 2007. Disponible en http://fischoco.org/.

9 Pereachala Aluma, Rafael. *El Chocó biogeográfico*. Bogotá, D.C., 2002, p. 1. Disponible en: http://www.utchvirtual.net/centroafro/documentos/choco_biogeografico.pdf

10 Mingorance, Fidel et al. *El cultivo de la palma africana, legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. Colombia: Human Rights Everywhere y Diócesis de Quibdó, 2004, p.80. Disponible en http://www.hrev.org/media/documentos/cultivopalmachoco.pdf

11 Fondo Mundial para la Naturaleza Programa Colombia. *Complejo Ecoregional Chocó Darién.* Disponible en http://www.wwf.org.co/nuestro_trabajo/choco_darien

12 Departamento Nacional de Planeación. Colombia. *Documento Conpes 2589. Pacífico: una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica colombiana.* Bogotá, 1992, p. 9.

Conforme al último censo oficial, la población del departamento del Chocó se estima en 454.030 habitantes[13], de los cuales el 82,7% se reconoce a sí misma como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente, y el 11,9% como indígena[14]. La historia y actualidad del departamento del Chocó muestran que las condiciones sociales nunca han sido óptimas. Para el 2003, en la región Pacífica el 14,8% de la población era analfabeta y solo el 53,2% estaba afiliada al Sistema General de Seguridad Social[15]. En el 2005, el porcentaje de chocoanos con necesidades básicas insatisfechas alcanzaba el 79,58%, especialmente en cuanto a servicios públicos, "10 veces el promedio nacional"[16]. Estos datos sugieren un pronunciado contraste entre la enorme riqueza en recursos naturales de la región y las condiciones de pobreza en las que vive la mayoría de la población.

1.3. Asentamientos ancestrales indígenas

Tradicionalmente, los pueblos indígenas Tule, Cuna, Emberá y Wounaan han habitado las cuencas de los diferentes ríos del Chocó, entre ellos el Atrato, el San Juan y el Baudó. Para el siglo XVI los Emberá poblaban el Alto Chocó "en los afluentes orientales del Bajo Baudó y en la parte alta de los ríos Atrato y San Juan"[17]. Durante el siglo XVII los Tule se encontraban en el Bajo Atrato, cerca a Vigía del Fuerte, de donde fueron expulsados hacia la costa durante la Colonia. Por su parte, los Cuna tenían su territorio alrededor del Golfo de Urabá y los Wounaan vivían en el sur de la región, en la parte baja del río San Juan, cerca a Buenaventura.

---

13 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Censo general 2005*. Bogotá, D.C., 2005, p. 44. Disponible en http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf

14 *Ibid.* Perfil Chocó. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/choco/choco.pdf

15 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Encuesta de calidad de vida 2008*. Bogotá D.C., 2005, p. 71 y 80. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_mar18regiones.pdf

16 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Indicadores del Chocó frente al censo de 2005*. Bogotá D.C., 2005. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/dane/choco_indica.pdf

17 Vargas Sarmiento, Patricia. *Los emberá y los cuna: impacto y reacción ante la ocupación española*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, 1993.

Con la Colonización española[18] y el desarrollo de la economía extractiva, muchos pueblos indígenas fueron desplazados de sus tierras provocando fenómenos de conflicto o integración entre las diferentes etnias[19], así como su reasentamiento en territorios distintos a los originarios, en muchos casos ubicándose al interior de los ríos y en zonas poco accesibles.

En el siglo XX la dominación española había cesado pero la colonización de territorios indígenas continuó expandiéndose. Con el ingreso de colonos del interior y del norte del país, desaparecen varios resguardos como los de Murrí y Cañas Gordas[20] y los procesos de desplazamiento continuaron siendo el común denominador en las comunidades, que buscaban preservar su cultura ancestral. En la actualidad, los Emberá habitan las cuencas de los ríos Atrato, Bojayá, Baudó, Andagueda y San Juan, entre otros; los Wounaan en el Docampadó y la parte baja del río San Juan; y los Tule en el Golfo de Urabá y la región del Darién[21].

Desde la llegada de los españoles hasta nuestros días, el desplazamiento del territorio ha sido una constante para los pueblos indígenas chocoanos, acentuándose de manera reciente por el conflicto armado interno[22]. Las diferentes etapas de la colonización y la violencia han fomentado este fenómeno y son una de las causas de la aculturación de estas comunidades.

1.4. Proceso de poblamiento negro

Para comprender el poblamiento negro del Chocó es necesario entender la lógica extractivista del colonialismo[23]. La explotación minera, actividad económica característica del departamento, provocó la

---

18 La colonización en territorio Emberá tuvo origen en 1511, con la fundación de Santa María la Antigua del Darién, en jurisdicción del actual municipio de Unguía (Chocó).

19 Vargas, *op. cit.*

20 *Ibid*.

21 Etnias de Colombia. *Los indígenas colombianos: muchos derechos y crudas realidades*. Disponible en http://www.etniasdecolombia.org/grupos_pueblos.asp.

22 Valdivieso, Gustavo. *Cerca de 2 mil indígenas huyen de amenazas y violencia en Colombia*. Acnur, Bogotá, 17 de Marzo de 2009. Disponible en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8409.

23 Vargas, *op. cit.*

reducción de la población indígena y la llegada de población esclava afrodescendiente a la región[24].

La población negra arribó en los siglos XVII y XVIII, y se estructuró bajo la autoridad administrativa, eclesiástica y política de los Distritos Reales de Minas[25], centros de explotación minera ubicados en la ribera de los aluviones. De tal manera, las familias y las diferentes poblaciones se fueron ubicando a lo largo de los ríos "imprimiéndole un carácter disperso al poblamiento"[26]. Desde el siglo XVII, las expediciones mineras a territorio chocoano incorporaron esclavos procedentes del Congo y Angola; para el siglo XVIII, por causa del tráfico esclavista europeo eran explotados en las minas del Chocó nativos procedentes de Costa de Oro, Benín y en menor medida, miembros de grupos étnicos del interior de África Occidental como los Bantú, los Mande y los Chamba[27].

Con los procesos de liberación de esclavos la concentración de afrodescendientes aumentó en poblaciones nacientes como Nóvita, Tadó y Bagadó[28]. De manera paralela, el cimarronismo[29] provocó durante el siglo XVIII la creación de aglomeraciones libres o *palenques*[30]. Con el aumento de la población, estos *palenques* entraron a hacer parte de la división administrativa colonial, convirtiéndose en importantes centros

---

24 Olinto Rueda, José. Población y poblamiento. En Leyva, Pablo (ed.) *Colombia Pacífico*. Bogotá D.C., Fondo para la Protección del Medio Ambiente "José Celestino Mutis", 1993, T.2. Disponible en http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/cpacifi2/indicecpacific2.htm

25 Agudelo, Carlos. *Retos del multiculturalismo en Colombia, política y poblaciones negras.* Medellín, La Carreta Editores, 2005, p. 25.

26 Leyva, *op. cit*.

27 Granda Germán. Onomástica y procedencia africana de esclavos negros en las minas del sur de la gobernación de Popayán. En: *Revista Española de Antropología Americana*. Madrid, Universidad Complutense, Ed.6, p.p.381-322.

28 Leyva, *op. cit*.

29 Entendido como la lucha rebelde de los esclavos por su libertad, mediante la fuga individual o colectiva y la constitución de comunidades negras con distintos niveles de organización política, económica e incluso militar en zonas de difícil acceso, lo que generó reacción armada de la administración colonial española. Ver Navarrete, María Cristina. *Cimarrones y palenques en Colombia en el siglo XVII*. Cali, Universidad del Valle, 2003.

30 Agudelo, *op. cit.*, p.31.

comunitarios como el de Baudó[31]. Durante las luchas de independencia, los dos modos de poblamiento continuaron; el asentamiento de afrodescendientes libres a lo largo de las riberas y un aumento tímido de su población en los centros urbanos y portuarios[32]. La abolición de la esclavitud en Colombia en 1851, generó movilizaciones por parte de las comunidades de las cabeceras de los ríos hacia sus desembocaduras[33], además de fomentar cierto éxodo rural "en busca de salud, educación [y] comercio"[34].

1.5. Relaciones interétnicas

Las relaciones entre negritudes e indígenas en el Chocó datan de las expediciones mineras desde la segunda mitad del siglo XVII y se extendieron durante toda la dominación española, en medio de instituciones coloniales como la esclavitud y la encomienda[35]. Los poblados cimarrones eran construidos cerca de caseríos indígenas y la segregación que pretendían las leyes de la época no tuvo mayores repercusiones entre los habitantes de la selva chocoana. Por el contrario, las duras condiciones de la servidumbre y la fuga dotaban de un cariz de solidaridad a los lazos entre etnias y los fortalecían[36]. Por ejemplo, la influencia Bantú en el tallado de madera de los Jaibanás Emberá sugiere estrechos vínculos de entendimiento que permitían la transmisión de prácticas ancestrales de una cultura a otra y la supervivencia de sus complejos sistemas mágico-religiosos, debido al intercambio de conocimientos[37], fuertemente signado por

---

31 Mingorance, *op. cit.*, p. 81.
32 Agudelo, *op. cit.*, p. 41.
33 Vargas, *op. cit.*, p. 38.
34 Agudelo. *Ibid.*, p. 43.
35 Machado Caicedo, Marta. Un rastro del África Central en el Pacífico colombiano. Tallas sagradas entre los indígenas Chocó y su legado africano (Congo y Angola). En Mosquera Rosero Labbé, Claudia et al. (Eds.) *Afro reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales, 2007, p. 543.
36 *Ibid*, p. 545.
37 Arocha, Jaime. *Ombligados de Ananse. Hilos ancestrales y modernos en el Pacífico colombiano*. Colección Centro de Estudios Sociales. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

la oralidad, pese al avance de la escritura fomentada por la oferta educativa estatal[38].

Los vínculos interétnicos se han tejido en una experiencia de convivencia de al menos 250 años en el Pacífico colombiano, en virtud de formas productivas como la mano cambiada, que se practica en conjunto para intercambiar mano de obra en trabajos similares[39]; de prácticas sociales como el compadrazgo, cuando los negros son padrinos de los hijos de los indígenas[40], y de estructuras de parentesco como el "tronco", presente tanto en comunidades negras mineras como en el pueblo Emberá. Igual ocurre con el trueque de íconos religiosos, el intercambio de elementos cosmogónicos, el comercio entre etnias, el desarrollo de tareas agrícolas, el diálogo sobre saberes botánicos y el uso de rituales terapéuticos[41].

1.6. Megaproyectos económicos en la región Pacífica

La implementación de megaproyectos económicos ha sido una constante en la estrategia de desarrollo del Gobierno colombiano para la región Pacífica, que ha coexistido con la falta de inversión para la satisfacción de necesidades básicas como el saneamiento básico, la salud, la educación y la seguridad alimentaria, percibida de manera generalizada por sus pobladores como "abandono estatal" desde los inicios de la República[42]. Las primeras iniciativas de megadesarrollo en la región se dieron durante el siglo XX. En 1982, bajo la administración de Belisario Betancur, se puso en marcha el Plan Integral para el Desarrollo de la Costa Pacífica (Plaidecop)[43]. Bajo dicho plan se

---

38 Vanin Romero, Alfredo. Lenguaje y modernidad. En Escobar, Arturo et al. *Pacífico: ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Bogotá, Cerec, 1996, p. 41.

39 Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, *op. cit.*, p. 79.

40 Machado, *op. cit*. p. 543.

41 *Ibid*., p. 543.

42 Vargas, *op. cit*.,

43 Etnias de Colombia. *La tierra no resiste tantas manos*. Disponible en http://www.etniasdecolombia.org/indigenas/embera_megaproyecto.asp

emprendieron enormes obras de infraestructura con participación de capital privado y se adoptó un componente de política social para el desarrollo de la región, en sus aspectos más elementales: educación, vivienda y productividad[44]. Para ese entonces, se empezaban a concebir proyectos de aprovechamiento a gran escala de los recursos naturales y la posición geoestratégica de la región[45].

Los megaproyectos podrían clasificarse en tres categorías. La primera agrupa a los relativos a infraestructura para la competitividad económica. Entre ellos está la finalización de la carretera Panamericana[46], incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que tendría que pasar por reservas naturales como el Parque Nacional Los Katíos[47], y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (Iirsa) financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, con un portafolio de proyectos de infraestructura en ejecución por un valor de 38.000 millones de dólares[48]. También se encuentra el proyecto del canal interoceánico (hoy en día Atrato – Truandó), del que se habla desde hace más de un siglo[49] como una estrategia para conectar en territorio colombiano a los océanos Atlántico y Pacífico. Igualmente existen iniciativas de interconexión a nivel de gas natural[50] y de electricidad[51] con Panamá,

---

44 Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica*. *Documento Conpes No.2146*. Bogotá, noviembre de 1984.

45 Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial no. 51*, p. 2. Disponible en http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial51.pdf

46 El Presidente de la República insiste en terminar de construir el tramo pendiente de la carretera Panamericana. Ver: "Tras el plan de Uribe para hacer la Carretera. Polémica por vía en Tapón del Darién". En: *El Espectador, Redacción Política*. Bogotá D.C., 2 de Abril de 2009. Disponible en http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso133492-polemica-via-tapon-del-darien

47 Galán Sarmiento, Alberto. *Los megaproyectos en el Chocó biogeográfico: versión final*. Preparado para el World Wildlife Fund (WWF), septiembre 19 de 2005, p. 19.

48 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Iirsa en números*. Disponible en http://www.iirsa.org/bancomedios/iirsa_numeros/info_iirsa_numeros.pdf

49 Galán Sarmiento, Alberto, *op. cit.*, p. 43.

50 *Ibid.*, p. 46.

51 Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, p. 8.

las carreteras Ánimas – Nuquí[52] y Unguía – Acandí[53], el puerto de Tribugá[54] y la central hidroeléctrica de Guapí.

El segundo tipo de megaproyectos son los extractivos de materia prima, como el aprovechamiento forestal, que con mucha frecuencia se ha hecho de manera ilegal[55], violando la normatividad ambiental existente, frente a la negligencia de las autoridades ambientales; y la explotación minera, principalmente de platino y oro, por medios mecanizados altamente adversos al ecosistema, mediante concesiones de enormes extensiones de tierra a favor de empresas extranjeras[56].

Finalmente, se encuentran los megaproyectos agroindustriales, entre ellos la explotación de palma africana o aceitera, una de las actividades económicas más importantes de la región, impulsada por el Ministerio de Agricultura[57], causante de importantes problemas sociales y ambientales[58] y la industria extensiva del plátano, desarrollada en la zona por empresas multinacionales. En esta categoría también cabría incluir los cultivos de uso ilícito, que empiezan a expandirse por el Pacífico.

Los megaproyectos en el Chocó dan cuenta de esfuerzos por la inserción de la región en el intercambio comercial internacional, en un

---

52 Galán Sarmiento, Alberto. *op. cit.*, p. 36.

53 Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, p. 7.

54 Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Regionalización Plan de Inversiones 2007-2010*. Versión preliminar e indicativa, Capítulo 4. Regionalización, Parte III región occidente, p. 290. Disponible en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/regionalizacion_PND cap_4-3.pdf. En este puerto estarían interesados capitales extranjeros de Japón y China y sería una alternativa al puerto de Buenaventura, a fin de que la Costa Pacífica sea más competitiva a nivel del comercio internacional. Además, hace parte de una de las fases de desarrollo del canal interoceánico Atrato – San Miguel. Galán Sarmiento, Alberto, *op. cit.*, p. 54.

55 Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, p. 21.

56 *Ibid.*, p. 11 y 12.

57 "[e]l desarrollo de los biocombustibles se encuentra priorizado en las estrategias de los sectores agrícola, ambiental y de energía, por lo cual se identifica como un sector con potencial dentro de las políticas de desarrollo del país". En Ministerio de Agricultura. Disponible en http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/05biocombustible.aspx

58 Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial* No. 39, p. 21.

contexto en el que la cuenca del Pacífico se convierte progresivamente en el escenario económico de mayor dinamismo a escala global. Con frecuencia, estas iniciativas dan lugar a la ocupación ilegal de territorios colectivos[59], la no retribución de riqueza para la población local[60], desplazamientos masivos de población[61] y daños ambientales[62]. En suma, los megaproyectos, a pesar de representar la agenda de desarrollo para la región, parecieran ser adversos al bienestar de la población local.

1.7. Conflicto armado en el Chocó

El departamento del Chocó es una de las regiones más afectadas por el conflicto armado colombiano. Los primeros actores armados que llegaron a la región, a mediados de la década de los 70, fueron las FARC, por el Bajo y Medio Atrato, y el ELN, por el suroccidente del departamento[63]. Lo que fue primero una zona de retaguardia y de repliegue para las guerrillas[64], en los años 80 se convirtió en un espacio de control político y económico. Para esa época surgieron en la región los procesos de *boleteo* y de *vacuna*, extorsiones a pequeños comerciantes, ganaderos y empresarios de la región, así como los primeros actos violentos, "los mal denominados ajusticiamientos, amenazas [y] señalamientos sobre la población civil"[65].

---

59 Defensoría del Pueblo, *Ibid.*, p.17; Mingorance, Fidel et al., *op. cit.*, p.74; Orewa, ACIA, OIA, *Comunicado a la Opinión Pública e Internacional*. Quibdó, 30 de agosto de 1998.

60 Diócesis de Quibdó. *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996–2002: Conferencia Episcopal de Colombia*. Bogotá, Secretariado Nacional de Pastoral, 2002, p. 17.

61 Comisión Colombiana de Juristas. *Quince años después de la Ley 70 de 1993, los derechos de las comunidades afrocolombianas sólo se reconocen en el papel*. Bogotá, D.C., 1 de septiembre de 2008, p. 5. Disponible en http://www.coljuristas.org/archivos/afrodesc.pdf. Ver además declaración del comandante de la Brigada XVII, general Pauxelino Latorre Gamboa. En Rojas, Jorge Enrique et al. *Chocó: agua y fuego*. Documentos Codhes. Bogotá D.C., 2004, p. 33.

62 Mingorance, Fidel. *El flujo del aceite de palma Colombia - Bélgica/Europa. Acercamiento desde una perspectiva de derechos humanos*. Estudio realizado por HREV para la Coordination Belge pour la Colombie. Noviembre 2006, p. 24. Disponible en http://www.hrev.org/media/documentos/elflujopalmaes.pdf

63 Diócesis de Quibdó. *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996 – 2002* […] *op. cit.*, p. 20.

64 Mingorance, Fidel, et al. *El cultivo de la palma africana* […] *op. cit.*, p. 89.

65 Diócesis de Quibdó. *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996 – 2002* […]. *op. cit.*, p. 36

La confrontación armada tomó fuerza en la región en los años 90, con el ingreso de los paramilitares[66]. Al parecer, éste se dio por varios factores, entre otros, la creciente incidencia de la guerrilla en la situación regional, la expansión de los grupos paramilitares del norte y centro del país y el interés que representaba esta región para el narcotráfico y los diferentes proyectos económicos de estas organizaciones. El Bloque Élmer Cárdenas irrumpió en el departamento desde el Urabá Antioqueño, los Bloques Calima y Pacífico arribaron desde el Valle del Cauca, ocupando la zona del río Baudó, y el Bloque Metro y el frente Héroes del Chocó iniciaron actividades en los municipios de Istmina y Condoto[67]. Para mediados de los 90 se empezó a registrar un aumento evidente en la tasa departamental de homicidios[68] y, de manera general, una ascendente incidencia del conflicto armado en la vida de los civiles.

En diciembre de 1996, con la toma por parte de las autodefensas de Riosucio y de Belén de Bajirá, se consolidó el proceso de ocupación del territorio por parte de los paramilitares en la región. Este proceso vería uno de sus hitos en 1997 con la operación "Génesis", un operativo armado que al parecer se ejecutó conjuntamente entre paramilitares y el Ejército Nacional[69], provocando, en medio del terror generalizado, desplazamientos

66 Las autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá, comandadas por los hermanos Fidel y Carlos Castaño Gil, "inician a final de la década de los 80 su recorrido de muerte desde Córdoba hasta el norte de Urabá, pasando por el eje bananero y penetrando en el Chocó en 1996". En Diócesis de Quibdó. *ibid,* p. 35.

67 Presidencia de la República de Colombia. *Diagnóstico departamental Chocó 2003-2007*, p. 3. Disponible en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/departamentos/2007/choco.pdf

68 Presidencia de la República. *Chocó: Separatas Regionales*. Bogotá, Observatorio de Derechos Humanos, diciembre 2003, p. 10. Disponible en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/04_publicaciones/04_03_regiones/choco.pdf

69 Amnistía Internacional. *Colombia, retorno a la esperanza. Las comunidades desplazadas de Urabá y del Medio Atrato.* Madrid: EDAI, 2000, p. 37. Disponible en http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/023/2000/es/deac8da7-df54-11dd-89a6-e712e728ac9e/amr230232000es.html; Mingorance, Fidel et al. *El cultivo de la palma africana* […] *op. cit.*, p.94; El Espectador. *El otro lado de la pacificación de Urabá*. Editorial, Bogotá D.C., 18 de septiembre 2008. Disponible en http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-el-otro-lado-de-pacificacion-de-uraba

masivos de población cuyo número osciló entre 6.500[70] y 8.500[71] personas. Según denuncias de distintas organizaciones, esta operación consistió en un bombardeo aéreo en inmediaciones de las cuencas de los ríos Salaquí, Cacarica y Truandó[72] y en operaciones terrestres conjuntas del Ejército y los paramilitares en la cuenca del Cacarica[73].

Estas acciones provocaron la respuesta de las guerrillas, principalmente de las FARC, con la toma de Juradó en diciembre del 1999 y de Vigía del Fuerte, Bojayá y Carmen de Atrato en marzo y agosto de 2000. En 2002 continuaron los enfrentamientos directos en medio de los cuales se encontraba la población civil. El resultado son episodios tristemente famosos como el de la masacre de Bojayá, en la cual murieron 119 personas por el lanzamiento de una pipeta de gas por parte de las FARC mientras se enfrentaban con los paramilitares[74]. En el lapso de 6 años, se estableció un mapa de la región convulsionado y dividido entre un número importante de actores armados[75].

---

70 Amnistía Internacional, *op. cit.*, p. 36.

71 Diócesis de Quibdó, *op. cit.*, p. 93.

72 Peace Brigades International Colombia. Operación Génesis: Diez años después. *Boletín Informativo Trimestral de Peace Brigades International Colombia*, No.2, febrero 2007, p.6. Disponible en http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBIa/colomPBIa_v2_espanol.pdf

73 Amnistía Internacional, op. cit., pp. 35–37. Esta connivencia entre Fuerza Pública y paramilitares es denunciada por varias organizaciones como la Diócesis de Quibdó como un hecho sistemático entre los años 1997 y 2002. En: Diócesis de Quibdó, *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996 – 2002 op. cit.*, pp. 39 – 42; PBI. Colombia. *op. cit.*, p.6; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 55 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos: E/CN.4/1999/8.* Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/acdh/E-CN-4-1999-8.html

74 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre su misión de Observación en el Medio Atrato*. Bogotá, 2002. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/informes.php3?cat=13

75 Para el 2002, las carreteras entre Medellín y Quibdó y entre Quibdó y Pereira eran controladas por el Frente 34 y el Aurelio Rodríguez de las FARC, así como por las columnas Boche y Che Guevara del ELN y ERG, además del Bloque Metro de las Autodefensas. También hacían presencia las Fuerzas Militares. En la zona

La situación no mejoró con la desmovilización sucesiva de los diferentes bloques paramilitares: el Calima en 2004, el Pacífico en 2005 y el Élmer Cárdenas en 2006[76]. Con posterioridad a estos procesos, surgieron nuevos actores armados que reemplazaron o continuaron los desmovilizados, a saber las Autodefensas Campesinas Unidas del Norte del Valle, el Bloque Seguridad Minera, Los Rastrojos, Las Águilas Negras, Los Machos y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia[77]. La persistencia de dichas facciones armadas impide hablar de una verdadera reintegración y obstaculiza de manera seria el ejercicio de los derechos de las víctimas[78]. Estos serían los grupos denominados paramilitares de segunda generación[79], que continúan atentando de manera sistemática contra el tejido social de las comunidades étnicas, al igual que la primera generación de las AUC. Para el 2008, el Chocó se identificó como

---

sur del departamento, en límites con Risaralda, se encontraba el Frente 47 de las FARC; en Juradó, hacía presencia el Frente 57 de dicha organización guerrillera; en la Serranía del Baudó y Bahía Solano se encontraba el ELN, frente Cimarrones y Boche; en la cuenca del río San Juan operaban miembros de las AUC y las Fuerzas Armadas hacían presencia en algunas cabeceras municipales (Batallón Voltígeros en Riosucio, Batallón Manosalva en Quibdó) cubriendo algunos municipios como Istmina, Condoto, Bojayá y Vigía del fuerte. En: Diócesis de Quibdó. *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996 – 2002*, *op. cit.*, pp.21 y 22; Presidencia de la República. *Chocó: Separatas Regionales*, *op. cit.*, p. 5; Rojas, Jorge Enrique et al., *op. cit.*, p. 33.

76 Presidencia de la República. *Diagnóstico departamental Chocó 2003- 2007*, *op. cit.*, p. 4; Colombia. Alto Comisionado Para la Paz. *Procesos de paz con las autodefensas: Informe Ejecutivo*. Diciembre 2006. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/libro/Libro.pdf

77 Estos grupos operan en los ríos Napipí, Opogadó, Bojayá, Arquía y Murrí, entre otros. En: Colombia. Presidencia de la República. *Diagnóstico departamental Chocó*, *op. cit.*, pp. 4 y 12.

78 Existen divergencias de criterio entre el Gobierno y las organizaciones de derechos humanos frente al estado real de la desmovilización con posterioridad a la negociación con los paramilitares. Para el primero, esto responde a la creación de nuevas bandas criminales al servicio del narcotráfico, mientras que para las segundas se trata de la continuación del paramilitarismo. En Organización de Estados Americanos. Misión de Apoyo al Proceso de Paz. *Decimosegundo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*. 9 de febrero 2009, p. 1. Disponible en http://www.mappoea.org/sites/default/files/images/decimosegundo%20informe%20trimestral%20mapp.pdf

79 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Vía al mar: Informes Codhes*. Bogotá, 2008. Disponible en http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=86&Itemid=51

una de las zonas más afectadas por la confrontación armada[80], donde aún subsistían "contextos de ilegalidad"[81]. Hoy en día, la violencia contra la población civil[82] y el desplazamiento forzado continúan[83]; se podría decir que el proceso de desmovilización de las autodefensas no ha sido efectivo para mejorar las condiciones de vida de la población[84].

Entre los años 1996 y 2002 la tasa departamental de homicidio por cien mil habitantes (hpch), estrechamente ligada al conflicto armado, nunca bajó de 30, incluso llegó a 76 en 1997[85]. Entre 1996 y 2002, el 93% de los municipios del departamento reportó expulsión de población desplazada. Para el mismo período, de acuerdo con la Diócesis de Quibdó, las cifras de la guerra en el Bajo Atrato arrojaron: 8 masacres con un saldo de 93 muertos, 32 muertes selectivas y aproximadamente 12.094 personas desplazadas; en el Medio y Alto Atrato, 6 masacres con 24 muertes en total, 209 muertes selectivas, 9.883 desplazados y 132 ataques a civiles. En Quibdó, San Juan y la carretera entre Quibdó y Pereira, 2 masacres con 11 muertes en total, 70 muertes selectivas, 6.198 desplazados y 37 ataques a civiles[86].

---

80 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. *Tapando el sol con las manos: Boletines 2008*. Bogotá, 2008 p. 2. Disponible en http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=89&Itemid=50

81 Organización de Estados Americanos. Misión de Apoyo al Proceso de Paz, *op. cit.*, p. 1.

82 Olimpo Restrepo, Carlos. Conflicto no deja descansar. *El Colombiano*, Medellín, 22 de febrero de 2009, Disponible en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/conflicto_no_deja_descansar/conflicto_no_deja_descansar.asp?CodSeccion=112

83 Presidencia de la República. *Diagnóstico departamental Chocó 2003-2007*, *op. cit.*, p. 9; Foro Interétnico Solidaridad Chocó. *Pronunciamiento público del Foro Interétnico Solidaridad Chocó: Pronunciamiento foro Costa Pacífica*, Comunicados 2008. Bahía Solano, 9 de noviembre de 2008. Disponible en http://www.fischoco.org/.

84 MAPP/OEA, *Decimosegundo informe trimestral del Secretario General al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA)*, 9 de Febrero 2009, […], p. 7 y 8.

85 Presidencia de la República. *Chocó: Separatas Regionales*, *op. cit.*, p. 10; Rojas, Jorge Enrique et al., *op. cit.*, p. 47.

86 Diócesis de Quibdó. *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996 – 2002* […] *op. cit.*, pp. 93 –118.

Entre los años 2003 y 2006 el Chocó no superó la tasa hpch nacional aunque se encontró siempre por encima de 20. Dicha tasa aumentó entre 2004 y 2005, de 33 a 37 hpch, siendo los municipios más afectados los de Riosucio, Bagadó, Condoto, San José del Palmar, el Bajo Baudó y Tadó[87]. Entre el 2003 y 2006, se registraron 3 masacres que dejaron 22 víctimas, 126 secuestros, 27.116 desplazados y 43 eventos relacionados con minas antipersonal[88]. En medio de este conflicto, hoy en día siguen produciéndose todo tipo de violaciones a derechos y los civiles son los más afectados por la guerra, en particular personas en condición de vulnerabilidad y desprotección como los menores de edad, las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes[89]. Se observan patrones comunes en el fenómeno de la confrontación armada en el departamento: violaciones sistemáticas, entre otros, de los derechos a la vida, a la integridad física y sexual, a la libertad y a la seguridad personales, cometidas por los diferentes actores armados presentes en la región, al menos desde los años 90 hasta hoy en día.

La presencia de actores armados ilegales también es una amenaza para la seguridad alimentaria, viéndose en repetidas ocasiones que los sucesivos bloqueos en puntos estratégicos limitan el flujo de mercancías y de ayuda humanitaria. También se presentan violaciones a los derechos a la educación y a la cultura, registrándose frecuentemente reclutamientos entre la población menor y joven[90].

Toda esta violencia contra la población civil se da por una multiplicidad de factores, además de la posición estratégica que esta región representa para el ingreso de armas y el envío de drogas. Es necesario ver que la confluencia de todos los actores armados se da también por intereses económicos generados por la riqueza de la región, como los que llevaron a ciertos empresarios a crear grupos de autodefensas[91]. Igualmente la limitada presencia del Estado y de desarrollo institucional y social, ha

---

87 Presidencia de la República. *Diagnóstico departamental Chocó*, *op. cit.*, p. 6.
88 *Ibid.*, pp. 7 – 10.
89 Organización de Estados Americanos. *Misión de Apoyo al Proceso de Paz*, *op. cit.*, p. 2.
90 *Ibid.*, p. 5.
91 Diócesis de Quibdó. *Situación de guerra y violencia en el departamento del Chocó 1996 – 2002* […], *op. cit.*, p. 43

fomentado el crecimiento de una situación generalizada de abandono, que favorece el control territorial por parte de los actores armados. De manera general, es posible afirmar que la población está constantemente afectada por el conflicto armado, no sólo porque estar en medio de éste sino también porque es vista como un obstáculo para el libre desarrollo de las empresas ilegales y legales de los actores del conflicto.

2. Principales patrones de daños con dimensión colectiva

En el curso de los talleres, se decantaron ciertos patrones de daños con dimensión colectiva en los territorios de las comunidades negras y los pueblos indígenas chocoanos, con mayor o menor énfasis en determinadas cuencas y regiones. Las colectividades denuncian que las violaciones provienen de todos los actores del conflicto armado, tanto legales como ilegales[92]. Los patrones identificados son los siguientes.

2.1. Militarización y presencia de actores del conflicto en el territorio

La militarización es percibida por las comunidades como una situación que trae una serie de consecuencias nocivas para la vida colectiva, independientemente de las demás violaciones que la acompañen. Las comunidades hacen memoria y encuentran que desde la década del 70 se tienen noticias de grupos armados en la región[93].

En la Costa Pacífica, son comunes los campamentos de hombres armados en medio de los territorios[94] y en algunos cabildos indígenas suelen acantonarse agrupaciones armadas, tanto legales como ilegales[95]. La

---

92 Voceros de los Consejos Comunitarios Mayor del Medio San Juan, Mayor Unión Panamericana (Cocomaupa) y Cantón de San Pablo (Cocomacasanp).Taller Subregión San Juan (Tadó).

93 Intervención de un líder afrodescendiente de Costa de Oro. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

94 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

95 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Ca-

presencia de actores del conflicto en los territorios colectivos sin duda conlleva a múltiples modalidades de daño, que se expresan en la destrucción de la identidad cultural:

> La sola presencia de grupos al margen de la ley en una comunidad le causa perjuicio; si se produce asentamiento empeora la situación, ya que implementan sus propias leyes y se pierden la prácticas y costumbres de esa comunidad [,] debido a que son sometidos a su poder[96].

Representantes de la región costera sur, en cercanías del municipio de Acandí, expresan su preocupación por la presencia de actores armados en el territorio y la colusión entre los organismos de seguridad y grupos paramilitares, que "atentan contra la tranquilidad de los pueblos"[97]. Algunos actores del conflicto suelen abrir trochas que implican su tránsito y presencia permanente en los territorios, facilitan su movilidad y especialmente su asentamiento, al tiempo que restringen el derecho a la circulación de las comunidades.

En la práctica, estas limitaciones a la movilidad de personas y al flujo de bienes por los territorios significan la imposibilidad de continuar con costumbres culturales y productivas tradicionales, como la pesca nocturna y las reuniones de vecinos luego de las largas jornadas de trabajo. Igualmente, la presencia armada y del narcotráfico implica una colonización cultural en la que los jóvenes se sienten seducidos por el poder que ofrecen las armas y ven en su uso una forma de reconocimiento. Categóricamente, las comunidades manifiestan que "hasta tanto no cese la actividad de estos actores, permanecerá el terror"[98].

---

mizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

96 Voceros Consejo Comunitario Mayor del Medio San Juan, Consejo Comunitario Mayor Unión Panamericana (Cocomaupa) y Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

97 Intervención de Concejal de Acandí. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

98 Dirigencia del Consejo Mayor de la Zona Costera sur de la Cuenca del Río Tolo. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

Participantes de la zona costera sur expresan su inquietud por las "barreras" y puntos de retenes armados que se ubican en sus territorios, pues si bien para quienes los realizan la justificación se encuentra en razones de orden público y/o control territorial frente a otros actores, para los pueblos indígenas y afrodescendientes representan factores de riesgo, involucramiento de los civiles en el conflicto amado y violaciones en sí mismas de los derechos al territorio y a la autonomía. Para las comunidades indígenas agrupadas en Camizba, la presencia de gente armada en los territorios colectivos incrementa *per se* el riesgo de desplazamiento[99]. Líderes de Riosucio denuncian la realización de patrullajes y operativos militares conjuntos entre la fuerza pública y grupos paramilitares, en lo que han llamado "ilegalidad de los grupos legales"[100].

2.2. *Confinamiento e imposibilidad de circular libremente en el territorio. Decomiso, robo y bloqueo de bienes esenciales.*

El confinamiento de comunidades y el despojo de bienes indispensables son prácticas comunes a todos los actores del conflicto armado, bien sea con el fin de garantizar el propio abastecimiento, impedir el de los grupos enemigos o asegurar el control territorial. En sectores del Darién se ha prohibido salir de cascos urbanos y el flujo de bienes económicos elementales para la subsistencia[101]. El fenómeno también se ha observado entre comunidades de Nabugá y Cupica, en el Pacífico chocoano, donde los grupos guerrilleros impiden el acceso de personas y bienes[102]. En Riosucio, los paramilitares han obstaculizado el suministro de combustible y alimentos de los restaurantes escolares, al tiempo que el Ejército controla el flujo de remesas mediante

---

99 Expresado por voceros del Cabildo Mayor Indígena del Bajo Atrato (Camizba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

100 Consejos Comunitarios de Riosucio y Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

101 Conforme a lo manifestado por pobladores de Corobasal. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

102 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

el seguimiento a las facturas de compra, estableciendo topes en la adquisición de víveres[103].

Las comunidades del Bajo Atrato denuncian la recurrencia de estas actuaciones por parte de guerrillas y paramilitares[104], que se registraron con intensidad en las cuencas de los ríos Salaquí, Truandó, Domingodó y Cacarica, donde son decomisados con regularidad mercados y medicinas, argumentando que podrían terminar en manos de la subversión e incluso sosteniendo expresamente "que los indios son abastecedores de alimentos para la guerrilla"[105]. En la misma región, denuncian las comunidades, se han presentado casos en los que las Fuerzas Militares establecen topes de mercados, sobrepasados los cuales, el excedente e incluso la totalidad de la remesa, que debe ser transportada grandes distancias, son decomisados[106]. El patrón se repite en los territorios del San Juan, donde las tiendas comunitarias han sido saqueadas y asaltados los vehículos terrestres y acuáticos en los que se transportan las provisiones[107], en general de difícil consecución en la zona.

En la subregión del San Juan las comunidades dan cuenta de una fuerte limitación del derecho a la libre circulación por el establecimiento de retenes ilegales[108]. Esta situación acarrea temor, por lo que la población deja de transitar[109]. Iguales condiciones denuncian las etnias de la

---

103 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba) .Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

104 Según versión de líderes locales de Costa de Oro. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

105 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

106 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

107 Autoridades de Asodiscon, Cocolraspa, Concomarpe y otros consejos comunitarios. Taller subregión río San Juan (Tadó).

108 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del Río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

109 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller Subregión de San Juan (Tadó).

subregión del Pacífico, con limitaciones incluso para el transporte por vía marítima, impidiéndoles las formas ancestrales de tránsito y apropiación cultural del territorio[110]. La comunidad de Juradó hace memoria de aproximadamente 50 detenciones arbitrarias[111]. Asimismo, líderes indígenas de Camizba[112] han sido privados irregularmente de la libertad.

El fenómeno de diseminación de minas antipersonal, atribuido esencialmente a las guerrillas, ha sido observado en territorios colectivos del Pacífico chocoano, al menos en las zonas de Tebada y Cerro Mecana[113], así como en las comunidades de Coredó y Cabo Marzo, donde varios civiles han resultado mutilados o muertos por la utilización de tales dispositivos[114]. Las minas son sembradas indiscriminadamente, buscando garantizar el control territorial y evitar la penetración de la fuerza pública o los paramilitares, al tiempo que hacen imposible la libre circulación por los territorios colectivos.

2.3. Daños al medio ambiente

Las comunidades manifestaron que la ganadería extensiva en los territorios ha llevado a enormes pérdidas en especies forestales, pues ganaderos y colonos extraños a las etnias se establecen con sus hatos en las cuencas, propiciando fenómenos de erosión, que se agravan en épocas de lluvias[115]. Otra práctica recurrente de estas industrias es el desvío de aguas, que ocasiona dificultades para la práctica autóctona de la agricultura y el

---

110 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

111 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

112 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

113 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

114 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller Subregión Costa Pacífica. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

115 Concejal del municipio de Acandí. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

acceso al recurso hídrico para consumo humano en general, pues por diversas razones las viviendas tradicionales de estas etnias no suelen tener suministro directo de agua, y por ello las casas se construyen de manera paralela a ríos y caños. En consecuencia, los desvíos implican una mutación de las relaciones comunitarias con las cuencas y por ende con el territorio, impactando sus usos culturales del agua[116].

La problemática del impacto socio-ambiental de la palmicultura[117] es evidente en las intervenciones de varios de los líderes de las etnias que integran el Foro[118], dado que genera deforestación y secamiento de ríos, quebradas y arroyos, así como el desplazamiento y extinción de la biodiversidad endémica, que juega un papel esencial en la práctica de la medicina tradicional y no es compatible con el entorno de la palma[119]. Las aguas han sido contaminadas por la fumigación de estos cultivos y la pérdida de la jungla chocoana que le acompaña contribuye a la desaparición de ecosistemas estratégicos. Las comunidades étnicas suelen ser las más afectadas por los estragos del invierno en el Chocó, aún cuando no son los principales generadores de deforestación, pues se ubican en zonas de riesgo y perciben con fuerza los desastres generados por desajustes en el clima, especialmente las inundaciones. Para ellos es claro que la palmicultura extensiva no es sólo un proyecto económico, sino también un mecanismo de control estratégico del territorio y de

---

116 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

117 "Es importante recordar que las plantaciones de palma no son bosques, son ecosistemas uniformes que sustituyen los ecosistemas naturales y su biodiversidad. Esto usualmente resulta en impactos sociales y ambientales negativos: decrece la producción de agua, se modifica la estructura y composición de los suelos, se altera la abundancia y composición de especies de fauna y flora, se pierde la base del sustento de la población nativa y en algunos casos se produce el desplazamiento de las comunidades negras, indígenas y campesinas de la zona". Instituto Alexander Von Humboldt. *Incentivos económicos perversos para la conservación de la biodiversidad. El caso de la palma aceitera,* Boletín No. 21. Agosto de 2000. Disponible en http://www.humboldt.org.co/download/bol21.pdf

118 Líderes de la cuenca del río Curbaradó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

119 Mingorance, Fidel et al., *op. cit.*, p. 66.

"desterritorialización" por cuanto transforma radicalmente la dinámica de la vida social, cultural y el ecosistema[120].

En el territorio Wounaan, colonos y agentes armados pescan con dinamita, matando indiscriminadamente los peces e impidiendo la reproducción de nuevos ejemplares y por ende, reduciendo su disponibilidad como alimento[121]. Las comunidades de Riosucio dan cuenta de la crudeza de la deforestación del Darién por parte de empresas madereras, que suelen desviar recursos que compensarían a los titulares de la propiedad colectiva de los territorios hacia la guerrilla y los paramilitares[122]. La actividad extractiva de estas empresas ha secado ciénagas enteras, afectando la supervivencia de especies en peligro como el manatí, mamífero acuático que ocupa un lugar importante en el folclore de algunos pueblos indígenas latinoamericanos[123], incluyendo los Emberá[124].

El deterioro de la flora y la fauna en suelo chocoano es progresivo e incide de manera directa en la autosuficiencia alimentaria, no sólo porque muchas comunidades consumen algunas especies en su dieta diaria, sino también porque el desequilibrio en los ecosistemas influye negativamente en el rendimiento de las cosechas[125]. En la Costa Pacífica, cientos de hectáreas de bosques han sido taladas por causa

---

120 Líderes de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curbaradó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

121 Líderes de Cabildo Mayor Indígena de la Zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

122 Consejos Comunitarios de la zona de Riosucio. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién). Ver además denuncia penal del Consejo Comunitario de Clavellino contra una empresa maderera que opera en el tapón del Darién. Disponible en http://pasc.ca/IMG/pdf/Denuncia_Maderas_Del_Darien.pdf

123 Ver Jiménez, I. *Los manatíes del río San Juan y los Canales de Tortuguero : ecología y conservación*. San José, Amigos de la Tierra, 2000. Disponible en http://www.eco-index.org/search/pdfs/727report_2.pdf, p.120.

124 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

125 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller Subregión San Juan (Tadó).

del narcotráfico[126]. El control a la actividad empresarial por parte de las autoridades ambientales es ineficiente, y muchas transnacionales actúan sin las respectivas licencias, o cuando las tienen, las entidades competentes no hacen el seguimiento apropiado[127]. Sus operaciones insostenibles han generado sedimentación de los ríos (con efectos en las inundaciones) pérdida de riachuelos y ciénagas, extinción de especies de aves que sirven de sustento a las comunidades, afectación de cuencas por explotación minera y contaminación del aire y de las aguas por el vertimiento de residuos de inmunización de la madera[128]. En suma, la destrucción de la selva en función de proyectos económicos y la cacería desmesurada han llevado al riesgo de extinción a muchas especies de flora y fauna[129] y a la contaminación de fuentes claves de recursos, indispensables para la supervivencia de los pueblos indígenas y las comunidades negras.

2.4. Megaproyectos y explotación inconsulta de recursos naturales

Este fenómeno es recurrente entre los territorios de las comunidades étnicas del Chocó. Los líderes consultados lo atribuyen a la inoperancia de las autoridades ambientales y a los intereses de los actores armados en el control de recursos naturales de alto valor estratégico[130]; son conscientes de la relación existente entre megaproyectos económicos

---

126 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

127 Conforme al diseño institucional de licenciamiento ambiental, regulado por la ley 99 de 1993 y el decreto 1220 de 2005 para el caso del Chocó las autoridades ambientales competentes para conceder autorizaciones ambientales son el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó. Asimismo, el procedimiento sancionatorio ambiental se encuentra reglado por el decreto 1594 de 1984 y la ley 1333 de 2009.

