

Atención y reparación a las víctimas en lo local

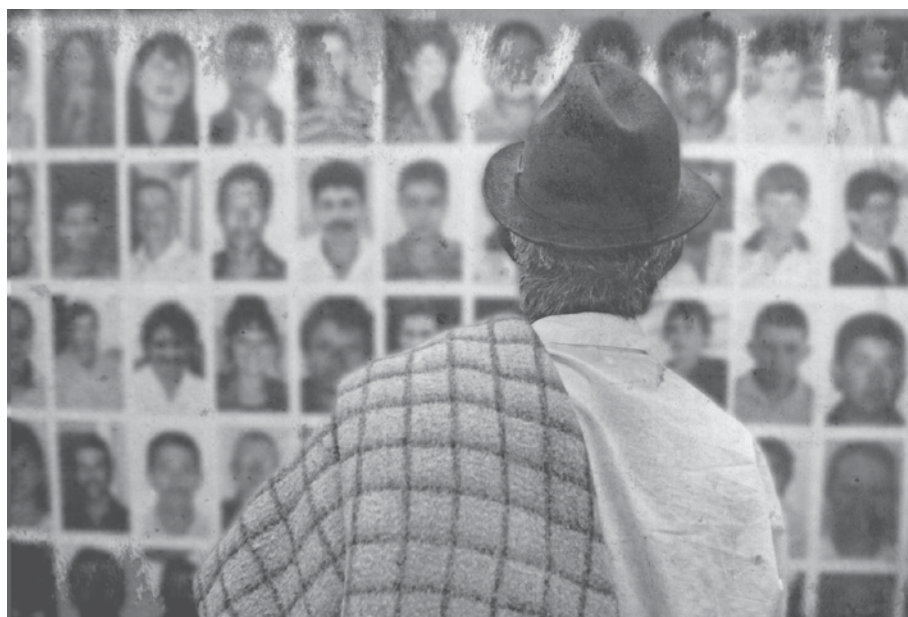
Las experiencias de Greensboro, Huancavelica, Tucumán y Medellín



centro Internacional para la
**JUSTICIA
TRANSICIONAL**

Atención y reparación a las víctimas en lo local

Las experiencias de Greensboro, Huancavelica, Tucumán y Medellín



Centro Internacional para la Justicia Transicional

Justicia transicional en lo local : las experiencias de Greensboro, Tucumán, Huancavelica y Medellín / Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). -- Editora Camila Gamboa. -- Bogotá : Centro internacional para la Justicia Transicional, 2010.

136 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-958-99465-1-0

1. Justicia transicional - Medellín (Colombia) 2. Solución de conflictos

3. Justicia restaurativa I. Gamboa, Camila, ed.

303.69 cd 21ed.

A1266353

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Justicia transicional en lo local: las experiencias de Greensboro, Tucumán, Huancavelica y Medellín

© Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)

Oficina Bogotá, D.C., Colombia

Carrera 5 No. 67-01

Telefax: +571 3450046

www.ictj.org/es

ISBN: 978-958-99465-1-0

Primera edición: septiembre 2010

1000 ejemplares

Impreso en Colombia

Editora:

Camila de Gamboa

Ilustración de Portada:

©2010- ICTJ. Pablo Prada

Producción gráfica:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Teléfonos: 224 1823 - 482 7071 Bogotá

www.opcionesgraficas.com

Esta publicación se realizó con la ayuda financiera del Global Peace and Security Fund (GPSF) de Canadá, con el proyecto: Policy-Making on Reparations in Colombia: Translating Human Rights Standards into Concrete Measures. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición del gobierno de Canadá.

Tabla de Contenido

Introducción: Las potencialidades de las experiencias locales en la construcción de la democracia y la consolidación de la paz <i>Camila de Gamboa</i>	5
La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro, Carolina del Norte: Un ejemplo de búsqueda de la verdad desde lo local <i>Patricia Clark</i>	29
Reparaciones en la región de Huancavelica, Perú <i>Gino Huerta</i>	45
El caso de la provincia de Tucumán, Argentina. Relato desde la dictadura hacia una democracia con justicia <i>Alicia Noli</i>	81
Lecciones del desarrollo e implementación del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, de la Alcaldía de Medellín <i>Santiago Martínez Castilla</i>	93