128 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

129 Representantes de la región de San José, Cuenca de Curbaradó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

130 Líderes del Consejo Mayor de la zona costera sur. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

y conflicto armado y de sus repercusiones en los planes de vida de las comunidades[131]. Algunas organizaciones hablan de explotación "ilegal y abusiva"[132] de la riqueza natural del territorio, lo que supondría la consciencia sobre los derechos que las asisten. Generalmente, la explotación viene precedida de lo que las comunidades llaman "ocupación ilegítima de tierras de enorme riqueza mineral" y porciones de selva primaria para extracción minera y maderera[133]. De manera habitual, la ocupación tiene un estrecho vínculo con la militarización de territorios. En la Costa Pacífica, grandes empresas pesqueras incursionan en áreas de pesca tradicional dentro de los territorios, afectando la sostenibilidad de las especies de consumo de las comunidades y compitiendo con ellas en desigualdad de condiciones en la recolección de dichos recursos[134]. Asimismo, guerrillas y paramilitares extraen recursos naturales de diversa índole con fines de lucro en las cuencas de Pavarandó, Domingodó, Salaquí y en inmediaciones del Parque Nacional Natural Los Katíos[135].

Las etnias expresan inquietud por los efectos de megaproyectos como el canal Interoceánico Atrato- Truandó, la carretera panamericana, la palmicultura y la minería extensiva, así como por los vínculos de este tipo de iniciativas con intereses del narcotráfico y los actores armados[136]. La presencia de éstos –incluyendo al Ejército Nacional- en sitios de interés estratégico por razones económicas, les sugiere la violación a sus derechos territoriales en sitios como las cuencas de los ríos Curbaradó (palma aceitera) y Cacarica (ganadería extensiva y monocultivo

---

131 Autoridades del Consejo Comunitario del Curbaradó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

132 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

133 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

134 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

135 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la Zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller en Carmen del Darién (Curbaradó).

136 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

de plátano), donde la Fuerza Pública, en el sentir de los participantes, pareciera estar concentrada en prestar seguridad a grandes proyectos económicos violatorios de los derechos territoriales; en palabras de las propias organizaciones "el Ejército nos ha dicho que a la cuenca del Truandó no vienen a cuidar árboles"[137].

2.5. *Sustracción y aprovechamiento ilegítimos de lanbiodiversidad (flora, fauna e información genética humana) y del conocimiento tradicional*

La biodiversidad y el conocimiento tradicional son elementos muy importantes en las prácticas tradicionales de producción y curación de las comunidades étnicas del Chocó; al mismo tiempo, muchas especies revisten interés para diversos actores económicos por sus potenciales aplicaciones industriales[138]. La extracción maderera acabó con importantes corredores estratégicos de flora y fauna, lo que representa un daño muy serio no sólo en términos ecológicos sino también culturales, ya que la extinción de especies contribuye a la desaparición de la medicina tradicional, que se vale en buena medida del conocimiento colectivo y la biodiversidad existente en los territorios[139]. Con frecuencia, miembros de las comunidades son usados para guiar las operaciones ilegítimas de extracción, sin el consentimiento de las autoridades

[137] Consejos Comunitarios de la zona de Riosucio. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

[138] A pesar de la claridad en la titularidad de los derechos de propiedad colectiva que asisten a las comunidades étnicas sobre los recursos naturales existentes en los territorios, no existe un diseño adecuado de protección de acceso a organismos biológicos, recursos genéticos, productos derivados y conocimiento asociado, situación que no sólo propicia la biopiratería sino además dificulta los esfuerzos nacionales de bioprospección y "arriesga a que las comunidades pierdan todo reconocimiento de sus derechos en las negociaciones sobre utilización de sus conocimientos, innovaciones y prácticas asociadas a recursos biológicos". Nemogá, Gabriel Ricardo (ed.), *Regímenes de propiedad sobre recursos biológicos, genéticos y conocimiento tradicional.* Bogotá, Grupo de Investigación en Política y Legislación en Biodiversidad, Recursos Genéticos y Conocimiento Tradicional Plebio, Universidad Nacional de Colombia, 2005, p. 43.

[139] Representantes de la región costera sur. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

tradicionales. En otros casos, el conocimiento tradicional es sustraído mediante engaños[140].

En las costas del Urabá chocoano anidan las tortugas laúd, bajo la protección de la comunidad indígena Kuna, que las considera sagradas pues creen que agredirlas trae desgracias. El consumo excesivo de su carne y huevos y la captura incidental por parte de la industria pesquera tiene a la especie al borde de la extinción, aunado a los efectos de megaproyectos turísticos, que edifican en zonas de importancia estratégica para su reproducción. Además del impacto cultural, la paulatina desaparición de la especie genera daños a las comunidades, pues éstas cumplen una función de control ecológico frente a especies cuya reproducción en exceso perjudica la pesca[141]. En la comunidad Embera Katío se han efectuado intervenciones en las que se tomaron muestras de sangre de la comunidad por parte de entidades no identificadas, sin que hasta la fecha se conozca su destino ni la identidad del extractor[142]. El aprovechamiento inconsulto de recursos biológicos también se ha registrado en la Costa Pacífica[143]. En el municipio de Juradó, especímenes vivos de ranas fueron retiradas de los territorios, de nuevo, sin el consentimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades titulares del derecho de propiedad colectiva sobre el territorio[144].

De otro lado, las negritudes de Juradó dan cuenta de eventos de apropiación ilegítima del conocimiento tradicional relacionado con la medicina para

---

140 Según versión de delegados del Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

141 Representantes de la región costera. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién). Ver además Comisión Interamericana del Atún Tropical. *Documento BYC4-04. Resumen de la condición de las poblaciones de tortugas marinas en el Pacífico*. Disponible en http://www.iattc.org/PDFFiles2/BYC-4-04%20Condicion%20poblaciones%20tortugas.pdf

142 Representante de la comunidad Embera. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

143 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

144 Según el Consejo Comunitario del Municipio de Juradó "se dio el saqueo de recursos naturales porque se llevaron tres especies de ranas que sólo nacen aquí en Juradó". Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

curar mordeduras de serpiente, pues actores externos al territorio han obtenido dicha información con engaños a los ancianos de las comunidades[145].

2.6. Destrucción de viviendas e infraestructura comunitaria

La construcción y posesión de la vivienda juega un papel fundamental en el modelo tradicional de poblamiento para las comunidades negras e indígenas en el Chocó y en la apropiación cultural del territorio[146]. Por ello, las afectaciones a este tipo de propiedad impactan significativamente los derechos territoriales de las comunidades.

Los daños a viviendas por causa del conflicto armado se han presentado en diversas modalidades. Una de ellas se deriva de la apertura de trochas en los territorios, con el propósito de generar corredores de movilidad con fines militares. Las destrucciones pudieron ser anteriores a los desplazamientos, pero también ocurrió que luego de huidas masivas de comunidades, al momento del retorno las viviendas habían sido desmanteladas intencionalmente[147]. Cuando dichos corredores se encuentran con inmuebles de la población civil, suelen ser destruidos, pues se les considera un "estorbo"[148].

Muchos tambos, viviendas tradicionales de construcción circular y techo cónico de las comunidades Wounaan, fueron desmantelados. Este grupo étnico refiere que las quemas de poblados perpetradas por paramilitares y los operativos militares aéreos han sido factores de deterioro de sus inmuebles, pues el aterrizaje y ametrallamiento por parte de helicópteros de guerra han destruido sus edificaciones familiares y comunitarias[149].

---

145 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

146 Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, *op. cit.*, p. 66.

147 Según versión de líderes locales de Costa de Oro. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

148 Según versión de un concejal del municipio de Acandí "acabaron con todo lo que consideraron que para ellos sería un estorbo: las viviendas y las vidas". Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

149 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

Para los participantes, otra modalidad de daño a la infraestructura, que podría llamarse "previa", consiste en la intimidación a los funcionarios que administran la escasa inversión social en los territorios colectivos[150], situación que o bien dificulta su ejecución o la obstaculiza totalmente, pues los funcionarios afectados abandonan la zona por temor[151].

2.7. Despojo y destrucción de bienes muebles

Junto con la destrucción de inmuebles, las comunidades padecieron el despojo de vacunos, porcinos y equinos, lo que representó para ellas "pérdida de estabilidad", pues estos bienes juegan un papel fundamental en las pequeñas economías comunitarias. Los grupos armados hurtan los animales para su propio consumo[152]; en el territorio Wounaan, guerrilla y paramilitares han robado a la comunidad animales importantes para su economía de subsistencia[153]. A la par con el despojo de estos elementos, la pérdida de herramientas tradicionales de trabajo incidió en la disminución de formas autóctonas de producción, como la "mano cambiada" y el trabajo asociativo, en los que se dividen las tareas conforme a las capacidades y en algunos casos se reparten por partes iguales los resultados de las labores, particularmente si se trata de agricultura[154]. Así, se perdieron elementos como trasmallos, atarrayas, trinchas, guindadores, galandros, canaletes, canoas y champas[155]. Algunos consejos comunitarios reportan que en su zona de influencia los grupos armados ilegales se apropian de los bienes de los campe-

150 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

151 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

152 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba) .Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

153 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

154 Ver Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato y Red de Solidaridad Social, *op. cit.*, p.79.

155 Según miembros del Consejo Comunitario de Jiguamiandó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

sinos y la fuerza pública no responde con efectividad[156]. Han perdido plantas eléctricas, "teléfonos Compartel", insumos hospitalarios, motores fuera de borda, motosierras, palas, palines, barretones, varas y chiles, entre otros[157].

Las comunidades del Pacífico reportan esta modalidad de daño en las zonas de Cupica, Tebada y Nabugá[158]. En Juradó, los pobladores sufrieron el deterioro de sus actividades agropecuarias y por ende las fuentes de ingresos económicos[159]. El desplazamiento ocasiona la pérdida de fuentes de manutención de las comunidades, pues éstas suelen estar fuertemente arraigadas al conocimiento ancestral del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos que ofrece, mediante un sistema de producción multiopcional, que implica la integración de actividades mineras, pesqueras, agropecuarias y forestales[160], dependiendo de la abundancia o escasez de recursos en un territorio determinado. Esta situación resulta más gravosa si se tiene en cuenta que la desintegración familiar que suele acompañar el desplazamiento afecta fuertemente a esta estructura social, unidad básica de productividad entre las comunidades del Chocó. De otra parte, las extorsiones a pequeños comerciantes y agroempresarios con capacidad financiera modesta han significado un fuerte efecto sobre dichas iniciativas productivas y la estabilidad económica de las familias que dependen de ellas.

156 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Juribirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

157 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

158 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

159 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller Subregión Costa Pacífica. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

160 Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato y Red de Solidaridad Social, *op. cit.*, p. 21.

2.8. Despojo violento de tierras

Muchos líderes comunitarios afirman tener claro que el despojo de tierras es una práctica medular en la estrategia de los actores del conflicto armado en Colombia[161]. En ello atribuyen una responsabilidad especial a grandes terratenientes, que a menudo operan en forma conjunta con actores armados, "generando muertes, desplazamientos, y pérdida de la cultura y los bienes materiales de las comunidades"[162]. Las organizaciones reportan que la problemática de irrespeto a la propiedad colectiva es particularmente pronunciada en zonas mineras, mediante el uso de acciones violentas[163]. En algunos casos, indígenas despojados se han visto obligados a trabajar como jornaleros en las mismas tierras que les fueron usurpadas[164] y en otros eventos personas ajenas a las comunidades terminaron ocupando los territorios, como una fórmula de repoblación o como simple ampliación no autorizada de la frontera agrícola, ambos fenómenos, en la mayoría de los casos, asociados a los megaproyectos agroindustriales[165]. Además de los intereses económicos, el despojo de tierras también responde a lógicas de control

---

161 Expresado por representante de autoridades tradicionales de la cuenca del río Neca. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

162 Expresado por representante del Consejo Comunitario de Jiguamiandó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

163 Según manifestaron líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó). Por otra parte, algunas organizaciones de derechos humanos afirman que alrededor del 68% de los desplazados son expulsados de zonas mineras. Ver Comisión Colombiana de Juristas. *Revertir el destierro forzado: Protección y restitución de territorios usurpados. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia.* Bogotá, 2006, p. 19.

164 Así ocurrió con miembros del resguardo Emberá Katío de La Tanela, en Ungía (Chocó).

165 "Empresarios y colonos han propiciado el despojo de territorios colectivos a través de la celebración de contratos violatorios de la Ley 70 de 1993, como son las compraventas de mejoras o los contratos de usufructo y de aprovechamiento de los terrenos con una duración indefinida. En otros casos, paramilitares y empresarios han comprado tierras a través de miembros de la comunidad que reciben dinero para hacer las veces de testaferros, o han utilizado la creación de figuras jurídicas para hacer aparecer el aval de las comunidades y la suplantación de cargos de los representantes de las comunidades debidamente reconocidos e inscritos". Comisión Colombiana de Juristas, op. cit., p. 34.

territorial de actores armados, con el fin de obtener ventajas militares y evitar incursiones por parte de grupos adversarios[166].

2.9. Desplazamiento forzado

En la mayoría de los territorios colectivos de los que hacen parte los participantes en los talleres, las comunidades han padecido las secuelas del desplazamiento forzado, con causa directa en las confrontaciones armadas y el accionar bélico permanente[167]. El fenómeno se asocia con dinámicas económicas de despojo violento de tierras[168] y se atribuye también a la "falta de presencia del Estado en la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades"[169] aunque en algunos eventos son actores estatales los que generan el desplazamiento[170]. Las modalidades bajo las cuales se origina varían: en la región del San Juan ha sido generado por amenazas de muerte[171]; en Tribugá se han reportado desplazamientos periódicos a la cabecera municipal por

[166] Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

[167] "Las comunidades afrodescendientes conforman el 8% de la población total de Colombia y representan el 11% de la población internamente desplazada en el país. Los pueblos indígenas conforman el 2% de la población total de Colombia y representan el 8% de la población en situación de desplazamiento forzado". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002 - agosto 2004*, Bogotá, diciembre de 2004, p. 114.

[168] Líder de Costa de Oro. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién). También lo manifestaron representantes de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curbaradó. Algunos autores han sostenido que "la usurpación de la tierra y el desplazamiento forzado están estrechamente vinculados con los patrones históricos de concentración de la propiedad agraria en pocas manos y los modelos económicos estatales que excluyen al pequeño campesinado, a las comunidades afrodescendientes y a los pueblos indígenas de los beneficios del uso de la tierra. La codicia para apropiarse de los territorios de estos grupos poblacionales adquirió expresiones violentas, las cuales se perpetúan hasta hoy en día." Comisión Colombiana de Juristas, *op. cit.*, p. 35.

[169] Representantes del Jiguamiandó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

[170] Representantes de la región costera sur. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

[171] Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

minas antipersonal[172] y en otras regiones es atribuible a confrontaciones armadas. Cuando las comunidades étnicas se desplazan, su identidad cultural se ve afectada, pues las formas de vida de las localidades receptoras impactan sus prácticas ancestrales[173].

2.10. Secuestros

Los secuestros, aunque con propósitos diversos, son frecuentes en el departamento del Chocó. Los representantes de la región costera sur dieron cuenta de esta problemática en el territorio del Consejo Comunitario Menor de Peñalosa[174]. En otras comunidades reconocen la existencia de esta modalidad de violación, pero adicionada por un carácter extorsivo[175] pues con frecuencia los actores armados hacen exigencias económicas o relacionadas con acciones de apoyo en el marco del conflicto, tales como encubrimientos, suministro de información y acopio de alimentos y medicinas. En la Costa Pacífica chocoana, donde se ha recrudecido la problemática de orden público debido al narcotráfico, los secuestros suelen presentarse tanto en zona rural como en los cascos urbanos[176].

El secuestro y otro tipo de violaciones cometidas contra autoridades tradicionales tienen un impacto colectivo muy fuerte, como se expone a continuación.

2.11. Violencia contra líderes y autoridades tradicionales

Una de las principales estrategias para la desarticulación de los procesos organizativos la constituyen los ataques dirigidos contra los líderes

---

172 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller Subregión Costa Pacífica (Bahía Solano).

173 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

174 Según datos ofrecidos por representantes de la zona de Acandí. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

175 Trabajo con líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

176 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

comunitarios. Los más recurrentes en las cuencas consisten en amenazas, secuestros, desplazamientos, desapariciones y homicidios[177] y se dirigen principalmente en contra de líderes de los consejos comunitarios de las negritudes y de los cabildos indígenas[178]. También se presentan señalamientos, en el sentir de los participantes con el objeto de "desestabilizar las comunidades y hacerlas vulnerables"[179]. En la zona de Riosucio, los líderes han sido asesinados previo sometimiento a "juicios" por parte de los grupos armados, donde además eran torturados para obtener información sobre la posición de grupos enemigos[180]. Los líderes religiosos también han sido amenazados y expulsados de las comunidades. El desplazamiento ha tocado a las autoridades tradicionales, quienes se han visto forzadas a salir de sus territorios, abandonando su trabajo en defensa de la comunidad[181]. Algunas líderes comunitarias han sido objeto de violencia sexual, lo que ha afectado su trabajo social y político[182]. En todos los casos referidos por los participantes, parece ser un denominador común que los representantes de las organizaciones objeto de amenazas sienten temor de emprender acciones jurídicas y políticas en defensa de los derechos colectivos[183].

2.12. Homicidios individuales y múltiples en persona protegida

Los homicidios en persona protegida son muy frecuentes entre grupos étnicos del Chocó. La pérdida de vidas humanas es percibida como

---

177 Representante de autoridades tradicionales de la cuenca del río Neca. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

178 Autoridades tradicionales de la región de Costa de Oro. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

179 Líderes de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curbaradó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

180 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

181 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

182 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Costa Pacífica. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

183 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

un perjuicio no sólo para las familias de las personas asesinadas sino para la comunidad misma, dado el enorme valor que atribuyen a la protección de la vida, en sus múltiples manifestaciones[184]. Los homicidios representan un patrón de violación permanente entre los reportes efectuados por las comunidades étnicas, pues ocurren con bastante regularidad y presentan una serie de efectos de hondo impacto en la vida social y comunitaria:

> Los homicidios causados en nuestra comunidad dejan sembradas unas secuelas que han afectado de manera directa a la población, causando enfermedades y traumas psicológicos, al punto que esas familias aún no han podido seguir realizando [sic] sus actividades[185].

Se han presentado ejecuciones frente a la población civil de integrantes de grupos armados puestos fuera de combate[186]. Si bien estos eventos no constituyen en estricto sentido una violación directa contra miembros de las comunidades, sí representan una afectación del derecho a la autonomía territorial, al convertir los espacios comunitarios en escenario de guerra, al tiempo que constituyen una grave violación al DIH y expresan la degradación del conflicto armado en los territorios. En la Costa Pacífica chocoana se han presentado múltiples asesinatos por cuenta de la guerra, particularmente en Bahía Solano, Cupica, Nabugá y El Valle[187]. Desde 1992, la comunidad de Juradó hace memoria de más de cien asesinatos selectivos a manos de todos los actores del conflicto[188].

En los territorios colectivos se han presentado múltiples masacres, causando desplazamientos masivos y abandono de propiedades,

---

184 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller subregión río San Juan (Tadó).

185 Representante de autoridades tradicionales de la cuenca del río Neca. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

186 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

187 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

188 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

situación que "sembró hambre y acabó con la tranquilidad de las familias"[189]. Algunas organizaciones de la Costa Pacífica recuerdan varias masacres desde 1993 en las que fueron asesinados decenas de civiles[190]. En Riosucio, varias personas fueron masacradas en formas atroces, mediante prácticas de descuartizamiento[191]. A pesar de que las masacres no se siguieron presentando con la misma intensidad observada en el período comprendido entre los años 1997 y 2002, hasta mediados del 2008 continuaban ocurriendo[192].

2.13. Reclutamiento forzado

El reclutamiento forzado afecta de manera particular a los miembros jóvenes de las comunidades, que son obligados a ingresar a las filas de los grupos armados ilegales[193]. Esta situación, además de representar una violación a los miembros de la comunidad forzados a tomar las armas, genera daños al tejido social, pues crea desconfianza entre las familias y por ello debilita los vínculos comunitarios[194]. En el mismo sentido, los menores de edad son influenciados por la invitación a tomar parte de los grupos armados y ya no sienten deseos de vincularse a las prácticas productivas y culturales que son tradición de sus pueblos, pues consideran más atractivo portar armas y exhibirlas en sus poblaciones. Al parecer, el desempleo también es una de las razones por las cuales

---

189 Dirigencia del Consejo Mayor de la zona costera sur de la Cuenca del río Tolo. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

190 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

191 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

192 Durante el 2008 se presentaron masacres en el corregimiento de La Playita, el municipio de Pizarro (Bajo Baudó) y en la zona de Charchajo. Ver *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=201

193 Expresado por representantes de Concomarpe. Taller en Tadó. También se manifestó en similar sentido el Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

194 Dirigencia del Consejo Mayor de la zona costera sur de la cuenca del río Tolo. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

los jóvenes de las comunidades se vinculan a grupos armados al margen de la ley[195].

2.14. Violencia sexual

La violencia sexual es utilizada de manera frecuente como arma de guerra en el Chocó. Las comunidades denuncian actos de violencia sexual por parte de actores del conflicto contra mujeres adultas, niños, niñas y adolescentes, tanto en eventos de confrontaciones armadas como en casos de presencia regular y patrullaje en zonas rurales y urbanas[196]. Otro fenómeno asociado a la guerra que ha sido observado entre las comunidades es la prostitución forzada de menores de edad, agenciada por combatientes de todos los sectores que toman parte en las hostilidades[197]. En otros casos, algunas menores eran "reservadas" para el abuso por parte de comandantes de los grupos armados, constituyendo verdaderos casos de esclavitud sexual[198].

2.15. Toma y destrucción de poblaciones

En la cuenca del Pacífico las comunidades recuerdan los efectos de tomas a poblaciones por parte de la guerrilla, en las que se destruyeron viviendas y fueron hurtadas canoas, motores, plantas eléctricas, tiendas y almacenes[199]. En las acciones violentas también han sido destruidas entidades financieras del Estado, en general de difícil acceso para la

---

195 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

196 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller en Tadó. También Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

197 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

198 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

199 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

población en el Chocó[200]. Los bombardeos aéreos por parte de la Fuerza Pública también han significado daños en poblados indígenas[201].

2.16. Destrucción de la identidad cultural y el tejido social

Entre las comunidades negras e indígenas son esenciales en la vida colectiva determinadas prácticas y creencias en torno a momentos fundamentales de la existencia, como el nacimiento, la pubertad, la enfermedad y la muerte, que reflejan su visión particular del mundo y refuerzan sus vínculos culturales. Ante el acoso de la guerra, muchas de estas costumbres se han dejado de practicar, cuando no han sido prohibidas expresamente por los grupos armados[202]. La aculturación también ha alcanzado expresiones artísticas como la danza y la música, que han venido desapareciendo paulatinamente; por ejemplo, entre las comunidades negras, las chirimías ya no son tan frecuentes en las celebraciones ni los alabaos en los entierros[203].

Al respecto, las organizaciones manifiestan que "cuando se impide realizar las actividades de costumbres en nuestros pueblos, se agudiza la pobreza y nos impide definir conjuntamente el rumbo que conlleve a las soluciones favorables para la comunidad"[204].

En los territorios Emberá, la comunidad cree que los Jaibaná (chamanes) garantizan con su conocimiento la continuidad de los ciclos de la naturaleza y la apropiación de los territorios, pues sus prácticas nocturnas en los tambos permiten la comunicación entre los diversos

---

200 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

201 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

202 Conforme a las impresiones de líderes de Cabildo Mayor Indígena de la Zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

203 Según versión de un poblador del municipio de Bellavista. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

204 Dirigencia del Consejo Mayor de la zona costera sur de la cuenca del río Tolo. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

mundos superpuestos que componen su cosmovisión[205]. Adicionalmente, ejercen una función de control comunitario en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la resolución de conflictos. En el Chocó el control militar de los territorios Emberá va acompañado de la proscripción de las labores tradicionales de estos líderes espirituales. En consecuencia, muchas de las prácticas originarias de sanación están desapareciendo, pues los actores armados las prohíben[206]. Las formas ancestrales de justicia también han sido influenciadas por la guerra, pues los actores armados suplantan a las autoridades tradicionales en la labor de administrarla[207] lo que da lugar al surgimiento de nuevos mecanismos de control social y fortalece la presencia de dichos actores en los territorios[208]. En algunos casos, en medio de la guerra se ha llegado a prohibir el uso de ropajes y ornamentos tradicionales indígenas[209]. En suma, las hostilidades, la ocupación militar y el desarraigo traen consigo la "aculturización" de la población nativa[210].

Los daños culturales a causa de la presencia armada se perciben con intensidad entre la población joven de las etnias, que es particularmente vulnerable a la influencia de este fenómeno, extraño a la cosmovisión de los pueblos indígenas y afro. Las reuniones vecinales y familiares, las festividades religiosas, los encuentros entre comunidades y al interior de ellas, se han perdido gradualmente por cuenta de la guerra[211]. Se promueve una "mentalidad militarista" o "un reclutamiento

---

205 Ver http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=1486

206 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

207 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

208 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

209 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Wounaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

210 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

211 Consejo Comunitario del municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

ideológico-militar"[212] que incide negativamente en la difusión y fortalecimiento de la cultura autóctona. Organizaciones comunitarias han sintetizado de manera elocuente el impacto del conflicto armado en la particular visión del mundo que tienen las etnias del Chocó, al afirmar que *"en nuestros territorios, [existe la] implementación de un nuevo modelo cultural donde el paradigma que prima es lo militar"*[213].

La destrucción del tejido social también se refleja en la pérdida de elementos de la cultura, la etnoeducación y la curandería ancestral. Las posibilidades de organización de mayor nivel, por medio de acuerdos interorganizativos disminuyen con los efectos de la guerra[214], pues el temor de activar estrategias de defensa de los derechos colectivos debilita los canales de diálogo entre las comunidades e impide moldear acuerdos políticos y coordinar acciones de activismo y denuncia[215]. Por otra parte, la infiltración de grupos armados en los espacios de las organizaciones crea desconfianza mutua[216] mientras que en otros casos, los miembros de grupos armados son naturales de la región[217], sin que ello signifique el compromiso de las comunidades ni las organizaciones que las representan con actores del conflicto armado.

Las familias indígenas y afrodescendientes en el Chocó son numerosas y tienen lazos de solidaridad muy fuertes[218]. Muchos lugareños han sido asesinados, han tenido que desplazarse o han sido forzados

---

212 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp) Taller subregión San Juan. (Tadó)

213 Manifestado por representantes de Asodiscon, Cocolraspa, Conconmarpe, Asoconen (Nóvita), Asodescon, la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan y otros consejos comunitarios. Taller subregión río San Juan (Tadó).

214 Consejo Comunitario Local de Bebedó. Taller subregión río San Juan (Tadó).

215 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

216 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

217 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

218 Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, op. cit., p. 68.

a integrarse a grupos armados. En todos estos eventos, los vínculos sociales de parentesco, tan importantes dentro de la cultura de dichas etnias, se rompen y las familias se desintegran por la ausencia de sus miembros[219]. Las amenazas y las desapariciones forzadas también han generado rupturas familiares[220].

Finalmente, en los territorios colectivos del Chocó los asentamientos humanos suelen ubicarse en función de una relación espacial y cultural determinada por el lugar donde entierran sus muertos[221]. Los cementerios indígenas han sido destruidos por la guerra, lo que representa un daño, dada la importancia que ocupan las formas de ritualizar la muerte en la cultura de las comunidades étnicas[222]. En otros eventos, los indígenas y afrodescendientes desplazados se han visto obligados a abandonar territorios en los que se encuentran elementos de relevancia para la identidad cultural, como lugares sagrados y de culto.

2.17. Inseguridad alimentaria, profundización de la pobreza y obstaculización del desarrollo autóctono

La guerra ha traído con fuerza inseguridad alimentaria a los territorios colectivos, pues mientras la mayoría de la población de algunas comunidades consultadas vive a orillas de los ríos grandes y medianos[223], al mismo tiempo tienen sus cultivos selva adentro, en la cuenca de afluentes de menor tamaño. Por causa de la presencia armada en los territorios, los indígenas y afrodescendientes no se pueden desplazar libremente hacia sus parcelas, lo que implica abandono de sembradíos y desabastecimiento

---

219 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

220 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

221 Autoridades tradicionales de la cuenca del Curbaradó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

222 Líderes del Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

223 Como el Atrato, el San Juan y el Baudó.

en los asentamientos[224], además del desplazamiento que interrumpe la producción de alimentos de primera necesidad en las tierras donde las comunidades han subsistido por siglos[225]. En la Costa Pacífica existe temor de acudir a los sitios tradicionales de pesca[226] –principal fuente de proteína animal de estas colectividades–, y por las mismas razones, en la región del Darién los pescadores con dificultad visitan las ciénagas. La destrucción de la identidad cultural, en sí misma, tiene efectos negativos sobre la soberanía alimentaria[227] ya que las prácticas tradicionales de producción y obtención de alimentos, ajustadas a las realidades biogeográficas del territorio, tienden a desaparecer, haciendo más costosa e insostenible la satisfacción de las necesidades alimenticias de la gente, pues el abastecimiento se torna principalmente exógeno. Muchas formas de trabajo tradicional, como la caza y la pesca, se realizaban en horas de la noche, condición impracticable dada la continuidad de la guerra.

De otro lado, varias de las semillas y prácticas agrícolas desarrolladas por los pueblos originarios del Chocó a lo largo de cientos de años, se pierden en medio de los cultivos desolados en los territorios afectados por la guerra[228]. En la Costa Pacífica, ante el abandono de las parcelas se echaron a perder semillas difícilmente recuperables de valiosas variedades de arroz, yuca, plátano, banano y aguacate, así como numerosos ejemplares de ganado para la alimentación y el transporte[229].

De manera particular, la pérdida de animales y cultivos por cuenta del conflicto armado y los megaproyectos agrava el empobrecimiento entre

---

224 Representantes del Jiguamiandó. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

225 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller Subregión de San Juan (Tadó).

226 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

227 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

228 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller subregión de San Juan (Tadó).

229 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

comunidades con antecedentes históricos de marginación[230], debido a que impone un modelo de economía extractiva, que les trae muy pocos beneficios al tiempo que les causa gran cantidad de perjuicios pues como lo interpretan los propios lugareños "provee la acumulación de riqueza a unos pocos y el empobrecimiento de muchos"[231].

Con frecuencia, las actividades productivas ancestrales se ven paralizadas por amenazas e intimidaciones por parte de los grupos armados[232], en especial porque muchas de ellas, como la caza y la pesca, se realizan en zonas apartadas. En el Pacífico, a consecuencia del conflicto armado y del desplazamiento muchas escuelas como las de Nabugá y La Playita, han tenido períodos en que suspenden las clases, por inasistencia de alumnos y docentes[233].

Por otra parte, la aparición regular de paquetes de narcóticos en altamar, luego de los decomisos y bombardeos por parte de la Fuerza Pública contra embarcaciones dedicadas al tráfico de dichos elementos, ha llevado a que muchas personas se ocupen en acopiarlos y revenderlos, acarreando homicidios y problemas de seguridad para las comunidades[234]. En el Pacífico chocoano, las etnias han visto avanzar la pobreza porque el conflicto armado paraliza sus actividades económicas cotidianas[235].

---

230 Comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó. Taller en Carmen del Darién (Curbaradó).

231 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller Subregión San Juan. Tadó.

232 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

233 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

234 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

235 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

2.18. Temor, inseguridad y ansiedad generalizada entre los miembros de la comunidad

Por causa del conflicto armado, el miedo se ha apoderado de los habitantes de los territorios colectivos del Chocó. El pueblo indígena Wounaan ha tenido que enfrentarse a una alta tasa de suicidio entre los y las jóvenes de sus comunidades, pues por causa de las secuelas psicológicas están perdiendo "las ganas de vivir"[236]. Las comunidades del Pacífico refieren la presencia de actores armados como uno de los factores determinantes de estados de temor y ansiedad entre sus miembros[237]. Asimismo, muchas personas tienen severos traumas psicosociales causados por la guerra que no han sido atendidos ni visibilizados adecuadamente.

2.19. Enfermedades

Si bien el departamento del Chocó presenta problemas históricos en materia de derecho a la salud, que en principio no serían directamente atribuibles a la guerra, sin duda muchos de ellos se han agravado con ocasión de la confrontación y los fenómenos que la acompañan. Con la contaminación de las aguas por la acción de las retroexcavadoras de las empresas mineras, se han presentado infecciones estomacales y dermatológicas entre los indígenas[238]. El hacinamiento en los cascos urbanos por cuenta del desplazamiento ha significado el incremento de infecciones, desnutrición, enfermedades de transmisión sexual, embarazo adolescente y problemas derivados de abortos mal practicados[239]. La desnutrición es especialmente pronunciada entre los pueblos indígenas,

---

236 Líderes de la Cabildo Mayor Indígena de la zona del Bajo Atrato del Chocó (Camizba) y de la Organización Regional Indígena Embera Waunaan. Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

237 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

238 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller subregión de San Juan (Tadó).

239 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

desarraigados en las cabeceras municipales, desatendidos por los Gobiernos locales y sin posibilidades de retomar sus prácticas productivas tradicionales, en razón de la continuidad de las hostilidades.

3. Percepciones sobre pautas de reparación para comunidades étnicas

Las comunidades étnicas que participan en el Foro Interétnico Solidaridad Chocó se encuentran bastante familiarizadas con el concepto de reparación, debido a la visibilidad del tema en la agenda de los medios de comunicación y a la reflexión colectiva que las organizaciones étnico – territoriales vienen adelantando desde hace varios años en el marco de sus procesos organizativos, en general expresados en la defensa del territorio, y en algunos casos ligado al análisis propio de la Ley 975 de 2005[240]. Comprenden la necesidad de avanzar en la reparación a nivel individual y colectivo, pero al mismo tiempo resaltan los obstáculos que ofrece para esta tarea la persistencia de las acciones de los grupos armados en los territorios[241]. Indígenas y afrodescendientes entienden la reparación en términos de la recuperación de la vigencia colectiva de los derechos: "Por reparación integral entendemos la revaloración de las comunidades en todas sus dimensiones (…) proponemos el uso de términos como restaurar, restablecer, reivindicar"[242].

3.1. Concepción propia de reparación

Las comunidades étnicas comprenden la reparación como un derecho que asiste a individuos y comunidades que demandan el remedio de

---

[240] Según versión de voceros del Consejo Comunitario Mayor del Medio San Juan, Consejo Comunitario Mayor Unión Panamericana (Cocomaupa) y Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller Subregión San Juan. Tadó. También se manifestaron en ese sentido vocales del Consejo Comunitario Local de Bebedó, de la Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y del Consejo Comunitario de Certegui. Taller Subregión de San Juan (Tadó).

[241] Ver www.fischoco.org

[242] Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

los daños cometidos tanto por actores ilegales como legales[243]. Consideran irreparable el daño que han percibido, pues como sostienen algunas de ellas "*no existe la forma de reparar de manera total los daños que causa la violencia*"[244]. Por ende, creen que las acciones enderezadas a la reparación, incluyendo las indemnizaciones, tendrán un alcance paliativo[245]; en particular, estiman imposibles de resarcir completamente las violaciones del derecho a la vida[246]. Sin embargo, defienden que la reparación debe distinguir entre daños de tipo individual y de índole colectiva, de suerte que las acciones que se inicien a este título respondan a la identidad común, al tiempo que preserven la oportunidad de reclamación individual para los miembros de la colectividad que así lo quieran[247].

Las comunidades vinculan el concepto de reparación con el campo jurídico, atribuyendo el carácter incompleto de su conocimiento en la materia a la falta de familiaridad con las herramientas legales para su consagración y exigibilidad[248]. Para ellas, los procedimientos de reclamación de la reparación deben ser simplificados y accesibles[249], y tienen que estar acompañados de apoyo psicosocial culturalmente sensible, teniendo en cuenta que tanto el conflicto armado como el enfrentarse a trámites de reclamación generan una serie de impactos

---

243 Consejo Comunitario Local de Bebedó. Taller subregión río San Juan (Tadó).

244 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

245 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

246 Voceros Consejo Comunitario Mayor del Medio San Juan, Consejo Comunitario Mayor Unión Panamericana (Cocomaupa). También se pronunciaron en ese sentido los vocales del Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

247 Voceros Consejo Comunitario Mayor del Medio San Juan, Consejo Comunitario Mayor Unión Panamericana (Cocomaupa) y Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

248 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

249 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

de tipo emocional que requieren una intervención respetuosa a las particularidades étnicas[250].

De manera muy sugestiva, algunas organizaciones sostienen que hablar en este momento de reparación es un "elemento de distracción" sobre la dramática situación humanitaria de los pueblos que habitan el Chocó y el abandono histórico del que ha sido objeto la región, en lo que llaman la "deuda social histórica" con el departamento[251]. Esta postura reta las visiones que dan por sentada la aceptación del discurso clásico de la reparación por parte de las comunidades étnicas y sugiere una lectura más comprehensiva de la noción, que vincule las acciones que intentan atender los daños de la guerra en el pasado y el presente con la necesidad de superar en el futuro la pobreza y la exclusión.

3.2. Reconocimiento y garantías de no repetición

Las comunidades del San Juan proponen que el Estado reconozca su omisión en el mandato constitucional de garantía de los derechos humanos de las comunidades y los individuos que la componen[252]. De otra parte, para sentirse reparadas exigen que el Estado "judicialice exhaustivamente a quienes han actuado como victimarios"[253] y que "desarticule todas las expresiones de la delincuencia armada paramilitar del país", lo que da cuenta del vínculo que establecen entre la reparación y la persecución penal junto con las garantías de no repetición. El concepto de reparación

---

250 Consejo Comunitario Local de Bebedó, Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller Subregión de San Juan (Tadó). También se manifestaron en ese sentido Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

251 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller Subregión de San Juan (Tadó).

252 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

253 Líderes comunitarios de la Federación de Organizaciones y Consejos Comunitarios de la cuenca del Río San Juan. Taller subregión río San Juan (Tadó).

debe ser informado por la idea de "recuperación"[254], conectada con la posibilidad de ejercer los derechos que les asisten sobre el territorio.

Comunidades del Pacífico consideran que la reparación es una oportunidad para restablecer la confianza comunitaria en las autoridades estatales, en sus palabras "para volver a creer en el Gobierno"[255]. Piden además condiciones para la libre circulación en el territorio, como lo hacían ancestralmente por ríos, caminos veredales y caños, y la restitución de las herramientas de trabajo perdidas por la guerra, pues en muchos casos constituyen todo el patrimonio de las familias[256].

En cuanto a los deberes de los perpetradores, los participantes consideran reparadora la incautación de los bienes que se encuentren en su poder[257] e insisten en su deber de asumir públicamente el carácter injusto de las violaciones[258], como un aporte a la construcción de la verdad que permita reconocer a las víctimas e identificar responsabilidades. Estiman esencial develar los móviles de las violaciones y los intereses que los secundan, pues a la par con los perjudicados, existen personas que se beneficiaron[259]. Asimismo, demandan acceso a la justicia mediante el establecimiento de sedes locales de las autoridades judiciales que sean eficientes y den solución a la problemática de las grandes distancias entre las comunidades y dichas instancias, que muchas veces impiden la presentación de denuncias[260]. Para las comunidades, se debe preservar la posibilidad

---

254 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

255 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

256 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

257 Consejo Comunitario Local de Bebedó. Taller subregión río San Juan (Tadó).

258 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

259 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

260 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién

de acudir a instancias judiciales para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en eventuales acuerdos de reparación a nivel colectivo, y se debería respetar el derecho fundamental a ser consultados de manera previa, libre e informada sobre el diseño de los programas de reparación colectiva, facilitando además mecanismos participativos de seguimiento a la implementación[261].

3.3. Resarcimiento y restitución

Los líderes de Riosucio proponen resarcimiento económico a nivel colectivo para las comunidades[262]. En el evento en que efectivamente se contemple la entrega de sumas de dinero, ya sea a título individual o colectivo, las etnias proponen la agilización del trámite de reconocimiento y pago y piden asignar en cabeza del Estado el deber de garantía de las condiciones de autonomía cultural y socioeconómica para la ejecución de los recursos, aun en los eventos en que la obligación de reparar sea satisfecha por los victimarios directos[263]. Los líderes consideran que la apropiación de fondos para la reparación debe ser suficiente para resarcir a todas las comunidades y en el evento en que los pagos sean graduales, los criterios de selección deben ser equitativos y transparentes[264]. Se pide además incautar los bienes que se encuentren en poder de los victimarios para ser usados en la tarea de reparar a las víctimas[265].

Las reglas de distribución de beneficios deben respetar la particular concepción cultural de la familia entre las etnias – que difiere de unas a otras–,

(Curbaradó, Carmen del Darién).

261 Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

262 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

263 Voceros del Consejo Comunitario Mayor del Medio San Juan, Consejo Comunitario Mayor Unión Panamericana (Cocomaupa) y Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo (Cocomacasanp). Taller subregión río San Juan (Tadó).

264 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

265 Consejo Comunitario Local de Bebedó. Taller subregión río San Juan (Tadó).

donde son usuales las relaciones de parentesco complejas, la informalidad de los vínculos, los hijos de crianza y es poco frecuente el registro de los nacimientos[266]. Opinan que el Estado debe abstenerse de utilizar las medidas de reparación como un instrumento para propiciar enfrentamientos entre organizaciones afrodescendientes e indígenas y debilitar sus acuerdos organizativos o para fines militares; de hecho, la garantía al diálogo interétnico puede llegar a ser vista como una medida dotada de sentido reparador[267]. Las formas originarias de gobierno, las autoridades tradicionales y el derecho fundamental a la consulta deben ser respetados en la concertación e implementación de las medidas de reparación, como una forma de preservar y profundizar la autonomía territorial y cultural[268].

3.4. Iniciativas productivas, educativas y de redistribución

Las etnias representadas por sus autoridades tradicionales proponen la construcción de acueductos y alcantarillado, pues muchos poblados carecen de este servicio básico y la institucionalización de fondos de inversión y desarrollo comunitario, ejecutados por las mismas comunidades. Ahora bien, para que estas medidas sean aceptadas como reparación, deben ir acompañadas del esclarecimiento histórico de las responsabilidades y de un discurso de reconocimiento del carácter injusto de la guerra y del abandono estatal[269].

La promoción de la etnoeducación puede constituir una medida de reparación, pues haría uso del potencial transformador de la formación en el mejoramiento de las condiciones de vida, a la vez que contribuiría a la pervivencia de la cultura[270]. En ese orden, las acciones en materia

---

266 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

267 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

268 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

269 Consejo Comunitario Local de Bebedó y también Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

270 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui.

educativa deben estar "aterrizadas en la realidad de la región"[271], lo que incluiría algún grado de articulación entre la infraestructura educativa y la atención psicosocial[272]. En desarrollo de dicha propuesta, piden que la política educativa a desarrollar incluya planteles accesibles de todos los niveles, incluyendo universitario[273]. Igualmente, el apoyo a esfuerzos comunitarios para proyectos productivos a nivel individual y colectivo es valorado positivamente como una forma de reparación[274], siempre y cuando cuenten con asistencia técnica suficiente que garantice su sostenibilidad y "se persiga a los responsables (de las violaciones)"[275].

Las iniciativas participativas de recuperación, conservación y aprovechamiento sustentable de especies de flora y fauna endémicas, utilizadas ancestralmente para la satisfacción de las necesidades de las comunidades, es vista como una forma de generación de ingresos que, bajo determinados supuestos, puede tener un efecto reparador; estas iniciativas pueden expresarse mediante la creación de bancos de germoplasma e iniciativas sostenibles y justas de biocomercio[276]. Por las mismas razones, el financiamiento e impulso a programas de reforestación cultural y ambientalmente sensibles podrían tener el potencial de contribuir a la recuperación de las víctimas[277]. La satisfacción de los derechos a la vivienda, el trabajo, la salud y la educación es condición previa para que las comunidades se sientan

---

271 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Jurubirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

272 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

273 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

274 Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Juribirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

275 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller Subregión de San Juan (Tadó). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

276 Consejos Comunitarios de Cupica, Río Valle y Los Delfines; Asociación de Mujeres para el Mercadeo del Pescado (Masmepez) y Asociación Brisas del Mar. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

277 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

reparadas[278], aunque también puede ser asociada a otras medidas de justicia, pues existe la sensación de que la violación histórica de estos derechos de corte social también amerita reparación[279]. Las organizaciones reconocen que la implementación y el fortalecimiento de iniciativas productivas y culturales que permitan a las comunidades retomar las prácticas propias de su identidad cultural pueden tener un efecto reparador, al tiempo que incentivan la generación de puestos de trabajo y dinamizan las economías locales al promover la demanda de bienes[280]. Las comunidades reclaman inversión social por parte del Estado[281], en general, y planes de vivienda y mejoramiento de la infraestructura hospitalaria, en particular, de nuevo, asociadas a otras medidas de justicia[282].

Los datos acopiados sugieren una vinculación entre reparación y desarrollo, frente a lo cual es relevante resaltar que los pueblos indígenas y negros no se oponen al desarrollo de la región, sólo lo comprenden de una manera estrechamente vinculada a su cultura y al propio lugar que se asignan en el mundo:

> Los pueblos indígenas sabemos cuál es la clase de desarrollo que queremos como pueblos. Nuestro desarrollo es diferente a los de kapunia (no indígenas) [,] es cuidar de nuestra riqueza, el territorio y los recursos naturales; saber vivir en ella y de ella de acuerdo a nuestra cosmovisión, es tener los bosques para mantener la medicina y conservar el conocimiento ancestral, es conservar la biodiversidad, conservar para tener oxígeno, es conservar todo el ecosistema para mantener la alimentación de nuestras comunidades. También queremos tener los espíritus de los Jaibaná para que desde allí nos protejan

278 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller subregión río San Juan (Tadó).

279 Consejos Comunitarios de Riosucio, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (Ascoba). Taller subregión Bajo Atrato y Darién (Curbaradó, Carmen del Darién).

280 Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller subregión río San Juan (Tadó).

281 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

282 Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

> como lo han hecho milenariamente para mantener la armonía y el equilibrio, la identidad cultural y proteger nuestra madre tierra[283].

3.5. Restitución de territorios

Por la centralidad del vínculo cultural e identitario entre las comunidades y el territorio, es esencial la devolución, saneamiento y titulación de las tierras despojadas, respetando las formas autóctonas de reconocimiento de la propiedad –signadas por la oralidad y el recuerdo colectivo- así como las garantías necesarias para el retorno con dignidad[284], mediante planes con veeduría comunitaria[285]. Para las comunidades es muy importante la legalización de los títulos colectivos sobre el territorio y la reversión de las acciones que socavaron tales derechos[286]. Al mismo tiempo, la reconstrucción de la infraestructura comunitaria y la recuperación de las costumbres arquitectónicas originarias, mediante un apoyo estatal que respete la autonomía cultural de las comunidades, es vista como una medida de reparación plausible y una "forma de no perder la identidad"[287]. Ahora bien, los territorios no pueden ser restituidos de cualquier forma. En muchas ocasiones, los terrenos usurpados son objeto de intervenciones que rompen el balance social y del ecosistema, y destruyen las formas propias de relacionarse con la tierra. Por ende, las tierras deben reintegrarse en condiciones iguales a las que se encontraban cuando fueron despojadas y los costos por las acciones de recuperación (reforestación, repoblamiento de especies, solución de problemas fitosanitarios, readecuación de cuencas, etc.) deben ser internalizados en los esfuerzos estatales de reparación[288].

---

[283] Consejo de Gobierno Indígena, Organización Indígena de Antioquia. Comunicado a propósito de la exploración minera de Muriel Corporation en el cerro de Careperro, ubicado en territorios colectivos de comunidades indígenas. Carmen del Darién, 18 de marzo de 2009.

[284] Asociación de Consejos Comunitarios y Asociaciones del Bajo Atrato (Ascoba) y Consejo Comunitario de Certegui. Taller subregión río San Juan (Tadó).

[285] Consejo Comunitario del Municipio de Juradó. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

[286] Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Juribirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

[287] Consejo Comunitario General de los Riscales, Consejos Comunitarios de Juribirá, Termales, Panguí, Nuquí, Joví y Coquí. Taller subregión Pacífico (Bahía Solano).

[288] Consejo Comunitario Local de Bebedó. Taller subregión río San Juan (Tadó).

4. Conclusiones

Las comunidades étnicas chocoanas perciben un vínculo estrecho entre militarización, violencia e intereses económicos sobre sus territorios, dotando de sentido a secuencias de victimización que distan mucho de ser fortuitas. Este lazo guerra-apropiación absoluta es extraño a la cultura autóctona y a las formas tradicionales de relacionarse con el territorio, en las que si bien se hace uso de los recursos que ofrece el entorno para la satisfacción de necesidades básicas, en general hay una conciencia colectiva sobre los límites de provisión y recarga del frágil ecosistema chocoano, uno de los lugares con mayor biodiversidad del planeta.

En términos generales y con algunas mutaciones debidas al narcotráfico y los desastres naturales, los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan padeciendo con intensidad los efectos del conflicto armado, en sus manifestaciones "clásicas". Así, homicidios, desplazamientos, violencia sexual, despojo y destrucción siguen siendo parte de la cotidianidad que convierte al Chocó en escenario de una guerra que ya no sorprende a nadie. Los impactos del conflicto hallados en la indagación, pueden agruparse en violaciones a derechos colectivos en estricto sentido, violaciones sistemáticas y masivas de derechos individuales de miembros de las comunidades y violaciones de derechos individuales contra líderes y autoridades tradicionales con graves repercusiones colectivas[289].

Para los participantes, las operaciones económicas de extracción marchan paralelas al deterioro progresivo del medio ambiente en la región, ante el mutismo e inoperancia de las autoridades. A grandes rasgos, las comunidades ven en la pérdida del respeto por todos los seres vivientes la secuela más significativa de la guerra sobre sus cosmovisiones, en las que suele atribuirse un carácter sagrado a múltiples manifestaciones de la vida[290].

---

[289] Díaz, Catalina, *op. cit.*, p. 15.

[290] Líderes del Consejo Comunitario del Cantón de San Pablo. Taller subregión río San Juan (Tadó).

De otro lado, es evidente que las condiciones de subsistencia de las comunidades distan mucho de los requerimientos básicos para ser consideradas dignas. Los participantes estiman que esta situación no es enteramente atribuible al conflicto armado, pues han padecido por años el "abandono estatal". Por ende, las impresiones recogidas sugieren que las comunidades sienten la necesidad de vincular las reparaciones con el desarrollo, bajo varias condiciones: que el Estado se abstenga de emplear las prestaciones para fines militares, que no las utilice para debilitar sus procesos organizativos y que evite la reducción de dicho vínculo a la simple oferta de inversión social focalizada como reparación, sin ningún puente con otras medidas de justicia. Asimismo, las medidas de reparación deben ser objeto de consulta previa, libre e informada.

Finalmente, quizás la constatación más importante consiste en apreciar que para los pueblos indígenas y las comunidades negras del Chocó, diseñar medidas de reparación adecuadas implica enfrentar varios planos históricos de injusticia: la pobreza, la exclusión étnica y la guerra. Para ello, proponen medidas de redistribución socioeconómica y de reconocimiento tanto de la identidad cultural como de la condición de víctimas. Así lo indican, de un lado, las demandas por garantía de ingresos básicos, indemnización e inversión en infraestructura, y de otro, las exigencias por respeto a la visión autóctona del desarrollo y a los derechos territoriales, así como la importancia atribuida a la judicialización de los responsables de las violaciones y a la afirmación pública de su carácter injusto.

Parte III

Evaluación de políticas públicas en Colombia

El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar

Catalina Díaz Gómez y Camilo Ernesto Bernal Sarmiento[1]

En su concepción original, el arreglo institucional de justicia transicional en Colombia privilegió el escenario judicial de los procesos penales especiales de Justicia y Paz como vía para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral. Esta decisión ha tenido unas implicaciones serias tanto para el desarrollo de los procesos penales de Justicia y Paz como para la satisfacción del derecho a la reparación de las víctimas.

Este capítulo pretende evaluar el componente de reparaciones del diseño institucional de Justicia y Paz en Colombia, a partir de la experiencia derivada del desarrollo de los procesos judiciales adelantados en virtud de la Ley 975 de 2005. Reconocemos que es muy pronto para hacer una evaluación definitiva o concluyente pues sólo en un caso se ha proferido sentencia (y de manera parcial) y las más de 1.000 solicitudes de incidentes de reparación promovidas en ausencia de una identificación de los autores o partícipes de los hechos (en virtud del artículo 42-2 de la Ley 975 de 2005) no han tenido ningún éxito. Sin embargo, estos hechos en sí mismos considerados, así como el primer fallo del Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá en el caso de Wilson Salazar Carrascal alias "El Loro" y los debates sobre la articulación de las reparaciones en los procesos penales de Justicia y Paz con el llamado programa de reparación administrativa (creado por el Decreto 1290 de 2008) constituyen evidencia preliminar muy importante sobre los aciertos y las fallas del diseño de la reparación para las víctimas de violencia política en Colombia. En este sentido,

1 Catalina Díaz es la coordinadora del área de reparaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), programa Colombia, y Camilo Bernal se desempeña como coordinador del área de Justicia de este mismo centro.

hacer una revisión de estos hechos puede ayudar a evaluar el camino recorrido hasta ahora, profundizar en los avances alcanzados y aplicar los correctivos necesarios para mejorar a futuro el proceso de reparaciones por vía judicial.

Así, con este objetivo, la primera sección del capítulo describe los rasgos del componente de reparaciones en el arreglo de Justicia y Paz en Colombia, tanto en la concepción original de la Ley 975 de 2005, como con las modificaciones que le introdujo la Corte Constitucional a través del fallo que revisó su constitucionalidad. Además, se incluyen algunas reflexiones sobre las modificaciones que se realizaron a este arreglo con la adopción por parte del Gobierno nacional del llamado programa de reparación administrativa. En la segunda sección se estudian los resultados del proceso penal especial seguido contra alias "El Loro" y el contenido del fallo de primera instancia, desde una perspectiva que articula su dimensión penal con la de reparaciones. En la sección final, a manera de conclusión, se discuten los resultados, en la práctica, de los procesos judiciales sobre el componente de reparaciones del arreglo de justicia transicional en Colombia y se señalan algunas recomendaciones prácticas derivadas de este análisis y de la experiencia internacional.

1. El componente de reparaciones en el arreglo de la Ley 975 de 2005 en Colombia: procesos penales para víctimas de violencia masiva y sistemática

Con el objeto de hacer jurídicamente posible la conclusión de la negociación con los grupos paramilitares en el país, el Congreso de la República expidió la Ley 975 de 2005, popularmente conocida como Ley de Justicia y Paz, por la cual se concede el beneficio jurídico de pena alternativa (imposición de una sanción penal definitiva entre 5 y 8 años de pena privativa de la libertad), para aquellos miembros de grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen y confiesen sus crímenes ante la justicia penal. Esta ley no circunscribe la justicia especial al juzgamiento de "los máximos responsables" o de aquellos

perpetradores responsables de "crímenes internacionales", como es usual en el derecho penal internacional[2].

Gracias a la movilización de las organizaciones nacionales de derechos humanos, asociaciones de víctimas, múltiples expresiones de la sociedad civil y a la presión de la comunidad internacional, la que terminó siendo la Ley 975 de 2005 incluyó cierto lenguaje sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, e incorporó una serie de mecanismos, procedimientos e instituciones que debían hacerlos efectivos[3]. La Ley 975 reconoció el derecho de las víctimas individuales y colectivas a la reparación integral y adoptó un catálogo de medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición incorporando algunos de los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos al respecto.

La Ley 975 estableció el proceso penal especial de Justicia y Paz como el escenario natural para que las víctimas soliciten la reparación de los daños causados por la conducta criminal de los perpetradores. En cuanto a la posible creación de programas administrativos de reparaciones, la ley sólo prevé que el Gobierno, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), debe implementar un programa administrativo de reparación colectiva (artículo 49, Ley 975). Es decir, no se pensó, en el diseño original, en crear un programa masivo y por vías administrativas para la reparación individual.

---

[2] Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Iniciativas de persecución penal". En: Reed Hurtado, Michael (Ed.) *Judicialización de crímenes de sistema. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, 2008. (Traducción no oficial del documento original: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States, Prosecution Initiatives, HR/PUB/06/4).

[3] Véase Catalina Díaz, "Challenging Impunity from Below: the Contested Ownership of Transitional Justice in Colombia", en *Transitional Justice from Below: Grassroots activism and the struggle for change*. Kieran McEvoy and Lorna McGregor (eds.), Oxford, UK: Hart Publishing, 2008.

La ley estableció dos rutas a través de las cuales las víctimas pueden participar en el proceso penal para hacer valer sus pretensiones de reparación: de un lado, el incidente de reparación para las víctimas en cuyos casos se identifica al perpetrador individual, y, de otro, el incidente de reparación para aquellas en cuyos casos no es posible identificar al responsable individual. Atendiendo los argumentos de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de expertos internacionales sobre el impacto que la impunidad histórica de las violaciones a los derechos humanos en el país tiene sobre la posibilidad de obtener reparación (si esta se liga a la responsabilidad penal individual), la ley permitió que las víctimas de aquellos crímenes en los que no se hubiera podido individualizar al perpetrador pudieran, en todo caso, reclamar reparación. Para ello, deben demostrar el daño y el nexo causal del hecho con la actividad del grupo armado ilegal beneficiario de la Ley 975 (artículo 42, inciso 2).

Sin embargo, hasta ahora los incidentes de reparación sin responsable individual identificado no han tenido ningún éxito. La Sala de Conocimiento de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en una línea jurisprudencial reiterada y avalada en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha considerado que algunos supuestos para la apertura de estos incidentes extraordinarios de reparación no han sido cumplidos por los peticionarios[4].

---

[4] De acuerdo con la línea jurisprudencial establecida por la Sala de Justicia y Paz, las solicitudes de apertura del incidente no cumplen, en términos generales, con uno o varios de los siguientes requisitos legales: la acreditación del daño; la demostración de la calidad de víctima; la demostración del nexo causal entre el daño y las actividades del grupo ilegal desmovilizado beneficiario de la Ley 975 de 2005; la acusación, la aceptación de cargos o la sentencia condenatoria de alguno de los miembros del grupo armado responsable, sin que sea necesario la identificación del autor material; y la demostración de que se trata de un grupo ilegal beneficiario de la Ley 975 de 2005, esto es, desmovilizado y con el firme propósito de contribuir a la paz nacional. Es claro que la Sala de Justicia y Paz del Tribunal continúa aplicando con todo rigor la línea jurisprudencial mayoritaria respaldada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto véase Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrada Ponente: María del Rosario González de Lemos, Aprobado Acta No. 253. Bogotá, 11 de diciembre de 2007.

De acuerdo con la ley, la víctima directamente, a través de su representante o del Ministerio Público tiene el derecho de promover el incidente de reparación integral en la misma audiencia en la que la sala del tribunal declare la legalidad de la aceptación de cargos (artículo 23)[5]. En audiencia pública, la víctima expresará qué tipo de reparación pretende e indicará las pruebas que hará valer para fundamentar sus pretensiones. El tribunal invitará a las partes a conciliar y si no lo desean o no llegan a ningún acuerdo, fallará conforme a lo que se logre probar. Este incidente sigue de cerca el procedimiento previsto dentro de un proceso ordinario del sistema penal acusatorio colombiano[6]. Los incidentes de reparación sin responsable individual identificado deben promoverse en la misma oportunidad que los incidentes ordinarios; el resto del trámite no es muy claro, pues la Ley 975 no lo regula expresamente y todos los incidentes promovidos hasta ahora han sido o inadmitidos o rechazados.

El tribunal deberá proferir una sentencia en la cual se establezcan la pena principal y las accesorias, la pena alternativa, los compromisos de comportamiento del condenado, las obligaciones de reparación moral y económica a las víctimas y la extinción del dominio de los bienes que se destinarán a la reparación (artículo 24). Las compensaciones económicas que dicten los tribunales deberán ser liquidadas y pagadas con cargo al Fondo para la Reparación de las Víctimas, por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), cuyo director es el ordenador del gasto del Fondo.

El Gobierno nacional y eventualmente la cooperación internacional contribuirán al Fondo para la Reparación de las Víctimas, además de los bienes que sean entregados por los perpetradores (artículo 54). A la

---

5 En el artículo 23 se señala que el fiscal del caso o el delegado del Ministerio Público a instancia de la víctima también pueden solicitar la apertura del incidente de reparación integral.

6 Las diferencias son dos, principalmente: 1) en el proceso de Justicia y Paz se prevé una única oportunidad para conciliar, y 2) en este proceso el incidente se resuelve antes de la sentencia condenatoria. Al respecto, véanse los artículos 102- 105 de la Ley 906 de 2004.

fecha, este fondo está integrado, en su mayoría, por los bienes muebles e inmuebles entregados por algunos comandantes paramilitares en su desmovilización colectiva, así como por otros pocos entregados por desmovilizados individuales[7].

Originalmente (antes del fallo de la Corte Constitucional), la Ley 975 preveía que quienes tenían el "deber general de reparar" eran los miembros de los grupos armados que fueran condenados por sentencia judicial en el proceso penal de Justicia y Paz. Además, de acuerdo con la formulación original, las personas condenadas sólo estaban obligadas por la ley a la reparación con los bienes producto de sus actividades ilícitas que tuvieran que devolverle al Estado. En ninguna parte establecía la ley que el perpetrador debía responder con todo su patrimonio –integrado por bienes lícitos e ilícitos– a la condena en perjuicios que le impusiera el tribunal. Así, a pesar de que la ley le atribuía al perpetrador "el deber general de reparar", lo eximía de la obligación de pagar con su patrimonio "lícito" la condena en perjuicios que ordenara el tribunal.

Adicionalmente, la Ley 975 partía del presupuesto de que el perpetrador devolvería voluntariamente los bienes que hubiera adquirido de manera ilegal. Tanto en las normas sobre requisitos de elegibilidad (artículo 11.5) y en aquella que regula la realización de versión libre (artículo 17), así como en la norma sobre actos de reparación (artículo 44), se establecía que el desmovilizado entregaría los bienes "si los tuviera" o "cuando se disponga de ellos". No obstante, la ley no contemplaba incentivos suficientes para la devolución de los bienes adquiridos de manera ilegal: el acceso a los beneficios judiciales no se condicionaba a la devolución efectiva de los bienes adquiridos ilegalmente ni a la contribución eficaz a la justicia para ubicar dichos bienes o a las personas a cuyo título figurasen.

---

[7] Las 62 actas de recepción de bienes entregados al fondo están disponibles en: http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=455&conID=1667

Con su histórico fallo sobre la Ley 975 (Sentencia C-370 de 2006[8]), la Corte Constitucional contribuyó a hacer realidad el derecho a la reparación dentro de los procesos penales de Justicia y Paz, al menos desde el punto de vista jurídico. El tribunal estableció que quienes fueran condenados en estos procesos penales no sólo debían devolver aquellos bienes que hubieran adquirido de manera ilícita, sino también que las decisiones judiciales de reparación podían comprometer sus bienes lícitos. Además, la Corte le atribuyó al Estado el deber de concurrir a la reparación –a partir de la noción de responsabilidad subsidiaria– cuando los bienes del perpetrador y del bloque al cual pertenecía, no fueran suficientes. Esta disposición era fundamental para que las decisiones de los tribunales de Justicia y Paz en materia de reparación no se quedaran en el papel.

Ahora bien, lo que no se consideró cuando se discutió la Ley 975 en el Congreso de la República fue si los procesos penales de Justicia y Paz podrían constituirse en el escenario adecuado para satisfacer el derecho a la reparación de las cientos de miles de víctimas y familiares que ha dejado la violencia política y el conflicto armado interno en Colombia. Esto es, si estas víctimas podrían acceder a una reparación "pronta, adecuada y efectiva", como lo establecen los conjuntos de principios internacionales adoptados por las Naciones Unidas[9], en el marco del proceso penal especial de Justicia y Paz.

La evidencia que resulta de la implementación de la ley durante los primeros cuatro años es que si bien la Fiscalía General de la Nación ha sido capaz de registrar en su base de datos a más de 230.000 víctimas y de ellas más de 27.000 han participado en alguna diligencia

---

8 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-370/06. Magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinoza, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

9 Naciones Unidas. *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*. Doc. E/CN.4/2002/62, 18 de enero de 2002.

de versión libre[10], a la fecha de redacción de este capítulo sólo en un caso se ha llegado a concluir el incidente de reparación y a dictar sentencia. Si el sistema conservara este ritmo de trabajo, le tomaría varias décadas reparar a las víctimas que son parte en los procesos judiciales de justicia y paz.

En este contexto, varias instituciones internacionales y locales –entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)– propusieron la creación de un programa masivo de reparaciones, que operara por vía administrativa, para liberar a las víctimas de la carga de perseguir judicialmente a los perpetradores como única alternativa para su reparación, en el diseño de la Ley 975. El Gobierno nacional acogió los argumentos de la CNRR y otros, y sometió la propuesta a una serie de sesiones de consulta social.

Así, casi tres años después de haber sido expedida la Ley 975, el 22 de abril de 2008, el Presidente de la República sancionó el Decreto 1290, por el cual creó un "programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley". En la cartilla oficial donde se publicó el decreto, el Gobierno explicó que, de acuerdo con la Ley de Justicia y Paz, los responsables de las violaciones son los victimarios, pero el Estado "no puede ser indiferente frente al drama de las víctimas"[11]. De hecho, dentro de los "considerandos" se invocó expresamente el principio internacional según el cual "cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir con sus obligaciones, los Estados deben esforzarse por resarcir a las víctimas"[12].

---

[10] Según información de la jefatura de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, actualizada a 15 de julio de 2009.

[11] Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. *Cartilla Informativa-Programa de Reparación por vía administrativa, Preguntas frecuentes de las víctimas en las más de 10 Consultas Sociales en todo el país*, abril de 2008, p. 7.

[12] Naciones Unidas. *op.cit.*

Con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas, el programa establece una "indemnización solidaria" para los familiares de las personas asesinadas y sometidas a desaparición forzada y para las víctimas de secuestro, lesiones personales y psicológicas, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual, el reclutamiento ilegal de menores y el desplazamiento forzado (artículo 5 del decreto 1290 de 2008). El monto de la "indemnización solidaria" va desde 27 salarios mínimos mensuales legales (12 millones, 400 mil pesos, equivalentes a 6.000 dólares[13]) en la forma de un subsidio de vivienda para las víctimas de desplazamiento forzado, hasta 40 salarios mínimos mensuales legales (19 millones 800 mil pesos, equivalentes a 9.700 dólares[14]) para las víctimas de secuestro y lesiones que generen incapacidad permanente y para los familiares de personas asesinadas y desaparecidas. En el decreto se le asignó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) la obligación de expedir un documento para establecer y especificar las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (artículo 18).

Sin embargo, la expedición del decreto no ha solucionado los problemas antes mencionados. Hay razones para pensar que el programa de reparación administrativa va a corresponder simplemente a una extensión (a víctimas de algunos otros crímenes) del programa de ayuda humanitaria por muerte que ha venido ejecutando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (antes Red de Solidaridad Social) desde hace más de 10 años, con base en la Ley 418 de 1997[15]. Pues el *programa de reparación* no se ha concebido como la respuesta del Estado a la responsabilidad que le cabe en las violaciones a los derechos humanos de aquellas personas a quienes se pretende reparar, sino como una expresión de la solidaridad estatal con personas que sufren. El título

---

13 Con base en el valor del salario mínimo mensual legal vigente para el 2009 y la tasa representativa del mercado para el 31 de julio de 2009.

14 *Ibid.*

15 Para un estudio detallado del desarrollo histórico-normativo de la prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia ver el capítulo de Carlos H. Lozano en este mismo volumen, "Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia. Un estudio normativo".

jurídico, la agencia estatal que ejecuta el programa, los rasgos fundamentales del procedimiento y la falta de relación de la "indemnización solidaria" con medidas de reconocimiento, satisfacción y reparación simbólica son iguales en los programas de ayuda humanitaria y en el programa de reparación.

Asimismo, la relación del programa de reparación administrativa con la pretensión de obtener reparación a través de los procesos penales de Justicia y Paz quedó expresada de forma ambigua en el texto del decreto. El artículo 11 dispone que el reconocimiento de reparación administrativa no excluye aquellas medidas "que sólo fuere posible tramitar por la vía judicial, de modo que la víctima podrá acudir para estos efectos ante la autoridad judicial respectiva". Una norma mucho más clara, denominada principio de "reparación por vía judicial", que expresamente establecía que la aceptación de las medidas de reparación administrativa no implicaba la renuncia al derecho de acudir a la reparación por vía judicial, fue eliminada a última hora del texto del decreto.

Por ello, el problema sobre cómo articular la reparación administrativa con la reparación judicial sigue latente, lo cual se evidenció en el trámite del proyecto de ley para adoptar un estatuto de víctimas. Allí, el Gobierno propuso desde cerrar la vía judicial para los beneficiarios de reparación administrativa hasta hacer obligatorios los montos del Decreto 1290 para los tribunales judiciales[16]. Los esfuerzos del Gobierno por restringir la coexistencia de la reparación administrativa con la competencia de los tribunales de Justicia y Paz parecen obedecer en últimas a preocupaciones fiscales. Pues el Estado asumiría con cargo a sus recursos fiscales tanto la reparación administrativa, como la compensación económica ordenada por los tribunales de Justicia y Paz cuando ni los bienes del perpetrador ni los del bloque, frente o grupo al que pertenecía sean suficientes para cubrir la reparación. Así las cosas,

---

[16] Véase al respecto el capítulo a cargo de Nelson Camilo Sánchez en la tercera parte de este libro, "¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del estatuto de víctimas en Colombia".

la discusión en el marco del proyecto de ley de víctimas hace pensar que para el Gobierno no era suficiente que se descontara el monto de la reparación administrativa de la indemnización que llegara a ordenar el tribunal de Justicia y Paz.

Esta posición contraviene las advertencias de un documento producido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, denominado *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de Reparaciones,* según el cual debe haber una presunción fuerte en favor de respetar el derecho a acceder a los tribunales judiciales. En dicho documento, se explica cuándo sería razonable restringir la vía judicial como mecanismo para satisfacer el derecho a la reparación de las víctimas. Se afirma que una vez el Estado ha hecho un esfuerzo de buena fe para crear un programa administrativo que facilite el acceso de las víctimas a medidas de reparación, es razonable que dicho Estado busque dotar de suficiente estabilidad al programa, requiriendo que aquellas víctimas que acceden a los beneficios administrativos no persistan en sus demandas o no demanden posteriormente al Estado. Sólo cuando se trata de un programa administrativo de reparación genuino, legítimo y de buena fe es razonable examinar si la presunción en favor de conservar abierta la vía judicial, cede ante la pretensión de estabilidad del programa administrativo. Una rápida evaluación del caso colombiano permite concluir que las condiciones mencionadas por el documento de Naciones Unidas no se cumplen en el país. Veamos.

El primer presupuesto necesario de la legitimidad de la limitación de la vía judicial es la asunción por parte del Estado de su responsabilidad en las violaciones que pretende reparar. Se trata de un requisito *sine qua non*. Justamente, la legitimidad de cerrar las puertas a las demandas futuras o en curso contra el Estado reside en que el Estado reconoce de buena fe su cuota de responsabilidad en los hechos violatorios y, por ello, decide crear un programa administrativo que facilite el acceso de las víctimas a la reparación. Una reparación concedida sin reconocimiento de responsabilidad, es una contradicción en los términos, y por ello equivale a un gesto de mera liberalidad no de reparación.

El segundo requisito fundamental de la legitimidad de un programa de reparación tiene que ver con la coherencia que éste guarda con las demás medidas de justicia: el esclarecimiento de la verdad, la atribución de responsabilidad y las reformas institucionales para la no repetición de las violaciones a los derechos humanos. En el caso colombiano es una mala señal para la coherencia de la reparación con la verdad y la justicia, el que el Gobierno haya privilegiado la persecución penal de los delitos de narcotráfico en los Estados Unidos frente al establecimiento de responsabilidad en crímenes de lesa humanidad y de guerra en Colombia, cuando optó por entregar a la justicia norteamericana a 17 desmovilizados (la mayoría de ellos comandantes de estructuras paramilitares) postulados a la Ley de Justicia y Paz.

El tercer requisito fundamental tiene que ver con la inclusión y amplitud del universo de víctimas y de beneficiarios, y con la adecuación de las medidas de reparación a las violaciones sufridas por las víctimas. La participación de las víctimas también es crucial para determinar la legitimidad del programa.

Así pues, en Colombia estamos aún bastante lejos de poder descartar la presunción en favor de la conservación de las vías judiciales, tal como lo explica el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pues el "programa de reparación individual por vía administrativa" no responde al reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado y más bien intenta extender el programa de ayuda humanitaria por muerte que ha existido de tiempo atrás para las víctimas de grupos armados ilegales.

En suma, en el marco del arreglo de justicia transicional en Colombia, las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tienen, además de las vías ordinarias, dos caminos paralelos para intentar la reparación: el incidente de reparación integral dentro de los procesos penales especiales de Justicia y Paz y el "programa administrativo de reparación individual" creado por decreto presidencial. La primera vía tiene, a su vez, dos posibilidades: el trámite del incidente de reparación cuando se ha podido identificar el responsable individual, y el trámite del incidente

cuando a pesar de no contarse con responsable individual identificado, se puede demostrar el nexo causal del daño con la actividad del bloque o frente de un grupo armado ilegal beneficiario de la Ley 975.

Para concluir esta sección, podemos identificar tres rasgos fundamentales del componente de reparación del arreglo de justicia transicional en Colombia: i) la atribución al proceso penal especial de Justicia y Paz de la función de hacer efectivo el derecho a la reparación integral de la víctimas, vinculándolo con la responsabilidad penal del perpetrador individual o de alguno de los miembros del frente, bloque o grupo responsable; ii) la coexistencia del escenario judicial especial para obtener reparación (procesos penales de Justicia y Paz) con un llamado programa administrativo de reparación individual; iii) la participación del Estado tanto en respaldar las órdenes judiciales de reparación de los tribunales de Justicia y Paz (cuando los bienes del responsable individual o del grupo no sean suficientes) como en financiar el programa administrativo.

En la sección siguiente examinamos, a partir del primer y único fallo de un tribunal de Justicia y Paz con que se cuenta a la fecha, cómo ha funcionado este arreglo en la práctica.

2. La práctica de la reparación en el proceso penal de justicia y paz: una mirada al caso de Wilson Salazar Carrascal alias "El Loro"

El 19 de marzo de 2009 la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá profirió sentencia de primera instancia en contra de Salazar Carrascal condenándolo a la pena principal de 38 años y nueve meses de prisión, al hallarlo responsable de cometer los delitos de homicidio agravado en concurso homogéneo y sucesivo[17],

[17] El tribunal condenó a Salazar Carrascal por el homicidio de Luis Alberto Piña Jiménez, un campesino del Cesar, y de Aida Cecilia Lasso, entonces candidata a la Alcaldía municipal de San Alberto (Cesar) y de su hija, la niña Sindy Paola Rondón, quien salió en defensa de su madre. Existe condena por el primer hecho en la jurisdicción ordinaria en contra de Wilson Salazar consistente en 19 años de prisión como coautor de los delitos de homicidio y porte ilegal de armas. Así mismo fue condenado en perjuicios a la suma de 500 salarios mínimos legales

extorsión y falsedad material en documentos públicos. La justicia impuso a Salazar Carrascal la pena alternativa de cinco años y ocho meses de privación de la libertad, lo inhabilitó para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo lapso, le ordenó tomar no menos de 500 horas de estudio y formación en derechos humanos, y, además, a someterse a un tratamiento psicológico para su readaptación y resocialización[18]. Esta primera sentencia de carácter parcial fue consecuencia de la adopción de una formulación parcial de cargos (acusación) en contra de alias "El Loro"[19].

En materia de reparaciones, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá estudió las pretensiones de los representantes de las víctimas y ordenó una serie de medidas no sólo de compensación económica sino de rehabilitación, de "satisfacción asistencial", y de satisfacción y reparación simbólica. El tribunal se separó de las reglas de reparación del daño establecidas en el Código Penal, fue más allá de los precedentes existentes en la jurisprudencia penal sobre reparación, aplicó normas y criterios provenientes de la jurisprudencia contenciosa administrativa y demostró creatividad para formular medidas distintas a la indemnización de perjuicios. Como se examinará en detalle abajo, el tribunal redujo en un 50 por ciento los montos de la compensación económica correspondiente, adoptando a su juicio una "actuación mesurada y razonable" frente

mensuales vigentes. En relación con el segundo hecho, la justicia ordinaria ya había condenado a Juan Francisco Prada Márquez, antiguo comandante del frente Héctor Julio Peinado Becerra del Bloque Norte de las AUC.

18 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia de 19 de marzo de 2009, radicado 11001600253200680526. Magistrado ponente Eduardo Castellanos Rosso.

19 Dentro de este proceso caracterizado por su accidentalidad, el fiscal omitió imputarle a Wilson Salazar Carrascal el delito de concierto para delinquir agravado cometido por el postulado. Para remediar tan gran grave omisión, la Corte Suprema de Justicia en el auto No 29560, adoptó una *"decisión modulada"*, la cual no declaró nulo todo lo actuado en el proceso, sino que ordenó que por cuerda paralela y subsiguiente se formulara la imputación relativa al concierto para delinquir agravado, y las otras atribuciones que surgieran de las indagaciones sobre los daños colectivamente causados por la organización durante y con ocasión de la militancia del postulado. Este es el origen de la doctrina de formulación parcial de cargos.

a la magnitud del reto de reparaciones que debía afrontar el proceso de Justicia y Paz.

Además de las órdenes específicas en materia de reparación material y simbólica, el texto de la sentencia, en sí mismo considerado, merece un análisis desde la perspectiva de reparación. De hecho, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es constante al afirmar que el fallo puede considerarse como una medida de reparación[20]. Las sentencias judiciales que establecen responsabilidad penal, especialmente en contextos de violaciones masivas y sistemáticas, pueden constituirse en importantes instrumentos que además de establecer la verdad sobre los hechos, restituyan la dignidad de las víctimas y se conviertan en herramientas pedagógicas para una conversación pública sobre el pasado. Los fallos deben sentar con autoridad la nueva versión de la historia que reivindica el nombre, la honra y la dignidad de las víctimas, y cumplen una función determinante para descartar versiones justificativas, negacionistas o revisionistas de los crímenes.

A continuación analizaremos la sentencia en el caso de Salazar Carrascal en ambos sentidos: primero, el texto del fallo en sí mismo como una medida de reparación; segundo, las órdenes específicas del tribunal sobre compensación económica, medidas de rehabilitación, "medidas de satisfacción asistencial", y medidas de satisfacción y reparación simbólica.

2.1. El fallo del tribunal como una medida de reparación: una oportunidad perdida

Se discutirán tres puntos relacionados: por una parte, la posibilidad desaprovechada por el tribunal para identificar los delitos cometidos como crímenes de sistema; por otra parte, el efecto revictimizante que puede tener un lenguaje que resalte las motivaciones ideológicas de los

---

[20] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs Colombia*. Sentencia del 11 de mayo de 2007, párr. 54. En igual sentido véase: *Caso La Cantuta*, párr. 57; *Caso Vargas Areco,* párr. 66; *Caso Goiburú y otros*, párr. 53; y *Caso Servellón García y otros*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 78.

perpetradores, y, finalmente, la falta de esclarecimiento de la verdad que generó la práctica de este proceso.

La sentencia no permite identificar los crímenes de sistema cometidos por el frente Héctor Julio Peinado Becerra

Uno de los objetivos que debe cumplir el Estado en la implementación de la Ley 975 de 2005, de acuerdo con el principio rector establecido en su artículo 6, es el siguiente:

> realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al margen de la Ley; asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones.

Para hacer efectivo el derecho de las víctimas y de toda la sociedad a la verdad, la "investigación efectiva" en el marco de los procesos penales de Justicia y Paz debe esclarecer y dar cuenta de las estructuras criminales complejas que hicieron posibles las violaciones. Así lo reconoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos al estudiar la Ley 975 en dos casos sometidos a su competencia:

> [e]s preciso que se esclarezcan (…) la existencia de estructuras criminales complejas y sus conexiones que hicieron posible las violaciones (…) La satisfacción de la dimensión colectiva del derecho a la verdad exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades[21].

---

[21] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de La Rochela vs. Colombia*, *op. cit.* . En un sentido similar, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Mapiripán vs. Colombia*, Serie C., No. 134, Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

Este complejo mandato de persecución penal implica la identificación de los patrones de generalidad o sistematicidad de las conductas punibles que fueron cometidas por los grupos armados organizados al margen de la ley que se han desmovilizado, esto es, la posible realización de crímenes de sistema[22]. Para alcanzar este fin no es suficiente el análisis y la determinación de responsabilidad individual sobre cada una de las conductas delictivas consideradas, sino que es necesario identificar el funcionamiento y *modus operandi* de todo el aparato organizado de poder que permitió, promovió y ejecutó las violaciones a gran escala de los derechos humanos de los ciudadanos que fueron cometidas en el territorio nacional.

Cuando se trata de crímenes de sistema, el objetivo de una iniciativa de persecución penal no es sólo esclarecer hechos aislados, sino también determinar el "continuo de poder" entre determinadores y seguidores. Así como hacer explícitas las políticas, prácticas y contextos que determinaron (o facilitaron) la perpetración de crímenes de manera sistemática o generalizada. La tarea del aparato de investigación y juzgamiento no es "sencillamente describir la comisión del acto criminal, sino la de elucidar la operación de los elementos de la maquinaria criminal"[23]. Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido:

[22] El crimen de sistema es una manifestación de criminalidad organizada y de macrocriminalidad que se caracteriza principalmente por: 1) ser perpetrado por organizaciones oficiales o no oficiales, en los que intervienen personas que eran, o son todavía, política, militar o económicamente poderosas; 2) contar con una división de labores entre los planificadores y los ejecutores, además de arreglos en cuanto a la estructura y la implementación, lo que hace difícil establecer las conexiones entre estos dos niveles; 3) afectar a un gran número de víctimas (generalidad); 4) presentar serias dificultades en su judicialización dada la escala y el contexto de los crímenes lo que hace que las investigaciones sean más difíciles en términos logísticos; 5) hacer parte de un ataque sistemático, representado en un plan o política, expreso o tácito en contra de la población civil protegida por el derecho internacional. Véase: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op cit.*, p. 32.

[23] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *ibid*, p. 32

> […] Una debida diligencia en los procesos investigativos requiere que éstos tomen en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto y las circunstancias en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, en seguimiento de todas las líneas lógicas de investigación. Las autoridades judiciales deben intentar como mínimo, inter alia: a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con los hechos; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones; d) determinar la causa, forma, lugar y momento en que se produjo el ilícito, así como cualquier patrón o práctica que lo pueda haber causado; y e) en caso de fallecimientos, distinguir entre muerte natural, accidental, suicidio y homicidio[24].

En presencia de aparatos organizados de poder, la administración de justicia penal debe, no sólo, establecer la estructura formal del acto y los modos de participación y responsabilidad criminal individual, sino también, establecer elementos que permitan comprender la naturaleza final e instrumental de los actos. En casos de criminalidad masiva y sistemática, es imprescindible el establecimiento de patrones[25] ligados a comportamientos personales e institucionales que ilustren la manera cómo se ejerció (o se sigue ejerciendo) la violencia.

Igualmente, se deben considerar contextos y prácticas facilitadoras de los hechos y perseguir, consecuentemente, aquellas prácticas de las cuales se puedan desprender responsabilidades inmediatas o mediatas, incluyendo aquellas involucradas en la tolerancia de los hechos y en su posterior ocultamiento. Aunque no sea práctica usual de los

---

[24] Corte Interamericana de Derechos Humanos .*Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 106.

[25] Un "patrón" se refiere a una serie de eventos que, debido a su frecuencia, ubicación espacial y naturaleza, implican algún grado de planificación y de control centralizado. La utilización de los patrones ayuda a comprobar si un crimen en particular fue parte de un proceso planificado. Las inferencias jurídicas que se puedan derivar del análisis de patrones en la evidencia dependerán de los hechos. La reconstrucción de los patrones puede ayudar a establecer un marco bajo el cual se puede inferir que los "hombres de atrás" sabían o tenían razones para conocer que los hechos estaban aconteciendo o que era probable que acontecieran y fallaron en su deber de prevenirlos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p.32.

administradores de justicia penal en Colombia, en este tipo de casos debe indagarse y considerarse el fondo ideológico que facilitó que los hechos atroces fueran perpetrados. La indagación sobre la motivación y la justificación de los hechos atroces puede permitir la sanción judicial –tratándose de clasificaciones o razones constitucionalmente prohibidas – y la sanción ética y colectiva de la racionalidad criminal y los intereses dominantes sostenidos por la violencia.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia de Justicia y Paz no ha sido ajena a la definición de crimen de sistema y a la exigencia de su judicialización. Con ponencia del magistrado Augusto Ibáñez[26] la Corte estableció, de manera concordante con el artículo 337 del Código de Procedimiento Penal, los requisitos que debería contener el escrito de acusación presentado por la Fiscalía[27]. La

[26] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación de Penal, *Auto de 28 de mayo de 2008*, Radicado. 29560, Magistrado ponente Augusto Ibáñez

[27] Los requisitos son: 1. La identificación y descripción del grupo armado al margen de la ley, el grupo de autodefensa o de guerrilla, que decidió desmovilizarse –cuándo, dónde, y *contribuir decisivamente a la reconciliación nacional,* de acuerdo con el art. 1º, inciso 2º y artículo 2º inciso 1º de la Ley 975 de 2005. 2. La individualización del desmovilizado, incluyendo su nombre, los datos que sirven para identificarlo, su domicilio, la fecha en que ingresó al grupo armado al margen de la ley, las zonas, regiones o localidades donde ejerció la militancia, las funciones que desempeñó, quiénes fueron sus superiores y quiénes sus subalternos. 3. Una relación clara y sucinta de cada uno de los hechos jurídicamente relevantes que se imputen directamente al desmovilizado, con indicación de las razones de la comisión delictiva y explicación clara del por qué se reputan cometidos *durante y con ocasión* de la militancia del desmovilizado en el grupo armado al margen de la ley. 4. Una relación clara y sucinta de los daños que la organización armada al margen de la ley colectivamente haya causado, circunscritos a los cometidos dentro del marco temporal y espacial -áreas, zonas, localidades o regiones- en donde el desmovilizado desarrolló su militancia, con identificación puntual de cada una de las víctimas. 5. La relación de los bienes y recursos afectados con fines de reparación y de los entregados por la organización en el acto de desmovilización. 6. La relación de los medios de convicción que permitan inferir razonadamente que cada uno de los hechos causados individual y colectivamente, ocurrieron *durante y con ocasión* de la militancia del desmovilizado en cuestión, con indicación de los testimonios, peritaciones, inspecciones y demás medios de prueba que indiquen la materialidad de las infracciones imputadas. 7. La identificación y lugar de citación del abogado de confianza o, en su defecto, del que le designe el Sistema Nacional de Defensoría Pública. 8. En relación con los numerales 3 y 4 se deberá especificar, con miras a la sentencia y la adecuación típica, si se trató de hechos sistemáticos, generalizados

Corte advirtió que debía adelantarse una investigación seria y eficaz, tendiente a identificar patrones de sistematicidad y generalidad.

En esa oportunidad –y dentro del mismo proceso seguido contra Wilson Salazar Carrascal- la Corte le recordó a la Fiscalía su obligación legal (Ley 975 de 2005, artículo 15) de investigar los daños individuales y colectivos ocurridos con ocasión y durante la militancia del desmovilizado en el grupo armado ilegal. En esa decisión la Corte advirtió que "resulta insuficiente limitar la instrucción a los hechos confesados y a los daños individualmente causados por el procesado", razón por la cual insiste en que en el programa metodológico se organice una investigación que permita "ir más allá de los umbrales de las imputaciones estrictamente individuales".

De igual manera, la Corte reiteró la obligación de la Fiscalía de adelantar una investigación y un programa metodológico amplio, riguroso y dentro de un plazo razonable, que le permita afirmar con precisión la ocurrencia de crímenes bajo el derecho internacional; así como la organización jerárquica y funcional de cada uno de los integrantes del grupo armado relacionados con los mismos. De esta forma, la Sala de Casación Penal estableció la necesidad de que el órgano investigador diseñara e implementara una estrategia de persecución penal integral de crímenes de sistema que le permitiera lograr una mayor eficacia y calidad en sus investigaciones, identificando el carácter generalizado o sistemático de los hechos, ya que en las condiciones en las que fue presentada la acusación en el caso de Wilson Salazar Carrascal, declararía su invalidez.

Analizando el contenido de la sentencia a la luz de las consideraciones anteriores es posible advertir que este fallo no permite identificar los patrones de actuación criminal del frente Héctor Julio Peinado Becerra ni la responsabilidad de sus comandantes principales. Los hechos por

o si se trató de acciones ocurridas en combate, diferenciando las condiciones de género, edad y cualificación del daño sufrido por cada una de las víctimas.

los que se acusó y condenó al postulado (dos homicidios, una extorsión y una falsedad material en documento público) se presentan como hechos inconexos, sin ninguna relación entre sí.

A pesar de que en la parte resolutiva se declara que "el frente Héctor Julio Peinado Becerra de las AUC es responsable de estos hechos y Wilson Salazar Carrascal autor material de los mismos", no se pretende atribuir ninguna responsabilidad adicional al resto de individuos involucrados en la realización de los delitos. Aún cuando de las sentencias proferidas en la jurisdicción ordinaria sobre los mismos hechos se evidencian claramente los nexos entre las actividades delincuenciales de los paramilitares, las órdenes de exterminio de candidatos opositores al proyecto paramilitar y las actividades políticas de ciertos sectores de la región[28]. Lo mismo puede decirse de la tolerancia, aquiescencia y connivencia de los agentes del Estado que tenían a su cargo el control del orden público en los departamentos del Cesar y de Norte de Santander donde el accionar del frente permaneció inmune por más de doce años en medio de una zona controlada militar y policialmente, debido a la constante alteración de orden público. Si bien esta situación es una consecuencia directa del carácter deficitario de la investigación aportada por la Fiscalía, la Sala de Conocimiento debió advertir expresamente este obstáculo en la redacción de la sentencia.