Las potencialidades de las experiencias locales en la construcción de la democracia y la consolidación de la paz

Por Camila de Gamboa*

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por su sigla en inglés) realizó en marzo de 2010 en Cartagena, el seminario internacional *Justicia Transicional en el nivel local*, a fin de dar a conocer diversas experiencias colombianas y de otros países, sobre programas e iniciativas que han liderado autoridades locales y grupos de ciudadanos para responder a diversos fenómenos de violencia política que se han dado en estos países. El ICTJ ha escogido cuatro importantes experiencias en el nivel local, a fin de integrar este libro, ellas son: “La Comisión de la verdad y reconciliación en Greensboro, Carolina del Norte: Un ejemplo de búsqueda de la verdad desde lo local”, “Reparaciones en la región de Huancavelica, Perú”, “El caso de la provincia de Tucumán en Argentina: relato desde la dictadura hacia una democracia con justicia” y “Lecciones del desarrollo e implementación del programa de atención a víctimas del conflicto armado, de la alcaldía de Medellín”. Estos textos tienen la característica de ser escritos por autores que han participado como actores de estos proyectos, o que por razón de su trabajo los conocen de forma directa. Su cercanía con estos proyectos, imprime a estos artículos una carácter muy especial, pues sus autores pueden aportar al lector “una mirada

* Abogada de la Universidad del Rosario, con maestría y doctorado en filosofía de Binghamton University. Profesora principal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Directora del Grupo de Investigación en Derecho Público y del Área de Teoría Jurídica de la misma Universidad

desde adentro”, o en otras palabras desde quien ha vivido estas experiencias o iniciativas en forma personal.

En este artículo introductorio me propongo, en primer lugar, exponer sucintamente algunas de las razones por las que considero que las reflexiones de la justicia transicional se han centrado principalmente en modelos cuyo diseño privilegia una mirada general y desde el gobierno central, y no una mirada desde lo local, y la forma en que estas dos perspectivas deberían articularse con base en principios democráticos. En segundo lugar, haré una presentación general de cada uno de los casos, para luego usar tres variables que permitirán mostrar como la existencia de ciertos factores pueden incidir en que las experiencias sean más o menos satisfactorias para fortalecer la democracia, y contrarrestar desde lo local las causas y efectos que generaron o generan la violencia. Concluiré con la idea de que las herramientas de la justicia transicional desde lo local, tienen un gran potencial para repolitizar el ámbito de lo público y construir pedagógicamente proyectos democráticos y participativos, que impidan que en el futuro se generen nuevos fenómenos de violencia y que ayuden a consolidar una paz duradera.

1. La tendencia a privilegiar en la justicia transicional la perspectiva general sobre la local

Hasta hace relativamente poco tiempo, las reflexiones sobre experiencias de sociedades que transitan hacia una democracia, luego de vivir bajo regímenes represivos, conflictos armados, guerras civiles o internacionales, se orientaban principalmente, al análisis de los modelos¹ y usos que de las herramientas de la justicia transicional hacían los actores que lideraban las transiciones, en el nivel nacional y de forma general para toda la sociedad.

¹ Una propuesta analítica muy sugestiva de diversos modelos de justicia transicional conforme a los énfasis que se han dado históricamente en el siglo XX, se puede revisar en Rodrigo Uprimny, *Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano*, en: Rodrigo Uprimny, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJuSticia, 2006.

En el lenguaje de los expertos en el tema es lo que se ha denominado como justicia transicional desde arriba². Por el contrario, en la literatura sobre la justicia transicional los ejemplos de experiencias locales eran muy escasos, bien porque muchas veces no existían experiencias de este tipo o porque no había gran interés en analizar estas prácticas. Hay muchas razones por las que estas iniciativas o eran escasas o no se les prestaba la atención que merecían³. Sin hacer un análisis exhaustivo de sus causas, se pueden enunciar por lo menos dos razones que permiten explicar ésta tendencia: la primera, responde a principios políticos y jurídicos que se pueden considerar razonables⁴; y la segunda, expresa más bien prejuicios, en los que se privilegia la mirada del centro con respecto a lo que se considera la periferia.