[28] Ver Juzgado Penal del Circuito Especializado de Valledupar, *Sentencia de 31 de marzo de 2005*, radicado 2003 – 0211-00, en la que se condenó a Daniel Tolosa Contreras alias "El Cura" y Rodolfo Pradilla García alias "El Tuerto" por el homicidio de Aida Cecilia Lasso Gemade y por concierto para delinquir agravado; Juzgado Penal del Circuito Especializado de Valledupar, *Sentencia de 12 de enero de 2006*, en la que se condenó Javier Zarate Ariza, Gerardo Jaimes Ortega y Juan Francisco Prada Márquez alias "Juancho Prada" por el homicidio de Aida Cecilia Lasso Gemade y por concierto para delinquir agravado; Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar, Sala Penal, *Sentencia de 6 de marzo de 2007*. Magistrado ponente Rafael Diaz Meza, que confirma la sentencia en contra de Daniel Tolosa Contreras alias "El Cura" y Rodolfo Pradilla García alias "El Tuerto" por el homicidio de Aida Cecilia Lasso Gemade y por concierto para delinquir agravado; Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar, Sala Penal, *Sentencia de 17 de abril de 2007*. Magistrado ponente Rafael Díaz Meza, que confirma la sentencia en Javier Zarate Ariza, Gerardo Jaimes Ortega y Juan Francisco Prada Márquez alias "Juancho Prada" como codeterminadores del homicidio de Aida Cecilia Lasso Gemade y coautores de concierto para delinquir agravado.

Por otra parte, y en relación con la identificación y sanción de la motivación ideológica de las violaciones, es posible advertir que en el texto de la sentencia la Sala cita los estatutos de constitución y de disciplina interna de las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar en donde se presentan los objetivos militares y políticos del grupo, sin advertir posteriormente el carácter expresamente delictivo de aquella organización criminal. Así, por ejemplo, la Sala resalta la plataforma ideológica que sustenta el marco político de las AUC y los principios fundamentales como la legítima defensa personal o colectiva, la defensa del régimen democrático, de la libertad física, de la propiedad privada, el mandato constitucional de defensa, protección y seguridad ciudadana, no garantizado por el Estado[29], exponiendo todo el discurso justificativo del grupo armado sin ninguna clase de advertencia sobre el carácter revictimizante que esto puede tener para las víctimas.

Igual sucede con la exposición de las misiones y objetivos estratégicos en el campo militar y político de ese grupo armado al margen de la ley. La sala cita nuevamente la información suministrada por la Fiscalía en relación con la selección de las víctimas del grupo, cuyos criterios principales eran la supuesta relación de la víctima con la insurgencia, el incumplimiento del *"aporte mensual"* que exigía el grupo, los malos manejos administrativos por parte de funcionarios públicos, y la supuesta colaboración con organizaciones políticas contrarias a los intereses de las autodefensas, entre otros. Más allá del esclarecimiento de los hechos y de la existencia de la información varias veces transcrita, era imprescindible que, a renglón seguido, la sala de conocimiento reiterara la vigencia de los valores y principios constitucionales, el respeto a la dignidad humana de las víctimas y sancionara moralmente el carácter instrumental de las actuaciones militares de ese grupo, lo mismo que su actuación decididamente delictiva.

En la experiencia comparada, el restablecimiento de la dignidad de las víctimas a través de la sentencia ha sido considerada como una buena

---

[29] Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, *op. cit.*, párr. 55 - 58.

práctica judicial, tal como se observa en la sentencia que la Corte Suprema del Perú expidió en contra del ex presidente de ese país Alberto Fujimori, a propósito de los casos Cantuta y Barrios Altos, en cual ese alto tribunal expresó:

> [804º…] Es suficiente, sin embargo, a estos efectos, y como consecuencia de la declaración de hechos probados, afirmar que no existe evidencia alguna, más allá de la insinuación –sin aval indiciario que la justifique– formulada por alguno de los participantes en los hechos, que siquiera remotamente pueda llevar a sospechar que las víctimas estarían vinculadas al PCP–SL e involucradas en determinados atentados con propósito terrorista[30].

Así, desde la perspectiva del derecho a la dignidad de las víctimas, la sala ha debido extremar el cuidado en relación a la manera cómo se utiliza el discurso de los grupos armados al margen de la ley, a fin de evitar que la transcripción de estos documentos pueda ser interpretada como una revictimización de los afectados, dadas las calificaciones que estos hacían de sus víctimas y las justificaciones que según su discurso les permitían realizar, entre otras atrocidades, las torturas y los homicidios selectivos.

Estas interpretaciones podrían evitarse si a continuación de dichas transcripciones se reprochara el daño social e institucional que las actividades delincuenciales de los grupos han generado en las regiones, lo mismo que las justificaciones que tales grupos esgrimieron al realizar su actuación delictiva. Adicionalmente, es conveniente que en la diligencia de versión libre se le permita a las víctimas contrainterrogar a fondo al postulado, y en las audiencias de formulación de cargos y de verificación de la legalidad de la aceptación de los cargos, se acceda a que las víctimas relaten su versión de los hechos, a fin de que puedan contrastar la versión rendida por el postulado y manifestar su interés

---

30 Corte Suprema de la República del Perú. *Sentencia de la Sala Penal Especial en el Expediente N° AV 19-2001 (acumulado), del siete de abril de 2009*. Casos Barrios Altos, La Cantuta y sótanos del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE).

de reivindicar su dignidad o la de sus familiares, esto es, reivindicar que no tenían vínculo alguno con la subversión, ni como pertenecientes ni como auspiciadores o colaboradores de tales grupos armados.

La verdad judicial en el proceso penal de Justicia y Paz

Finalmente, frente a la posibilidad del fallo de aportar al derecho a la verdad y a saber de las víctimas y de la sociedad en general (artículo 8, Ley 975 de 2005), debe resaltarse que las investigaciones y procesos judiciales deben promover la investigación de lo sucedido a las víctimas de conductas criminales e informar a sus familiares lo pertinente. En virtud del mandato, la búsqueda de la verdad debe apuntar a la identificación de:

> las causas que dan lugar al trato injusto que recibe la víctima; las causas y las condiciones relativas a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las infracciones graves del derecho internacional humanitario; los progresos y resultados de la investigación; las circunstancias y motivos por los que se perpetraron los hechos delictivos en el derecho internacional y las violaciones manifiestas de los derechos humanos; las circunstancias en que se produjeron las violaciones; en caso de fallecimiento, desaparición, o desaparición forzada, la suerte y el paradero de las víctimas; y la identidad de los autores[31].

A la luz de este estándar es necesario revisar si la sentencia contra alias "El Loro" permitió garantizar a las víctimas y a la sociedad en su conjunto el derecho a la verdad.

Sin lugar a dudas es posible advertir que la falta de colaboración del postulado, la ineficacia en la labor investigativa de la Fiscalía y las limitadas pretensiones de los representantes de las víctimas en materia de verdad condicionaron el contenido del fallo. El fallo es

---

[31] Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc). *Estudio sobre el derecho a la verdad.* Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 62º período de sesiones. E/CN.4/2006/91, p.16.

consecuencia del proceso, de lo probado por las partes e intervinientes, de sus pretensiones y del aprovechamiento integral de cada uno de los momentos procesales. La responsabilidad por el contenido del fallo no radica entonces exclusivamente en los jueces.

En efecto, es posible advertir que los incentivos judiciales para que el desmovilizado brindara su colaboración no fueron suficientemente eficaces. En el caso analizado observamos que "El Loro", patrullero del bloque Héctor Julio Peinado Becerra confesó tres homicidios, una extorsión, porte ilegal de armas y una falsificación en documento público, a pesar de estar vinculado a un grupo paramilitar por más de 12 años. Así, por ejemplo, resulta poco creíble que por carecer de estudio o no tener un mando importante dentro de la jerarquía del frente al que pertenecía, el postulado – escolta personal de alias "Juancho Prada"- no haya conocido las relaciones de su grupo armado con las autoridades civiles y militares de la zona, y con los gremios económicos como las empresas de palma de cera, ganaderos y agricultores que financiaron las actividades de ese grupo armado al margen de la ley.

La Corte Suprema de Justicia autorizó la expedición de una sentencia parcial para subsanar graves yerros procesales, la cual produjo dos consecuencias negativas desde el punto de vista del derecho a la verdad de la sociedad: la primera, que se le permitió al postulado evadir la responsabilidad de ofrecer una confesión completa y veraz, oportunidad que éste aprovechó para "fragmentar" su relato, a pesar de haber manifestado que ya había terminado de contar todo lo que sabía en la versión libre, y la segunda, que producto de esa fragmentación se perdió la oportunidad para identificar varios de los patrones de actuación delictiva del frente Héctor Julio Peinado Becerra, así como las distintas responsabilidades que podrían haberse atribuido a otros miembros de ese bloque, y en especial a sus comandantes por los delitos cometidos. Se trata en este caso de la contextualización que el imputado debió hacer sobre el origen, desarrollo y actuación de los grupos paramilitares en esa zona del país, aspecto que hubiera permitido descubrir otra parte fundamental de la historia del país y que otorgaría nuevos elementos para la construcción de la memoria histórica.

Por otra parte, es necesario recordar que los errores en el proceso de adecuación típica de algunos delitos también afectaron el grado de verdad judicial que es declarado en la sentencia. La tipificación correcta de los delitos cometidos no sólo es decisiva al momento de determinar la responsabilidad penal del postulado, sino que también es preponderante a la hora de revisar el legado de verdad que deja la sentencia, aunque sea sólo respecto a esos pocos hechos por los cuales se condenó parcialmente al postulado Salazar Carrascal. El homicidio en persona protegida de Aida Cecilia Lasso Gemade, que tuvo un claro origen en la intención paramilitar criminal de eliminar a todas aquellas personas que se opusieran en su proyecto de "refundar la patria", hubiese sido recordado de forma distinta por la sociedad si la adecuación típica del cargo se hubiese corregido en la etapa de formulación.

Derecho a la verdad y dignidad de las víctimas

El caso estudiado permite reiterar que el diseño del proceso penal de la Ley 975 de 2005 ha dado lugar a que se sacrifique, en cierto sentido, el derecho a la verdad de las víctimas dado que hasta la fecha en los procedimientos judiciales no se ha permitido su intervención directa, para exponer y confrontar su relato con el del victimario. A pesar de que según manifestaron sus defensores en el incidente de reparación integral, las víctimas estaban satisfechas con el contenido de verdad que se había obtenido dentro del proceso, es claro que en ningún momento tuvieron la oportunidad de controvertir lo dicho por el postulado.

Por ejemplo, el esposo de la entonces candidata a la Alcaldía de San Alberto, Humberto Rondón Rivera, fue llamado a declarar en la jurisdicción ordinaria y esa declaración fue llevada a Justicia y Paz para evaluar la veracidad de la confesión del postulado por solicitud del Ministerio Público. La Sala de Justicia y Paz concluyó que la contradicción flagrante entre el dicho del postulado y la víctima, testigo presencial de los hechos, no era suficiente para acreditar la falta de veracidad del postulado, manifestando además que era "necesario invocar el principio de buena fe para que tanto el contenido de las declaraciones de las víctimas como de las versiones de los sometidos,

se acepten hasta cuando se demuestre lo contrario"[32]. Más allá del trabajo de crítica del testimonio que los magistrados falladores deben hacer del material probatorio que se incorpora al proceso, es claro que en este caso concreto se privilegió la versión parcial e interesada del postulado por encima de las manifestaciones de una de las víctimas. Valga recordar que la verdad no sólo tiene que ver con los hechos cometidos sino con la manera en que estos hechos son apropiados por la comunidad y la magistratura a través de las sentencias.

Una posible alternativa frente a este problema puede ser extraída de la experiencia comparada la cual demuestra que es posible, por lo menos en el diseño de los mecanismos de justicia transicional, la construcción de la verdad procesal desde la perspectiva de las víctimas. En la sub comisión de amnistía de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica se diseñó un momento para la verdad de las víctimas, en donde sus abogados tenían pleno derecho a interrogar y contrainterrogar a su victimario[33].

2.2. Las órdenes de reparación integral a las víctimas

La reparación a las víctimas debe entenderse como un proceso integral, que abarca no sólo las consideraciones y órdenes dadas en la sentencia sino también el significado que el proceso penal en sí mismo ha tenido para ellas y las repercusiones (positivas) que éste puede generar en sus vidas[34]. En este sentido se realiza el análisis del efecto reparador de la sentencia.

---

32 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, *op. cit.*, párr. 118.

33 Véase Hayner, Priscilla. *Verdades Innombrables. El reto de las comisiones de la verdad.* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008; Van Zyl, Paul. "Tarea inconclusa: la contribución de la Comisión de la Verdad y Reconciliación a la justicia en la Sudáfrica posapartheid", en: *Memorias Del Seminario Internacional Comisiones De La Verdad: Tortura, Reparación Y Prevención*. México D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México), Asociación para la Prevención de la Tortura (Suiza), Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (México), Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (Chile), 2003.

34 Beristaín, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación (Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos).* San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), 2008.

Medidas de compensación económica

Antes de estudiar los perjuicios en cada uno de los casos en el fallo, el tribunal hizo una serie de consideraciones sobre la reparación en general y sobre el contexto del proceso de Justicia y Paz como determinantes de su criterio para tasar perjuicios morales y materiales. En primer lugar, el tribunal explicó que se guiaría por la jurisprudencia del Consejo de Estado y no aplicaría lo dispuesto en el Decreto 1290. La razón que adujo para no tener en cuenta lo dispuesto en el decreto fue que éste "reduce injustificadamente los bienes jurídicos resarcibles y persiste en los desaciertos advertidos por la Corte Constitucional cuando examinó el artículo 5 de la Ley 975 de 2005, al restringir los beneficiarios del programa".

El tribunal afirmó que el conflicto colombiano se ha extendido mucho en el tiempo y en el territorio, ocasionando violaciones masivas a los derechos humanos y millones de víctimas que claman por sus derechos a la verdad, la justicia y, sobre todo, a la reparación. La sala explicó que la magnitud de las reparaciones que debe afrontar el proceso de Justicia y Paz imponen al tribunal una "actuación mesurada y razonable, que por un lado intente compensar a las víctimas de la violencia por los perjuicios ocasionados y, por otra, consulte la realidad económica y la posibilidad de que las sentencias que se impartan tengan la posibilidad de hacerse efectivas en un plazo razonable" [35].

Por este motivo, la sala decidió adoptar los criterios del Consejo de Estado, pero reduciendo el monto de los perjuicios materiales a pagar a cada beneficiario en un 50 porciento y los perjuicios morales a 50 salarios mínimos mensuales vigentes para cada grupo familiar36, frente a los 1.000 que autoriza el Código Penal. Ahora, es de notar que los familiares de Luis Alberto Piña Jiménez habían solicitado por concepto de perjuicios morales entre 100 y 200 salarios mínimos legales mensuales para cada uno de ellos (la compañera permanente y cinco hijos). El

---

[35] Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, *op.cit.* parr. 207.

[36] Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, *op.cit.,* párr. 208.

tribunal no reconoció ningún daño emergente con respecto a ninguna de las tres víctimas; calculó el lucro cesante de acuerdo con la fórmula que usa el Consejo de Estado y al resultado le restó el 50 por ciento. En consecuencia, sumadas las cifras de lucro cesante y perjuicios morales, éstas resultan sólo ligeramente superiores a la cifra de "indemnización solidaria" prevista del Decreto 1290.

La argumentación del tribunal sobre las razones para decidir acerca de la compensación económica es más bien de distribución de recursos escasos entre un universo amplio de víctimas, que un análisis dogmático sobre las normas y los estándares jurídicos aplicables. El tribunal parte de reconocer una tensión entre la plena compensación a las víctimas en el caso concreto de "El Loro" y la realidad económica asociada con la posibilidad de hacer efectivo el derecho a la reparación a millones de víctimas del conflicto colombiano, en un plazo razonable. Sin embargo, no traduce dicha tensión (real) en términos de un conflicto de principios o normas jurídicas y no hace ningún tipo de test o argumentación dogmática para llegar a la conclusión de reducir en un 50 por ciento la compensación económica que correspondería en derecho.

De hecho, el tribunal no hizo ninguna consideración sobre la norma expresa del Código Penal que establece un tope de 1.000 salarios mínimos mensuales legales por concepto de daño moral[37]. Tampoco hizo ninguna evaluación sobre el daño moral sufrido por las víctimas, una de las cuales era una niña de 13 años quien salió en defensa de su madre cuando ésta estaba siendo atacada a golpes por quienes finalmente la asesinaron. El tribunal tampoco explicó por qué no se fijaron perjuicios (ni materiales ni morales) por el asesinato de la niña y por

[37] En referencia a los topes para la indemnización del daño moral establecidos en el artículo 97 del Código Penal, debe recordarse que la Corte Constitucional en la Sentencia C- 916 de 2002 declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 97 de la Ley 599 de 2000, en el entendido que el límite de 1.000 salarios mínimos legales mensuales se aplica exclusivamente a la parte de la indemnización de daños morales cuyo valor pecuniario no fue objetivamente establecido en el proceso penal. Este límite se aplicará a la indemnización de dichos daños cuando la fuente de la obligación sea únicamente la conducta punible.

qué se reconocería una sola suma por concepto de perjuicios morales "a cada grupo familiar" y no a cada miembro de la familia. La argumentación de la sala se reduce a decir que la realidad colombiana –en términos de número de víctimas y de recursos disponibles– requiere una "actitud mesurada y razonable" por parte del tribunal.

El fallo hace pensar que la manera en que ha terminado por estructurarse el componente de reparaciones del arreglo de justicia transicional en Colombia, tuvo un impacto significativo en cómo el tribunal aplicó las normas, ordenando una compensación relativamente baja, de acuerdo con los estándares aplicables. Pues, se nota cómo el tribunal se sintió responsable por la suerte de la reparación de cientos de miles de víctimas, en la medida en que sus órdenes van a terminar siendo respaldadas en su mayoría por el Presupuesto General de la Nación y no por los bienes del perpetrador individual ni aquellos del bloque o frente al que pertenecía. Así, el tribunal resuelve que reduciendo significativamente la compensación económica en este caso concreto va a garantizar que la reparación sea viable en un plazo razonable para un universo muy grande de víctimas.

Más que un argumento de justicia, el tribunal terminó usando de manera abierta un argumento de conveniencia pública, típico de la administración, pero no de los operadores judiciales en materia penal. La reducción de las sumas, tanto de perjuicios materiales como de perjuicios morales, por debajo de las expectativas de las víctimas, sin una justificación que consultara argumentos de proporcionalidad con el daño sufrido, puede llevar a comprometer la naciente relación de confianza de las víctimas con el aparato judicial.

En términos de compensación económica, para las víctimas terminaría significando casi lo mismo acceder al programa administrativo de reparación que seguir y participar en todo el proceso judicial, con las cargas que ello conlleva. Podría incluso llegar a pensarse que la regla adoptada por el Tribunal de Justicia y Paz en este primer caso desincentivaría la participación de las víctimas en los procesos penales, como escenario para obtener reparación.

Medidas de rehabilitación

El tribunal ordenó que los familiares de las víctimas sean valorados por un experto en sicología o siquiatría, con el fin de que se les "preste la asistencia que requieran para su readaptación a su nueva condición post duelo". Y que la asistencia sea prestada hasta cuando estén en condiciones de adaptarse a su nueva situación. Se ordenó la ejecución de esta medida a cargo del Fondo Nacional de Reparación o de la entidad que para tal efecto designe el Estado.

Es positivo que el tribunal incluyera medidas de reparación más allá de aquellas de carácter indemnizatorio. Se nota así la apropiación por parte de los operadores judiciales del discurso de la reparación como medida integral que ha desarrollado especialmente la Corte Interamericana. Un paso más allá sería precisar qué organismo o entidad tiene a su cargo la responsabilidad de realizar la valoración y el tratamiento psicológico a las víctimas. La asistencia psicológica debe ser realizada por personal adecuadamente capacitado en el tratamiento y acompañamiento de víctimas de la violencia política, de lo contrario, la asistencia será no sólo insuficiente, sino que puede ser revictimizante.

Lo ideal sería que se pusiera en marcha un programa administrativo de rehabilitación en salud para las víctimas de la violencia política, conforme a las mejores prácticas de la experiencia comparada[38]. Así, los tribunales judiciales, incluidos los de Justicia y Paz podrían ordenar las medidas de rehabilitación en salud correspondientes, remitiendo a los familiares y víctimas sobrevivientes al programa administrativo. Sin embargo, el establecimiento de un programa de ese tipo en Colombia va a tomar aún un tiempo considerable y, mientras existe, es un paso en la dirección correcta que los tribunales de Justicia y Paz incluyan medidas de rehabilitación en salud, señalando las características generales que dicha prestación debe tener para ser reparadora.

---

[38] El caso del Programa de Reparación y Atención Integral en Salud (Prais) chileno es referencia obligada en la materia. Véase Elizabeth Lira, "La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile", en Catalina Díaz (ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política: Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, ICTJ, 2008.

Medidas de "satisfacción asistencial"

Bajo este título el tribunal agrupó una serie de medidas dirigidas a los hijos menores de Luis Alberto Piña, a quien éste no alcanzó a reconocer formalmente como suyos ante la autoridad competente antes de ser asesinado. El tribunal ordenó las siguientes medidas:

a) Que con el dinero que corresponda por daños materiales y morales a cada uno de los niños se constituya un fideicomiso, para lo cual el ICBF, a través de la defensoría de familia o de la autoridad correspondiente, dispondrá lo pertinente[39].
b) Que se les garantice a partir de la ejecutoria de la sentencia educación primaria y secundaria completa, con cargo al Fondo Nacional de Reparación y, si es su deseo adelantar estudios superiores, tendrán preferencia para el otorgamiento de becas nacionales e internacionales.
c) Que durante el lapso en que estén estudiando o hasta cuando cumplan la mayoría de edad se les garantice su derecho a la salud en forma gratuita, con cargo al Fondo de Reparación para la Víctimas.
d) Que a través del defensor de familia y del ICBF se adelanten las gestiones necesarias para que en el registro civil de los niños se registre el nombre del señor Luis Alberto Piña Jiménez como su padre. Esta medida respondió también a la solicitud que hizo la apoderada judicial de los menores.

Es notable que el Tribunal de Justicia y Paz haya ido mucho más allá de la indemnización de perjuicios como reparación, superando la jurisprudencia penal existente en la materia. Sin embargo, es importante notar que la educación básica y secundaria hasta el grado noveno y la salud de los niños son derechos constitucionales fundamentales y, en ese sentido, no pueden confundirse con medidas de reparación. Ahora, los dos últimos grados de secundaria –décimo y once– aún no se han reconocido como parte de la educación obligatoria y gratuita en el país. Y, en cuanto al derecho a la

[39] Esta decisión acogió lo solicitado por la representante judicial de los niños en el caso.

salud, existe una serie de tratamientos y procedimientos médicos que no están cubiertos en el Plan Obligatorio de Salud y por cuya prestación se cobran sumas adicionales. Así, que los dos últimos años de secundaria y que todas las prestaciones para satisfacer el derecho a la salud –más allá de las prestaciones obligatorias– sean cubiertos por el Fondo de Reparación, sí pueden considerarse como genuinas medidas de reparación. Ambas medidas pueden tener un impacto significativo en las condiciones materiales de vida de los niños que perdieron a su padre.

La prioridad para efectos de becas nacionales o internacionales para educación superior también constituye una medida de reparación, en la cual podría haberse ido un poco más lejos en el sentido de asegurar la educación superior gratuita, con cargo al Fondo de Reparación, si los niños quieren seguir con ella, no quedando sujeta la reparación en este componente a la existencia y disponibilidad de becas, que pueden además no ser completas.

El registro del nombre del Luis Alberto Piña como padre de los niños es también una medida de reparación que tiene importantes consecuencias no sólo en términos de satisfacción sino también materiales.

Medidas de satisfacción y reparación simbólicas

El tribunal ordenó una serie de medidas de satisfacción referidas al caso del asesinato de Aida Cecilia Lasso y su hija Sindy Paola Rondón Lasso:

a) Que dentro del plazo máximo de tres meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia en el municipio de San Alberto (César) se lleve a cabo un acto público en el cual se dé lectura a las partes pertinentes de la sentencia y se dé lectura a la comunicación que para tal efecto deberá suscribir el postulado en el cual haga reconocimiento público de su responsabilidad, ofrezca disculpas por su conducta y se comprometa a nunca más volverlas a repetir.
b) Que en el acto público referido anteriormente, la Alcaldía municipal designe una de sus calles, avenidas, plazas públicas, parques,

coliseos o edificaciones públicas, a criterio de los familiares de la víctima, con su nombre, para lo cual darán lectura al correspondiente acto administrativo que así lo ordene, a una biografía de la víctima elaborada por sus familiares y se fijará como testimonio una placa, cuyo tamaño, calidad y mensaje también serán definidos por los familiares.

c) Que el colegio donde estudiaba la niña asesinada en el futuro lleve su nombre por medio de acto administrativo expedido por la Alcaldía, si es de su competencia, de lo contrario designe al competente[40]. La lectura de este acto debe hacerse junto a la lectura de una nota sobre la joven inmolada y la fijación de una placa conmemorativa, cuyo tamaño, calidad y mensaje serán definidos por los familiares de la víctima.

Esta serie de medidas también constituye un claro ejemplo de la apropiación de los desarrollos de la reparación en el derecho internacional por parte de los operadores judiciales de Justicia y Paz. Denota también una reflexión a partir de los hechos y de las circunstancias del caso concreto y no una mera aplicación de las medidas de satisfacción ordenadas en casos internacionales. Los representantes de las víctimas y el tribunal mostraron aquí su capacidad creativa.

Es particularmente interesante que se haya garantizado la participación de los familiares de las víctimas en el diseño y ejecución de las medidas simbólicas, a través de: la elaboración de una biografía de Aida Cecilia Lasso que debe ser leída en el mismo acto público donde se lean los apartes pertinentes del fallo y la comunicación del perpetrador reconociendo responsabilidad; la elección del lugar que llevará el nombre de Aida Cecilia Lasso, y la definición de las características y mensaje de las placas conmemorativas. Es deseable que los familiares puedan participar también en la elaboración de la nota sobre la niña asesinada. La participación de los familiares en la formulación concreta

[40] Esta medida se decretó acogiendo la solicitud del agente de la Procuraduría General de la Nación en el caso.

y ejecución de las distintas medidas garantizará la real apropiación de la reparación simbólica, lo que constituye un factor de su éxito[41].

La reparación simbólica tiene también una dimensión de contribución al debate democrático sobre los hechos del pasado y a la enseñanza de las nuevas generaciones sobre la historia de sus comunidades. Para ello, será clave cómo las autoridades municipales de San Alberto asuman el proceso de implementación de las medidas ordenadas por el tribunal y, en relación con ellas, adopten una política pública de memoria que pueda involucrar a toda la comunidad con el reconocimiento de su pasado. Ello puede contribuir a construir valores democráticos y un rechazo social del ejercicio del poder a través de la violencia.

Finalmente, es muy positivo que el tribunal haya decidido explícitamente conservar su competencia para vigilar la ejecución de las medidas de reparación. En cuanto a las medidas simbólicas, el tribunal debe estar atento a que los actos de reconocimiento público, las disculpas por su conducta y el compromiso para no repetirlas no sirvan de excusa o de oportunidad para promover una exculpación, una justificación de los hechos o una negación de los daños cometidos.

Conclusiones

El primer fallo de la justicia especial de Justicia y Paz en el caso de Wilson Salazar Carrascal es una muestra de cómo está funcionando en la práctica el arreglo institucional de reparaciones concebido por la Ley 975 de 2005. Si bien aún no se cuenta con suficientes sentencias para hacer una evaluación definitiva o concluyente de dicho arreglo, el análisis detallado de dicho fallo permite extraer una serie de conclusiones preliminares sobre sus aciertos y desaciertos.

---

[41] Sobre este punto son reveladoras las percepciones de las víctimas de la masacre de Villatina (Medellín) y de los crímenes sistemáticos de Trujillo (norte del valle) sobre el monumento a la vida y el parque memorial que se construyeron en los casos, respectivamente, como medidas de reparación simbólica. Ver al respecto el capítulo "La reparación a partir de la experiencia de las víctimas: los casos de Villatina y Trujillo" en este libro.

En este sentido, haberle asignado al aparato judicial de Justicia y Paz la reparación integral de las víctimas a sabiendas de que se trata de cientos de miles de personas, está teniendo serias consecuencias tanto en la persecución penal de los crímenes como en la satisfacción del derecho a la reparación en el escenario judicial. Existen al menos dos tensiones que están condicionando la persecución y la reparación judiciales, debidas al arreglo institucional que le asigna a los procesos penales especiales la reparación de las víctimas y que vincula la satisfacción del derecho a la reparación con la responsabilidad penal individual del perpetrador. La primera tensión se da entre garantizar una reparación pronta para las víctimas y desarrollar una investigación comprehensiva que permita dar cuenta de crímenes de sistema. La segunda tensión se da entre satisfacer el derecho a la reparación de acuerdo con los estándares judiciales (incluso domésticos) y garantizar que pueda haber reparación para las cientos de miles de víctimas que han acudido a los procesos judiciales de justicia y paz (230.000 a la fecha).

Es necesario advertir que la falta de un marco normativo que ofrezca seguridad jurídica a todos los intervinientes en estos procesos penales, aunado al carácter complejo de las investigaciones en Justicia y Paz, entre otros factores, han retardado la consecución de condenas en contra de los desmovilizados sometidos a la ley. Esta situación ha promovido que diferentes sectores consideren necesario imprimirle "celeridad" a los procesos, instrumentalizando la necesidad de la víctimas de "reparación rápida" como la piedra de toque de la aceleración de los mismos.

Dicha situación ha llevado a que se promueva institucionalmente una tensión, a todas luces evitable, entre el derecho a la reparación "rápida" de las víctimas y una adecuada y completa investigación de crímenes de sistema. La solución que se halló fue la de promover "imputaciones, formulaciones de cargos y fallos parciales", los cuales retóricamente parecen privilegiar la reparación pronta, pero en la práctica pueden conducir a un innecesario sacrificio de la investigación de estos crímenes complejos y, en cierto sentido, de la dimensión colectiva y social de la verdad, la justicia y, por esta misma vía, la propia reparación.

Esta "parcialidad" de los procesos de justicia paz, que la inercia de las investigaciones seguramente no va a permitir completar, condiciona de manera clara la efectividad de las investigaciones penales y su profundidad a la luz de los estándares de la jurisprudencia interamericana (casos Mapiripán, Pueblo Bello, Uscué Zapata, Valle Jaramillo, entre otros). Las lecciones aprendidas de otras jurisdicciones nacionales en el juzgamiento de estos complejos asuntos demuestra que una apuesta estratégica en materia de persecución penal debe privilegiar la búsqueda de patrones de generalidad y sistematicidad de las violaciones que garanticen la verdad y la justicia a las víctimas, por encima de las presiones de la sociedad por resultados mediáticos y poco efectivos en materia de reparación[42].

A pesar de lo anterior, la complejidad de estos procesos y su connatural lentitud, hacen que las víctimas pongan en duda su confianza en la justicia, pues la evidencia del funcionamiento actual de los mismos, muestra que la reparación en los escenarios judiciales tomará tiempo y tendrá que ser probada con reglas similares a los procesos penales ordinarios.

La segunda tensión, que se ha hecho perfectamente evidente con el fallo en el caso de Wilson Salazar Carrascal, es la que existe entre la satisfacción del derecho a la reparación con los estándares propios de un proceso judicial y la posibilidad de reparar –bajo dichos estándares– a cientos de miles de víctimas. Esta tensión se ha identificado en la literatura reciente sobre reparaciones para las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos y constituye una consideración importante para promover la reparación a través de programas masivos administrativos como una medida de justicia transicional[43]. El caso colombiano está evidenciando que se trata de

---

42 Al respecto véase la investigación que condujo a la llamada "Causa 13" en contra de los integrantes de las juntas militares durante la última dictadura argentina (1976 - 1983), y la reciente condena al ex presidente peruano Alberto Fujimori por la masacre de Barrios Altos y las desapariciones forzadas de la Cantuta.

43 Véase la articulación pionera de Pablo de Greiff sobre los programas administrativos de reparación como una medida de justicia en contextos de transición política. De Greiff, Pablo. "Justicia y Reparaciones" En Catalina Díaz (ed.) *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, ICTJ, 2008.

una tensión real y que no resolverla tiene serias consecuencias tanto para la operación del sistema judicial como para la propia reparación de las víctimas.

Podría decirse que el arreglo de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz en vez de resolver la tensión, la reforzó. Pues le asignó a la justicia penal la reparación de las víctimas a través de este proceso penal especial, vinculando la reparación con la responsabilidad penal individual del perpetrador. Esto, además, en un arreglo de persecución penal que no se limita a los "máximos responsables" ni a aquellos responsables de crímenes internacionales, sino que tiene un universo objetivo de más de 3.000 perpetradores. En términos de recursos, originalmente el arreglo de la Ley previó que la reparación se haría en primer lugar con los bienes ilícitos que los desmovilizados devolvieran al Estado, por la vía del Fondo para la Reparación de las Víctimas. El riesgo de que los bienes ilícitos devueltos (inicialmente los únicos bienes de los penalmente responsables que respaldarían la reparación) ni los demás bienes del patrimonio de los responsables (con el fallo de la Corte Constitucional que revisó la Ley) fueran suficientes para hacer efectivas las órdenes de reparación de los tribunales de Justicia y Paz, contribuyó a que la Corte Constitucional le asignara al Estado la responsabilidad de concurrir a la reparación a través del Presupuesto General de la Nación.

Lo que demuestra el primer fallo en el marco de este arreglo institucional de reparaciones es que el tribunal terminó considerándose como una suerte de árbitro de recursos escasos, haciéndole un esguince a los estándares judiciales de la reparación. El tribunal reconoció y puso de manifiesto en el fallo la tensión que estamos explicando aquí. Entendió que frente a dicha tensión debía actuar de forma razonable para garantizar el derecho a la reparación de todas las víctimas que han acudido a los procesos penales en un plazo razonable, consultando la realidad económica. Por ello, decidió reducir a la mitad la compensación económica que les correspondía a las víctimas de acuerdo con los estándares judiciales.

Sin embargo, en términos de argumentación jurídica el tribunal no tradujo la tensión en un conflicto entre principios o normas jurídicas, lo que había podido hacer perfectamente. Tampoco se refirió a la noción básica de la reparación judicial sobre la proporcionalidad de la compensación con el daño sufrido. De hecho, no explicó por qué dejaba de aplicar las normas del Código Penal en la materia, que lo autorizan a decretar una compensación económica por perjuicios materiales y morales mucho más alta que aquella propia del estándar del que partió. La nota dominante del razonamiento del tribunal sobre la compensación fue la realidad en la que tiene que decidir: un universo de 230.000 víctimas registradas por la Fiscalía que tienen una expectativa legítima de obtener reparación a través de los procesos penales de Justicia y Paz, con un Fondo que no ha logrado recuperar los bienes ilícitos ni lícitos de los perpetradores y en una situación donde la reparación será en su mayoría pagada por el Estado. Habrá que ver cómo resuelve el asunto la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que decidirá pronto la apelación del fallo.

El hecho de que el componente de reparaciones del arreglo de Justicia y Paz en Colombia haya terminado por situar al tribunal en la posición de un decisor sobre la distribución de recursos escasos entre un universo grande de víctimas, tiene además consecuencias sobre la propia operación del aparto judicial de Justicia y Paz. De una parte, le resta legitimidad al escenario judicial, pues no satisface el derecho a la reparación conforme a los estándares que le son propios. Podría decirse que el tribunal pone en duda la posibilidad de aplicar elementos centrales del marco jurídico de reparaciones, que en parte son su razón de ser.

De otra parte, el que la compensación económica en el escenario judicial sea muy baja con respecto a los estándares aplicables puede significar un incentivo negativo para que las víctimas busquen la apertura de un incidente de reparación integral. De hecho, la compensación económica ordenada en el caso que estudiamos se parece bastante a las sumas que se están distribuyendo en virtud del programa administrativo de reparación creado por el Decreto 1290. Así las cosas, en términos

monetarios, resulta de poco incentivo para las víctimas someterse a las cargas probatorias del incidente de reparación, obteniendo como resultado montos equiparables a las reparaciones administrativas, en relación con el desgaste menor que implica este último trámite.

Debe advertirse, igualmente, que la implementación progresiva de las reparaciones económicas por vía administrativa puede llevar a que menos víctimas busquen la compensación de los daños al interior de los procedimientos penales de Justicia y Paz. La reducción de los trámites burocráticos y del tiempo requerido para que las víctimas obtengan la compensación económica en relación con el proceso judicial son algunos de los factores que pueden condicionar las opciones de las víctimas en relación con las reparaciones. Sin que sea posible juzgar como equivocada esta última opción, es necesario advertir que los incentivos institucionales parecen promover su utilización, afectando la posibilidad de acceder a las vías judiciales.

Finalmente, es importante notar cómo el discurso y la práctica del derecho internacional de los derechos humanos en materia de reparaciones –que de cierta manera se recogió en la Ley 975– están siendo apropiados por los operadores judiciales de Justicia y Paz. Muestra de ello es la inclusión de una serie de medidas de rehabilitación, restitución en términos de educación y salud (para los hijos de una de las víctimas, llamadas de "satisfacción asistencial") y reparación simbólica, además de la compensación económica. En las órdenes sobre educación y salud, el tribunal muestra cierta sensibilidad frente a los daños especiales sufridos por los niños y niñas, hijos de una de las personas asesinadas. Aunque, en materia de compensación económica no reconoce el daño moral por el asesinato de la niña de 13 años, hija de Aida Cecilia Lasso.

En materia de satisfacción y reparación simbólica, el tribunal evidencia su creatividad, ordenando una serie de medidas de reconocimiento de responsabilidad y de restitución de la dignidad de Aida Cecilia Lasso y su hija Sindy Paola, que van más allá de una aplicación formularia

de la jurisprudencia internacional sobre el asunto. El tribunal atendió también, de cierta manera, el principio según el cual la reparación simbólica debe contar con la participación de las víctimas en la definición y ejecución de las medidas. Ahora, mucho dependerá en el caso concreto de cómo asuman las autoridades locales del municipio de San Alberto sus responsabilidades en la ejecución de las medidas.

Finalmente, es acertado que el tribunal haya dicho expresamente que conserva la competencia para vigilar la ejecución de las medidas. Como lo ha demostrado la experiencia en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, este es uno de los cuellos de botella para la satisfacción real del derecho a la reparación de las víctimas. Se requerirá del concurso de autoridades nacionales y locales para materializar las órdenes del tribunal y la vigilancia de éste para que las medidas se implementen adecuadamente.

¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia

Nelson Camilo Sánchez[1]

En junio de 2009, tras casi dos años de debate, el Congreso de la República archivó la que hasta ahora ha sido la más ambiciosa iniciativa en materia de reparaciones que se haya discutido en Colombia. Esta propuesta de reparaciones hacía parte de una iniciativa legislativa más amplia conocida como el Estatuto de Víctimas[2]. El archivo del proyecto produjo una gran frustración en varios sectores de la sociedad, especialmente en las víctimas y sus organizaciones, quienes interpretaron su hundimiento como una oportunidad perdida para el intento de recuperar o construir confianza ciudadana en las instituciones del Estado. Para miles de víctimas, el fracaso del proyecto es una nueva promesa incumplida, un obstáculo más para la reivindicación de los derechos de quienes con mayor rigor han sufrido la crueldad del conflicto y, en definitiva, una nueva barrera en la búsqueda de la construcción de una paz duradera y sostenible fundada en los principios de un Estado democrático[3].

---

[1] Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y profesor del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes. Las ideas aquí presentadas recogen algunas de las discusiones sostenidas por un conjunto de organizaciones sociales que integraron la mesa de trabajo sobre el Proyecto de Ley de Víctimas promovida por la Fundación Social, que se reunió desde principios de 2008 hasta mediados de 2009. Especialmente quisiera agradecer los aportes y enseñanzas que generosamente me brindaron en este espacio Paula Gaviria, Tatiana Rincón, Catalina Díaz Gómez, Iris Marín Ortiz y Patricia Buriticá.

[2] A pesar de que el llamado "Estatuto de Víctimas" (Proyecto de Ley 044/08, Senado, 157/08) contemplaba una serie de medidas para la garantía de derechos a las víctimas más allá de la reparación, el tema central de discusión de la propuesta siempre fue el de reparaciones. De hecho, era común que la opinión pública, el Gobierno e incluso los miembros del Congreso se refirieran al proyecto como la "Ley de Reparaciones a las Víctimas".

[3] Esta frustración se deriva, en gran parte, por el hecho de que fuera el propio Gobierno, a través de sus mayorías en el Parlamento, el que promoviera el archivo del proyecto cuando era inminente que el texto a ser aprobado difería del articulado propuesto por éste.

Sin menospreciar esta razonable y extendida percepción, el presente texto busca indagar en el proceso de discusión global sobre el Estatuto de Víctimas para identificar las lecciones aprendidas y las oportunidades perdidas en el caso colombiano. Esta tarea se justifica, no sólo por la necesidad de dejar una constancia histórica de los esfuerzos, expectativas y propuestas generadas durante el fallido proceso; sino también, frente a la posible presentación de iniciativas de política pública en materia de reparaciones en el futuro cercano, bien sea a través de la vía legislativa u otras medidas de gestión pública. Se trata entonces de revisar los acumulados que deja este debate, de cara a una tarea que, sin lugar a dudas, acaparará la atención y los esfuerzos de la sociedad durante los años venideros.

El hecho de que la propuesta se tramitara por el Parlamento hace pensar que la deliberación fue uno de sus pilares fundamentales. Idealmente, una propuesta de reparaciones debería hacer parte de un proyecto socialmente discutido, producto de un proceso participativo, integrador y, en sí mismo, reparador. En Colombia, sin embargo, el trámite legislativo no necesariamente conlleva a la discusión amplia y participativa de las propuestas realizadas por los distintos grupos de interés o por la sociedad en su conjunto. Durante los últimos años las mayorías políticas representadas en el Congreso han dado poca oportunidad para el debate abierto y plural. El trámite del Estatuto de Víctimas no fue ajeno a esta práctica, especialmente durante su paso por la Cámara de Representantes, en donde se enfrentaron dos contradictorias visiones sobre cómo abordar las reparaciones: una representada por las propuestas de las víctimas y otra representada por la visión de Gobierno. En este escenario, las mayorías del Gobierno clausuraron el debate e impusieron su parecer sin permitir que ninguna de las partes fundamentara sus propuestas.

Pese a estas limitaciones, múltiples actores nacionales e internacionales participaron y animaron el debate del estatuto. De un lado, más de 4.000 víctimas, tal vez por primera vez, tuvieron la oportunidad de compartir sus necesidades y expectativas de reparación a través de la realización de nueve audiencias congresionales. Esta participación masiva estuvo promovida por organizaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y agencias de cooperación

que participaron activamente del debate en casi todas las regiones del país. Igualmente, dada la centralidad de la crisis humanitaria colombiana en la agenda internacional, distintos órganos de protección de derechos humanos a nivel regional y universal siguieron la pista de los debates y las propuestas. Países cooperantes y otros órganos políticos también sumaron sus esfuerzos para hacer seguimiento del proceso. Finalmente, la opinión pública tuvo la posibilidad de acompañar el debate, de una manera u otra, gracias a que los medios masivos de comunicación -también tal vez por primera vez en Colombia- hicieron constantes reportes sobre las incidencias de la discusión.

Así pues, de manera muy preliminar, podría decirse que más allá de la materialización de unas u otras propuestas en el estatuto, el proceso que se llevó a cabo durante los pasados meses deja al menos tres acumulados nada despreciables. Primero, abrió a la sociedad el debate sobre la reparación de millones de víctimas que han sufrido de manera desproporcionada el rigor de un conflicto armado que parece inacabable. A excepción de algunas recientes manifestaciones sociales en contra de la práctica del secuestro, la sociedad colombiana ha estado muy lejos de solidarizarse con las víctimas de la violencia. Segundo, el proceso en su conjunto ayudó a catalizar los esfuerzos de cientos de organizaciones de víctimas que durante años han intentado visibilizar sus necesidades y presentar públicamente sus expectativas de reparación. En este sentido, el proceso de discusión del proyecto, especialmente las correrías realizadas con ocasión de las nueve audiencias congresionales, generó espacios de aprendizaje mutuo en donde muchas de las víctimas pudieron expresar su voz y a la vez confrontar estas expectativas con estándares internacionales sobre reparaciones. Para muchas de ellas fue un espacio "empoderador" de movilización política en donde lograron traducir sus experiencias al lenguaje de derechos humanos. Tercero, de las múltiples posiciones enfrentadas durante el debate salieron propuestas de política pública novedosas e interesantes que antes de este proceso nadie se había atrevido a proponer. Así, producto de este esfuerzo se hicieron importantes aportes para un articulado que garantice medios de acceso de las víctimas a los procesos penales, a las medidas de atención, a la asistencia y la ayuda

humanitaria, a los procedimientos y las modalidades de reparación, e incluso, a las propuestas de arreglo institucional para garantizar tanto la implementación como el seguimiento de estos programas.

Ciertamente, la discusión del Estatuto de Víctimas fue un proceso complejo e intenso, nutrido con múltiples y diversas proposiciones. La cantidad de información y de argumentos acumulados durante este corto lapso de tiempo son abrumadores. Teniendo en cuenta esa complejidad de fuentes y de propuestas, y que es un proceso inacabado, el presente texto no pretende hacer un balance crítico detallado de todas y cada una de las propuestas emanadas durante dicha discusión del estatuto. Más bien lo que se propone es resaltar algunos de los aspectos más sobresalientes en materia de medidas de reparación, los cuales, como se ha dicho, seguirán haciendo parte de la agenda pública en el futuro cercano en Colombia.

Con este objetivo, el capítulo se dividirá en cinco apartados. En el primero se presentará el contexto social y político en el que se discutió el proyecto. En segundo lugar, se analizarán los puntos que mayor controversia y debate público generaron durante la discusión. En tercer lugar, se analizarán en detalle las propuestas específicas sobre reparación incluidas en el estatuto. En cuarto lugar, se hará una evaluación de la propuesta particular de la restitución de bienes. Si bien, esta propuesta forma parte del tema general de reparaciones, el énfasis que se hace en el texto se justifica dada su centralidad en el conflicto colombiano. Finalmente, se presentará un balance general sobre el legado que deja la discusión del proyecto, lo que a su vez servirá como conclusión del capítulo.

1. El contexto social y político

Al igual que en otras democracias, en Colombia la coyuntura política es fundamental para el éxito o fracaso de una iniciativa legislativa. Factores internos de la agenda legislativa, así como elementos externos sobre otras cuestiones de la agenda política o de la percepción de la opinión pública, marcan una diferencia a la hora de concretar cuáles proyectos son apropiadamente discutidos y cuáles resultan o no siendo

aprobados. El Estatuto de Víctimas no fue ajeno a esta situación[4]. Pero, más allá de los acontecimientos coyunturales que en general afectaron la agenda legislativa durante este período, la discusión del estatuto se vio influida por una serie de factores específicos tanto al tema de protección de los derechos de las víctimas del conflicto, como a las reparaciones. Comprender este contexto específico ayuda a descifrar algunas decisiones políticas que se surtieron en este trámite, las cuales, a simple vista, pueden resultar altamente paradójicas. Veamos entonces este contexto y sus paradojas.

1.1. Una ley que se suma a un marco normativo complejo

Los mecanismos de reparación propuestos en el Estatuto de Víctimas buscaban sumarse a otras vías de reparación con las que cuentan las víctimas de violaciones a derechos humanos en Colombia. De hecho, el país tiene un marco normativo relativamente complejo en materia de reparaciones. De un lado, existe un importante sistema normativo que de manera general regula las condiciones por medio de las cuales una persona que ha sufrido un daño puede acceder a la reparación. Esta normatividad general u ordinaria incluye las disposiciones del procedimiento penal, de las normas civiles, del procedimiento civil y de la responsabilidad administrativa del Estado. Por otro lado, existen otros instrumentos normativos destinados a regular específicamente el derecho a la reparación para las víctimas del conflicto armado colombiano. Esta normatividad está conformada fundamentalmente por la Ley 975 de 2005 (conocida como la Ley de Justicia y Paz), sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia constitucional por medio de la cual se ha precisado su alcance, y el Decreto 1290 del 22 de abril de 2008, por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley[5].

---

[4] De hecho, su discusión estuvo en el medio de otros importantes debates de centralidad política como la propuesta de reforma constitucional para permitir una segunda reelección presidencial y un proyecto de reforma política.

[5] Cfr. Guzmán, Diana. Reparaciones frente a la violencia de género en el marco del conflicto armado. En: Uprimny, Rodrigo (Ed.) *Reparaciones en Colombia: análisis y propuestas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009, P. 142.

La pregunta que resulta frente a este panorama es obvia, ¿para qué crear nuevos mecanismos de reparación cuando ya existen tantos y tan diversos? La respuesta es igualmente contundente: porque todos los mecanismos existentes han demostrado ser limitados e insuficientes. Al inicio del reciente proceso de desmovilización de grupos armados y especialmente con la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, las esperanzas de reparación se concentraron en la vía judicial. Específicamente, en los incidentes de reparación previstos en el proceso penal transicional.

El balance de este mecanismo, a cuatro años de su implementación, es alarmantemente pobre y el panorama futuro es aún más desolador[6]. A finales de 2008, unas 130 000 víctimas se habían registrado para ser consideradas dentro de los incidentes de reparación establecidos por la Ley 975. Como este proceso se basa en el esclarecimiento previo de responsabilidades criminales para establecer luego las responsabilidades en materia de reparación, la esperanza de alcanzar estas medidas depende, principalmente, de la manera cómo avanzan los juicios penales. Allí es, de hecho, donde se encuentra el principal cuello de botella. La lentitud general del procedimiento impacta directamente en los pocos adelantos en materia de reparaciones. A finales de 2008, sólo cuatro incidentes de reparación habían sido iniciados.

A la fecha de redacción de este texto, los tribunales de Justicia y Paz habían emitido una sola condena penal, que está pendiente de apelación ante la Corte Suprema de Justicia[7]. La sentencia dejó muchos cuestionamientos sobre lo que se puede esperar de las reparaciones que se obtendrán por esta vía. En primer lugar, el Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá redujo a la mitad, sin justificación adecuada, las

---

6 Para una evaluación preliminar de la reparación judicial en el marco de los procesos penales especiales de la Ley de Justicia y Paz, ver el capítulo anterior a este texto escrito por Díaz, Catalina, y Bernal, Camilo.

7 Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá. *Sentencia de 19 de marzo de 2009* (Wilson Salazar Carrascal), 2009. M.P. Eduardo Castellanos Roso.

indemnizaciones que usualmente se otorgan en la vía contenciosa administrativa por concepto de daños morales. En segundo lugar, aceptó que el acusado traspasara el único bien inmueble que éste tenía a su esposa, con lo cual se perdió el único activo que hubiera podido contribuir a la reparación. En tercer lugar, se consideró que el hecho de que el sindicado no aportara a la reparación de las víctimas no afectaba su participación en el proceso de justicia transicional, puesto que había hecho algunas contribuciones a la verdad. Esta situación es proclive a crear un desestímulo en otros excombatientes a la hora de aportar con su patrimonio a la reparación de las víctimas. En cuarto lugar, aunque el Tribunal menciona las distintas formas de responsabilidad de reparar (responsabilidad principal del condenado, responsabilidad civil solidaria del frente al que hacía parte y responsabilidad subsidiaria del Estado), al final ordena solamente el pago de las indemnizaciones a cargo del Fondo de Reparación. Finalmente, la sentencia se refiere en un capítulo a una forma de reparación que denomina como "Medidas de satisfacción asistencial" en donde otorga medidas de política social a cargo del Fondo de Reparación. Así, el juez ordena dichas medidas, como el acceso a la educación básica y media y la atención en salud, bajo el título de reparaciones.

Además de la lentitud de los procesos, otros problemas técnicos y prácticos se han evidenciado durante estos años en el procedimiento para la reparación judicial. Entre ellos se encuentran la poca efectividad en la recuperación de bienes, los múltiples problemas legales que ostentan los pocos bienes entregados y la falta de operatividad del Fondo de Reparación[8]. Es pues, en este contexto, en el que se justifica la idea de hacer un nuevo arreglo institucional que garantice el acceso masivo de víctimas a la reparación integral.

[8] Para una evaluación más comprensiva de las limitaciones y posibilidades de este mecanismo ver el artículo anterior, sobre el arreglo de reparaciones en la Ley de justicia y paz, escrito por Catalina Díaz y Camilo Bernal.

1.2. Un marco normativo de reparaciones en medio de un conflicto armado

Además de las barreras técnicas para hacer efectiva la reparación, existe un factor global que contribuye decididamente a imposibilitar el avance de la agenda de reparaciones: la persistencia del conflicto armado. Tal vez, Colombia es el único país en el mundo en el que se ha discutido una propuesta de reparaciones masivas en medio de una confrontación armada de tal intensidad.

Si bien la política de seguridad y contrainsurgencia del Estado ha propinado fuertes golpes militares a las guerrillas durante los últimos años, estos grupos siguen contando con un alto número de combatientes, con un poder ofensivo considerable y con estructuras militares y políticas nada despreciables. Según estimaciones del Observatorio del Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) cuentan con cerca de 11.000 combatientes distribuidos en 64 frentes[9]. Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) conserva intacto su mando central, incluso ha ganado batallas por territorio a las FARC en algunas regiones, y sobrevive a la ofensiva del Estado mediante la vinculación parcial de algunas de sus estructuras al narcotráfico, en una especie de "resistencia pasiva"[10].

Por otro lado, pese a que cifras oficiales estiman que entre 2002 y 2008 se habrían desmovilizado algo más de 30.000 paramilitares, ello no quiere decir que la violencia proveniente de estos grupos haya cesado completamente. Según los informes de la Misión de verificación (MAPP/OEA) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la continuidad de esta violencia puede constatarse a través de dinámicas diversas: (i) reagrupamiento de desmovilizados en bandas

---

9 Ávila, Ariel. FARC: Dinámica reciente de la guerra. En: *En qué está la guerra*. Revista Arcano, No. 14. Bogotá Colombia, Corporación Nuevo Arco Iris, 2008, P. 4.

10 Ávila, Ariel. y Celis, Luis Eduardo. ELN: el camino hacia la resistencia pasiva. En: *En qué está la guerra*. Revista Arcano, No. 14. Bogotá Colombia, Corporación Nuevo Arcoiris, 2008, P. 24.

delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; (ii) reductos que no se desmovilizaron; (iii) aparición de nuevos actores armados y/o fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas dejadas por grupos desmovilizados[11].

Las consecuencias de la violencia, ejercida por los actores del conflicto sobre la población civil, siguen siendo aterradoras. Los grupos armados al margen de la ley -paramilitares y guerrillas-, así como miembros de la Fuerza Pública, continúan involucrados en la comisión de crímenes, violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario; acciones que se traducen en violaciones del derecho a la vida[12], de la integridad personal y de la libertad, y redundan en la continuidad del fenómeno del desplazamiento interno[13].

En materia de reparaciones, al menos cuatro tipos de desafíos se generan con la continuidad de las violencias. En primer lugar, como se demuestra en los datos arriba presentados, el conflicto sigue produciendo víctimas. Día a día aumenta el número de personas que deben

[11] En efecto, sólo para citar cifras del 2008, la MAPP/OEA identificó situaciones de rearme en 153 municipios en un corredor que se extiende desde el Urabá hacia el Oriente, pasando por el sur de Córdoba, el Bajo Cauca, el sur del Bolívar, Barrancabermeja y algunos municipios aledaños, el sur del Cesar, llegando hasta Ocaña, en el Norte de Santander. MAPP/OEA. *Décimo Segundo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. 9 de febrero de 2009.

[12] Durante los últimos años se ha presentado un aumento de denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes del Estado que en el ámbito local se han conocido como "falsos positivos". De acuerdo con información recogida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (Oacnudh) en Colombia "[a] finales de noviembre de 2008, la Fiscalía General de la Nación había iniciado 112 investigaciones sobre presuntos casos de ejecuciones extrajudiciales ocurridos en 2008. Adicionalmente, otros 473 casos, la mayoría ocurridos en 2006 y 2007, habían sido asignados durante 2008 a la Unidad Nacional de Derecho Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la nación. Esta Unidad investiga actualmente cerca de 716 casos con más de 1100 víctimas", (Cfr. Oacnudh. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia* (del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008), Doc. A/HRC/10/32, Párr. 84).

[13] Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entre enero y junio de 2008 se registraron 270.675 nuevos desplazados, que representan un aumento del 41% con relación al mismo período en 2007. (Ibíd., Párr. 84).

ser reparadas. Esto origina cuestionamientos importantes respecto al límite de tiempo que la política pública debería cubrir a las víctimas: ¿Deben o no incluirse las víctimas del futuro?, ¿cómo hacer predicciones fiscales con un universo de víctimas aún no determinado?, ¿se puede – y se debería – hacer reparaciones parciales que cubran a las víctimas del presente y posteriormente adoptar medidas para hacer lo propio con las víctimas del futuro?

En segundo lugar, en un contexto violento e intimidante es muy poco probable que se pueda realizar un ejercicio de reparaciones con alguna pretensión de éxito, pues se hace muy difícil la búsqueda de la verdad, que a su vez es una garantía preliminar para la satisfacción de los derechos a la justicia y a la reparación. Además, la dinámica del conflicto hace que las burocracias encargadas de adelantar las acciones relacionadas con la reparación no puedan tener contacto con las víctimas, o que muchas de ellas estén aún hoy cooptadas por los grupos armados. Adicionalmente, en extensas zonas del país la población vive en un contexto de intimidación y violencia que impide que las víctimas puedan hacer públicas sus expectativas de reparación, e incluso, denunciar las violaciones y a sus agresores. Los delitos de desplazamiento y despojo se siguen cometiendo y la posibilidad de oponerse o denunciar es simplemente ilusoria para muchos de los afectados. Hoy día, por ejemplo, es común que con base en la intimidación, actores armados ofrezcan irrisorias ofertas a los campesinos sobre sus tierras: "le compramos o a usted o a la viuda, piénselo", esta es una amenaza muy extendida aún hoy a lo largo y ancho del país.

En tercer lugar, los efectos en la población civil ocasionados por las acciones armadas hacen necesario que el Estado continúe proporcionando medidas de asistencia humanitaria a un buen número de la población. Esto, además de ser una importante carga financiera para el Estado, lleva a que éste tienda a confundir sus obligaciones de asistencia humanitaria con sus obligaciones en materia de reparaciones y que busque fundirlas a su conveniencia. Como se verá más adelante, este es uno de los temas que generó impactos específicos a la hora de discutir el articulado del estatuto.

En cuarto lugar, la continuidad de la confrontación armada hace que el Gobierno se comporte como un actor estratégico del conflicto y, en consecuencia, que las medidas de reparación no estén desligadas de las decisiones que éste toma como comandante de las Fuerzas Armadas. Esta situación se explica mejor a partir de ejemplos. El primero se relaciona con la negativa del Gobierno en aceptar la existencia de un conflicto armado interno[14]. Esta posición política -que es muy importante dentro de la estrategia gubernamental- tuvo consecuencias claras en la discusión del estatuto. Así, todas las referencias a conflicto armado fueron eliminadas de la propuesta inicial, con lo cual se cambió la definición de "víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario ocasionadas en virtud del conflicto armado", por "víctimas de la violencia". Con esta pequeña modificación se indujo a una gran vaguedad en el concepto de víctimas y se excluyó a todas aquellas personas, que han sufrido infracciones al DIH cometidas por los grupos combatientes, de los beneficios del estatuto.

Un segundo ejemplo se relaciona con los supuestos mensajes desmoralizantes a la tropa oficial. El Gobierno ha sostenido que en el marco de confrontación armada es contraproducente reconocer ciertas medidas que pudieran desmoralizar a sus tropas combatientes. Por ejemplo, reconocer administrativamente la responsabilidad del Estado por violaciones cometidas por agentes del Estado. Según el Gobierno esto sería casi como enviar un mensaje de reproche a las actuaciones de las Fuerzas Armadas, lo cual conllevaría a una pérdida de efectividad militar. De hecho, esta razón terminó siendo fundamental a la hora del

---

[14] Al respecto es ilustrativo el Informe Anual de 2008 de la CIDH, en el que expone la respuesta del Gobierno sobre el uso del calificativo de "conflicto armado" por parte de este organismo. La CIDH cita que para el Gobierno «el término de "conflicto armado" no tiene cabida para el caso colombiano por tratarse de una democracia –con división de poderes y garantías para la oposición política- que "está amenazada por el accionar terrorista de unos grupos armados organizados al margen de la ley… financiados [por el] tráfico de drogas ilícitas y del secuestro de civiles, [y que] son objeto de rechazo del pueblo colombiano de manera total y reiterada». (Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. *Informe Anual 2008*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.134, 25 de febrero de 2009, Párr. 55).

hundimiento de la iniciativa, pues según el propio Presidente, aprobar una legislación que reconozca a víctimas de agentes del Estado por otra vía que no sea la judicial haría imposible continuar con el combate a los grupos al margen de la ley[15].

Esta experiencia nos sugiere que en medio de la intensidad del conflicto, la polarización social es muy exacerbada, lo cual impide alcanzar consensos básicos. En este contexto, es prácticamente imposible que se pueda generar un gran acuerdo nacional en torno a la protección de las víctimas, que las reconozcan como sujetos jurídicos y políticos beneficiarios de medidas de reparación integral.

1.3. Una iniciativa parlamentaria discutida por un Congreso poco sensible a los intereses de las víctimas

Frente a una posición de Gobierno no muy favorable a las expectativas de las víctimas y un contexto armado que *de facto* impide avanzar en la agenda de reparaciones, no pareciera ser el momento más recomendable para la discusión de una propuesta comprensiva sobre el tema, que tenga como objetivo la restauración de la confianza pública y la integración nacional hacia un modelo más democrático de sociedad. Sin embargo, en el caso colombiano, la paradoja no se detiene allí: ¿Cómo explicar el hecho que la iniciativa más importante en materia de reparaciones haya provenido, y se haya tramitado, en un Congreso que ha sido públicamente señalado como cooptado por grupos paramilitares, unos de los principales victimarios del conflicto?[16]

---

[15] En palabras del Presidente: "el efecto práctico de esta situación [la aprobación de la ley de víctimas] era que en el momento en que un soldado y un policía tuvieran que enfrentar a un terrorista, el soldado y el policía, dirían ¿Cómo lo enfrento? ¿Saben lo que van a decir con esta nueva ley?, que es que violé los derechos humanos, que le di de baja en asesinato fuera de combate'" (El Espectador. Uribe dice que ley de víctimas igualaba militares con terroristas. Redacción Política. *Diario El Espectador*, 20 de junio de 2009).

[16] La infiltración del paramilitarismo y el narcotráfico en el Congreso es un fenómeno de masivas proporciones que se ha hecho evidente con las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y, especialmente, por la Corte Suprema de Justicia. Así, para finales de 2008, 34 de los 102 miembros del Senado

Sin entrar en una valoración política muy estructurada de la situación, podemos reseñar algunas razones que tienden a explicar esta paradoja. En primer lugar, es importante resaltar que la idea de tramitar el proyecto fue producto de una jornada de solidaridad con las víctimas del conflicto colombiano realizada en el Congreso a mediados del 2007. Dicha jornada de solidaridad se caracterizó por una gran inasistencia de congresistas al evento -lo cual contrastó, a su vez, con la masiva presencia que éstos sí tuvieron cuando algunos miembros de la cúpula paramilitar visitaron el Congreso. De allí nació la idea que precisamente, un Congreso tachado de brindar un papel más importante a los victimarios que a las víctimas, debería enmendar sus acciones y empezar a legislar a favor de éstas[17].

---

elegidos en 2006 estaban siendo investigados por vínculos con el paramilitarismo, lo cual corresponde al 33% del total de esta corporación. Por su parte, para la misma fecha, estaban siendo investigados 25 de los 168 representantes a la Cámara, es decir, el 15% del total de representantes (Cfr. López, Claudia. y Sevillano, Oscar. Balance Político de la "parapolítica". En: *En qué está la guerra*, Revista Arcano No. 14. Bogotá Colombia, Corporación Nuevo Arco Iris, 2008, 62). Como si esto fuera poco, durante el período de influencia de los paramilitares en el Congreso, fueron aprobadas un número de leyes que hoy son consideradas como piezas fundamentales para la consolidación del paramilitarismo, la impunidad, el desplazamiento y la legalización del despojo armado. De acuerdo con algunos investigadores, entre estas leyes se incluirían las siguientes: la Ley 975 de 2005, "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" (Justicia y Paz); la Ley 1021 de 2006, "por la cual se expide la Ley General Forestal" (Ley Forestal); la Ley 1152 de 2007, "por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y se dictan otras disposiciones" (Estatuto Desarrollo Rural); la Ley 939 de 2004, por medio de la cual se subsanan los vicios de procedimiento en que incurrió el trámite de la Ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diesel y se dictan otras disposiciones (biocombustibles), y la Ley 1182 de 2008, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

17 Algunos académicos y activistas celebraron la iniciativa y proporcionaron poderosas razones que justificaban el trámite de la iniciativa. Entre ellos Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, quienes argumentaron siete persuasivas razones por las cuales, en su opinión, el proyecto debía ser adoptado (Cfr. Uprimny, Rodrigo. y Saffon, María Paula. Siete razones para aprobar el proyecto de ley de víctimas. En: *Semanario Caja de Herramientas*, 2008. Disponible en: http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0120/index%20-%20pagina%202a.html).

En segundo lugar, la iniciativa fue presentada y defendida durante todo su trámite por congresistas que representan a un partido político de oposición. Tanto en el Senado como en la Cámara, el proyecto fue promovido por parlamentarios comprometidos con la iniciativa y quienes en todo momento contaron con el respaldo de su partido. De hecho, el propio Jefe del Partido Liberal, un ex Presidente de la República, se pronunció distintas veces a favor de la iniciativa. El hecho de que un partido tradicional, pero de oposición, asumiera la vocería parlamentaria fue importante para el impacto público del proyecto, aunque también polarizó los debates en términos de la confrontación oposición/Gobierno, lo cual a la postre motivó el hundimiento del proyecto. Al final, los factores de oportunismo político fueron más importantes que el interés por las víctimas.

En tercer lugar, a pesar de que el Gobierno no estuviera integralmente de acuerdo con su contenido, la iniciativa en su conjunto le resultaba políticamente conveniente. A cuatro años de la emisión de la Ley de Justicia y Paz, bajo la sensación generalizada de estancamiento o fracaso del modelo transicional colombiano y frente a los pocos avances en materia de verdad, justicia y reparación, el Estatuto de Víctimas servía para demostrar al mundo que el proceso de desmovilización y reconciliación no sólo avanzaba, sino que además respetaba los derechos de las víctimas. Entonces, no resulta extraño que el Gobierno haya intentado capitalizar la discusión del proyecto a su favor y haya cambiado su discurso inicial de oposición total por una actitud más proactiva, argumentando que no era un proyecto de un partido político, sino un proyecto de interés nacional, el cual apoyaba.

Finalmente, la observación internacional fue muy influyente durante el proceso de discusión del estatuto. La influencia que la comunidad internacional ejerce en los temas de derechos humanos acorta el margen de maniobra de los grupos de interés locales. En consecuencia, una vez presentada la iniciativa, resultaba muy difícil desecharla, pues el costo político era simplemente demasiado alto. De hecho, el seguimiento realizado de este proyecto por organismos internacionales fue muy oportuno, su respuesta se realizó prácticamente en tiempo real, lo

cual no es muy común en estos casos dado que entidades de este tipo suelen ejercer un control *ex post facto*[18].

1.4. Una propuesta de reparaciones administrativas masivas en medio de la discusión legislativa

En diciembre de 2007, cuando empezó la discusión del Estatuto de Víctimas la única vía existente para reclamar reparaciones era judicial (a través de sus distintas versiones: civil, penal, contencioso administrativa y procedimiento de la Ley 975). Aunque por información de prensa se conocía que el Gobierno estaba preparando un decreto para la creación de un programa de reparaciones administrativas masivas, para ese entonces el texto del decreto no era conocido públicamente[19]. Así, las dos iniciativas se adelantaron paralelamente durante los meses siguientes pues, a pesar de que uno de los principales objetivos del estatuto era la unificación de las normas sobre víctimas, el Gobierno no hizo ningún intento de llevar su propuesta a la discusión parlamentaria.

Posteriormente, en abril de 2008, el Gobierno publicó el Decreto 1290 de 2008, por el cual creaba el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley[20]. Es decir, el decreto fue emitido cuando el Estatuto de Víctimas aún estaba en sus etapas iniciales de discusión, lo cual influenció directamente el resto del debate parlamentario.

En primer lugar, a partir de la expedición del Decreto 1290, el Gobierno articuló su estrategia de incidencia con el objetivo de que la ley

---

[18] Muestra de ello es la carta enviada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Sra. Navi Pillay, al Presidente de la República y al Presidente del Congreso el mismo día en que se inició la cuarta y última discusión del proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes. Al respecto, puede verse también: Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. CIDH culmina visita a Colombia. *Comunicado de Prensa*. No. 54/08, 2008; CIDH. op cit, Párr. 50; OACNUDH, op cit., Párr. 65.

[19] Ver: Casa de Nariño, Comunicado de prensa. 22 de octubre de 2007. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2007/octubre/22/21222007.html.

[20] En una sección posterior se analizará en más detalle el contenido de este decreto. Cfr. *Infra*. 3.2.

acogiera integralmente los mecanismos, los montos, las modalidades de reparación y las instituciones creadas por el decreto. En segundo lugar, argumentó que las reparaciones a ser otorgadas no podrían sobrepasar los cálculos fiscales y las partidas ya comprometidas para la ejecución de dicho decreto. El mensaje público era entonces muy fuerte: un programa de reparaciones debe ser fiscalmente responsable y se debe evitar generar expectativas en las víctimas que el Estado no podrá cumplir. Para esto, el Gobierno realizó ya un esfuerzo fiscal importante y creó los mecanismos que otorgan viabilidad financiera y operativa para la entrega de reparaciones. De esta manera, el Gobierno se adelantó a uno de los debates inevitables de la propuesta de reparaciones: el debate sobre el impacto fiscal del proyecto.

En tercer lugar, una vez emitido, el decreto se convirtió en una realidad legal que empezó a regir de inmediato. Los términos para la inscripción y registro de víctimas comenzaron a correr a partir de abril de 2008 y la oportunidad para solicitar reparaciones a través de esta vía se prolongaría sólo hasta abril de 2010. Esta situación puso en un gran dilema a las víctimas y a sus organizaciones. Muchas de ellas preferían no reclamar reparaciones por esta ruta, ya que consideraban que los montos de la indemnización eran extremadamente bajos, entre otras razones, ante lo cual optaban por esperar a que otra opción de reparación surgiera. Sin embargo, en vista de que el decreto era la norma vigente y no era seguro que el estatuto fuera aprobado por el Congreso -y tampoco que en caso de que lo fuera, éste tuviera mecanismos más deseables de reparación-, muchas de las víctimas enfrentaban el dilema de aceptar inscribirse o no para ser beneficiarias de las reparaciones prometidas por el Gobierno en el Decreto 1290.

1.5. Una jurisprudencia constitucional que constantemente aumenta los requerimientos del Estatuto de Víctimas

La Corte Constitucional ha sido uno de los principales aliados institucionales con los que han contado las víctimas del conflicto colombiano. A través de sus decisiones de tutela y de constitucionalidad, la Corte

ha generado precedentes jurisprudenciales que usualmente van más allá de los parámetros establecidos por las leyes y las políticas públicas en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas. En la medida en que la jurisprudencia constitucional se basa en normas de jerarquía superior, las leyes y las políticas deben adecuarse a esta jurisprudencia. En consecuencia, los estándares del Estatuto de Víctimas, o de cualquier otra política de atención y reparación, deben ser consonantes con esta jurisprudencia.

Durante el proceso de discusión parlamentaria del estatuto, la Corte Constitucional expidió varios pronunciamientos que impusieron la necesidad de adecuar el contenido del estatuto a los mismos. Sin ánimo de ser exhaustivos vale la pena citar: i) la Sentencia C-1199 de 2008, mediante la cual la Corte reiteró la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Estado, la asistencia humanitaria en caso de desastres (independientemente de su causa) y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos; ii) el Auto 08 de 2009, en el que la Corte ordenó a instancias del Gobierno la reformulación de la política de tierras, después de un proceso de participación que incluya organizaciones sociales y de víctimas; iii) las sentencias T-1001, T-444 y C-1199 de 2008, y el Auto 011 de 2009, en las que se hicieron precisiones sobre los mecanismos de registro y acreditación de víctimas; y iv) la Sentencia C-175 de 2009, mediante la cual la Corte reiteró que las comunidades indígenas y afrodescendientes son titulares, como sujetos colectivos, del derecho a ser consultadas en forma previa frente a aquellas decisiones estatales que puedan afectarlas en forma directa[21].

En secciones posteriores analizaremos los planteamientos de fondo de la mayoría de estos pronunciamientos y las consecuencias que éstos

[21] Para un análisis detallado de estas sentencias y su impacto en el articulado del proyecto de ley, ver: Mesa de Trabajo sobre el Proyecto de Ley de Víctimas. *Nuevas decisiones constitucionales: Retos para la adecuación del proyecto de ley de víctimas (Proyecto de ley 057 de 2007 – Senado y 044 de 2008 – Cámara),* Documento de trabajo no publicado.

generaron para el articulado del proyecto. Por ahora, cabe resaltar que además de importantes consecuencias en materia de precisión jurídica, estos fallos tuvieron también un alto impacto político en la discusión del estatuto. De hecho, la prensa escrita frecuentemente aludió a los fallos y reportó cómo el proyecto se quedaba corto frente a las expectativas de las víctimas y también frente a los estándares constitucionales. Sin duda esta fue una importante estrategia de presión en al menos dos sentidos. En primer lugar, para refinar el debate técnico-jurídico y de formulación de políticas públicas. Con la precisión conceptual desarrollada por la Corte, el nivel de los argumentos para la justificación de una u otra medida de política propuesta en el proyecto tuvo que, de alguna manera, traspasar un umbral argumentativo que enriqueció el debate. En segundo lugar, los fallos en sí mismos aumentaban el capital político de las víctimas y de la oposición en el Congreso, quienes con este arsenal jurídico contaron con más herramientas para justificar sus peticiones, frente a un discurso poco generoso del Gobierno y su bancada. Finalmente, vale la pena señalar que buena parte de estas decisiones fueron producto de demandas interpuestas por las mismas organizaciones sociales que estaban apoyando la adopción del estatuto. En este sentido, es una muestra del uso diverso de estrategias políticas y jurídicas para animar un debate.

2. Los temas más debatidos del Estatuto de Víctimas

Como se indicó en la introducción de este capítulo, el estatuto tenía la pretensión de ser una norma integral para la protección de los derechos de las víctimas. Por esta razón, el proyecto de ley articulaba medidas diversas entre las que se encontraban normas para facilitar el acceso y la participación de las víctimas en procesos penales; normas sobre asistencia y ayuda humanitaria; modalidades y medidas de reparación; y normas de control disciplinario de funcionarios públicos[22].

[22] Esta pretensión de universalidad hacía que el estatuto fuera, en términos comparados, inusitadamente largo y complejo. De hecho, casi todas las versiones del proyecto constaban de aproximadamente 150 artículos.

Con algunas variaciones menores, producto de los diferentes textos aprobados por las comisiones y plenarias del Congreso[23], el proyecto se dividió en diez capítulos. El primer capítulo estaba conformado por los principios generales que debían orientar la interpretación y el desarrollo del Estatuto. El capítulo II contenía normas relativas a los principios de aplicación en general, las que incluían la definición de víctima. El capítulo III precisaba algunos derechos de las víctimas dentro del proceso penal. El capítulo IV contenía medidas de "Asistencia a las víctimas", destinadas a restablecer la vigencia efectiva de sus derechos y a brindarles condiciones para llevar una vida digna, para facilitar su incorporación a la vida social, económica y política, y para garantizar la sostenibilidad de sus proyectos futuros. El capítulo V establecía medidas de ayuda humanitaria consistentes con servicios médicos, quirúrgicos y hospitalarios, al igual que la atención en materia de rehabilitación ocupacional, psicoterapéutica y psiquiátrica. El siguiente apartado establecía un concepto algo confuso y novedoso que se denominaba "voluntariado victimológico".

El capítulo VII era uno de los nodos centrales del proyecto, pues contenía la regulación del derecho de reparación de las víctimas, dividido en seis partes. La primera incluía disposiciones generales sobre la reparación; la segunda, regulaba la restitución de tierras y patrimonios; la tercera, se ocupaba de las medidas de rehabilitación; la cuarta, establecía medios para la satisfacción y la reparación simbólica; la quinta, contenía garantías de no repetición. Y por último, la sexta parte preveía medidas de reparación colectiva y para colectivos (volveremos a este capítulo con más detalle en la siguiente sección de este artículo).

El siguiente capítulo se destinaba a la creación de un "Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas de la violencia". Por

[23] Así, por ejemplo, el proyecto originalmente presentado y discutido en primer debate contenía un capítulo sobre "justicia restaurativa", que fue eliminado en la ponencia para el segundo debate en el Senado. Las razones aducidas por los ponentes para proceder a su eliminación fue la complejidad frente a su aplicación en el marco del conflicto interno colombiano.

su parte, el capítulo IX creaba un Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las víctimas de la violencia. Un capítulo adicional, incluido durante las primeras discusiones parlamentarias, establecía un régimen de protección integral a niños, niñas y adolescentes víctimas. Y, finalmente, el último capítulo establecía un sistema disciplinario especial para los funcionarios públicos frente a las víctimas.

Esta rápida presentación permite apreciar la diversidad y complejidad de las medidas que pretendía abarcar el proyecto. A su vez, esta amplitud de temas deja entrever las enormes dificultades que se presentaron a la hora de explicar cada capítulo, tanto a los miembros del Congreso, como a las víctimas y a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, no todas las medidas que contenía el proyecto suscitaron la misma atención y polémica. Las cuestiones más debatidas y que concentraron la atención de la opinión pública y especializada fueron principalmente dos: la orientación general del proyecto y las medidas y modalidades de reparación, especialmente en lo que respecta a la restitución de tierras, de viviendas y de patrimonios. En esta sección ahondaremos en el análisis de las medidas de orientación general del proyecto que causaron mayor debate público.

2.1. Universo de víctimas

Una política pública seria en materia de reparaciones debería saber, con un grado de certeza razonable, el tamaño de la población víctima, el tipo de las violaciones sufridas y sus consecuencias inmediatas[24]. Sólo a partir de esta valoración del daño y de la población afectada es posible formular políticas públicas comprensivas que busquen corregir las violaciones e injusticias que se pretenden superar. Posteriormente, con base en esta información, se debe dar el paso adicional de definición del tipo de medidas, diseñadas ante las distintas categorías de víctimas, y las prioridades

[24] Correa, C. J. Guillerot y L. Magarrell. Reparaciones y participación de las víctimas: una mirada a la experiencia de las comisiones de la verdad. En: Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparados*. Bogotá, ICTJ, 2008, P. 345.

y formas como éstas serán distribuidas. Así pues, este ejercicio combina un componente de información con otro de definición política. Este último componente es fundamental en cuanto a las posibilidades reales de implementación de un programa de reparaciones y del mensaje político que un Estado envía en materia de superación de las violaciones e inequidades del pasado. Es así como el proceso de definición crea realidades y estimula mensajes políticos importantes. Por ello, la definición de quiénes son víctimas en una sociedad genera en sí misma un mensaje público de fundamental trascendencia. De allí que no resulte extraño que distintos Gobiernos hayan intentado ajustar o condicionar esta definición de víctimas con dos objetivos. De un lado, para limitar o restringir el universo de reparaciones a otorgar y, por el otro, para excluir de la categoría de víctima a los enemigos políticos de un régimen específico.

La discusión del Estatuto de Víctimas demostró que Colombia no es una excepción en este sentido. Legalmente, la situación parecería ser clara, dada la existencia de instrumentos internacionales que sientan pautas y parámetros para que en virtud del bloque de constitucionalidad éstos sean integrados al ordenamiento local; además, de la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema. Sin embargo, los debates políticos demostraron que el punto aún está lejos de ser definido.

Las discusiones que surtieron al respecto se podrían esquematizar en dos posiciones. De un lado, una posición que propendió por la adopción de la definición de víctima promulgada bajo los estándares internacionales[25], la cual fue defendida por las organizaciones de víctimas, las organizaciones de derechos humanos, los observadores internacionales y los redactores del proyecto. Por el otro lado, una

[25] Específicamente, aquella definición de víctima establecida por 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" (ONU. *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,* aprobados por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005, mediante Resolución 60/147. 2005).

posición que buscaba restringir el término de víctima a aquellas personas que hubieran sido victimizadas por acciones directamente cometidas por "grupos armados al margen de la ley", con arreglo a las definiciones establecidas por la Ley 975 de 2005. Esta fue la posición promovida por el Gobierno, su bancada en el Congreso y por algunos académicos y columnistas de opinión.

Ahora bien, aun adhiriendo a una u otra postura general, quedan abiertas algunas interpretaciones en materia de definición de víctimas. En primer lugar, una aproximación inicial al tema está dada por el hecho histórico que se pretende enfrentar y superar. El conflicto armado en Colombia tiene tantas ramificaciones en virtud del tiempo, de los actores, de las dinámicas de guerra, y de las motivaciones políticas y económicas, que en muchas ocasiones no es sencillo establecer qué hace parte o no de ese concepto de *conflicto armado*. Por ejemplo, el conflicto va más allá de la típica confrontación insurgencia/Estado. La delgada línea entre violencia motivada políticamente y las acciones armadas producto de intereses de enriquecimiento ilícito, con base en el narcotráfico, complejiza el panorama. Tradicionalmente se ha entendido que las víctimas del conflicto son las personas afectadas por los actos violentos cometidos dentro del contexto de la confrontación política. Sin embargo, hay quienes argumentan que esta conceptualización en la práctica resulta injusta frente a las víctimas de lógicas de terror y violencias similares, como aquellas ejercidas por los carteles de las drogas o las actuales "bandas emergentes". Al eliminar el carácter político del término "conflicto armado" esta situación se tornó más compleja.

Un segundo tipo de aproximación, derivada del punto anterior, es el momento desde el cual se empieza a contar un conflicto o violencia. Sobre este tema no se presentaron debates, aún cuando no se había definido de manera precisa desde cuándo correría ese período histórico. Colombia ha vivido una situación de confrontación armada o de ciclos de violencia casi ininterrumpidos, prácticamente desde los orígenes de su era republicana. Décadas antes de la conformación de los grupos guerrilleros de orientación comunista, a finales de los años sesenta, ya existía una fuerte confrontación armada denominada

como "La Violencia". Al no haberse dado un debate claro al respecto, pareciera existir consenso tácito en que abril de 1948 (que comúnmente se relaciona como el inicio de la época de "La Violencia") sería el punto de partida para delimitar el concepto de víctima.

Un tercer punto de aproximación tiene que ver con aquel momento en el pasado, presente o futuro hasta donde se extenderá ese hecho histórico. Generalmente, los programas de reparación fijan ese punto en el pasado, pues el proceso de reparaciones se hace en una fase de post-conflicto. Pero esto no aplica a la situación colombiana. En este sentido se presentaron tres propuestas. Una de ellas, defendida por las víctimas, estaba dirigida a dejar abierta la posibilidad de reparar a "las víctimas del futuro". Esta posición fue rechazada por el Gobierno, el cual propuso que las medidas y beneficios de la ley fueran sólo aplicables a aquellas personas cuyos derechos hubieran sido menoscabados con anterioridad a la sanción de la norma. Es decir, el punto de referencia estaría al arbitrio de la fecha de publicación de la norma sin consideración a factores externos. Esta propuesta fue fuertemente criticada por organizaciones de víctimas[26], lo cual motivó un pronunciamiento por parte de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[27]. Como respuesta a estos cuestionamientos, el Gobierno y su bancada morigeraron su posición y redactaron una nueva proporción que incluía a las víctimas presentes y a aquellas cuya victimización se produjera hasta dos años después de la sanción de la norma.

Por último, pero no por ello menos importante, otra característica definitoria -que de hecho fue la que más debate suscitó en Colombia- se basa en la distinción de las víctimas de acuerdo con la categoría del victimario. Según los estándares internacionales, se es víctima tras el daño sufrido, con independencia del autor que haya provocado tal daño[28]. Sin embargo,

---

[26] Ver: Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice). Otra burla más. *Comunicado de prensa*. 18 de noviembre de 2008.

[27] Cfr. OACNUDH. La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia deplora un proyecto de "ley de víctimas" discriminatorio. *Comunicado de Prensa*. 14 de noviembre de 2008.

[28] La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha adherido a este concepto. Así, en la

el Gobierno colombiano se ha opuesto férreamente a reconocer como víctimas a aquellas personas que han sido victimizadas por actos imputables a agentes estatales. Con este propósito, el Gobierno intentó eliminar toda posibilidad de que las víctimas de funcionarios del Estado se beneficiaran de las medidas contempladas en el estatuto. Para ello consiguió limitar el ámbito de la ley exclusivamente a las víctimas de grupos armados ilegales. La formulación del articulado incluso se hizo de tal forma que restringía aún más el universo de víctimas, pues establecía que el menoscabo de los derechos de las víctimas de grupos armados al margen de la ley, debía ser como consecuencia de la acción de miembros de estos grupos con ocasión de su pertenencia a los mismos. Con esta formulación se excluyeron a todas las víctimas de las denominadas "bandas emergentes" que se formaron después de las desmovilizaciones de grupos paramilitares promovidas por el Gobierno. Así, no sólo se limitó el número de beneficiarios de la ley, sino además se promovió el mensaje político de que el paramilitarismo en Colombia ya no existía.

No obstante, la discriminación a las víctimas producidas por agentes del Estado era tan evidente que nacional e internacionalmente se hizo insostenible. En consecuencia, el Gobierno tuvo que variar su estrategia. Por ello, una propuesta subsiguiente incluyó a las víctimas de "acciones dolosas o gravemente culposas de individuos, que durante y con ocasión de su pertenencia a la fuerza pública, hayan transgredido la legislación penal o constituya una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos, judicialmente declarada".

Este lenguaje tiene varias implicaciones. Para empezar, reduce el universo de víctimas de los agentes del Estado a los de la fuerza pública, siempre y cuando los hechos hayan ocurrido durante y con ocasión de su pertenencia a estas instituciones. Por consiguiente, quedarían excluidas las víctimas de agentes del estado diferentes a la Policía, la

---

Sentencia T-1001 de 2008 (en relación con ayuda humanitaria), al igual que en la Sentencia C-1199 de 2008 (en relación con reparación), la Corte Constitucional reiteró que para que la persona sea considerada víctima, no es necesaria la identificación, la aprehensión, el enjuiciamiento y mucho menos la condena del sujeto responsable del ilícito.

Armada, la Fuerza Aérea y el Ejercito Nacional en servicio activo. Por lo tanto, no podrían ser reparadas ni recibir los beneficios de la ley, las víctimas de funcionarios de agencias de inteligencia del Estado como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI), de militares retirados, de miembros de la Fiscalía y de congresistas, entre otros.

Además, la norma señalaba que la victimización debe resultar como consecuencia de acciones dolosas o gravemente culposas de individuos de la fuerza pública "judicialmente declarada", lo que conlleva a que las víctimas estarían obligadas a esperar que en un proceso penal se determinara la modalidad de la conducta del agente para poder iniciar los trámites de reparación. Teniendo en cuenta el grado de impunidad existente en el país, este requisito hace imposible que las víctimas de agentes estatales puedan ser beneficiarias de cualquier tipo de medida. Además, es un contrasentido exigir a las víctimas que acudan a la justicia como pre-requisito para el acceso a un programa administrativo de reparaciones, pues es precisamente por la insuficiencia de los sistemas de justicia que dichos programas son establecidos. Si las víctimas ya han acudido a la justicia en donde pueden obtener una reparación integral, ¿cuál interés les quedaría para acudir a un procedimiento administrativo?

Asimismo, la propuesta de Gobierno contenía otras disposiciones que hacían más engorrosa la búsqueda de reparaciones para víctimas de agentes del Estado. En el caso de las reparaciones administrativas, por ejemplo, el proyecto de ley estipulaba que su indemnización se realizaría mediante la acción contenciosa administrativa ya existente, a través de procesos que se llevarían a cabo en un término de 18 meses.

2.2. *Fundamento ético-jurídico de la reparación: ¿responsabilidad o solidaridad?*

El debate sobre cuál debería ser el fundamento ético y jurídico de la reparación recuperó discusiones que se habían adelantado en los últimos años, especialmente con ocasión de la aprobación de la Ley de Justicia y Paz. En dicha ley, la responsabilidad por las violaciones y sus

consecuencias se concentró exclusivamente en el fuero del perpetrador, es decir, de quienes habían cometido de manera directa las violaciones. De esta forma, la cadena de imputación del daño está dirigida primordialmente a establecer el responsable directo de las acciones para que las medidas de reparación puedan ser exigidas en contra de éste.

No obstante, el texto de la ley dejó varios interrogantes sobre la responsabilidad del Estado en el proceso de reparación. Para algunos, la obligación del Estado debía limitarse a establecer un mecanismo judicial, pero no podía conllevar a que recursos públicos pudieran ser usados para contribuir a la reparación de hechos delictivos perpetrados por miembros de organizaciones al margen de la ley. Para otros, en un modelo de justicia transicional que enfrenta violaciones masivas y sistemáticas, y ante un universo tan grande de víctimas directas e indirectas, debería ser el Estado, y no los perpetradores, el principal encargado de asumir la responsabilidad de la reparación.

La Corte Constitucional tuvo que decidir sobre la cuestión en su evaluación de la constitucionalidad de la Ley 975. En aquella ocasión, estableció que los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos y, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Sólo cuando los recursos de éstos no fueren necesarios para garantizar la reparación a las víctimas, existiría un papel residual del Estado para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, para que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho, y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores fueran insuficientes[29].