En primer lugar, existen fundamentos políticos y jurídicos de peso para considerar que cuando una sociedad vive en un régimen represivo bien de izquierda o derecha, o se encuentra en una guerra nacional o internacional o sufre un conflicto armado interno, la decisión del tránsito de la guerra a la paz o de cambio de régimen requiere: de la voluntad de los representantes de esos gobiernos, y por lo general, tanto de los entrantes como de los salientes, en el caso de la instauración de un nuevo régimen político; de los actores involucrados en el conflicto, y del apoyo popular, en especial si el tránsito se da a través de negociaciones y acuerdos políticos y no de una derrota militar⁵. Y

² Hago referencia explícitamente dentro de estos actores a los representantes de los gobiernos nacionales de los estados-nación que lideran la transición hacia el régimen democrático y la paz, los representantes de los grupos armados legales o ilegales involucrados en el conflicto o la guerra, y los organismos internacionales y países que acompañan como veedores, asesores o que apoyan económicamente a esas sociedades en esos procesos de negociación, en el diseño de los modelos transicionales y en la implementación de tales modelos.

³ Ver la entrevista de Rodrigo Uprimny y Nelson Camilo Sánchez a Harry Mika Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny (ed) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, ICTJ, 2009, pp.227-246.

⁴ Acojo el concepto de razonabilidad que usa Iris Marion Young. Ella considera que alguien es razonable cuando una persona es capaz de escuchar las razones de otro, y cuando igualmente puede reconocer a través de la deliberación que su postura o posición es inapropiada o incorrecta, y que otro puede tener la razón. Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*. New York, Oxford University Press, 2000, pp. 24 y 25

⁵ El caso emblemático del tránsito de la guerra a la paz, luego de una derrota militar, se encuentra en Alemania luego del Holocausto, cuando los aliados ganan la Segunda Guerra Mundial e instauran en este país un régimen político en el que además de realizar las reformas institucionales para retornar a la democracia se trataba de juzgar y sancionar criminalmente a los perpetradores de los más graves

en cualquiera de los dos casos, se requiere del liderazgo político del gobierno o gobiernos de la transición para crear un régimen democrático o el retorno a éste, a fin de llevar a cabo reformas institucionales políticas de fondo y la implementación de modelos transicionales que permitan garantizar dosis de justicia, verdad, reparación y de garantías de no repetición que idealmente deben adecuarse a los estándares internacionales en la materia⁶. Sería imposible pensar en cierto tipo de medidas propias de la justicia transicional que no fueran generales, como ocurre con reformas que transforman por ejemplo, las instituciones militares, a fin de garantizar el sometimiento de este poder al estado de derecho y al respeto de los derechos humanos, luego de violaciones sistemáticas de estos organismos al servicio de regímenes represivos o en guerras y conflictos en los que la institución entera o algunos de sus agentes cometen las peores violaciones de derechos humanos contra la población civil o contra los supuestos “enemigos del Estado”. De igual forma, sería imposible pensar en reformas al sistema judicial o reformas agrarias que no conlleven necesariamente la creación de normas jurídicas de carácter general. Así mismo, los contenidos de los modelos transicionales en materia de verdad, justicia y reparación deben obedecer a principios generales que garanticen en forma igual los derechos de todos los ciudadanos víctimas de la violencia para que se les haga justicia, e igualmente contemplar las garantías del derecho de defensa y el debido proceso de los perpetradores, entre otros.

Lo anterior obedece a que la justicia transicional es un ámbito de la justicia diseñado para hacer tránsito a un régimen democrático, y por tanto las normas que se desarrollen con base en estos modelos deben garantizar el

crímenes cometidos por el régimen nazi a través del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg. Un análisis muy profundo de la forma como nació este tribunal y el desarrollo de su normativa hasta llegar a la creación de la Corte Penal Internacional, se encuentra en Rainer Huhle, *De Nuremberg a la Haya: los crímenes de los derechos humanos ante la justicia. Problemas, avances y perspectivas a los 60 años del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg*, en: *Revista de Análisis Político*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, No. 55, septiembre/diciembre, 2005, pp. 20-38.

⁶ Para un análisis de los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación se pueden ver el texto de Catalina Botero y Esteban Restrepo, *Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia*, en: Rodrigo Uprimny, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, ob.cit. Una versión más actualizada sobre la justicia transicional y de su sistematización normativa y jurisprudencial a nivel internacional y del caso colombiano, se encuentra en Tatiana Rincón, *Verdad, justicia y reparación, la justicia de la justicia transicional*. Bogotá, Colección Debates Democráticos, Universidad del Rosario, 2010.

reconocimiento de la igual dignidad de las personas como agentes morales y como ciudadanos, así como el respeto a las instituciones públicas y mecanismos de participación que garanticen, protejan y restauren esta igualdad cuando ella sea transgredida. De esta manera, es evidente que en los modelos transicionales, es esencial el diseño de medidas institucionales, que respondan a lo que se ha denominado justicia transicional desde arriba. Por ello, se puede pensar la justicia transicional como un gran proyecto político nacional que lidera el Estado y en el que deben comprometerse igualmente todos sus ciudadanos. Esta visión ha incidido en que muchas veces los modelos de justicia transicional privilegien esta mirada general.

Otra de las razones por las que esta mirada se ha privilegiado, no necesariamente se fundamenta en argumentos políticos y jurídicos razonables, sino que responde más bien a un conjunto de prejuicios que en ocasiones se construyen en las sociedades, en relación con las creencias que se tienen respecto a quiénes o desde dónde se genera el conocimiento y la autoridad, y muchas veces el estatus moral de lo que se dice o se hace. Este tipo de visiones que no se basan en juicios sino en prejuicios⁷, que son comunes a diferentes tradiciones culturales, grupos humanos y períodos históricos, y éstas formas de exclusión han generado igualmente, las peores formas de violencia cimentadas en falsas creencias acerca de lo que supuestamente son las razas, las clases sociales, o el género por citar algunas de ellas. Así, se generan dicotomías entre “razas superiores e inferiores”, “clases altas y bajas”, “bárbaros y civilizados”, “desarrollado y en vías de desarrollo”, “urbano y rural”, “centro y periferia”. De este tipo de prejuicios, no se salvan los estados-nación contemporáneos, ni siquiera aquellos que se consideran más liberales⁸. En muchas ocasiones, los

⁷ Hannah Arendt considera que los prejuicios a diferencia de las idiosincrasias personales, no remiten a una experiencia personal, que podría rebatirse, sino que son creencias sociales que se comparten y que precisamente porque se comparten con los demás no hay necesidad de persuadirlos respecto de su supuesta “verdad”. Arendt señala que uno de los motivos por los que los prejuicios son tan eficaces, es porque “siempre ocultan un pedazo del pasado” y precisamente son peligrosos porque al estar anclados en el pasado impiden el juicio, lo que imposibilita una verdadera experiencia del presente. Hannah Arendt, *La promesa de la política*. Barcelona, Paidós, 1997, pp. 137-140.

⁸ Los movimientos civiles de finales de los años 60 del siglo XX mostraron las contradicciones de regímenes democráticos en América del Norte y Europa en los que coexistían y aún consisten, con formas de opresión que impiden una verdadera inclusión en condiciones de igualdad de muchos grupos humanos considerados como minorías. En relación con este punto, Iris Marion Young explica cinco

diseños de las políticas se toman en los niveles centrales de poder del Estado, sin tener en consideración los contextos, las necesidades, y las genuinas demandas que hacen las autoridades y ciudadanos de las comunidades y/o sin que existan procesos de participación democrática en los que sea posible deliberar sobre los asuntos que los afectan y que van a concretarse en decisiones políticas. En otras circunstancias se tiene en cuenta exclusivamente, los intereses de los políticos y las élites locales, y no de todos sus ciudadanos, y en cualquiera de los dos casos se diseñan e implementan políticas que no sólo desconocen la dignidad y diversos intereses de aquellos a los que se aplican estas políticas, sino que se perpetúan, a través de ellas las formas de exclusión política y social, cimentada en prejuicios como los ya enunciados⁹.