Ahora bien, frente a la ineficacia de los mecanismos para la reparación estipulados por la Ley 975, se hizo evidente que en Colombia debía ser implementado un programa masivo de reparaciones. Sin embargo, el enfoque que debe tener la reparación derivada de un proceso judicial, destinado principalmente a establecer la responsabilidad penal indivi-

---

[29] Ver: Corte Constitucional. *Sentencia C-370 de 2006.*

dual, no necesariamente es el mismo que se sustrae de la responsabilidad que genera la obligación de diseñar un programa masivo de reparaciones. En ese sentido, si bien existía cierto consenso respecto a que el Estado tenía el deber de crear un programa masivo de reparaciones por vía administrativa, siguió existiendo controversia sobre la fuente jurídica que originaba dicho deber. En últimas, dos principios constitucionales fueron defendidos -casi como extremos irreconciliables- de lo que debería ser esa base ética y jurídica de los programas de reparación: el principio de responsabilidad y el principio de solidaridad.

El Gobierno Nacional, a partir de la expedición del Decreto 1290 de 2008, acogió como base para la reparación el principio de solidaridad[30]. En este sentido, el programa individual de reparaciones administrativas es, de acuerdo con el Gobierno, un adelanto solidario que otorga a las víctimas mientras que los verdaderos responsables de la reparación hacen efectiva tal obligación. No podría ser de otra manera, argumentó el Gobierno, pues sería injusto que los contribuyentes, a través de los recursos del erario nacional, terminaran asumiendo la responsabilidad de reparar a las víctimas, máxime cuando los perpetradores han acumulado inmensas fortunas, las cuales deberían ser usadas como fuente principal para la reparación.

Algunos académicos y organizaciones de la sociedad civil contestaron a los argumentos del Gobierno. Al respecto señalaron que, a pesar de su aparente fortaleza, este argumento era equivocado, pues si se estableciera que la concesión de medidas de reparación está ineludiblemente ligada a la persecución y aprehensión de los perpetradores, cualquier iniciativa de reparaciones debería contar con dos requisitos previos. De un lado, la determinación judicial de que aquel a quien se va a afectar en sus bienes es, de hecho, un perpetrador. Y, por otro lado, se requerirían medidas, también judiciales, destinadas a la afectación de dichos bienes a favor del Estado para su posterior entrega a las víctimas. Así las cosas, el programa administrativo de reparaciones estaría inevitablemente ligado a las decisiones judiciales individuales, lo cual es un contrasentido.

---

30 Cfr. Decreto 1290 de 2008, Artículo 2 (Definiciones).

Con base en estas objeciones, los promotores del Estatuto de Víctimas defendieron una idea según la cual el programa de reparaciones debía sustentarse en el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado. Con ello, el objeto de la ley estaría dirigido a que "el Estado en su obligación de respeto y garantía del goce de los derechos protegidos en normas nacionales e internacionales redignifique, garantice, y satisfaga a las víctimas de la violencia". La base legal de esta doctrina se encuentra en las obligaciones generales de respeto y garantía establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 1.1.) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 2). Esta posición se apoya en la extensa jurisprudencia y doctrina internacional que establece que el deber de garantía implica también la responsabilidad del Estado, aún cuando un hecho violatorio de los derechos humanos no resulte imputable directamente al Estado o a sus agentes, sino a particulares o a grupos al margen de la ley, o cuando el victimario no hubiese podido ser identificado. Esta responsabilidad no se fundamenta en el hecho mismo violatorio de derechos, sino en la falta de la debida diligencia para evitar el daño y hacer respetar las normas de protección por aquel que tiene la legitimidad del Estado y el monopolio del uso de la fuerza.

Estos argumentos legales no persuadieron al Gobierno y a su bancada en el Congreso. De hecho, funcionarios de Gobierno y académicos cercanos a éste contestaron a estos argumentos a partir de dos justificaciones. La primera, defendida por el presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR), Eduardo Pizarro, podría denominarse como la justificación ética del principio de solidaridad. La segunda, defendida por el Ministerio del Interior, podría catalogarse como la justificación normativa. Expliquémoslas con más detalle.

En primera medida, Eduardo Pizarro expuso que "la solidaridad es un principio éticamente superior al principio de la responsabilidad"[31]. Según su posición, este principio de solidaridad no riñe con la responsabilidad del Estado derivada de los actos de sus agentes, pero

[31] Pizarro, Eduardo. Principio de solidaridad. *Diario El Tiempo*, 20 de octubre de 2008.

debe ser prioritariamente utilizado cuando las violaciones masivas no puedan ser imputadas de manera generalizada a la conducta directa de agentes estatales. Para explicar su argumento, Pizarro recurre a la comparación de dos experiencias internacionales: la chilena y la española. Según Pizarro, en el caso de Chile "la responsabilidad del Estado es ineludible", pues pese a la existencia de algunos grupos guerrilleros, "la inmensa mayoría de los crímenes perpetrados durante los años de la dictadura militar de Augusto Pinochet fueron cometidos por agentes del Estado". En contraposición, en la experiencia española la responsabilidad recaería ante todo en actores no estatales. Así las cosas, expone Pizarro, al haber sido estos actores no estatales quienes optaron por la vía de la violencia como medio de acción, deben ser ellos quienes asuman la responsabilidad histórica frente a la sociedad y frente a las víctimas. Trasladando el mismo principio a Colombia, concluye Pizarro, son los paramilitares y las guerrillas quienes deben asumir los costos de sus actos, pues de lo contrario la ley de víctimas se fundaría en una pedagogía social y política permisiva.

Por otro lado, el argumento jurídico avanzado por el Gobierno se puede resumir de la siguiente manera: es inconstitucional fundamentar las medidas de atención y reparación de todas las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos en la violación al deber de garantía. En primer lugar, el deber de respeto y garantía no puede extenderse hasta el punto de adoptar, como regla general, que en todos los casos de graves violaciones a los derechos humanos el responsable es el Estado. Así lo entendió el constituyente del 91 cuando estableció en el Artículo 90 de la Constitución las circunstancias y procedimientos para hacer responsable al Estado por daños antijurídicos contra sus ciudadanos[32]. Según la interpretación del Gobierno, esta norma establece que la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, en

[32] El citado artículo establece que: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

primer lugar, debe ser consecuencia de las acciones u omisiones de "las autoridades públicas", y en segundo lugar debe ser declarada a través de un proceso judicial.

Además, el Gobierno afirmó que la Corte Constitucional ya había definido que la responsabilidad del Estado en materia de reparación de víctimas de grupos al margen de la ley debería ser subsidiaria. Según el Gobierno, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad. En esta línea, el Estado no podría eximir de responsabilidad civil a quienes han producido los daños que es necesario reparar y trasladar los costos de la reparación al presupuesto. El Gobierno adujo además que atendiendo a los estándares internacionales, no estaba autorizado a perdonar – ni penal ni civilmente – a quienes han cometido delitos atroces o al responsable de actos de violencia masiva o sistemática, pues eximir completamente de responsabilidad civil al causante del daño equivale a una amnistía integral de la responsabilidad debida y no es razonable que se traslade la obligación de reparar, a través de los impuestos, a los ciudadanos.

Ambas tesis del Gobierno fueron contestadas por distintos académicos y organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, Rodrigo Uprimny elaboró dos respuestas a los argumentos del Gobierno[33]. La primera de ellas contestaba la supuesta necesidad de acudir a la vía judicial para no vulnerar el debido proceso de los agentes estatales eventualmente involucrados en violaciones a derechos humanos. Uprimny explicó que el argumento incurría en error, pues la responsabilidad penal y la responsabilidad estatal por violación del principio de respeto y garantía son dos fenómenos jurídicos distintos. Por ello no es un requisito para establecer la responsabilidad estatal, ni en el Consejo de Estado ni

[33] Uprimny, Rodrigo. Argucias jurídicas contra las víctimas. *Diario El Espectador*, Noviembre 10 de 2008.

en la Corte Interamericana, probar la responsabilidad criminal de un determinado agente. En segundo lugar, Uprimny contra argumentó la tesis según la cual la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones de sus agentes debe hacerse mediante sentencia judicial ejecutoriada. Según Uprimny, este argumento carecía de veracidad, toda vez que, conforme a los procedimientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los Gobiernos pueden reparar a las víctimas de atropellos de sus agentes sin necesidad de una sentencia judicial previa. Así las cosas, nada se opondría a que una ley facultara a las autoridades administrativas a que acepten, sin necesidad de sentencia, responsabilidades estatales para otorgar reparaciones administrativas. Adicionalmente, no podría argumentarse que dicha reparación administrativa equivale a una confesión de la responsabilidad estatal, que abriría inmediatamente la puerta a la reparación judicial. Para asegurar este principio, según Uprimny, bastaría que la ley proveyera que la concesión de la reparación administrativa a una víctima de un agente de Estado no tiene valor de prueba judicial para aquellas personas que quieran acudir también a la vía judicial.

En la misma línea, Pablo de Greiff contestó a las objeciones del Estado con un triple argumento[34]. En primer lugar, de acuerdo con De Greiff, hay una diferencia entre culpabilidad y responsabilidad. Mientras que para establecer la primera un procedimiento judicial en contra de individuos específicos es indispensable, no ocurre lo mismo con la responsabilidad, como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la decisión de muchos países que han establecido programas de reparaciones administrativas. En segundo lugar, De Greiff argumentó que aun sin asumir la participación activa de miembros del Estado (lo cual sería difícil de negar en Colombia), las razones por las cuales las víctimas tienen derecho a acceder a las reparaciones incluyen el fracaso del Estado en el cumplimiento de lo que es probablemente su obligación fundamental: garantizar los derechos básicos de los

[34] De Greiff, Pablo. Algunas confusiones acerca de la ley de víctimas. *Diario El Espectador*, 21 de noviembre de 2008.

ciudadanos. Según De Greiff, cuando esta falla es crónica y sistemática, exigir una certificación judicial es particularmente objetable. En tercer lugar, De Greiff contestó a la comparación entre la experiencia española y el caso colombiano, para lo cual sostuvo que una cosa es que el Estado español alegue que, frente a la violencia irracional de ETA, su responsabilidad queda descargada por los esfuerzos hechos hasta ahora, pero que aún así reparará a las víctimas por razones de solidaridad; pero un Estado débil, ineficaz, incapaz de monopolizar la fuerza, y muchas veces de controlar a sus propios agentes no está en posición de usar el mismo argumento. De acuerdo con De Greiff, allí el compromiso con las víctimas no puede descansar solamente en la solidaridad.

Lastimosamente, este debate jurídico y filosófico no pudo ser ahondado en el seno del Parlamento debido a que las mayorías políticas opinaron que habían tenido suficiente ilustración sobre el tema y clausuraron la discusión. Es decir, el debate académico nunca fue realmente trasladado a las discusiones de los formuladores de la política pública.

2.3. Diferencias entre asistencia humanitaria, políticas sociales del Estado y reparación integral

Uno de los principales objetivos de los ponentes del proyecto de ley era evitar una confusión que suele darse en Colombia entre los deberes estatales de reparación integral, atención humanitaria y política social. En parte, esta confusión se presenta debido a que la materialización de estos deberes a veces coincide en la práctica. Sin embargo, la reparación de las víctimas de crímenes atroces, la prestación de servicios sociales a todos los ciudadanos y la atención humanitaria a víctimas de desastres son deberes autónomos en cabeza del Estado, que tienen un origen y una razón de ser diferentes[35].

Así, de un lado, la política social del Estado se basa en la figura del Estado Social de Derecho establecido por la Constitución Política. Las

---

[35] Cfr. Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. *Reparación integral, atención humanitaria y política social*. Caja de herramientas No. 124, 2007.

políticas sociales son un reconocimiento expreso de obligaciones de respeto y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales de todos los ciudadanos. Por otro lado, la atención humanitaria se basa en el humanitarismo, cuya fuente jurídica en Colombia es el principio de solidaridad del Artículo 90 de la Constitución. El propósito de estas medidas es brindar una ayuda temporal a las víctimas de desastres (bien sea catástrofes naturales o conflictos armados), que permita garantizar su subsistencia, aliviar su sufrimiento y proteger su dignidad y sus derechos fundamentales. Finalmente, el deber estatal de reparación integral se produce en virtud de los daños sufridos por las víctimas de crímenes atroces. Por ello su objetivo es reparar dichos daños a través de diversos mecanismos como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. De conformidad con los estándares internacionales y constitucionales en la materia, el deber de reparar integralmente a las víctimas reposa en cabeza del Estado, incluso cuando los crímenes atroces no han sido cometidos por sus agentes.

Ahora bien, pese a estas distinciones, en la práctica estos tres deberes suelen confundirse, provocando la disolución de los unos en los otros. En el caso colombiano, esto ha conllevado a que algunas autoridades consideren que el derecho a la reparación integral puede ser garantizado a través de cualquier beneficio o servicio brindado por el Estado a las víctimas. Así, para la época en que se empezó a discutir el Estatuto las Víctimas habían denunciado dos prácticas que atentaban contra su derecho a la reparación integral. De un lado, las autoridades estaban otorgando, a título de reparación, beneficios o derechos de los que las víctimas ya eran titulares por el hecho de ser ciudadanos, como sería el caso de atención en salud o acceso a educación básica. Por otro lado, existía el riesgo de que a las víctimas les fueran descontados de su reparación los beneficios y ayudas recibidas con anterioridad a título de asistencia humanitaria de emergencia. Por estas razones, los autores del proyecto de ley buscaron hacer una división conceptual clara sobre las distintas obligaciones.

El Gobierno y su bancada no compartieron esta posición. De hecho, el Gobierno había adherido a la posición contraria mediante la expedición

del Decreto 1290 en donde distintas medidas de asistencia humanitaria son ofrecidas como componentes de reparación. En cuanto al estatuto, si bien el Gobierno no se opuso a la división general del proyecto - que establecía en capítulos distintos unas y otras obligaciones-, propuso lenguajes precisos en los que se establecía que determinadas medidas de ayuda y asistencia humanitaria tendrían "carácter reparador". Así, con el voto mayoritario de su bancada, el Gobierno introdujo cambios en gran parte del articulado en los que se fusionaban medidas de reparación con medidas de asistencia humanitaria y obligaciones de carácter social[36].

Sin embargo, una vez que las mayorías del Gobierno habían impuesto su voluntad, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-1199 de 2008, en donde señaló que "no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta en forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos"[37]. En esta sentencia la Corte reiteró la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Estado, la asistencia humanitaria en caso

[36] En primer lugar, se estableció que la reparación administrativa se haría con fundamento en el principio de solidaridad, propio de la ayuda humanitaria y no de la reparación. Además, se estableció que el subsidio familiar de vivienda sería una medida de asistencia y, a la vez, se asumiría como una medida reparadora. Adicionalmente, se constató que la asistencia crediticia sería una medida con efecto reparador. También se señaló que la exención de costos académicos para niveles preescolar, básica y primaria sería una media de asistencia, cuando en realidad es una obligación constitucional del Estado. Otras medidas que dudosamente fueron incluidas con efecto reparador fueron las que se referían a la atención en salud en caso de combates, ataques terroristas y masacres. Así mismo, se estipuló que de la reparación administrativa se descontarían las sumas de dinero que la víctima hubiera recibido de Acción Social o de otra entidad del Estado que constituya reparación. También se concretó que la reparación colectiva consistiría en un programa para recuperar la institucionalidad del Estado Social de Derecho y para promover los derechos de los ciudadanos afectados por los hechos victimizantes.

[37] En esta sentencia, la Corte Constitucional decidió sobre una demanda presentada por distintas organizaciones sociales contra el inciso segundo del Artículo 47 de la Ley 975 que establecía que "[l]os servicios sociales brindados por el Gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación".

de desastres (independientemente de su causa) y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con la Corte, ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, ni justificar la negación de alguna de ellas, por el previo otorgamiento de otras prestaciones de fuente y finalidad distinta. Es decir, la concesión de ayuda humanitaria no suple la reparación, ni la reparación la ayuda humanitaria, ni los servicios sociales la ayuda humanitaria, ni la reparación los servicios sociales, etc[38].

Pese a que la jurisprudencia constitucional pareciera haber saldado del todo este debate, dos hechos recientes hacen pensar que el tema seguirá siendo discutido. De un lado, el Gobierno ha promovido una interpretación de la Sentencia C-1199, según la cual medidas de carácter social o asistencial pueden ser otorgadas a título de reparación si (i) la norma que las otorga claramente establece el propósito de reparar, es decir, si intencionalmente se otorgan con "efecto reparador", y (ii) si se trata de servicios específicamente dirigidos a personas que han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos[39]. Por otro lado, el Gobierno, en la práctica, ha seguido fusionando la reparación y la asistencia humanitaria a través de la sustracción o eliminación de esta última. Así, muchas víctimas que han concurrido a solicitar la suma de dinero que otorga la Ley 418, a título de asistencia humanitaria, han obtenido como respuesta de Acción Social que en virtud de su petición serán incluidos en los

[38] Esta sentencia, adicionalmente, reitera lo mencionado en la Sentencia T-1001 de octubre de 2008, en la que ya se había señalado que la asistencia humanitaria es distinta a la reparación y, por consiguiente no tiene efecto reparatorio. En aquella ocasión, la Corte ya había determinado que las medidas de asistencia humanitaria que se entregan en virtud de lo dispuesto en el título II de la Ley 418 de 1997 "no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por tales actos", en la medida en que "la ley sub examine [418 de 1997] no establece una obligación de naturaleza reparadora a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social".

[39] Esta posición fue expresada en varias oportunidades por el representante Jorge Humberto Mantilla en la discusión de la plenaria de la Cámara de Representantes.

listados de inscritos como posibles beneficiarios de la reparación administrativa que contempla el Decreto 1290 de 2008. Incluso, hoy día se rumora que el Gobierno planea proponer una modificación normativa para eliminar las sumas de dinero que prevé la Ley 418 a título de asistencia humanitaria y trasladar los recursos previstos para cubrir esta obligación a los fondos destinados para las reparaciones que consagra el Decreto 1290.

Así pues, este es un debate que aún requiere de mayor profundización pues la separación conceptual de estos tres deberes no significa la disociación en su implementación. Por el contrario, es deseable que la política social, la asistencia humanitaria y las políticas de reparación se encuentren vinculadas. Muchos retos entonces subsisten sobre cómo articular estos tres deberes para hacer más efectiva la implementación de las políticas de reparación. Precisamente, uno de los debates ya iniciados en Colombia al respecto es aquel que se cuestiona hasta dónde se pueden combinar las bondades de la justicia retributiva, la justicia transicional, y las reparaciones con las fortalezas de la justicia redistributiva de las políticas sociales[40].

2.4. Institucionalidad encargada de implementar el programa de reparaciones

La implementación de un plan tan ambicioso con tantas y tan variadas medidas de atención y reparación, que a su vez pretende llegar a un número tan extenso y geográficamente tan disperso de víctimas, sin duda debe descansar en un modelo institucional lo suficientemente fuerte como para que pueda llevar a la práctica esta titánica labor. Sin embargo, la búsqueda de un esquema institucional adecuado para cumplir estas pretensiones se enfrentó con múltiples limitaciones prácticas y políticas, hasta el punto que ni oposición ni Gobierno pudieron presentar una propuesta que satisficiera por completo las aspiraciones

[40] Para mayor elaboración ver el artículo de Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon publicado en la primera parte de este volumen.

de unos y otros. Con todo, algunas propuestas al respecto fueron presentadas y debatidas, las cuales deberían ser revisadas a la hora de retomar la discusión. Veamos rápidamente las más importantes.

Una primera propuesta de arreglo institucional fue la creación de la figura de "Alto Comisionado para el apoyo a las víctimas". De conformidad con la propuesta inicial, la institucionalidad encargada de la implementación de las medidas estipuladas en la ley estaría a cargo del "Alto Comisionado para el apoyo a las víctimas", que tendría carácter permanente y dependería directamente del Presidente de la República. Dentro de las funciones que tendría esta figura estarían las de (i) asumir la coordinación general y la vigilancia de todas las demás entidades del Estado que tengan a su cargo la atención a las víctimas; (ii) la colaboración con cuantas asociaciones, fundaciones y demás instituciones públicas y privadas, tengan como objetivo la atención a las víctimas; (iii) la evaluación continua de la situación económica y social de las víctimas; (iv) la presentación de propuestas al legislativo y al ejecutivo para mejorar la asistencia a las víctimas; (v) la participación en el diseño y ejecución de la política criminal del Estado; (vi) la participación en los procesos penales por iniciativa propia o por solicitud de las víctimas; (vii) la participación en aquellas diligencias o actuaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación y los jueces de la República que impliquen afectación o menoscabo de los derechos de las víctimas; (viii) la vigilancia del cumplimiento de las decisiones judiciales respecto los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que tienen las víctimas; y (ix) velar por el fácil acceso a la justicia de las víctimas y velar por sus derechos fundamentales.

El Alto Comisionado debía tener un perfil público importante y una cercanía y confianza con las víctimas que le otorgara legitimidad. Para asegurar esto, la propuesta establecía que quien ejerciera la dignidad de Alto Comisionado debía tener las mismas calidades para ser Magistrado de las Altas Cortes. En tanto funcionario adscrito al poder Ejecutivo, el Alto Comisionado sería un funcionario de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República. Y, para asegurar su independencia, se propuso que el Alto Comisionado fuera elegido por

el Presidente de la República de una terna enviada por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y la Corte Constitucional.

Según la justificación de los redactores del proyecto, esta figura era una adaptación colombiana de la figura española del Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, creada por el Gobierno español en reconocimiento y atención a las víctimas del delito de terrorismo[41]. Antecedentes similares existían ya en Colombia, entre ellos el Alto Comisionado para la Paz[42] y el Alto Consejero para la Reintegración[43]. De allí que se defendiera que así como se habían creado figuras similares para fomentar diálogos con los grupos armados y para facilitar y atender la desmovilización de los victimarios, con la misma voluntad política podría crearse una figura similar para asegurar la protección de las víctimas.

Sin embargo, la propuesta fue severamente criticada tanto por las organizaciones de víctimas como por el Gobierno. Las organizaciones de víctimas rechazaron que la dirección de las medidas y la implementación de los programas de atención y reparación estuvieran confiadas a un funcionario directamente dependiente del Presidente. La desconfianza en el Ejecutivo se justificaba tanto por su reiterada posición en contra de las propuestas de las víctimas en la discusión del estatuto, como por el maltrato que las víctimas denunciaron haber recibido por parte de la Agencia Presidencial para la Cooperación -Acción Social-, actualmente encargada de atención a víctimas. Por otro lado, las víctimas criticaron el hecho de que no se previera ningún mecanismo para asegurar su participación en el diseño e implementación de los programas.

---

41 Cfr. Real Decreto 2317/2004. Diciembre 17 de 2004, "por el que se crea el Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo".

42 La Oficina del Alto Comisionado para la Paz fue creada en el mandato del primer gobierno de Álvaro Uribe para dirigir y coordinar todos los esfuerzos del Gobierno en materia de diálogo y negociación con grupos armados al margen de la ley. Cfr: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/index.asp.

43 La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, creada a través del Decreto 3043 de 2006, tiene como funciones la asesoría al Presidente de la República sobre el desarrollo de "la política de reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva".

Por su parte, el Gobierno estaba en contra de la creación de nuevas instituciones bajo el argumento fiscal. Sin embargo, no tenía una propuesta modificatoria en la que se propusiera la creación de una institución alternativa o en la que se asignaran las nuevas funciones de atención a víctimas a las instituciones legal y constitucionalmente ya establecidas. Así las cosas, la figura del Alto Comisionado para el apoyo a las víctimas fue aprobada en las primeras instancias de discusión parlamentaria.

Posteriormente, varias organizaciones de la sociedad civil intentaron avanzar propuestas alternativas. Una de ellas era asignar las funciones del Alto Comisionado a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). A pesar de que la CNRR tiene un mandato temporal brindado por la ley que la creó (la Ley 975), el estatuto podía aumentar ese término o incluso establecerle un mandato indefinido. Sin embargo, las organizaciones de víctimas desconfiaron en la posibilidad de que la CNRR garantizara su adecuada participación y les brindara el soporte institucional necesario para la ejecución de los programas de atención y de reparaciones. En estas discusiones se evidenció la complejidad de la materia tratada pues se debía crear una institución que combinara tres importantes principios. De un lado, la institución debía garantizar una suficiente participación y representación de las víctimas y sus organizaciones en la implementación de los programas. Al mismo tiempo, la institución encargada de los programas debía estar separada orgánica y funcionalmente del Ejecutivo para garantizar su independencia, sobre todo, teniendo en cuenta la desconfianza de las víctimas en el poder Ejecutivo y el riesgo de corrupción que entrañaba dotar a una institución con carácter político de la distribución de beneficios económicos en época preelectoral. Finalmente, la institución debía tener la suficiente fuerza ejecutiva para ordenar gasto y ejecutar los programas, establecer mecanismos de coordinación y tomar decisiones. No podía tratarse de una simple comisión asesora o coordinadora.

Buscando llenar esas tres expectativas de manera simultánea varias ideas fueron propuestas, pero ninguna mostró la suficiencia requerida para ser presentada al debate parlamentario. Así, sin ser del completo agrado de las organizaciones de víctimas y de los ponentes, se decidió proponer a la Cámara de Representantes la creación del "Sistema Nacional

de Atención, Asistencia y Ayuda Humanitaria a las Víctimas de la Violencia". Los ponentes argumentaron que debido a las innumerables quejas que se escucharon en todo el país sobre la atención recibida por las víctimas a través de Acción Social, el proyecto dividía la atención en dos: de un lado, la atención, asistencia y ayuda, que seguiría a cargo de Acción Social; y por el otro, las medidas de reparación integral las cuales podrían estar coordinadas, por la Defensoría del Pueblo, a través de un comité asesor conformado, entre otros, por organizaciones de víctimas.

Así, en materia de implementación del programa, la propuesta contenía más vaguedades que certezas. Para asegurar que todas las entidades que tenían que estar relacionadas con la implementación del programa (i.e., las encargadas de ejecutar, garantizar presupuestos, vigilar, juzgar, restituir, etc.) estuvieran involucradas, se creó un "Comité de Coordinación Interinstitucional". El comité sólo podría coordinar o armonizar acciones. Sin embargo, su composición era tan extensa y heterogénea que incluso era dudoso que pudiera acometer esta simple tarea[44]. Así las cosas, la implementación del programa quedaba dividida en un gran número de instituciones y las responsabilidades eran muy difusas.

Los ponentes conocían estas limitaciones, pero no encontraron una mejor solución. Así, en últimas, la responsabilidad de crear la estruc-

[44] Según la propuesta, el comité estaría integrado por los representantes o delegados de las siguientes instituciones: Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y Justicia, quien lo presidirá; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Cultura, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Bienestar Familiar, un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y un representante de las comisiones regionales de Restitución de Bienes. Así mismo harían parte de este comité dos representantes de las organizaciones de víctimas, que serán rotados anualmente y que serán elegidos por ellas mismas. Otras instituciones, según se requiriera, podrían ser invitadas a participar.

tura administrativa de implementación quedaba a cargo del Gobierno, en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, mediante el diseño del "Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas". A través de este plan se debía crear una política de atención a las víctimas que permitiera la determinación de las responsabilidades, la articulación de las actuaciones de las entidades del Estado a nivel nacional, regional y local para lograr un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que fueran indispensables para la atención de las víctimas. El legislativo delegaba esta responsabilidad en el Gobierno y se limitaba al establecimiento de los principios generales que debía contener el plan[45].

Esta formulación no fue objeto de modificaciones durante el debate subsiguiente[46]. Lo cual no necesariamente indica que existiera acuerdo en que fuera el arreglo institucional más conveniente o deseado. Así las cosas, el debate al respecto sigue hoy día abierto y deberá retomarse en el futuro cercano. En esa medida resulta recomendable tener en cuenta dos aspectos. De un lado, la complejidad práctica que ha demostrado el diseño de una fórmula que garantice la articulación de las distintas necesidades. Por el otro, la segura oposición que tendrán, por parte del Gobierno, todas las propuestas de creación de nuevas instituciones que requieran de recursos públicos adicionales, máxime ahora que se ha reportado un considerable desbalance fiscal para los próximos años.

2.5. Recursos para la financiación del programa de reparaciones

Aun cuando el tema fiscal fue un fantasma que dio vueltas durante toda la discusión del proyecto, fue sólo hasta el último día de discusión –el día en que se abortó la propuesta – en que por primera vez

---

45 Los criterios y principios sobre los cuales debería ser diseñado el plan eran los siguientes: efectividad, proporcionalidad, no discriminación, difusión, gratuidad, publicidad y participación.

46 Una aclaración es necesaria. Durante el debate en Cámara fue discutido un sistema adicional para efectuar la reparación de tierras y viviendas. Dada su importancia y especificidad, esta institucionalidad será tratada con mayor detalle en la sección relativa a la propuesta de restitución del estatuto.

se hicieron estimaciones fiscales sobre los posibles costos del estatuto. La sensación que deja el desarrollo del trámite del proyecto es que los debates políticos acapararon la atención y, frente a la imposibilidad del Gobierno para llegar a acuerdos o de imponer su visión, el argumento fiscal se usó como un último recurso para provocar el hundimiento del proyecto con un costo político menor que si hubiera esgrimido argumentos distintos para ello. Es decir, si bien el tema estuvo presente en la discusión, no hubo un debate público serio de cara al país sobre los verdaderos costos que tendría el programa de reparaciones y sobre las fuentes que deberían utilizarse para cubrir esta inversión.

Las estimaciones sobre cuánto costaría la implementación de un programa masivo de reparaciones son escasas y parciales. Un primer intento de hacer un estimativo global al respecto fue publicado por Indepaz a finales de 2006[47]. En este estudio se hacía un recuento de otros cálculos que ya habían sido realizados por la Procuraduría General de la Nación[48], y por la Conferencia Episcopal y la Universidad de los Andes[49]. A diferencia de anteriores estudios, la base fundamental usada por Indepaz para calcular los montos de las indemnizaciones eran los estándares usados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias de responsabilidad internacional del Estado colombiano.

Con base en estas variables, para Indepaz si se adoptaran los valores unitarios según el tipo de daños definidos en las sentencias de la Corte Interamericana, el total de la reparación a las víctimas del conflicto

---

47 Cfr. González, Camilo. El mito de la quiebra del Estado. *Revista Punto de Encuentro*, No. 39. Indepaz, 2007.

48 Según lo reseñado en el estudio de Indepaz, las estimaciones del documento "Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción", preparado por la Procuraduría General de la Nación, oscilaban entre un costo mínimo de 12,5 billones y uno máximo de 25,4 billones de pesos de 2004, que correspondían a tierras e ingresos no percibidos y a pérdida de bienes muebles (Idem).

49 Cruzando cálculos realizados por la Conferencia Episcopal Colombiana y la Universidad de los Andes, Indepaz estimaba que el costo de la reparación podía ascender a unos 14 billones de pesos o 5,962 millones de dólares, o a un total de 17,400 dólares por hogar desplazado (Idem.).

armado entre 1964 y 2004 superaría los 22.446 millones de dólares[50]. Frente a esta magnitud, el estudio proponía que para ser viable un programa de reparación a las víctimas debería estar basado en un plan a 20 años, con pagos proyectados que le dieran prioridad a los desplazados, familiares de desaparecidos, masacres, víctimas de asesinatos políticos y secuestrados. Organizado de esta manera, el fondo para la reparación debería entonces contar con recursos que ascendieran a 3.500 millones de dólares para financiar el programa por los primeros cuatro años[51]. Según Indepaz, se trataría de un valor similar al aporte de Estados Unidos para el Plan Colombia entre 2000 y 2005 y cada año menos de 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB) o de 1,5% del presupuesto anual de la nación. Y siguiendo esta planeación, para los primeros 10 años de ejecución del plan se necesitaría aproximadamente 11.223 millones de dólares, lo cual corresponde a pagos anuales cercanos a 1% del PIB[52].

Posteriormente, en abril de 2008, sin mucha discusión pública que pudiera aclarar la metodología usada para alcanzar dicha cifra, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1290 de 2008 sobre reparaciones administrativas, para el cual destinó un monto global de siete billones de pesos (unos 3.500 millones dólares), a ser ejecutados en un período aproximado de 10 años. La cifra de siete billones de pesos contrasta con aquel monto estimado por Indepaz cercano a los 40 billones de pesos. Sin embargo, el Gobierno no ha justificado con suficiencia las bases sobre las cuales se hicieron estos cálculos, entre éstas, el universo de víctimas al que se pretendería alcanzar.

---

50 Esos estimativos no incluían todos los conceptos, como por ejemplo pérdidas de enseres, cosechas o daño moral de las víctimas.

51 Con una metodología parcialmente diferente, el estudio de Mark Richards para Cerac llega a conclusiones semejantes. Ver Richards, M. *Quantification of the financial resources required to repair victims of the Colombian conflict in accordance with the Justice and Peace Law* [*Cuantificación de los recursos financieros requeridos para reparar a las víctimas del conflicto colombiano, de conformidad con la Ley de Justicia y Paz*]. Bogotá, Cerac, 2007.

52 En cualquier caso, Indepaz justificaba su propuesta sobre la base que "[e]n este escenario de post conflicto integral, los recursos públicos que se destinen a completar el déficit dejado por los aportes de los victimarios directos, serán inferiores al exceso de gasto militar que según el estudio de Diego Otero publicado por Indepaz, en Colombia es de 3,5% del PIB".

En todo caso, las metodologías usadas por estos estudios se basaban en cálculos poco aproximados sobre la magnitud concreta del daño ocasionado por el desplazamiento forzado y el despojo armado. Así, sólo a mediados de 2008 se conoció un primer diagnóstico de la situación del despojo de bienes muebles e inmuebles y se realizó un primer intento por cuantificar y valorar las pérdidas de los bienes de las víctimas del desplazamiento interno. Este diagnóstico de los bienes que fueron usurpados o forzados a dejar en abandono, se realizó a través de los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación realizada durante los meses de julio y agosto de 2008. Este estudio constituye el primero de los esfuerzos de esta naturaleza con población desplazada, que cumple con los requisitos necesarios para poder expandir los resultados de la muestra al conjunto de la población[53].

El estudio arrojó que el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono sería del orden de 5,5 millones de hectáreas, que equivalen al 10,8% de la superficie agropecuaria del país. Adicionalmente, estimó que el valor total del daño emergente representado por los bienes perdidos es de alrededor de 2.5 billones de pesos (del año 2008) para la tierra abandonada (o usurpada) y en 8.4 billones de pesos, considerando todos los bienes que los grupos familiares se vieron obligados a abandonar. Esta cifra equivale al 1,96% del producto interno bruto a precios corrientes del 2007. En suma, el estudio señaló que el lucro cesante para la tierra alcanzaría la suma de 42.3 billones de pesos y el lucro cesante, considerando además los otros bienes raíces abandonados, llegaría a unos 44,6 billones (del año 2008). Y si se ajusta esta cifra por el rendimiento de los depósitos a término para contabilizar el costo de oportunidad de los ingresos dejados de percibir, el lucro cesante de las familias desplazadas se estimaría en cerca de 49,7 billones (en pesos del 2008), cifra equivalente al 11,6% del producto interno bruto a precios corrientes del 2007[54].

---

53 Ver: Garay, Luis Jorge. (Dir.). *Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Bogotá, Comisión de Seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado, 2009.

54 Idem.

Ahora bien, la carga financiera del programa de reparaciones va más allá de la simple cuantificación de los daños y perjuicios ocasionados en virtud del conflicto armado. También se requiere inversión destinada a asegurar que las instituciones estatales encargadas de proteger los derechos puedan ponerse al día en sus obligaciones y superen así los atrasos históricos que han permitido o facilitado la comisión de las violaciones. Si bien esas reformas no pueden ser consideradas como reparaciones a las víctimas, pues no son más que el cumplimiento de obligaciones atrasadas del Estado, sí es cierto que realizarlas generarán una considerable inversión estatal. Un ejemplo de ello es la inversión que debe realizarse para actualizar el Sistema de Información Catastral de los predios rurales en Colombia. Precisamente este atraso y falta de sistematización de la información han facilitado la legalización del despojo armado y el desplazamiento. Así como el Sistema de Catastro, otras instituciones requieren de ingentes sumas de dinero para poder atender satisfactoriamente las necesidades de las víctimas, en particular, y de la sociedad, en general. Pero hasta ahora, muy poca información se conoce sobre, de un lado, las reformas estructurales que serían necesarias para llevar a buen término el proceso de transición y, por el otro, los costos que tendrían tales reformas.

Algunos parlamentarios hicieron referencia al tema, pero ninguno con un conocimiento juicioso de las cifras y de sus implicaciones. Fue sólo hasta el último día de debate que el tema adquirió una centralidad tal que en sí misma justificó el archivo del proyecto. En este punto resulta ineludible una explicación somera de cómo se llegó a este desenlace: a pocos días de terminar el período legislativo la Cámara de Representantes aprobó en su totalidad la propuesta de Gobierno, en la cual, entre otras, se excluía a las víctimas de agentes del Estado de reparación administrativa, se limitaban las reparaciones en sede judicial a los montos establecidos por el Decreto 1290 de 2008, y se establecían mecanismos de restitución de bienes inmuebles, pero se excluía cualquier tipo de restitución de bienes muebles. Este texto se distanciaba de lo aprobado por el Senado, el cual, entre otras, establecía un sistema equitativo de reclamación administrativa para todas las víctimas, basaba la obligación de reparar en el deber de garantía, y

reconocía el derecho de todas las víctimas a la restitución de todos sus bienes y patrimonios. Por este motivo se conformó una comisión de conciliación[55] que por mayoría votó a favor de la propuesta aprobada en el Senado. Fue entonces cuando el Gobierno emitió diversos comunicados públicos y convocó a su bancada para que votaran en contra de este informe y, de esta manera, hundieran el proyecto. A partir de allí fue cuando el argumento fiscal tomó fuerza.

Según uno de los comunicados oficiales de la Presidencia, el Gobierno Nacional solicitó que no se aprobara el acta de conciliación porque la implementación de la ley tendría un costo superior a los 80 billones de pesos, lo cual "crearía un trauma irreparable a las finanzas del Estado, haría imposible la reparación pecuniaria a las víctimas y el texto final no pasaría de ser letra muerta al servicio de una agitación electoral del momento"[56]. Sin embargo, la premura con la que se calculó esta cifra, sumado al hecho de que el estimado final cambió varias veces en el período de dos días[57], y que el Gobierno adujo otras razones políticas para oponerse al texto aprobado[58], hace pensar que éstos no fueron cálculos serios y contrastables[59].

---

55 Conforme a la legislación colombiana cuando los textos que se aprueban en las dos cámaras del Congreso son distintos, se debe nombrar una comisión conformada por miembros de ambas cámaras para que concilien los textos. De esta conciliación se presenta un informe a las plenarias de las dos corporaciones para que sea aprobado. Si alguna de éstas no aprueba el informe, el proyecto no sigue su trámite, es decir, debe ser archivado por falta de acuerdo.

56 Casa de Nariño. Ley de Víctimas era impagable y le daba un golpe a la Seguridad Democrática. *Comunicado de Prensa*. 20 de junio de 2009. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/20/01202009.html.

57 En efecto, durante el mismo día se expidieron varios comunicados en los cuales se habló de las siguientes cifras: 72 billones, 75 billones, 80 billones y 82 billones de pesos. Ver Casa de Nariño, *Comunicado de Prensa*. 18 de junio de 2009. Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/junio/18/05182009.html., en donde se sostiene que el costo sería de 82 billones de pesos.

58 El mismo comunicado además llamaba a la no aprobación del texto pues éste representaba "una grave amenaza a la Seguridad Democrática, puesto que iguala a los terroristas con agentes al servicio del Estado, sin que estos últimos puedan tener un proceso judicial y una sentencia ejecutoriada que declare el daño a la víctima cuya responsabilidad sea atribuida a ellos". Para muchos analistas esta fue la verdadera razón por la cual se solicitó el hundimiento del proyecto.

59 Al respecto, el editorial El Espectador, uno de los diarios más importantes del país,

Frente a la polémica suscitada tras el archivo del proyecto, el Ministro de Hacienda presentó algunas explicaciones en declaraciones dadas a la prensa escrita. Según la posición del Ministerio, el proyecto inicial que avalaba el Gobierno tenía un impacto fiscal de 22.2 billones de pesos y en el Senado se adicionaron y habrían cambiado conceptos que incrementaron el costo en 53.8 billones de pesos. Con ello, el costo total para la reparación a las víctimas ascendería a "75 billones de pesos, 15 puntos del Producto Interno Bruto (PIB)"[60]. El Ministro de Hacienda explicó entonces que los cálculos del Gobierno se habían hecho sobre la base de un universo de 926 103 víctimas registradas a la fecha en Acción Social (233 103 víctimas y 693 000 familias desplazadas).

Esta inflación fiscal se habría producido, según el Ministerio, por la modificación de los programas básicos que estipulaba el proyecto. En primer lugar, con la inclusión del concepto de "restitución de todo el patrimonio", y no sólo de los bienes inmuebles, el impacto fiscal de sólo este programa sería de 11.1 billones de pesos según el Gobierno. En segundo lugar, respecto al programa de protección, el Gobierno adujo que con lo aprobado en el Senado, se estableció el deber de adoptar medidas especiales de protección a toda la población definida como víctima, independientemente de la existencia del nivel de riesgo, lo cual costaría 19 billones de pesos (es decir, 17 billones más de lo presupuestado en la propuesta del Gobierno). En tercer término, en cuanto a la garantía de un proyecto de vida, el Senado adicionó un programa de sostenibilidad y generación de ingresos que a juicio del Ministerio de Agricultura tendría un costo de 3.5 billones de pesos, aproximadamente. En cuarto lugar, respecto a los programas de vivienda, el Gobierno sostuvo que el articulado votado en Senado costaba 11 billones de pesos. Finalmente,

resumió la situación de la siguiente manera: "Nadie niega que el tema de cuánto debe pagar el Estado, y ya que estamos ahí la sociedad en general, en el tema de la reparación es un debate de crucial importancia. Pero iniciar la discusión en el día final de la aprobación del proyecto, sacar la baza de las finanzas a última hora, en lo que parece ser un cálculo de servilleta hecho a mano alzada, no parece muy serio". (El Espectador. De espaldas a las víctimas. Editorial. *Diario El Espectador*, 27 de junio de 2009).

60 Semana.com. *Corazón contra chequera*. 21 de junio de 2009. Disponible en: http://www.semana.com/noticias-nacion/corazon-contra-chequera/125323.aspx.

en materia del plan de indemnización, el Ministerio sostuvo que su ampliación elevaría la reparación de 4.6 billones de pesos previstos por el Gobierno, a 23 billones con los ajustes hechos en el Senado.

En conclusión, el debate sobre los costos del plan sólo se dio el día en que éste fue desechado. Aunque es un avance que se haya hecho un intento por producir estimativos concretos sobre el costo individual de los programas, ciertamente esta información no se produjo a tiempo de manera tal que permitiera iniciar un debate público sobre los costos del programa de reparación y, sobre todo, de quién y cómo se asumirían estos costos e inversiones en una sociedad democrática. Es pues ésta otra tarea aplazada.

3. La propuesta de reparaciones del Estatuto de Víctimas

Uno de los principales acumulados que deja la discusión del Estatuto de Víctimas es la consolidación, en la opinión pública, de la necesidad de reparar a las víctimas del conflicto armado. Así, el "tema de la reparación" se ha traducido al lenguaje del "derecho a la reparación", lo cual resulta muy positivo. Si bien, este reconocimiento explícito de la reparación integral como un derecho humano en cabeza de las víctimas había sido legal y judicialmente declarado con anterioridad, el entendimiento de esta concepción había estado reducido a un pequeño grupo de académicos, funcionarios del Estado y de organizaciones de derechos humanos y a un reducido número de víctimas. Los dos últimos años de discusión han sido muy importantes, no sólo para democratizar el contenido de este discurso, sino, además, para refinar conceptos derivados de este derecho y formular propuestas de política pública que busquen garantizar de manera efectiva las distintas modalidades de satisfacción del mismo, atendiendo a las limitaciones económicas y prácticas que existen en una realidad como la colombiana.

En este sentido, las distintas propuestas en el articulado del Estatuto de Víctimas dejan al menos cuatro importantes desarrollos. Uno relativo a los componentes del derecho a la reparación; otro sobre el contenido de las reparaciones colectivas; un tercero acerca de las modalidades y

especificidades de un programa administrativo de reparaciones masivas; y finalmente, un avance sobre lo que debería ser un programa de restitución de bienes usurpados con ocasión del conflicto. Veamos.

3.1. Conceptos generales sobre reparaciones

Teniendo como base una estructurada línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, el debate sobre el Estatuto de Víctimas partió del reconocimiento del derecho a la reparación. En esta medida, el articulado se concentró en la regulación específica de los contenidos de ese derecho a la reparación, las modalidades de reparación, y las vías de satisfacción del derecho a la reparación.

En este sentido, las distintas definiciones del derecho a la reparación sostenidas en los diferentes proyectos del articulado (tanto aquellos propuestos por la oposición, como los defendidos por la bancada de Gobierno) tuvieron varios puntos en común. En primer lugar, todas las definiciones reconocían que las víctimas de violaciones a derechos humanos tienen el derecho a ser reparadas de manera adecuada, efectiva y rápida. En segundo lugar, todos los textos coincidieron en que el derecho a la reparación debería ser garantizado a través de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En tercer lugar, se entendía que la reparación debe ser garantizada en todas sus dimensiones, las cuales incluyen, la dimensión individual, colectiva, moral y simbólica. Finalmente, se establecía que tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos; debían ser congruentes y complementarias para alcanzar la integralidad de la reparación.

Empero, la diferencia radicaba en que mientras los textos propuestos por el Gobierno se limitaban a este sucinto reconocimiento, las propuestas de las víctimas intentaban ahondar más en la definición de cada uno de estos conceptos. Así, en primer lugar, durante la discusión el concepto de restitución evolucionó desde la simple concepción de restitución de bienes, al concepto más inclusivo de restitución de derechos.

De hecho, la refinación del concepto de restitución es un buen ejemplo de los acumulados técnicos que deja el debate.

En una primera instancia el tema de la restitución ni siquiera fue considerado, pues en materia de reparaciones el proyecto originalmente presentado ante el Senado sólo contemplaba un capítulo denominado "De las indemnizaciones". Durante el trámite en el Senado se incluyó una primera definición de restitución de acuerdo con la cual este componente de la reparación incluía todas aquellas medidas que "propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos". Aunque esta definición presentaba un avance al no restringir la restitución a derechos patrimoniales, era poco clara y parecía confundir la idea de restitución con la de reparación integral. Fue entonces en la ponencia presentada ante la Comisión I de la Cámara de Representantes en donde se afinó el término, al establecer que las medidas de restitución incluían todas aquellas medidas tendientes al "restablecimiento de la libertad, la restitución de la vida familiar, la restitución ocupacional, la restitución de la dignidad, el retorno de las víctimas a su lugar de residencia con voluntariedad, seguridad y dignidad, y la restitución del uso, goce y disposición de los bienes, especialmente las tierras". Aun cuando en votaciones posteriores este lenguaje fue excluido del texto, no deja de ser positivo el hecho de que se haya avanzado en darle contenido al derecho a la restitución como un derecho que va más allá de la devolución de bienes de carácter patrimonial.

Por su parte, los componentes de compensación e indemnización tuvieron menor desarrollo conceptual, aun cuando distintas modalidades de implementación fueron sugeridas en el articulado. Como ya se reseñó, la propuesta inicial contemplaba un capítulo en el que se regulaba un sistema de indemnizaciones monetarias. Éste fue rápidamente sustituido en las versiones subsiguientes por el capítulo de reparación integral, el cual se dividió en dos componentes principales: uno de restitución, en donde la compensación y la indemnización pasaron a ser medidas alternativas en casos en los que no pudiera

alcanzarse la restitución de bienes inmuebles; y otro relativo a la implementación de un programa de reparaciones administrativas basado principalmente en indemnizaciones monetarias, pero que contemplaba una especie de compensación en materia de subsidio de vivienda para víctimas de desplazamiento.

En tercer lugar, la formulación conceptual de las medidas de satisfacción pretendió seguir los estándares internacionales de derechos humanos. En tal sentido, las medidas de satisfacción debían estar encaminadas a prevenir la continuación de las violaciones; a verificar los hechos y hacer su revelación pública siempre que ésta no provoque más daños; a la búsqueda de personas desaparecidas y secuestradas; a provocar declaraciones oficiales que restablezcan la dignidad; a motivar disculpas públicas; a estimular sanciones judiciales a los responsables; a crear conmemoraciones y homenajes; y a exponer de un forma precisa las violaciones. Y, para materializar estos principios, se propuso que el Estado, a través del "Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas", realizara acciones tendientes a reestablecer la dignidad de las víctimas y a difundir la verdad sobre lo sucedido.

Este plan debía incluir como medidas de satisfacción al menos las siguientes: a) el reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor; b) la capacitación de órganos de policía judicial especializados para la investigación de crímenes como la desaparición forzada; c) el funcionamiento del sistema de alertas tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo; d) la realización de actos conmemorativos; e) el otorgamiento de condecoraciones y otros reconocimientos públicos y la realización de homenajes públicos; f) la construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación; g) la difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad; h) el propender por la identificación de los cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin.

La mayoría de estas medidas hace parte del catálogo usual de medidas de satisfacción ordenadas, entre otras, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mención especial merecen las medidas c) y d). La primera, sobre capacitación de funcionarios, parece estar más orientada al cumplimiento de deberes estatales regulares y, en ese sentido, tiende a ser más una medida que garantiza la no repetición de los hechos que una medida de satisfacción propiamente dicha. Igualmente, la segunda reitera un mecanismo de prevención de las violaciones a cargo del Estado que no parece estar muy relacionado con el daño causado, sino que más bien está destinado a evitar la comisión de futuras violaciones. Finalmente, otra medida propuesta por las víctimas pero que fue rechazada por las mayorías del Parlamento fue una medida que se denominó "exención en la prestación del servicio militar" y que confusamente fue incluida como una medida de satisfacción, pero ubicada dentro de la sección de medidas de rehabilitación. Dicha medida buscaba que las víctimas a las que se refería la ley estuvieran exentas de la prestación del servicio militar obligatorio "en tiempo de paz con la obligación de inscribirse y pagar cuota de compensación militar".

En cuarto término, si bien el componente de rehabilitación no fue propiamente definido en el proyecto de ley, se establecía que en virtud de éste el Estado debería realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos. Asimismo, esta noción comprendía la readaptación como consecuencia de los hechos cometidos por los grupos armados al margen de la ley. Para ello, se insistía en la necesidad de que el Gobierno creara un programa de atención psicosocial universal y especializado para las víctimas. Este programa debería contar, al menos, con medidas de atención médica, psicológica y de apoyo psicosocial permanente o las medidas que se requieran, conforme a la calidad y tipo, para las víctimas de las que trataba la ley.

Varias organizaciones de la sociedad civil con larga experiencia en el acompañamiento psicosocial de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos fueron muy críticas de las versiones iniciales de la propuesta. En especial, señalaron que a lo largo del proyecto se hacía uso del concepto de atención psicosocial, pero sin definir unos están-

dares mínimos de trabajo psicosocial con víctimas de violencia social y política. De acuerdo con estos críticos, las medidas no garantizaban un proceso de atención profesionalizado y permanente que garantizara que la intervención no produciría mayores daños. Por esta razón, estas organizaciones argumentaron que era necesario que cualquier medida de protección a víctimas, sea ésta de asistencia, de ayuda humanitaria o de reparación, debería llevarse a cabo mediante procesos de acompañamiento psicosocial permanente en los que se garantice no hacer daño, prevenir la revictimización y evitar la victimización secundaria. Las entidades y personas que realicen el acompañamiento lo deberían hacer desde una perspectiva de derechos humanos y deberían garantizar la comprensión social de la experiencia de las víctimas y de enfoques que no descontextualicen sus reacciones o dificultades psicológicas[61].

Finalmente, el articulado incluía algunas medidas destinadas a fungir como garantías de no repetición. Estas medidas estaban orientadas a la prevención de hechos violentos a través del desmantelamiento de grupos armados, la verificación y difusión de la verdad de lo ocurrido, la sanción de los responsables, el fomento de medidas de pedagogía ciudadana y educación en derechos humanos para funcionarios públicos y perpetradores, y la reintegración a la vida civil de niños y niñas que hubieren participado en organizaciones armadas al margen de la ley. Al igual que las medidas de satisfacción propuestas, las garantías de reparación citadas no se destacaron por su especificidad y creatividad. Todas las medidas señaladas eran formulaciones comunes y su excesiva generalidad hacía muy difícil que propiciaran la adopción de acciones concretas.

[61] En este sentido, las organizaciones fueron muy críticas de la propuesta de "voluntariado victimológico". En su opinión, dicha propuesta sería aceptable solamente si ese voluntariado fuera ejercido por personas especializadas o que al menos tuvieran la formación básica sobre trabajo con víctimas de violencia política y violaciones a los derechos humanos; con arreglo a un programa y proyectos concretos que fueran monitorizados y evaluados por personal especializado, en los que se garantizara la continuidad de las acciones, que se generara confianza en las víctimas, que tuvieran una perspectiva comunitaria orientada a fortalecer las redes sociales y la autonomía de las víctimas, de tal manera que se estimulara el apoyo mutuo entre ellas, así como con sus organizaciones.

3.2. Reparaciones colectivas

El tema de reparaciones colectivas no recibió la atención pública que suscitó el programa de reparaciones administrativas o la propuesta de reparaciones. No obstante, algunos asuntos conceptuales importantes fueron objeto de debate. En efecto, discusiones relevantes se presentaron respecto de la definición de reparación colectiva, con respecto a si ésta debería tener un enfoque de daños o de derechos, y sobre las diferencias entre reparaciones colectivas y las reparaciones a colectivos.

La discusión sobre el tema de reparaciones colectivas y a colectivos se planteó inicialmente como una simple reiteración del Artículo 49 de la Ley 975 de 2005 en el que se ordena al Gobierno la implementación de un programa de "reparación colectiva" con base en las recomendaciones que al respecto le formule la CNRR. Esta reparación colectiva es definida por la ley como aquellas acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia; y a reconocer y dignificar a las víctimas.

De la manera en que se definen los objetivos de la reparación colectiva, esencialmente en cuanto a lo que atañe a la recuperación del Estado Social de Derecho, se advierte que esta norma tiende a confundir la reparación colectiva con otras obligaciones del Estado. No obstante, el Gobierno defendió la inclusión de esta definición en el Estatuto de Víctimas y, en consecuencia, todos los textos aprobados parcialmente por el Congreso repitieron dicha definición. En vista de ello, organizaciones de la sociedad, con el apoyo de la comisionada Ana Teresa Bernal, quien ha estado a cargo de los planes piloto de reparación colectiva al interior de la CNRR, intentaron precisar esta formulación aclarando algunos conceptos básicos sobre la materia[62].

---

[62] Para una revisión de los problemas conceptuales de un programa administrativo de reparaciones colectivas ver el capítulo escrito por Catalina Díaz Gómez en este libro.

El primer tema de discusión fue el fundamento del programa de reparación colectiva. En tal sentido, con el objeto de distinguir la reparación colectiva de otras obligaciones del Estado, se propuso que el programa debería estar orientado principalmente a reconocer los derechos que se pretende restituir y a evaluar los daños que se necesita reparar. Entre las violaciones a derechos que debían tenerse en cuenta se señalaron aquellas afectaciones en materia de existencia, reconocimiento del grupo, reconocimiento de la actividad, libertad de actuación y afectaciones al buen nombre. La formulación de estas afectaciones no pretendía ser una lista cerrada sino más bien ejemplos de aquellas violaciones más comunes en el contexto colombiano. La cuestión pendiente entonces era si el programa de reparación colectiva debía incluir medidas para la recuperación de la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho. Sobre este punto, para buscar coherencia con la distinción entre medidas de asistencia y reparación, se proponía regular una especie de "mínimo vital" como una medida de asistencia a colectivos, o ligar el tema de recuperación del Estado Social de Derecho a la satisfacción de los derechos sociales fundamentales, como un elemento que antecediera a la reparación colectiva. Así, para desvincular el tema de la recuperación del Estado con las medidas propias de la reparación colectiva se propuso la inclusión de algunos ejemplos de medidas en el propio texto de la ley, entre ellas aquellas medidas destinadas a: la recuperación de la historia de la victimización sufrida y sus motivaciones, la reivindicación del grupo o comunidad, la desautorización pública de las estigmatizaciones que pesaran sobre el grupo, la recuperación de la confianza y del tejido social, y el apoyo psicosocial comunitario.

Un segundo tema importante de discusión fue la definición de qué debía entenderse por daño colectivo y por colectivos. En este sentido, la experiencia de los pilotos de reparación colectiva contribuyó al señalar que los impactos en las comunidades que han sido víctimas de hechos o patrones de victimización pueden tener cuatro manifestaciones: (i) la violación de un derecho individual con impacto en el colectivo; (ii) la violación sistemática de derechos individuales con impacto en el colectivo; (iii) la violación de derechos colectivos, y (iv) la violación de derechos a sujetos colectivos. En consecuencia, los criterios de

reparaciones colectivas deberían tener en cuenta tanto los daños ocasionados a los derechos colectivos afectados, como a otros daños, que aunque no tengan un referente de este tipo de derechos, hayan afectado la existencia o accionar de la colectividad.

Ahora bien, dos preguntas derivadas serían ¿cuáles son los criterios que definen ese ser colectivo?, ¿quiénes deberían ser los destinatarios de estas reparaciones colectivas? Al respecto fue muy debatido si debían o no incluirse ejemplos en el texto que dieran lugar a que las autoridades encargadas de implementar la ley los reconocieran desde el inicio, con lo cual se limitaba una discreción administrativa que podría resultar excluyendo a determinados sujetos colectivos[63]. En contra de esta posición se señaló el riesgo de presumir la existencia de sujetos colectivos en ciertos grupos sociales. Para evitar este riesgo, se propuso utilizar caracteres definitorios en vez de referirse a ejemplos precisos que resultaran excluyentes. Así, los colectivos que serían beneficiarios de estas medidas serían aquellos grupos que tuvieran una cierta identidad colectiva reconocida jurídica, política, socialmente, o determinada en razón a la cultura, el territorio o a un propósito común; y que en su condición de colectivo hubieran sido víctimas del conflicto armado. Esta categorización de colectivos no sería taxativa e incluiría a sujetos colectivos propiamente reconocidos por la jurisprudencia internacional y nacional, por ejemplo comunidades indígenas, comunidades afro-colombianas y pueblos ROM, comunidades de paz, comunidades en resistencia, comunidades de desplazados que nunca retornaron, organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones políticas, u otro tipo de colectivo que responda a una identidad colectiva.

Un tercer tema objeto de debate fue el de la necesidad de la consulta previa a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y el de ga-

[63] Una propuesta en este sentido era incluir una redacción que estableciera el siguiente lenguaje: "la reparación de colectivos o comunidades va dirigida a etnias, comunidades campesinas, comunidades barriales, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, grupos o partidos políticos y todas aquellas que estén unidas por especiales características que los definan, como culturales, territoriales y el propósito común".

rantizar participación de los colectivos en el diseño e implementación de estas medidas. Para certificar este derecho a la consulta se propuso, por ejemplo, que las medidas y programas especiales de reparación colectiva para grupos étnicos, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, fueran expedidas a través de una ley adicional que siguiera el procedimiento de consulta previa e informada en los términos definidos por la Corte Constitucional colombiana. Asimismo, se incluyó un lenguaje en la propuesta que resaltara que el alcance y contenido de las medidas de reparación colectiva estaban llamados a definirse mediante un proceso participativo en el cual las comunidades y los colectivos sociales tuvieran un rol protagónico.

3.3. Programa de reparaciones administrativas

Para la fecha en que empezó la discusión del estatuto existía un cierto consenso sobre la necesidad de buscar mecanismos de reparación alternativos a la vía judicial. Así, aun cuando muchas organizaciones víctimas, académicos y observadores internacionales señalaban que la existencia de una vía judicial para reclamar reparaciones era indispensable, frente a los obstáculos prácticos y normativos que había evidenciado esta vía, abogaban tanto por la creación de un programa específico de restitución de bienes, como por la implementación de un programa administrativo de reparación que ofreciera una cobertura masiva y no discriminatoria a todas las víctimas de crímenes atroces[64].

Fue en ese contexto en el que se emitió el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual se estableció en Colombia un programa de reparaciones administrativas masivas. Ese modelo de reparaciones administrativas resultó a la postre siendo incluido en el articulado del proyecto de estatuto. Es por ello necesario hacer una revisión rápida de sus contenidos. Para abordar este tema empezaremos con una breve descripción de las medidas contenidas en el Decreto 1290. Luego

---

[64] Cfr. Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. *Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado*. Bogotá, Codhes, 2007.

haremos un balance de las críticas que ha recibido. Posteriormente, presentaremos los argumentos de algunas decisiones judiciales que han hecho referencia al decreto y cómo éstas fueron fundamentales durante el proceso de discusión del estatuto. Finalmente, presentaremos las distintas posiciones con respecto a la inclusión de este decreto en el articulado del estatuto y los debates que se presentaron en el Congreso en relación con la complementariedad entre vía judicial y vía administrativa de reparaciones.

3.3.1. Principales características del programa de reparaciones contenido en el Decreto 1290 de 2008

El Decreto 1290 de 2008 establece un sistema de medidas de reparación por vía administrativa destinadas a la reparación integral de las víctimas de aquellos grupos armados que participen de un proceso de desmovilización, de conformidad con lo estipulado por la Ley 975. Así las cosas, una primera precisión que debe hacerse es que el decreto parte de la base de un universo de víctimas restringido: las de actos cometidos por agentes del Estado son excluidas de este procedimiento de reparación.

El decreto establece una serie de principios que guía su orientación y aplicación, los cuales en teoría están acordes con la normatividad internacional. En este sentido, el decreto establece que la reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido. Además, consagra que es un imperativo que cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir con sus obligaciones, los "Estados deben esforzarse por resarcir a la víctima" y cuando el Estado hubiere resarcido a la víctima por una violación no imputable a éste, quien la haya cometido deberá compensar al Estado.

El fundamento ético-jurídico del decreto es el principio de solidaridad. Con base en éste, la reparación individual administrativa se entiende como "el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones a sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin

perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado". A su vez, esta reparación individual se crea para aquellas víctimas de grupos armados al margen de la ley que hayan sufrido violaciones a los siguientes derechos: vida, integridad física, salud física y mental, libertad individual y libertad sexual. El decreto señala específicamente que los delitos contra la propiedad, el patrimonio y las violaciones colectivas o atribuibles a agentes del Estado, no están incluidos en el programa de reparaciones individuales y que "serán regulados por las normas aplicables en estas materias".

El decreto establece cinco tipos de medidas de reparación: indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición de las conductas delictivas. En materia de indemnización solidaria el decreto instaura unas tablas indemnizatorias que van desde 40 salarios mínimos mensuales (por violaciones al derecho a la vida y lesiones físicas y psicológicas) hasta 27 salarios para víctimas de otros delitos como el desplazamiento forzado. Sin embargo, el decreto restringe las medidas de reparación para la población víctima del delito de desplazamiento forzado pues determina que la única medida de reparación a la que tendrá acceso es a la entrega de un subsidio para la compra de vivienda nueva o usada por núcleo familiar, que tendrá prioridad en el tiempo frente al programa de interés social. Asimismo, el decreto establece que de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido de Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.

El decreto delega la implementación de las medidas de reparación a un Comité de Reparaciones Administrativas el cual estará integrado por varios miembros de la CNRR, entre ellos: el Ministro del Interior y de Justicia, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), el Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y un miembro de la CNRR en representación de las víctimas. Este comité estará encargado de decidir sobre el reconocimiento de la calidad de víctí-

mas y beneficiarios de los solicitantes y las medidas de reparación a ser otorgadas, con base en estudios técnicos y recomendaciones realizadas por Acción Social[65].

El procedimiento para la reclamación se inicia con una solicitud de reparación que los interesados deberán diligenciar bajo la gravedad del juramento, en un formulario impreso y distribuido por Acción Social. A partir de allí se hará el procedimiento de acreditación de la calidad de víctima que estará a cargo de la entidad. En todo caso, el Comité de Reparaciones Administrativas deberá resolver la solicitud de reparación en el orden de recepción, para lo cual contará con un término no mayor a 18 meses contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud. La petición de reparación por vía administrativa deberá presentarse antes de que se cumplan dos años de la fecha de la expedición del decreto, es decir, antes del 22 de abril de 2010.

3.3.2. Críticas y reacciones a las medidas establecidas por el Decreto 1290

Si bien la expedición del decreto ha sido felicitada por organismos internacionales como la CIDH y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al considerarlo como un "paso positivo para satisfacer el derecho a la reparación"[66], las medidas específicas adoptadas en el decreto han sido fuertemente criticadas por organizaciones de la sociedad civil y rechazadas por la gran mayoría de víctimas que participaron de las nueve audiencias congresionales del estatuto. Estos críticos sostienen que a pesar de que es prioritario que en Colombia se diseñe e implemente un programa de reparaciones administrativas, el programa contenido en el decreto es altamente objetable. De un lado, reprochan el hecho de que no se haya garantizado la participación efectiva de las víctimas en el proceso de diseño. Por otro lado, sostienen que el programa no

---

[65] El decreto, a su vez, tiene una lista de criterios para decidir sobre el reconocimiento de víctimas y beneficiarios.

[66] OACNUDH. La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia deplora… *op.* cit.

se ajusta a los estándares jurídicos internacionales y nacionales en materia de reparación integral[67].

En cuanto al incumplimiento de estándares internacionales sobre reparaciones se han resaltado siete problemas. En primer lugar, el decreto fundamenta el programa de reparación en el principio de solidaridad con las víctimas, a pesar de que este principio es la fuente jurídica de otras obligaciones, como la atención humanitaria, pero no de la reparación integral. En segundo lugar, el decreto excluye a las víctimas de crímenes cometidos por agentes del Estado sometiéndolas así a un tratamiento discriminatorio. Además, sólo contempla como beneficiarias a las víctimas de algunos crímenes atroces y no de todos los cometidos en el marco del conflicto armado[68]. En tercer lugar, el decreto limita el derecho de las víctimas a una reparación por la vía judicial cuando establece que únicamente podrán acceder a la justicia en relación con las medidas de reparación específicas y otorgadas por esta vía, lo cual parece indicar que las víctimas no podrán reclamar indemnizaciones económicas en los procesos judiciales.

En cuarto lugar, las organizaciones sociales consideran que el decreto consagra tarifas de indemnización que están muy por debajo de los estándares internacionales y nacionales y que son equivalentes a aquellas otorgadas a las víctimas por concepto de atención humanitaria. Además criticaron que dichas tarifas diferencian entre las víctimas según el tipo de crimen y no según su grado de vulnerabilidad, quebrantando así el principio de igualdad y la prohibición de discriminación. En quinto término, el decreto sólo destina medidas indemnizatorias, lo cual afecta el carácter integral de la reparación. En sexto lugar, el decreto establece expresamente que las indemnizaciones no se entregarán con

---

67 Cfr. Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación AVRE. ¿Reparaciones administrativas o atención humanitaria para las víctimas? Llamar a las cosas por su nombre. Comentarios a la propuesta gubernamental de decreto de reparaciones administrativas. *Comunicado de prensa*, 2008.

68 No obstante, los programas administrativos suelen hacer una selección estratégica de las violaciones que pretenden reparar. En este sentido, el Decreto 1290 no parece tan limitado pues cubre la lista de violaciones más relevantes en el contexto colombiano.

base en enfoques diferenciales. Finalmente, el decreto confunde las medidas de reparación con la atención humanitaria y con las políticas sociales del Estado. A partir de esta confusión, el decreto afirma que de la indemnización se descontarán otras sumas de dinero otorgadas a las víctimas por Acción Social, a pesar de que las sumas que hasta la fecha ha otorgado esta agencia a las víctimas constituyen medidas de atención humanitaria y no de reparación.

3.3.3. La jurisprudencia constitucional con relación al Decreto 1290

Aun cuando no existe todavía un pronunciamiento judicial directo con respecto de la legalidad o constitucionalidad del Decreto 1290, la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional ya ha sentado las bases de lo que podría ser un pronunciamiento judicial en la materia[69]. Así, una primera decisión que tiene un importante impacto en la formulación y diseño de un programa administrativo y que, indirectamente se refiere a la fórmula adoptada por el Decreto 1290, fue la sentencia C-1199 de 2008, a la cual ya se hizo referencia. Esta sentencia reafirmó la distinción entre asistencia humanitaria, políticas sociales del Estado y reparación integral, con lo cual deja dudas sobre la base jurídica de muchos de los beneficios otorgados por el decreto a título de reparación, así como de los descuentos en las indemnizaciones ordenados en el mismo.

La segunda oportunidad en la que la Corte Constitucional hizo alusión al decreto fue en virtud del seguimiento a la política pública en materia de satisfacción de derechos de la población víctima del delito de desplazamiento forzado con base en la Sentencia T-025 de 2004. Al respecto, la Corte sostuvo que al menos para la población desplazada la expedición del decreto sobre reparación administrativa no constituía un avance idóneo para el goce efectivo de su derecho a la reparación integral. Según la Corte, esta falta de adecuación se "hace aún más evidente después de la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró inexequible un inciso de la

[69] De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, las demandas sobre la posible ilegalidad o inconstitucionalidad de los decretos ordinarios son decididas por la jurisdicción contenciosa administrativa, cuya cabeza es el Consejo de Estado.

Ley de Justicia y Paz que permitía que los servicios sociales se tomaran como parte de la reparación [Sentencia C-1199 de 2008]"[70] (Corte Constitucional, 2009b).

Recientemente, a través de una decisión de tutela, la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse de manera más directa sobre algunas de las medidas de reparación del decreto, especialmente relacionadas con la población desplazada. Así, en la Sentencia T-085 de 2009, la Corte Constitucional conoció de un caso en el que víctimas de este delito denunciaban su falta de reparación, especialmente de indemnización. El Gobierno en su respuesta a la acción sostuvo que los peticionarios serían incluidos dentro del listado de inscritos para ser considerados como beneficiarios de las medidas del Decreto 1290. Al respecto, la Corte tras analizar que la única medida de reparación que consagra dicho decreto es la entrega de un subsidio de vivienda al núcleo familiar de la víctima de desplazamiento, consideró que "dicha disposición es notoriamente contraria al derecho a la reparación, pues le da este calificativo a una conducta propia de la asistencia social que el Estado está en la obligación de proveer a todas las personas, en especial a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, en el caso especial de las víctimas del desplazamiento forzado, a que cese su condición mediante la estabilización socio económica; en otras palabras, es un derecho que se tiene por ser persona, no por ser víctima del desplazamiento forzado; luego, al contravenir los postulados del derecho a la reparación, dicho decreto resulta inaplicable al mismo bajo el manto de la Constitución Política"[71].

3.3.4. La inclusión del Decreto 1290 como el programa de reparaciones administrativas del Estatuto de Víctimas

Ahora bien, como anunciamos al inicio de este texto, el decreto de reparaciones es una apuesta política muy importante para el Gobierno. De allí que uno de sus principales objetivos durante el debate del pro-

---

[70] Corte Constitucional. Auto de seguimiento 008 de 2009. Sala Tercera de Revisión de tutela, 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Párr. 98.

[71] Corte Constitucional. *Sentencia T-085 de 2009*, M.P. Jaime Araújo Rentería.

yecto de estatuto fuera que éste recogiera integralmente las medidas, los montos y las modalidades de reparación contenidas en su decreto. Y, gracias a su bancada mayoritaria en el Congreso, el Ejecutivo logró ese cometido, incluso en contradicción con la jurisprudencia constitucional anteriormente reseñada.

El primer paso para la inclusión del decreto en el proyecto de ley se dio en la discusión de la plenaria del Senado. El Gobierno sostuvo que en virtud del Decreto 1290 ya había destinado 7 billones de pesos del presupuesto nacional y por ello cualquier medida de reparación administrativa debería estar incluida en este esfuerzo gubernamental. Así, se negoció entre Gobierno y oposición la subordinación de las medidas de reparación administrativa del proyecto de ley a lo ya dispuesto por el decreto[72].

Con posterioridad, y antes de la radicación de la ponencia a ser discutida en la Cámara de Representantes, se realizaron las audiencias congresionales en donde las víctimas manifestaron su profundo rechazo a las medidas establecidas en el decreto. En virtud de esta inconformidad, los ponentes del partido que impulsó el proyecto de ley, con la ayuda de organizaciones de la sociedad civil, prepararon un articulado alternativo. Esta propuesta de articulado ordenaba la creación de un "plan administrativo de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho humanitario" que se fundamentara en el deber de garantía del Estado. Dicho plan estaría compuesto por tres tipos de programas: (i) un programa de reparación individual por vía administrativa, (ii) un programa de reparación colectiva por vía administrativa, y (iii) un programa de restitución de bienes por vía administrativa. A todos los programas de reparación tendrían acceso tanto las víctimas de grupos

[72] Esta inclusión se realizó a través de un solo artículo ubicado al final del texto en donde se disponía que "[p]ara todos los efectos de la reparación individual por vía administrativa de las víctimas de que trata la presente ley, se aplicarán las disposiciones 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".

armados al margen de la ley, como las víctimas de agentes del Estado, que hubieren sufrido violaciones con anterioridad a la expedición de la ley. Asimismo, el articulado encargaba a Acción Social de la implementación del programa de reparación individual. Los demás mecanismos y procedimientos de reparación administrativa individual se regirían por lo dispuesto en el Decreto 1290 de 2008.

Esta propuesta fue derrotada en la Comisión I de Cámara. Allí se adoptó un nuevo texto propuesto por el Gobierno en donde se incorporaban en bloque todas las disposiciones del Decreto 1290 al proyecto de estatuto. También se estableció que la autoridad judicial o administrativa que ordenara reparaciones por esta vía lo haría con cargo al Fondo de Reparación para las víctimas de la violencia. Finalmente, se estipulaba que sólo para los efectos del estatuto, las disposiciones del Decreto 1290 de 2008, se aplicarían también a las víctimas de crímenes de agentes del Estado, en virtud del principio de solidaridad y sin que esto implicara aceptación de responsabilidad por parte del Estado.

3.3.5. Vía judicial y administrativa de reparación: ¿Complementariedad o exclusión?

Así pues, las propuestas sobre un programa administrativo de reparaciones masivas han estado circunscritas, con algunas variaciones y ajustes menores, a lo dispuesto por el Decreto 1290. Además de los visos de inconstitucionalidad ya señalados y de la inconformidad de un extenso número de víctimas sobre esta medida, subsisten otras cuestiones abiertas para el debate. Especialmente aquellas relativas a la coherencia debida entre las medidas de reparación de la vía administrativa y las reparaciones por vía judicial.

En primer lugar, queda abierta la cuestión de si es posible o no acudir a las dos vías de reparación. La formulación inicial del Decreto 1290 es que las víctimas que hayan optado por la vía administrativa sólo podrán acceder a la vía judicial en relación con medidas de reparación que sólo sea posible tramitar por esa vía. Uprimny y Saffon interpretan esta disposición en el sentido que las víctimas no podrán reclamar in-

demnizaciones económicas en los procesos judiciales, dado que éstas sí pueden reclamarse por la vía administrativa. En consecuencia, opinan estos autores, esta limitación impediría que el programa administrativo fuera "verdaderamente complementario de las reparaciones judiciales, restringiría la libre decisión de las víctimas de escoger la vía de reparación que les parezca más adecuada, y vulneraría el componente indemnizatorio del derecho a la reparación, por cuanto exigiría que las víctimas se contentaran con los bajos montos previstos en el decreto, que de ninguna manera cubren todos los daños emergentes y lucros cesantes sufridos por las víctimas como consecuencia de un crimen atroz"[73].

Ahora bien, en las distintas formulaciones presentadas durante la discusión del estatuto se estipulaba que el acogimiento por parte de las víctimas al programa de reparación por vía administrativa no impedía que éstas acudieran a la reparación judicial. Sin embargo, se establecían algunas claridades y una serie de limitaciones. De un lado, en un primer momento, se reiteró el principio de prohibición de doble reparación según el cual nadie podrá recibir reparación por el mismo concepto. Con base en este principio, se establecía que la reparación recibida administrativamente se descontaría a la que se decretara judicialmente. Por otro lado, una de las propuestas del Gobierno establecía que si las víctimas acudían a las dos vías, para el caso de las reparaciones indemnizatorias, las autoridades judiciales deberían tener en cuenta la tabla adoptada por el Gobierno Nacional para el programa de reparación administrativa del Decreto 1290. Esta última formulación resulta altamente nociva para el derecho a la reparación integral y el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos. Por demás, desconoce el objetivo de un programa administrativo de reparación y las diferencias prácticas y conceptuales de las reparaciones por vía administrativa y las reparaciones ordenadas por los jueces a través de procesos contenciosos.

[73] Cfr. Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. *El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia*. (2008). En prensa.

Pero la confusión entre las dos vías no paró allí, debido a la obstinación del Gobierno en imponer requisitos adicionales a las víctimas de agentes del Estado para alcanzar las reparaciones. Como se explicó en una sección anterior de este texto, el Gobierno defendió una propuesta en la que las víctimas de actos cometidos por agentes del Estado se entenderían como víctimas para los efectos del estatuto sólo si judicialmente se hubiere declarado el dolo o la culpa grave del funcionario estatal. A partir de esta declaración judicial de responsabilidad, las víctimas de agentes del Estado podrían postularse para ser beneficiarios de reparaciones por vía administrativa. Como ha señalado Rodrigo Uprimny, esa propuesta es ilógica y discriminatoria. Es ilógica pues va en contra de los postulados por los cuales es razonable establecer un mecanismo de reparaciones por vía administrativa. Estos programas existen precisamente porque es difícil que una persona pruebe, con los exigentes estándares judiciales, que fue víctima de un atropello y quiénes fueron sus autores. Así, con los programas masivos se busca incluir a todas las víctimas a través de procedimientos que son menos exigentes probatoriamente y que por ello otorgan indemnizaciones menores. Por eso, cuando a una víctima se le exige que en todo caso pruebe judicialmente la responsabilidad estatal ya no tiene sentido acudir a la vía administrativa. Así, en últimas, el requisito sostenido por el Gobierno equivaldría a una exclusión de las víctimas de Estado de la posibilidad de alcanzar una reparación administrativa, lo cual es abiertamente discriminatorio[74].

El Gobierno entonces modificó su propuesta, pero la nueva versión resultaba igual o más gravosa para las víctimas: se propuso que la indemnización se realizara mediante la acción contenciosa administrativa ya existente, a través de procesos que se desarrollaran en un término de 18 meses. Con esta propuesta igualmente se discrimina a las víctimas de agentes del Estado pues, por un lado, parte de su mala fe y les impone la carga de probar la vulneración de sus derechos en

[74] Uprimny, R. La discriminación de las víctimas de agentes de Estado. *Diario El Espectador*, junio 23 de 2009.

un proceso judicial en el que la valoración de la prueba es muy estricta, los requisitos procedimentales de la acción de reparación directa son considerablemente más exigentes y su trámite es muchísimo más costoso. Por otro lado, las victimas necesariamente debían actuar por intermedio de un abogado, y debían solventar un procedimiento que no está diseñado para reparar violaciones a los derechos humanos. Y, lo que es peor, la propuesta establecía que las indemnizaciones que otorgaran los jueces administrativos tras este procedimiento deberían ajustarse a los montos establecidos por el Decreto 1290. Con esto se atentaría contra el principio de reparación integral.

4. La propuesta de restitución de tierras, bienes y patrimonios

La implementación de un programa de restitución de los bienes, especialmente de las tierras que a sangre y fuego se han apropiado los señores de la guerra, es uno de los más grandes desafíos de un verdadero proceso de transición democrática en Colombia[75]. No obstante, son numerosas las dificultades prácticas para el diseño e implementación de una propuesta en este sentido. Como han señalado diversos expertos, existen obstáculos de orden fáctico, normativo e institucional que es preciso superar para avanzar en el proceso de restitución de tierras, viviendas y patrimonios de la población desplazada[76].

Este panorama de enormes necesidades y dificultades explica, en buena parte, la razón por la cual el capítulo de restitución de tierras del estatuto fue el que más expectativas generó durante el proceso de discusión. Y, hasta cierto punto, explica también las razones por las cuales ninguno de los grupos de presión se opuso férreamente a que este capítulo hiciera parte del estatuto. De hecho, algunos observadores desprevenidos sostuvieron que éste era el único capítulo que generaba consensos entre Gobierno y oposición. Sin embargo, una transcendental

---

[75] Ver: Garay, *op. cit.*

[76] Cfr. Salinas, Yamile. *La protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento*. Bogotá. Centro de Investigaciones Socio jurídicas (Cijus). Universidad de los Andes, 2009.

diferencia dividió las dos posiciones: la inclusión o no de los bienes muebles e inmuebles dentro del universo patrimonial a ser restituido.

Dada la centralidad de este debate, del avance que presentan las propuestas de política pública en materia del diseño del programa de restitución, y de los impactos prácticos que la implementación de dicha política podrían suscitar, vale la pena hacer un análisis en detalle sobre las propuestas realizadas, los acumulados que deja el debate y los puntos que quedan abiertos para una futura discusión. Para ordenar estos términos, la presente sección dividirá las propuestas en tres momentos ordenados cronológicamente. En primer lugar se analizará la propuesta discutida en el Senado, la cual contaba con algunos mecanismos en la dirección correcta, pero no aportaba muchas ideas en materia de la institucionalidad y las medidas requeridas para materializar sus principios. Una segunda propuesta recogió estos principios y aventuró una propuesta procesal e institucional fundamentalmente basada en una unidad administrativa excepcional. Finalmente, tras múltiples críticas que derivó la propuesta de institucionalidad, se gestó una tercera propuesta, que acumuló los principios de la propuesta inicial, los procedimientos de la segunda propuesta y los encargó a una institución judicial para evadir las críticas a esta última.

Pero antes de dar paso a este análisis, algunas aclaraciones previas son necesarias. En primer lugar, es importante aclarar que estas propuestas han estado dirigidas, en todo momento, a la creación de mecanismos de restitución temporales y alternativos. Es decir, ninguna de las propuestas aquí reseñadas se formuló con el objetivo de constituirse en una propuesta comprehensiva destinada a reformar la normativa e institucionalidad civil y agraria. En segundo lugar, estas propuestas partieron de un vacío casi total sobre la materia. Con anterioridad a este debate no se había discutido públicamente ninguna propuesta puntual sobre cómo hacer la restitución, a pesar de algunos estudios sobre la magnitud del despojo, sobre los obstáculos normativos y fácticos para la restitución, y sobre los problemas de los sistemas institucionales de protección y restitución de bienes. Esto produjo, como consecuencia, que las propuestas aquí consideradas tuvieran que ser preparadas y discutidas en un término muy corto, que les permitiera estar a tono

con los tiempos y urgencias de la discusión congresional. Por esta razón, varias de las propuestas reflejan algo de improvisación y de desconexión frente a otras iniciativas. En tercer lugar, como en otras materias antes estudiadas, la jurisprudencia constitucional de los meses recientes hizo necesario modificar en parte algunos componentes de las propuestas, a veces sin tener mucho tiempo para reflexionar o pensar sistemáticamente sobre sus posibilidades de implementación y sobre su viabilidad y conveniencia práctica.

4.1. La propuesta inicial: principios orientadores

La primera referencia al tema de tierras y patrimonios fue introducida en las primeras discusiones del estatuto a partir de una propuesta del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social (PPTP). Esta propuesta aportó además una aproximación inaugural al concepto de restitución que iba más allá de la simple restitución de derechos patrimoniales. Y, para garantizar este componente de restitución, la propuesta definía la obligación estatal de crear un Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas de la violencia que incluyera un programa especial para la "restitución de sus bienes, especialmente las tierras, entre otros". Así, la propuesta propendía por una idea de restitución integral que cubriera, en principio, todos los derechos patrimoniales, pero con énfasis especial en la restitución de tierras y viviendas.

Para alcanzar esta restitución se estipulaban acciones de reintegración del patrimonio, entendiendo este último como "el conjunto de bienes y obligaciones estimables en dinero, es decir la universalidad de elementos activos y pasivos, de un valor pecuniario, radicados en una persona". Esta definición si bien integra un concepto amplio que incluye bienes muebles e inmuebles, muestra un evidente sesgo frente a otras formas de propiedad, especialmente las formas de propiedad colectiva de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes[77].

---

[77] En parte, este sesgo se explica por el hecho de que el proyecto no fue objeto de un proceso de consulta pública previa, dirigida a incluir las propuestas de las minorías étnicas.

Por otro lado, el proyecto avanzó una definición de las formas de afectación del patrimonio con base en una tipología de las prácticas de expolio. La propuesta distinguía cuatro formas de afectación del patrimonio. Primero, el *despojo* propiamente dicho, entendido como toda acción ejercida para sacar de la órbita del patrimonio de una persona un bien con el propósito de apropiárselo de manera ilegal. El despojo relacionado con tierras entendía, por su parte, toda acción legal[78] o ilegal que buscara privar arbitrariamente la propiedad, posesión, ocupación, tenencia o cualquier otro derecho que ejerza sobre un predio. El despojo podría ir acompañado o no del abandono. Segundo, la *pérdida*, que hacía relación a la desaparición total o parcial de los activos patrimoniales de una persona, ya por destrucción, por imposibilidad de recuperarlos, o por haber pasado a terceros sin que la víctima haya podido ejercer sus derechos por causa de los hechos que originaron su situación. Tercero, el *menoscabo* que tipificaba el deterioro o depreciación en el valor de los activos de una persona, causado por los hechos que lo pusieron en situación de víctima. Y, cuarto, la *despatrimonialización*, que se constituía en el proceso mediante el cual el patrimonio que estaba en cabeza de una víctima se pierde, deteriora o desvaloriza, como consecuencia directa o indirecta del conflicto armado[79].

Un avance importante de esta formulación es que busca, de un lado, hacer visible algunas de las múltiples formas en las cuales a través de complicadas estratagemas se ha realizado el despojo. Por otro lado, la propuesta avanza en cuanto reconoce que el desmedro patrimonial, para el caso de bienes inmuebles, debe tener en cuenta afectaciones tanto al derecho de propiedad como a otros derechos y relaciones con las tierras como la posesión, la ocupación, la tenencia o "cualquier otro derecho que ejerza sobre un predio". No obstante, varias organizaciones sociales, entre ellas la Comisión de Segui-

---

[78] Entre las que se incluían los negocios jurídicos, las actuaciones administrativas y judiciales que buscaran aprovecharse del contexto del conflicto armado para producir ese despojo.

[79] Cfr. Parágrafo 2, Artículo 55, Proyecto de Ley 157 (Senado). Texto aprobado en plenaria de Senado.

miento a la Política Pública en materia de desplazamiento forzado, criticaron el hecho de que esta enumeración dejaba de lado otras afectaciones patrimoniales comúnmente utilizadas en el conflicto. Principalmente, se criticó que no se incluyera la pérdida del lucro cesante[80] y el concepto de *abandono*[81].

Adicionalmente, la propuesta formuló someramente algunos mecanismos que podrían accionarse para revertir este detrimento patrimonial. Los mecanismos señalados por la propuesta eran: la restitución, la construcción y reconstrucción, la compensación, la indemnización y el cubrimiento de pasivos. Según el texto de la propuesta, estas medidas no eran excluyentes, y podían concurrir cuando ello fuere necesario para garantizar la reparación integral de la víctima.

Ahora bien, el avance principal de esta propuesta es el diseño de unos medios de prueba novedosos para la protección de los derechos de las víctimas del despojo. Tres mecanismos específicos fueron considerados: una tarifa de prueba flexible, la obligación al juzgador de aplicar la reversión en la carga de la prueba a favor de la víctima, y la creación de unas presunciones legales.

En primer lugar, el proyecto establecía una tarifa probatoria especial y flexible para acreditar la afectación negativa del patrimonio. Para ello bastaría acreditar el desmedro patrimonial a través de "cualquier medio legalmente aceptado". Además, se establecía que la prueba podía ser sumaria y que en los procesos de reparación las autoridades administrativas o judiciales podrían acudir a reglas de prueba que facilitaran a las víctimas la demostración del daño causado y se les facultaba para aplicar siempre el principio de buena fe a favor de éstas.

---

[80] Entendido como la ganancia o provecho que deja de reportarse a consecuencia del hecho.

[81] El abandono constituiría aquellas circunstancias en las que las víctimas no pueden ejercer la titularidad de sus derechos respecto de un bien por haber sido obligados a abandonarlo, aun cuando dicho bien no haya legalmente salido de su patrimonio.

En segundo lugar, el proyecto establecía que bastaba con que el afectado probara de manera sumaria la afectación ante la autoridad judicial o administrativa, para que ésta procediera a relevarlo de la carga de la prueba y trasladarla al presunto responsable de la comisión del hecho, para que fuera éste quien demostrara la legalidad y transparencia de la transacción en discusión. Este traslado parcial de la carga probatoria es un paso en la dirección correcta, atendiendo a todos los obstáculos fácticos y legales que enfrentan las víctimas para probar en sede judicial su afectación patrimonial. Sin embargo, así como fue redactado excluía de la obligación de prueba a los terceros beneficiados o testaferros.

Finalmente, se creaban dos importantes presunciones legales: una presunción individual a las víctimas por el hecho de serlo y una presunción general circunscrita a un territorio o una zona en donde se hubieren presentado hechos reconocidos de violencia. Así, en primer lugar se estableció una presunción a favor de las víctimas con respecto a considerar viciados los negocios realizados por éstas con los posibles responsables de la afectación patrimonial de sus derechos en bienes inmuebles. Según el texto propuesto, bastaría con el reconocimiento como víctima en un proceso judicial o administrativo y la prueba sumaria de la existencia del derecho en cabeza de la víctima para la época de ocurrencia de los hechos de violencia, para trasladar la carga de la prueba al presunto responsable. A partir de allí, correspondería al presunto responsable probar la transparencia y legalidad de los actos presuntamente irregulares. Si éste no lograra probarlo, el juez o magistrado debería cancelar los títulos y registros respectivos, restituyendo plenamente los derechos en cabeza de la víctima o víctimas reconocidas en el proceso.