En ocasiones, las reflexiones sobre la justicia transicional y los modelos transicionales, pueden caer en el error de privilegiar ésta mirada, sin tener en cuenta las características y necesidades de las comunidades locales, o sin tomar en cuenta sus esfuerzos e iniciativas y sin usar o crear normativas jurídicas que permitan asegurar la participación democrática de los grupos afectados por las propuestas, que en estos casos por lo general, son los diversos grupos de víctimas. Así por ejemplo, Hugo van der Merwe, criticaba a la Comisión de la Verdad y Reconciliación de

formas de opresión en los sistemas democráticos actuales: explotación, marginalización, impotencia, imperialismo cultural y violencia. Young considera que estas formas de opresión son estructurales pues están presentes en normas, hábitos símbolos que no son cuestionados y que se reproducen en las instituciones económicas, políticas y culturales. Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 41-65.

- ⁹ Acojo la concepción de democracia incluyente y deliberativa formulada por Iris Marion Young, quien tiene una concepción de ciudadanía diferenciada y una visión heterogénea de lo público, en la que los procesos de deliberación y toma de decisiones políticas siguen unos principios normativos que garantizan la inclusión de todos los afectados y el reconocimiento de sus diferentes intereses y visiones de mundo en condiciones de igualdad. Young considera que una decisión democrática es incluyente cuando se involucra en el proceso de deliberación y toma de decisiones a todos los afectados por la decisión. Igualdad política significa que los afectados por una decisión “deben incluirse en igualdad de condiciones”. Esto implica no solamente oportunidades iguales para hablar y presentar argumentos y propuestas, sino también gozar de “libertad de dominación”, en el sentido de que nadie puede estar “en la posición de coaccionar o amenazar a otros para que acepten ciertas propuestas o resultados”. En una democracia deliberativa, ser razonable significa que las personas discuten con el fin de lograr acuerdos y que, en caso de no lograrlos, existen procedimientos “para llegar a decisiones y registrar el disenso cuando no haya acuerdo”. Según Young, se es razonable cuando se está dispuesto a escuchar a los otros y a cambiar las opiniones propias cuando éstas son incorrectas o inapropiadas. Finalmente, para Young, las condiciones de inclusión, igualdad y razonabilidad “implican que la interacción entre los participantes en un proceso de toma de decisión democrático formen un público en el cual los individuos se exijan responsabilidad recíproca” Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*. Ob. Cit, pp. 23-25.

Sudáfrica por concebir la reconciliación como un modelo de arriba hacia abajo (*top-down model*) en vez de concebirse como un modelo en el que la reconciliación se debía pensar desde las mismas localidades. Van der Merwe consideraba que cuando estos factores no se tenían en cuenta, los diseños institucionales perdían de vista las dinámicas propias de la violencia en las diversas regiones y por tanto impedían lograr el objetivo último de la reconciliación¹⁰.

En los últimos años, se ha empezado a prestar atención a las experiencias que han surgido en el nivel local, en países que transitan de la guerra a la paz o de un régimen represivo a uno democrático. Pero este nuevo énfasis, no puede significar que los modelos transicionales deban entonces privilegiar o excluir una de las dos miradas, en el diseño de políticas para erradicar las causas que generaron la violencia, restaurar la dignidad de las víctimas y transitar a una paz duradera. No se trata de optar por una mirada general o local, sino de diseñar políticas que desde lo general piensen en lo local, que se tengan en cuenta las dinámicas de la violencia y las necesidades de las regiones o de sus localidades¹¹. Además, se deben fortalecer las iniciativas locales, e incluso reproducirlas en otros lugares, siempre que tales herramientas transicionales se puedan implementar localmente sin ir en contravía de los principios políticos, jurídicos y éticos de los objetivos de la justicia transicional que sólo pueden tener un carácter general. Así mismo, las políticas generales deben propiciar a través de las normas jurídicas los espacios y herramientas para que las autoridades locales y sus ciudadanos puedan afrontar esos factores particulares que generan la violencia e incentivar mecanismos para ayudar a restablecer la dignidad de las víctimas respecto de las violaciones que se cometieron contra ellos a través de las herramientas de verdad, justicia y reparación, a fin de posibilitar una paz duradera.

¹⁰ Hugo van der Merwe, National and community reconciliation: competing agendas in South Africa TRC, en: Nigel Biggar (ed), *Burying the Past: Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict. Expanded and updated*. Washington, D.C., Georgetown University Press, pp. 101-124.

¹¹ Como señala Harry Mika, en muchos casos, antes de la existencia de los acuerdos y negociaciones a nivel nacional, existen esfuerzos previos en el nivel local que precisamente generan estos acuerdos generales. Mika, Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo, en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny (ed) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Ob. cit., p. 230.