Además, se propuso la creación de unas "áreas amparadas con presunción de negocios espurios", en las cuales se presumían como negocios espurios aquellos realizados con respecto de bienes inmuebles, ubicados en zonas que coincidieran espacialmente con áreas definidas en la división política y administrativa como entidades territoriales en las que se hubiera alterado notoriamente la tenencia, valor, usos, acumulación u otra forma irregular en estas relaciones de inmuebles rurales y urbanos debido a la intimidación o la acción armada del vic-

timario. La determinación y declaración de estas zonas correspondía al poder judicial. Al igual que en la presunción individual, una vez declarada una zona como espuria, correspondía al victimario probar la transparencia y legalidad de los actos presuntamente irregulares. De lo contrario, el juez o magistrado competente cancelaría los títulos y registros respectivos, restituyendo plenamente los derechos en cabeza de las víctimas reconocidas en el proceso.

Así las cosas, el articulado discutido en el Senado era bien intencionado y avanzaba al intentar superar algunas de las barreras más comunes que enfrentan las víctimas a la hora de probar judicialmente el expolio. No obstante, la propuesta no dejaba de tener algunas imprecisiones y, lo más importante, muchos vacíos. La principal crítica que se le puede realizar a esta propuesta es su falta de claridad sobre los procedimientos en los cuales se podrían hacer efectivas estas presunciones y medios de prueba. Según el texto, las *acciones* propuestas podrían ser iniciadas a través de diversos actores y mecanismos[82], pero nunca se hace referencia a la autoridad ante la cual se debía accionar, si estaban contempladas como un recurso independiente o si hacían parte de un procedimiento regular y, si este era el caso, en cuáles procedimientos eran pertinentes y en cuáles etapas procesales.

Así, el principal problema de esta propuesta era que carecía de claridad sobre las competencias, procedimientos y oportunidades procesales para hacer valer estos mecanismos en sede judicial. En general, el texto estaba redactado en términos poco precisos como "en sede judicial o administrativa", "el juez o magistrado competente", el "juzgado o tribunal". No era claro, por ejemplo, si en materia judicial estas acciones deberían ser interpuestas en procesos de Ley 975, si exclusivamente en estos casos, si aplican al proceso penal ordinario, o si estas disposiciones pueden también hacerse valer ante la justicia

[82] El articulado establecía que las *acciones* podían ser adelantadas: por orden judicial, por iniciativa del autor del perjuicio con la anuencia de la víctima, por intervención de sectores o gremios privados coadyuvantes en los procesos de reparación, por participación directa o indirecta de la cooperación internacional, por combinación de las fuentes anteriores, o por cualquier otra forma de apoyo para la solución de cada situación, siempre y cuando se hallare ajustada a la ley.

civil ordinaria. Tampoco se previeron órdenes específicas para autoridades administrativas que integran la institucionalidad destinada a la protección de los derechos reales de propiedad en Colombia, como el Sistema de Notariado y Registro, entre otros. En conclusión, la propuesta avanzaba ideas importantes para la creación de mecanismos paralelos y transitorios para la restitución, pero no aportaba mucho a la hora de intentar responder la pregunta sobre cuáles instituciones se encargarían de hacer efectiva la restitución.

4.2. *Segunda propuesta: la preferencia por una institucionalidad de carácter administrativo*

La segunda propuesta en materia de restitución se conoció a través de la ponencia radicada por el representante Guillermo Rivera para discusión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. El nuevo articulado recogía una propuesta realizada por una consultoría a cargo del proyecto Más Inversión para el Desarrollo Alternativo (Midas), así como las sugerencias expresadas por un conjunto de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. De un lado, la consultoría de Midas avanzaba en los puntos inicialmente esbozados por el PPTP, al adicionar un novedoso sistema procesal e institucional para la restitución. Por su parte, las sugerencias de las ONG intentaban armonizar el articulado con los estándares internacionales en la materia, daban mayor claridad conceptual sobre las medidas de reparación, y proponían la creación de un mecanismo de esclarecimiento de los patrones del despojo. Veamos los detalles de la propuesta.

En primer lugar, el texto presentado para discusión en Cámara fue más preciso conceptualmente. Estableció de manera general el derecho de las víctimas a la reparación integral y señaló la restitución como uno de sus componentes. En materia de restitución de bienes, el articulado distinguió dos derechos en cabeza de las víctimas: por un lado, el derecho a que se les restituyan sus bienes, o a que se les compense por la pérdida de los mismos; y, por el otro, el derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad y la prohibición a que

se les obligue o coaccione a dicho retorno. La distinción entre estos dos derechos es muy importante en el contexto colombiano pues muchas personas han tendido a confundir la restitución y el retorno, e incluso, muchos consideran erróneamente que para exigir la restitución las víctimas están obligadas a retornar a sus lugares de origen.

En segundo lugar, el articulado buscaba internalizar los estándares internacionales en la materia. Para ello, se establecía que las medidas de restitución y compensación deberían asegurar el cumplimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng), adoptados por las Naciones Unidas en 1998; los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), adoptados por las Naciones Unidas en el año 2005; y las demás normas aplicables de los derechos humanos"[83].

En tercer lugar, esta propuesta retomaba casi todas las medidas desarrolladas en el texto aprobado por el Senado, entre ellas: las acciones de reintegración, el estándar de prueba de la afectación y la presunción de ilegalidad individual. No obstante, una medida considerada por las víctimas como fundamental para la restitución de tierras y viviendas fue eliminada: la presunción de áreas espurias. En su reemplazo, el nuevo articulado propuso la creación de "zonas de atención prioritaria" con la finalidad de que en ellas se adelanten con mayor urgencia las acciones de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos sobre la tierra y se inicien de oficio las acciones que se prevén más adelante en el proyecto de ley. Las zonas de atención prioritaria serían aquellas en las que se hubieran alterado notoriamente la tenencia, valor, usos, acumulación u otra forma irregular en estas relaciones de inmuebles rurales y urbanos debido a la intimidación o la acción armada del victimario[84].

---

[83] Estos principios han sido reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad a través de la Sentencia de Tutela T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero) de la Corte Constitucional.

[84] Asimismo, la determinación de las zonas de atención prioritaria ya no sería competencia de los jueces, sino de la Comisión Nacional de Reparación, previa recomendación del Consejo Nacional de Restitución de Bienes.

En cuarto lugar, el texto mantuvo algunas funciones judiciales -con la misma vaguedad en la formulación que tenía el proyecto inicial-, con competencias adicionales. Así, el nuevo articulado sostenía que en caso de que se estableciere en proceso judicial o administrativo que una titulación de un terreno baldío se hubiere hecho de manera fraudulenta con o sin la aquiescencia de funcionarios de la entidad competente, además de la cancelación de los títulos y registros correspondientes, el juez o magistrado debería ordenar a dicha entidad que procediera a titular al ocupante que se hallaba en posibilidad legal de adquirir el respectivo predio, y cuya expectativa se vio frustrada por los hechos y actores que realizaron el fraude. Adicionalmente, en aquellos eventos donde el despojo se hubiese consumado mediante procedimiento judicial con sentencia en firme, el juez o magistrado podría declarar nula la providencia y ordenar que la restitución del bien a la víctima.

Igualmente, se incluyó un artículo sobre "resolución prioritaria en materia de tierras", de acuerdo con el cual, en los procedimientos judiciales donde se debata por alguna de las partes la propiedad, posesión, tenencia u ocupación de tierras, el juez o magistrado estaría obligado a resolver los asuntos acerca de la propiedad de la tierra antes de la finalización del respectivo proceso. Sin embargo, al igual que las demás referencias a procesos judiciales, no se señalaba en qué tipo de procesos cabía dicho incidente.

En quinto lugar, se adicionaron dos medidas nuevas para el alivio de pasivos contraídos por víctimas de violaciones. Aun cuando éstas estaban bien intencionadas, la manera como se formularon era tan confusa que aplicarlas hubiera sido muy complicado. Esto se debe a que, de un lado, se establecía que las autoridades judiciales y administrativas deberían tener en cuenta estas medidas como posibles, pero no obligatorias. Al mismo tiempo, se instituía que los concejos municipales o distritales podrían crear alivios especiales en el pago del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital si la cartera morosa de la población víctima dependiera de éste. Así, en definitiva no quedaba claro si los jueces podían o no ordenar dichos alivios, pues al final esta materia era competencia de

autoridades locales y la ley nacional no les puede dar órdenes al respecto sino alentarlas a implementar estas medidas.

En sexto lugar, el articulado acogía una propuesta elaborada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública en materia de desplazamiento forzado referente a la creación de una "Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras". Esta comisión entraría a ser el mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado. No obstante, el articulado no acogía integralmente la propuesta elaborada por la comisión de seguimiento y, en consecuencia, su formulación adolecía de cierta vaguedad en cuanto a la definición y composición de la comisión; así como de sus facultades y la obligatoriedad de los resultados de sus investigaciones. De hecho, el articulado sólo tenía tres artículos que reglamentan su conformación, cuatro competencias generales y una cláusula genérica en la que el Gobierno Nacional se comprometía a respaldar el trabajo de la comisión.

En cualquier caso, la principal innovación de esta propuesta era la creación de una institucionalidad *sui generis* para la restitución de tierras y viviendas. Para ello se propuso crear una unidad administrativa especial para la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos sobre sus bienes, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al cual se le denominaba Protierra. Dado que Protierra sería un órgano ejecutivo directamente dependiente de la Presidencia, era éste el encargado de designar su director general. Protierra tendría como sede principal la ciudad de Bogotá y las dependencias regionales necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones en todo el territorio nacional. Entre sus éstas estaría la de ejecutar la política de restitución de bienes, compensaciones y el restablecimiento socioeconómico de las víctimas.

La propuesta se preocupaba, igualmente, por asegurar los recursos necesarios para que Protierra pudiera ejercer sus labores. Así, su presupuesto estaría constituido por (i) las partidas que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación; (ii) los recursos provenientes de crédito interno y

externo, previa incorporación en el Presupuesto General de la Nación; (iii) los bienes muebles, inmuebles y recursos que adquiera a cualquier título; (iv) las donaciones en dinero o en especie de personas nacionales o extranjeras; (v) los rendimientos de sus inversiones; y (vi) los aportes de cualquier clase provenientes de la cooperación internacional.

Asimismo, el articulado le establecía a Protierra un catálogo preciso de funciones, entre ellas: (i) ejecutar la política de restitución de bienes, compensaciones y restablecimiento socioeconómico de las víctimas, de conformidad con la ley y con las decisiones que adopte el Consejo Nacional para la Restitución de Bienes; (ii) ejercer las funciones jurisdiccionales y administrativas previstas en el estatuto; (iii) efectuar la coordinación interinstitucional para que las víctimas reciban de manera eficiente, eficaz y rápida la atención necesaria y la restitución o compensación por las violaciones a los derechos sobre sus bienes; (iv) administrar y ejecutar el programa de restitución de bienes; y (v) administrar el Fondo de Restitución de Bienes de conformidad con las reglas del derecho privado.

De la misma manera, se facultaba a Protierra para ejercer, en única instancia y sin control judicial posterior, funciones jurisdiccionales y administrativas. Estas funciones judiciales se ejercerían con respecto a seis procedimientos específicos. En primer lugar, el procedimiento de *declaratoria de ausencia de justo título*, el cual estaba llamado a operar cuando la víctima hubiera sido arbitrariamente privada de la propiedad de un inmueble[85]. En estos casos, Protierra procedería a declarar

[85] Las causales de ausencia de justo título, que justificaban la procedencia de la acción, eran las siguientes: a) cuando miembros de grupos armados hayan adquirido la propiedad del inmueble durante o con ocasión de su pertenencia a dichos grupos; b) Cuando los terceros que, sin ser miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, se aprovecharon de la situación de violencia e intimidación ejercida por tales grupos para adquirir el bien inmueble o hacerse titular el bien por parte del Estado; c) cuando el acto de adjudicación de baldíos fue proferido con violación de las normas constitucionales o legales, o cuando el funcionario actuó bajo influencia ejercida por los grupos armados organizados al margen de la ley o sus miembros; d) cuando la transferencia del dominio del propietario o adjudicatario inicial se realizó bajo la influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley o sus miembros.

la ausencia de justo título y a ordenar la cancelación del título de propiedad, la resolución de adjudicación que se hubiere expedido, o de las escrituras públicas que se hubieren otorgado y autorizado a favor del victimario o tercero. Si la víctima además demostraba que tenía la posesión material del bien, se ordenaría su devolución material.

En segundo lugar, el proceso de *clarificación de la propiedad,* el cual estaba dirigido a clarificar el título legal que tuvieren las víctimas sobre predios rurales antes del desplazamiento. Para ello, la decisión final del proceso debía pronunciarse sobre la validez, vigencia y eficacia legal de los títulos que aportaran las víctimas.

En tercer lugar, el procedimiento de *restitución de la posesión y ocupación* destinado a proteger la posesión material de inmuebles. Para efectos de economía procesal, este procedimiento podía ser acumulado con el proceso de pertenencia en caso de que la víctima tuviera el tiempo necesario de prescripción ordinaria o extraordinaria.

En cuarto lugar, Protierra tenía a su cargo la decisión de *procesos de pertenencia*. En virtud de éstos, las víctimas que contaran con los requisitos de prescripción podían accionar buscando que se declarara la adquisición del derecho de dominio sobre inmuebles. Para estos efectos, el articulado establecía tiempos más cortos de prescripción: cinco años para la prescripción adquisitiva extraordinaria y tres años para la prescripción adquisitiva ordinaria, bajo la condición de que los inmuebles hubieren sido objeto de usurpación o despojo.

Un quinto procedimiento a cargo de Protierra era la *acción para recuperar la mera tenencia* de aquellas personas que antes de su victimización ocupaban un inmueble en virtud de un contrato. Para ello, la decisión judicial debía estar orientada a la restitución de los derechos contenidos en el respectivo contrato y a la entrega material del inmueble.

Finalmente, se establecía un procedimiento de *extinción de dominio* que procedería ante cualquier derecho real, principal o accesorio, obtenido

ilícitamente, independientemente de quien tuviera el bien en su poder o de quien lo hubiera adquirido[86].

En cualquier caso, la creación de estos procedimientos en cabeza de Protierra no limitaba la competencia de los jueces civiles y agrarios ordinarios en procesos ya iniciados. La propuesta establecía que las competencias de Protierra se ejercerían para los casos que iniciaran a partir de la entrada en vigencia de la ley sin afectar las competencias preestablecidas.

A su vez, el articulado sugería un procedimiento expedito, de fácil acceso, gratuito, sencillo y común a las seis acciones. Así, en lugar de la presentación de una demanda, las víctimas tenían simplemente que llenar y presentar un formulario cuyo diseño estaría a cargo de la CNRR. Este formulario de reclamación debería ser diligenciado ante cualquier oficina del Ministerio Público, de Acción Social o directamente ante Protierra. En caso de que el reclamante no supiera escribir, la reclamación podría ser presentada verbalmente y el formulario debería ser llenado por el funcionario que lo recibiera. Después de la presentación del formulario Protierra examinaría si la reclamación cumplía o no los requisitos básicos y, en caso de que no lo hiciera, la propia administración completaría la reclamación con la información adicional que le proporcionara el solicitante. A partir de la admisión, las partes o intervinientes contarían con un término de 10 días para dar respuesta u oponerse a la reclamación y aportar las pruebas pertinentes para sustentar dicha oposición. El período probatorio sería de 15 días. Practicadas las pruebas, Pro-

[86] Esta acción procedía sobre cuatro tipos de bienes: a) bienes usurpados o despojados, incluso los que sean identificados después de que el Estado haya compensado a la víctima por dichos bienes; b) predios que hayan sido utilizados como escenario para la realización de homicidios, masacres, retención ilegal de personas, refugio de grupos armados al margen de la ley y otros actos violatorios de los derechos humanos, siempre que esos actos ilegales hayan sido cometidos con la anuencia del propietario; c) bienes sobre los cuales existan reclamaciones de víctimas y los propietarios no demuestren el origen lícito de los recursos utilizados para adquirirlos; y d) bienes de propiedad de personas pertenecientes a grupos armados organizados al margen de la ley, adquiridos durante o con ocasión su pertenencia a dichos grupos.

tierra decidiría la reclamación, en un plazo no superior a un mes, mediante decisión que sería notificada a las partes por edicto a ser fijado por el término de cinco días.

De acuerdo con los redactores de esta propuesta, cada una de las acciones estaba destinada a enfrentar cada una de las tipologías de despojo y abandono de predios identificados por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonios. No obstante, para aquellos casos de despojo en los cuales ninguna de estas acciones pudiera ser ejercida, la propuesta establecía un procedimiento excepcional para acceder a una compensación. Esta compensación procedería únicamente cuando existiendo el derecho a la restitución, ésta no pudiere cumplirse por motivos justificables o por disposición legal[87].

Con base en estas características, esta propuesta constituye una contribución importante para el debate colombiano sobre restituciones. Primero, reconoce el derecho de las víctimas a recuperar todos sus bienes o a ser compensados. Segundo, establece un mecanismo de justicia transicional para perseguir y recuperar los bienes inmuebles despojados o usurpados y devolverlos a las víctimas. Tercero, faculta a las comisiones regionales de restitución de bienes, a las organizaciones de víctimas y a las ONG para ser partes intervinientes en los procesos de recuperación y restitución. Y, cuarto, establece un traslado parcial de la carga de la prueba favorable a las víctimas.

No obstante sus bondades, el modelo también puede ser objeto de varias críticas. Una primera crítica es que no acoge los estándares sobre territorios colectivos desarrollados tanto por el Convenio 169 de la OIT como por las jurisprudencias de la Corte Constitucional colombiana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

---

87 Según la propuesta, los siguientes motivos eran suficientes para justificar la compensación: (i) cuando con el retorno se pusiera en peligro la vida o integridad personal de las víctimas y sus familias; (ii) cuando el predio hubiere quedado en condiciones de inhabitabilidad o improductividad; (iii) cuando la restitución fuera jurídicamente imposible; y (iv) cuando la restitución fuera materialmente imposible.

respectivamente. El modelo de restitución está pensado para las relaciones individuales sobre los bienes. No existe relación entre estos mecanismos y los derechos de propiedad de territorios indígenas y afrocolombianos. No existe tampoco ninguna consideración sobre la situación especial de desprotección y falta de acceso a la justicia que enfrentan estos pueblos y comunidades. La propuesta tampoco cuenta con enfoques diferenciales que permitan evidenciar las barreras específicas que afrontan distintos grupos poblaciones, especialmente las mujeres.

Un segundo tipo de críticas se dirige al hecho de que el amplio reconocimiento del concepto de restitución no se vio acompañado de medidas dirigidas a alcanzar la restitución de todo el espectro de bienes despojados o perdidos. Por el contrario, las medidas concretas de restitución se limitaron a buscar la devolución de bienes inmuebles, aun cuando en el discurso las medidas reconocen todos los detrimentos patrimoniales.

Un tercer tipo de críticas fueron realizadas sobre la formulación y competencias de la entidad denominada Protierra. Distintas organizaciones sociales y de víctimas rechazaron el modelo de entidad administrativa de restitución argumentando que no era garantía de independencia e imparcialidad, lo cual era violatorio tanto de estándares internacionales de derechos humanos, como de la propia Constitución de Colombia. Se argumentó en este sentido que si bien es cierto que para garantizar un proceso de restitución de viviendas, tierras y patrimonio se requiere de oportunidad, celeridad y eficacia, y que en esa medida, las decisiones administrativas pueden ser, a veces, más pertinentes que los largos procesos judiciales; es también cierto que hay límites impuestos por el derecho internacional de los derechos humanos al uso de esas facultades judiciales y administrativas. Así, se destacó que si bien una ley podía crear nuevas jurisdicciones y competencias judiciales, en este caso esas funciones se le estaban atribuyendo a un ente administrativo, vinculado a la Presidencia de la República, cuyo director era nombrado por el Presidente, lo cual no garantizaba independencia e imparcialidad. En este sentido, atribuir por ley calidad de juez a un ente que no puede tenerlo sería, por lo menos, un desconocimiento del derecho internacional de derechos humanos, por

ejemplo, de los Principios Pinheiro que hacen referencia expresa a "tribunales autónomos, independientes e imparciales". Igualmente se criticó que los procedimientos previstos para las distintas situaciones -todos de competencia de Protierra- se fallaran en una única instancia y que no se incluyera la posibilidad de interponer recursos judiciales.

4.3. El debate parlamentario y las modificaciones introducidas por el Gobierno

En el transcurso del debate esta segunda propuesta sufrió algunas modificaciones. La principal de ellas es que, de conformidad con una proposición introducida por el Gobierno, el programa de restitución se limitó a la devolución de bienes inmuebles. Sin embargo, el articulado conservó gran parte de los componentes introducidos en las anteriores versiones del proyecto. Así, de un lado, el texto conservó el sistema de protección y algunos de los postulados generales introducidos por el programa de protección de tierras. Por otro lado, el texto mantuvo las seis acciones, el procedimiento común y las reglas de prueba propuestas por Midas. Adicionalmente, el nuevo articulado mantuvo, con algunas variaciones, la propuesta hecha por la Comisión de Seguimiento referente a la creación de una comisión de la verdad en materia de tierras.

Uno de los cambios introducidos a petición del Gobierno fue la reformulación del concepto de restitución. Con la definición aprobada por la mayoría parlamentaria, la restitución pasó a ser "la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos". Igualmente, el nuevo articulado definió varias sub-categorías o formas de realizar la restitución, las cuales eran excluyentes unas con otras. Es decir, una víctima al exigir una de ellas extinguiría su derecho a perseguir cualquiera de las otras formas. Asimismo, según el articulado, estas medidas se limitaban en cada caso a restituir la calidad jurídica de propietario, poseedor, tenedor u ocupante[88].

---

[88] Lo cual resultaba contradictorio con algunas de las acciones judiciales más adelante acogidas en el proyecto, como el proceso de clarificación de la propiedad y el proceso de pertenencia.

Las medidas de restitución se dividieron entonces según el tipo de relación de la víctima con el inmueble objeto de restitución. Así, para los propietarios y poseedores se establecían tres tipos de medidas: la restitución por vía de reintegro, la restitución por vía de reconstrucción y la restitución por vía de compensación. Por su parte, los poseedores, propietarios y ocupantes podían acceder al "programa para la formalización o saneamiento de inmuebles rurales y territorios étnicos" y a la restitución por vía de titulación de bienes fiscales en materia de vivienda.

La falta de precisión conceptual de esta formulación salta a la vista. Para empezar, introduce ambigüedades en los conceptos de restitución, compensación y reparación. Por ejemplo, establece un concepto poco claro denominado "Restitución por vía de compensación", que tiende a confundir las dos medidas en una. Asimismo, esta compensación no necesariamente respeta los estándares fijados en los Principios Pinheiro, pues no señala una correspondencia en calidad y características del bien usado para la compensación con aquel bien del que ha sido despojado. Además a esta compensación no se le define un monto, no se designa la entidad encargada de su administración, ni se establece fuente de recursos. Todo ello se vuelve más confuso al establecer expresamente que el Estado no adquirirá bienes para hacer la reparación. En suma, una de las formas de "restitución por vía de compensación" que establece el articulado es la entrega de subsidios de vivienda urbana y rural. Esta propuesta es un retroceso en la distinción conceptual entre medidas de reparación y políticas sociales del Estado. Lo que es aún peor, es que el texto señala que aquellas víctimas que sean compensadas a través de estos subsidios cederán al Estado los derechos que tuvieren sobre los bienes que no se pudieren reintegrar. En consecuencia, si se llegara a aplicar este mecanismo, las víctimas terminarían cediendo al Estado sus bienes a cambio de un subsidio de vivienda al cual tenían derecho independientemente del hecho que produjo la victimización.

Otra de las modificaciones importantes con relación a las versiones anteriores del proyecto es la eliminación de Protierra. Esta supresión obedeció, principalmente, a la oposición del Gobierno a la creación

de instituciones administrativas adicionales a las ya existentes. Pese a su oposición a la figura de Protierra, el Gobierno era favorable de la adopción de las acciones judiciales que el modelo propuesto de Midas había desarrollado. Como ninguna de las instituciones administrativas de Gobierno tenía capacidad para adelantarlas, el Gobierno propuso que la competencia para estas acciones, en primera instancia, se radicara en cabeza de los Tribunales creados por la Ley 975 de 2005. En segunda instancia las acciones serían decididas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Es decir, sin mucha discusión sobre su conveniencia técnica, se abortó la idea de la vía administrativa para la restitución y se otorgó la competencia judicial para adelantar la restitución a una instancia judicial especializada en procedimientos penales y poco familiarizada con conflictos sobre propiedad y tenencia.

Adicionalmente, el traslado de estas funciones a los Tribunales de Justicia y Paz creaba dos problemas. De un lado, un problema de congestión, pues se le asignaban nuevas funciones a tres tribunales que han demostrado estar totalmente abrumados por su carga laboral actual en el seguimiento de procesos penales. Por otro lado, se generaba un problema de restricciones al acceso a la justicia, pues solamente se han instalado tres tribunales de este tipo en Colombia, lo cual dificulta el acceso geográfico y físico de las víctimas. Además, la propuesta no establecía los apoyos técnicos necesarios para la labor de los magistrados.

Finalmente, una última crítica a este modelo, la cual es compartida por las versiones anteriores del proyecto, es que no establece ninguna conexión entre las acciones de restitución, aclaración, saneamiento, y prescripción judicial con la institucionalidad administrativa que tiene funciones en materia de registro de predios en Colombia. Por ejemplo, no hay ninguna mención a cómo estas acciones operarán frente a las funciones que ejercen las instituciones que hacen parte del Sistema de Notariado y Registro, y mucho menos sobre quién asumirá los costos que estos trámites suscitan.

4.4. Otros temas pendientes en materia de restitución de bienes

Un balance rápido de esta discusión sugiere que el proceso legislativo fue importante para la formulación de al menos tres tipos de propuestas. Una primera tiene que ver con la formulación de criterios hermenéuticos favorables a las reclamaciones de las víctimas. En este sentido se hicieron propuestas con relación a la creación de presunciones legales sobre el despojo y en materia de traslado parcial de la carga de la prueba a favor de las víctimas. Una segunda línea propositiva se concentró en la formulación de acciones de carácter judicial para enfrentar las distintas formas de afectación de los derechos patrimoniales. Estas acciones se fundan en los principios de informalidad, celeridad, rapidez y gratuidad, lo cual es también un importante avance. Un tercer tipo de acumulado es la propuesta de un mecanismo no judicial de esclarecimiento de los patrones de despojo que ayude a revelar de manera global las prácticas sistemáticas de violación de derechos patrimoniales.

Empero, múltiples debates siguen abiertos en materia de políticas sobre restitución, tanto en materia de patrimonios, en general, como en materia de viviendas y tierras, en particular. En primer lugar, la propuesta de restitución dialoga muy poco con otras iniciativas relacionadas y con algunas obligaciones a las que el Estado debe hacer frente en el futuro cercano. Así, por ejemplo, mientras se discutían estas propuestas, la Corte Constitucional emitió dos decisiones que, de alguna manera, obligan a repensar las propuestas que hemos estudiado. Por un lado, en el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional emitió una serie de órdenes al Gobierno en materia de atención de las víctimas del desplazamiento forzado, las cuales incluyen la reformulación de la política estatal en materia de tierras. Esta reformulación debe incluir, de acuerdo con la Corte, la identificación y modificación de todos los obstáculos, fácticos y normativos, que impiden a las víctimas del desplazamiento forzado acceder a la restitución de sus tierras y viviendas. En este sentido, los mecanismos de restitución deberían hacer parte de un cambio normativo general, coordinado y estructurado. Sin embargo, ninguna de las

propuestas estudiadas hacía referencia a la relación entre las medidas que adoptaban y las actuales normas civiles, de procedimiento civil y las normas administrativas a las que se refiere la Corte.

Por otro lado, la Corte emitió recientemente la Sentencia C-175 de 2009, en la cual declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural (EDR) por haber vulnerado los derechos culturales de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas al haber omitido el procedimiento de consulta previa con estos pueblos. La declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural produjo varias consecuencias a tener en cuenta respecto de las propuestas de restitución. Por un lado, perdió rango de ley todo el sistema de protección contra el despojo de inmuebles desarrollado por el EDR, que en Colombia se conocen como las rutas de protección. Por otro lado, agravó la situación de desorden institucional al que se refirió la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009. Según la Corte, entre los principales obstáculos para alcanzar la restitución se encuentra la transición normativa que había implicado el EDR. Ahora, con la declaratoria de inconstitucionalidad del EDR, se creó un vacío legal que aumenta esta falta de clarificación de competencias entre instituciones estatales, genera mayores traumatismos, incrementa el desconocimiento sobre las rutas jurídicas de protección, restitución y adjudicación de predios, y desmonta parte de la institucionalidad creada para la atención de las necesidades de la población desplazada (Unidad de Tierras).

Adicionalmente, la jurisprudencia establecida por la Corte genera dudas acerca de la propia constitucionalidad de las medidas de restitución de tierras, en la medida en que éstas son susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. En efecto, la Corte señaló que las comunidades indígenas y afrodescendientes, que son esencialmente rurales, tienen un vínculo íntimo con la tierra y con sus territorios, a tal punto que su identidad étnica se encuentra profundamente asociada a esa territorialidad y a la propiedad colectiva de esas comunidades sobre esos territorios. En consecuencia, todas las medidas que puedan afectar esta relación deben ser apropiadamente consultadas con los representantes de estas minorías étnicas. Esta interpretación

indicaría que es necesario consultar las medidas de restitución con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes antes de iniciar cualquier trámite legislativo en el futuro.

Un segundo tema en donde se requiere mayores debates y precisiones es el de la institucionalidad necesaria para adelantar los programas o acciones de restitución. Hasta ahora el debate colombiano ha privilegiado la vía judicial sobre la administrativa. Sin embargo, aún quedan varios temas inconclusos. En primer lugar, la jurisdicción que debe tener las facultades judiciales de restitución no es aún muy clara. Como se señaló, una propuesta inicial atribuía competencia a los Tribunales de Justicia y Paz. Posteriormente, existió una segunda propuesta de crear salas civiles anexas a estos tribunales para que decidieran exclusivamente de las acciones sobre restitución. Sin embargo, esta propuesta no resolvía los grandes problemas de acceso de las víctimas a la jurisdicción, por lo cual se hizo una tercera propuesta que apoyaba la creación de unas salas especiales en los tribunales superiores de distrito judicial que se ubican en cada uno de los departamentos del país. No obstante, el Gobierno se ha opuesto –aduciendo razones presupuestales- a la instalación de estas salas adicionales y propuso que la competencia se radicara en las ya existentes salas civiles de los tribunales superiores.

Ahora bien, este debate sobre cuáles jueces estarían en mejor posición para atender esta demanda judicial parece dar por clausurada la posibilidad de que la restitución se encargue a una entidad administrativa con funciones judiciales, tal como se ha hecho con éxito en otros países. Tampoco se ha explorado un mecanismo de composición mixta que pueda combinar funciones administrativas con funciones judiciales, lo cual permitiría una mejor interrelación entre las labores administrativas y judiciales necesarias para alcanzar una restitución rápida, justa y efectiva en un contexto de conflicto como el colombiano.

Un tercer tema que aún amerita consideración es aquel que se relaciona con el establecimiento de un fondo público destinado a cubrir los costos del programa de reparación y restitución. En la actualidad la Ley 975

prevé un Fondo de Reparación, pero éste ha sido objeto de múltiples críticas. Una de ellas es que la manera como está regulado el fondo hace imposible hacer efectiva la restitución, pues se permite que los administradores pongan a la venta los bienes inmuebles recuperados con el objeto de tener recursos líquidos para el pago de indemnizaciones. Durante la discusión del estatuto se escucharon dos propuestas para la modificación de esta situación: la de eliminar el fondo y la creación de una sub-cuenta especial al interior de éste para asegurar la restitución. No obstante, ninguna de las propuestas fue debatida a profundidad.

5. Balance global del proceso y perspectivas a futuro

Muchas lecturas pueden hacerse de los acumulados técnicos y de las enseñanzas políticas que deja este debate. Es por ello recomendable hacer un balance crítico y ponderado, tanto de unos como de otras, antes de aventurar nuevas iniciativas que luego terminen al garete de la mecánica legislativa. Una moraleja importante de este proceso es que las buenas intenciones no son suficientes para garantizar que la iniciativa no hará más daño de aquel que pretende reparar. Es comprensible que ante la indefensión, urgencia y esperanza de miles de víctimas, distintos sectores de la sociedad quieran avanzar lo más rápido posible en la creación de mecanismos que conlleven a la reparación integral, rápida y efectiva de todas las víctimas del conflicto. Sin embargo, fórmulas apresuradas que no atiendan la complejidad que reviste el intentar conciliar los imperativos éticos y los mandatos jurídicos sobre la reparación con las limitaciones prácticas existentes, pueden terminar siendo vehículos de nueva victimización y barreras infranqueables para la reconstrucción de la confianza ciudadana en el Estado y para el avance hacia una paz duradera y sostenible.

En este sentido, sin ánimo de ser exhaustivos podemos resaltar al menos tres consensos básicos importantes de este proceso sobre los cuales se deberían construir nuevas propuestas. En primer lugar, existe cierto consenso sobre el deber ético y jurídico de la satisfacción plena de los derechos de las víctimas, incluyendo su derecho a la reparación integral por los daños y sufrimientos padecidos. Las

discrepancias radican sobre el alcance de ese derecho y las mejores formas para llenarlo de contenido, pero no sobre el reconocimiento del derecho como tal.

En segundo lugar, se ha llegado al entendimiento común que las vías judiciales con las que cuentan las víctimas son necesarias y responden a la garantía del derecho al acceso a la justicia en una sociedad democrática. No obstante, también existe un consenso en que dada la magnitud de víctimas a reparar y las limitaciones propias de las reclamaciones judiciales, la vía judicial es insuficiente para garantizar un acceso masivo de las víctimas a las reparaciones. En consecuencia, se ha alcanzado un acuerdo acerca de la necesidad de implementar un mecanismo de reparaciones masivas por vía administrativa que busque complementar las vías judiciales de reclamación, mas no restringirlas o limitarlas. Aquí, de nuevo, los desacuerdos están en el alcance de ese programa de reparaciones, su base ética y jurídica, sus beneficiarios, sus montos y sus modalidades de reparación.

En tercer lugar, finalmente se ha posicionado en la agenda política nacional la necesidad de revertir esa inequitativa concentración de la tierra que se ha acentuado en Colombia durante las últimas décadas gracias a los efectos del conflicto armado. En este sentido, un tercer consenso que se puede leer de este proceso es aquel relativo a la importancia de la implementación de una política pública, destinada a la restitución de los bienes y tierras que han sido expoliados por los actores armados. En esta materia, el desacuerdo fundamental radica en las especificidades de los mecanismos para llevar a cabo esa restitución y en el tipo de bienes que podrían y deberían ser restituidos. Mientras algunos consideran que es materialmente posible y políticamente viable realizar la restitución únicamente de los bienes inmuebles, como tierras y viviendas; otros defienden que una medida básica de justicia requiere de un esfuerzo estatal que vaya más allá y propenda por la reintegración total de los patrimonios perdidos.

Además, el debate presentó avances técnicos importantes para la definición de estas alternativas políticas. Las propuestas en cuanto a la

orientación general de las políticas públicas en materia de reparación, así como aquellas relativas a las especificidades y modalidades propias de los mecanismos de reparación fueron amplias, sustentadas y, hasta cierto punto, bastante creativas. Asimismo, debe ser destacado el proceso que llevó a la producción de un número de propuestas construidas a partir de las expectativas y necesidades de millones de víctimas. Las audiencias congresionales en donde se expresaron estas propuestas desde las voces de las víctimas fueron producto de un ejercicio de acompañamiento y empoderamiento muy importante, realizado de manera coordinada a nivel nacional por un buen número de organizaciones de víctimas, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales especializadas en acompañamiento jurídico, psicosocial y fortalecimiento organizacional, así como financiadas y acompañadas por la comunidad internacional.

Pese a este gran esfuerzo, queda la sensación de que aún existe una gran deuda frente a sectores de víctimas tradicionalmente invisibilizados, quienes en la mayoría de los casos provienen de grupos sociales históricamente marginados y excluidos. La falta de una consulta previa conforme a los estándares internacionales y constitucionales dirigida a auscultar la opinión de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes respecto al proyecto es tal vez el ejemplo más palpable de esta situación. Pero, aún más allá - y a pesar del esmero de algunas organizaciones sociales y de víctimas- no pudo llegarse a una integración satisfactoria de los enfoques diferenciales que debería tener en cuenta la aplicación de una política pública de este tipo. Algunos avances en materia de inclusión de la perspectiva de género en el articulado se percibieron en las normas relativas al acceso de víctimas a los procesos penales, pero esta perspectiva no irradió en el articulado específico sobre reparaciones.

Así pues, los avances de la discusión son importantes, pero deben verse con cautela, pues en la mayoría de los temas aún quedan conceptos por refinar y procedimientos que deben ser mejorados. Como deja entrever el balance que se presentó en este capítulo y que a su vez es una de las conclusiones globales de este libro, muchos debates técnicos todavía quedan sin concluir. Dos de ellos de vital importancia: la institucionalidad a la que debería encargarse la implementación de los

programas de reparación, y el valor global que alcanzaría la inversión en un programa de reparaciones y las fuentes de donde provendrían los recursos para cubrir dicha inversión.

La prudencia con la que deberían leerse estos avances se justifica así misma por los resultados políticos que deja el debate. En efecto, se evidenció que en la actualidad en Colombia no existen las bases para un acuerdo nacional que haga posible una legislación integral a favor de las víctimas, incluyendo la reparación masiva. Durante el transcurso del debate, los intereses políticos parecieron estar en todo momento por encima de los intereses de las víctimas. El escenario de discusión se convirtió en un campo de disputa simbólico de intereses políticos, lo cual se hizo evidente sobre todo con la degradación del debate político en las instancias finales de discusión parlamentaria.

Frente a la constatación de este panorama resulta aconsejable estudiar a conciencia las distintas opciones para la continuación del debate, las cuales hasta ahora se han hecho respondiendo exclusivamente a la volatilidad propia de la coyuntura. Las acusaciones mutuas sobre quién tuvo la culpa del hundimiento del proyecto llevan a que oposición y Gobierno salgan a declarar que cada uno presentará su versión de articulado ante el Congreso en este nuevo periodo constitucional. En este contexto, al menos cuatro tipos de propuestas se han escuchado al respecto.

La primera es la reiteración del mismo articulado por parte de los grupos de ponentes. Es decir, repetir la misma discusión con base en los mismos argumentos, las mismas opciones políticas y las mismas propuestas programáticas ya discutidas. El resultado sería entonces previsible: un debate de este tipo sólo puede llevar a que el nivel de polarización se mantenga o se acreciente, los espacios para debatir se cierren, y al final, quien demuestre tener mayor peso político imponga su propuesta.

Una segunda alternativa es abandonar esa pretensión de universalidad temática del fallido proyecto para concentrarse más bien en un acuerdo básico que pueda generar consensos y que resulte operativamente más fácil de discutir, tanto pública como legislativamente. Esta propuesta

cuenta con varios atractivos. De un lado, reflexiona sobre las dificultades prácticas y políticas de abrir al debate una proposición con pretensiones de abarcar todas y cada una de las posibles avenidas para la satisfacción de los derechos de las víctimas en un solo instrumento normativo. Por esta vía, por ejemplo, se pusieron a discusión medidas de asistencia humanitaria que ya estaban consagradas en la jurisprudencia y legislación colombiana, lo cual, antes que sumar a la propuesta, puso en riesgo la consagración legal de estas medidas. Por momentos pareció que se estaba más cerca de perder ese reconocimiento legal que de ganar algo en el debate político. Por otro lado, la propuesta de un acuerdo básico permitiría concentrar la discusión en aquellos puntos políticos esenciales, propios de un debate social y legislativo, para dejar luego la tarea pendiente de construcción de los mecanismos técnicos más adecuados para llevar a la práctica esos acuerdos políticos básicos. La idea sería la construcción de una propuesta paso a paso que garantice la estructuración de consensos políticos, lo suficientemente sólidos como para permitir la efectiva implementación de un programa de reparaciones destinado a producir un efecto social y político de transición democrática.

Aun cuando esta propuesta es deseable en la teoría, en la práctica, su realización es un poco dudosa. Es cierto que la proposición se puede beneficiar del proceso de la decantación de unos mínimos para el debate, avanzados por las organizaciones de víctimas y algunas organizaciones sociales[89]. Sin embargo, si se revisan estos mínimos se llega a la conclusión de que las posiciones políticas parecen seguir siendo

[89] En este sentido, por ejemplo, la Mesa de trabajo sobre el proyecto de ley de víctimas, afirmó que una ley de víctimas debería contener los siguientes aspectos mínimos: "1. La definición de víctima debe incluir como víctimas indirectas a familiares que demuestren que han sufrido un daño; y no debería excluir a las víctimas del futuro, haciendo aclaraciones sobre la naturaleza de los grupos armados que operan en la actualidad. 2. No se debería supeditar la reparación administrativa a la condición de no demandar posteriormente al Estado, tampoco se debería supeditar a los jueces a montos predeterminados que no responden a la magnitud del daño. 3. La respuesta subsidiaria del Estado en casos atribuibles a grupos armados ilegales se deriva de su deber de garantizar los derechos humanos; el Estado también es responsable directo por los hechos atribuibles a sus agentes estatales por acción o por omisión. 4. Que se incorporen y mantengan las medidas existentes en la legislación vigente" (Cfr. Mesa de trabajo sobre el proyecto de ley de víctimas, *op.* cit.).

inamovibles. Estos criterios mínimos ya fueron discutidos y no se vislumbró posibilidad alguna de llegar a consensos básicos. Así las cosas, el panorama político demuestra ser poco halagador para un nuevo diálogo abierto y honesto respecto de estos mínimos que permitan sobrepasar la polarización y degradación recientemente acontecida.

Una tercera propuesta, conciente de estas limitaciones políticas, busca generar un hecho político que permita inclinar la balanza hacia una propuesta comprehensiva, universal y respetuosa de los estándares internacionales de derechos humanos y de la jurisprudencia constitucional colombiana. El mecanismo ideal para ello sería la convocatoria de un referendo constitucional de iniciativa popular dirigido a preguntar directamente al pueblo colombiano sobre el modelo general de reparación que debería adoptarse en el país. En términos políticos esta es una propuesta muy interesante, pero con varias dificultades técnicas y pragmáticas. Por ejemplo, es un gran reto la formulación de una pregunta, o incluso una serie de preguntas, que pueda abarcar todas las aristas de los debates presentados en este texto. Asimismo, los tiempos para la convocatoria a una iniciativa popular de esta envergadura son muy distintos a aquellos que se requieren para el trámite de una iniciativa legislativa. Por consiguiente, en caso de que las dos iniciativas se iniciaran en paralelo, la propuesta de referendo podría naufragar en la medida en que avance la iniciativa legislativa.

Una última propuesta, que no riñe con las dos anteriores, es avanzar en esta legislatura en la discusión de una ley que se restringa a uno de los puntos más urgentes y que no suscitó mayor debate político entre las partes. Se trata de la propuesta de creación de un sistema de restitución de bienes inmuebles. La idea en este caso sería dar pasos concretos que avancen en la reparación mientras es posible definir escenarios políticos más apropiados para la discusión de los otros temas más polémicos. La ventaja de esta propuesta sería que un mecanismo de restitución que tuviera carácter judicial – aun en el evento en que el órgano que produjera estas decisiones fuera administrativo o mixto – excluiría del debate la cuestión sobre víctimas del Estado, pues en todo caso habría una decisión judicial que resolviera la situación. Con

todo, aun cuando no haya muchas reticencias políticas, esta propuesta requiere de refinación de los mecanismos propios de la restitución que fueron comentados en detalle por este capítulo.

Así pues, el debate del fracasado Estatuto de Víctimas deja importantes lecciones y algunos avances. Una de esas lecciones fundamentales es que un programa de reparaciones debe ser visto como parte de un proceso político complejo que es imposible diseñar e implementar de la noche a la mañana. Esto no quiere decir, de ningún modo, que sea imposible formular políticas de reparación y atención a víctimas con prospectivas concretas y realizables. De hecho, propuestas para hacer lo propio no es que hayan escaseado en el ambiente político colombiano. Así, podríamos decir que hasta ahora tenemos cierta claridad sobre el destino al que queremos llegar y algunas pistas sobre los posibles caminos que podríamos explorar. No hay todavía una hoja de ruta clara y consensuada.

En conclusión, el proceso de discusión del proyecto de Estatuto de Víctimas deja frustraciones, lecciones y acumulados en términos de movilización social y jurídica. Las medidas que en el futuro cercano se discutan partirán entonces de algunos consensos básicos, pero enfrentarán todavía enormes desacuerdos políticos, jurídicos y prácticos. Si logramos avanzar, a partir de estos consensos y experiencias, en medidas concretas que faciliten condiciones más favorables para un ejercicio serio de reparaciones, podremos decir que en el caso del fallido Estatuto de Víctimas: perder fue ganar un poco.

Este libro se terminó de imprimir en agosto de 2009
en la ciudad de Bogotá D.C. en los talleres de
Opciones Gráficas Editores Ltda.