2. Perspectiva comparada de los casos

Como se señaló al inicio del escrito, primero presentaré los casos en forma sintética para luego hacer un análisis comparado entre ellos conforme a tres variables que permiten establecer como ciertos factores en general, pueden incidir en que una experiencia sea más o menos satisfactoria para responder al pasado, construir institucionalidad y cultura democrática y consolidar una paz duradera.

Patricia Clark, presenta en su escrito, la experiencia que ella tuvo como miembro de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Greensboro, (CVRG) en Carolina del Norte, Estados Unidos. La CVRG es una comisión de origen no gubernamental, que se constituyó en el año 2004, a fin de investigar las causas por las que en 1979, en esta ciudad, en una manifestación del Partido Comunista, autorizada por la administración local, miembros del Ku Klux Klan y de grupos neonazis de la ciudad, comenzaron a disparar en contra de los manifestantes, asesinando a cinco personas e hiriendo a otras 10. En su mandato la Comisión debía también analizar las consecuencias que ésta masacre había tenido para la ciudad, así como proponer recomendaciones para promover la reconciliación entre sus ciudadanos. Los resultados de la investigación fueron presentados en el 2009.

Clark en su artículo, muestra el papel tan importante de las víctimas en la preservación de la memoria de lo sucedido, y como involucraron otros ciudadanos, grupos sociales y estudiantes hasta generar un contexto favorable para la creación de la CVRG. Clark describe las dificultades que los miembros de la Comisión, las víctimas y testigos experimentaron durante todo el proceso investigativo. Lo primero que habría que destacar en este caso es el contexto de racismo de ésta ciudad del sur de los Estados Unidos. Este contexto de odio característico de la historia de esclavitud y segregación de este país, unido a la discriminación que generó la época de la guerra fría entre Estados Unidos y la antigua Unión Soviética, incidió en que se presentara un hecho violento, en una manifestación política, en que se protestaba en general por las precarias condiciones de contratación de los trabajadores de la zona. Este contexto

de odio permitió, como lo estableció la CVRG, que las autoridades locales y la policía de la ciudad, conociendo de la manifestación y a sabiendas de que era probable que se presentaran hechos de violencia entre los manifestantes y los grupos del Ku Klux Klan y de neonazis, intencionalmente estuvieran ausentes en la manifestación, así la policía sólo llegó al lugar cuando ya habían sucedido los hechos. Igualmente, la Comisión mostró como las autoridades locales en ese momento trataron de evitar la investigación, y de inculpar a los manifestantes. Aún en el 2004 la Comisión encontró resistencia en el proceso investigativo por parte de las autoridades locales y algunos grupos de ciudadanos. Para los comisionados, el racismo y la exclusión social aún existen, y la reticencia del gobierno local de comprometerse con la Comisión dificultó la búsqueda de la verdad, al igual que el cumplimiento de muchas de las recomendaciones que dependen principalmente de las autoridades locales. Por ello no fue posible que existiera un ambiente más favorable en el que las autoridades locales se hubiesen responsabilizado como representantes del gobierno por lo ocurrido en el pasado y hubiesen creado una comisión gubernamental, o por lo menos se hubiese apoyado el mandato de la CVRG.

No obstante lo anterior, la seriedad y neutralidad del trabajo de la Comisión sirvió para legitimar su misión, y los resultados de la investigación sirvieron para establecer las responsabilidades de quienes participaron en los crímenes, y para reconocer públicamente la forma como murieron o fueron heridos los manifestantes. El trabajo de la Comisión, como señala Clark, ha empezado a dar frutos, pues hay varias comunidades de otras ciudades que quieren replicar ésta experiencia en otros casos de violencia. Adicionalmente, uno de los victimarios pidió perdón a la viuda de una de las víctimas de los manifestantes, pero la real reconciliación, piensa Clark, sólo ocurrirá cuando las autoridades locales y la ciudadanía implementen reformas que respondan a los problemas que han causado en la comunidad el racismo y la exclusión social.

Gino Huerta escribe sobre la política de reparaciones que desarrolló el gobierno de Huancavelica en el Perú. Huancavelica es una de las 26 regiones en que se divide territorialmente el Perú, y era una de las cuatro regiones menos

desarrolladas del país y más afectadas por el conflicto violento que ocurrió entre 1980 y el año 2000. Como lo señala el informe de la Comisión de la Verdad y la Reparación del Perú, CVRP, Huancavelica es uno de los territorios menos integrados territorial y administrativamente. Según la CVRP en el conflicto peruano existía una notoria relación entre pobreza, exclusión social y la probabilidad de ser víctima de la violencia. El Informe establece como el 75% de las víctimas fatales eran quechuahablantes o tenían otra lengua nativa¹². La CVRP en su informe final incluía en sus recomendaciones la realización de un Plan Integral de Reparaciones de carácter nacional. Aunque el informe fue publicado en diciembre del 2003, a mediados del 2004 aún el Congreso no había expedido esa ley. A pesar de las condiciones adversas de la región de Huancavelica, como señala Huerta, desde un año antes de la publicación del informe se comenzaron a organizar actividades para ir conociendo los avances del informe, y en el 2004 el presidente regional de Huancavelica, decidió desarrollar su propio plan de reparaciones, antes de la promulgación de la ley nacional en el 2005.

El plan de reparaciones de Huancavelica contempla las reparaciones colectivas, pues las individuales son de competencia exclusiva del gobierno central. Esta iniciativa regional tiene unas características muy especiales que han permitido que el proyecto sea considerado como ejemplo en otras regiones y a nivel nacional. En primer lugar, el gobierno regional tuvo la voluntad política de asumir la reparación como parte de su programa de gobierno, a su vez, como lo señala Huerta se contó con grupos de ciudadanos activos que incidieron en el diseño de esas políticas. En segundo lugar, se crearon un conjunto de instituciones encargadas de la planificación y la gestión de las reparaciones con tareas claramente asignadas y con mecanismos de participación y fiscalización por parte de la ciudadanía. Además, se destinaron recursos financieros dentro del presupuesto regional para efectuar el plan de reparaciones. Dos de los aspectos más interesantes que se pueden revisar en el artículo de Huerta son el registro regional de víctimas que luego sirvió de modelo para hacer el

¹² *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima, IDEHPUCP, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

registro nacional y las diversas modalidades de reparación que se crearon con base en el tipo de violaciones sufridas por las víctimas y sus necesidades.

Paso ahora a referirme al artículo escrito por Alicia Noli sobre la experiencia de la provincia de Tucumán en Argentina. En la provincia de Tucumán, durante la dictadura ocurrida entre 1976 y 1983, se implementó “El Operativo Independencia” conducido por el Ejército Nacional, que con el pretexto de combatir a la subversión que se encontraba en los montes de Tucumán, creó el primer campo de concentración y exterminio del régimen con el que se inició el crimen de desaparición forzada en Argentina. Después de la dictadura, gracias a una iniciativa del poder ejecutivo en Tucumán y de las organizaciones de derechos humanos de la provincia, se envió al Congreso Nacional un proyecto de ley para crear una Comisión Bicameral de Derechos Humanos y de Registro Único de la Verdad. La Comisión investigó las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura y comprobó que los principales perseguidos en el régimen habían sido en especial estudiantes, sacerdotes, abogados, y periodistas. Además, señala Noli, se probó que el sistema judicial actuó en complicidad con la dictadura y no tramitó los *habeas corpus* ni dio respuesta a las graves violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo.

En relación con Tucumán, como expresa Noli, se pudo documentar la desaparición de casi 800 personas, el fusilamiento de un centenar más y la actividad de 33 centros clandestinos y algunos de exterminio. Como es sabido, sólo hasta el 2003 se dictó la ley 25 779 que declaró la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final, y en el 2005 la Corte Suprema de la Nación declaró la constitucionalidad de ésta ley. Así hoy en día, en Tucumán están siendo perseguidos quienes cometieron los más graves crímenes durante la dictadura, en su mayoría, con base en las pruebas acopiadas por la Comisión Bicameral.

Noli, señala además otras iniciativas de búsqueda de la verdad en la provincia, como la de la Comisión de la Verdad de la Universidad Nacional que investigó las persecuciones en la dictadura en el ámbito universitario. Igualmente, en toda Argentina ha existido por parte de las organizaciones de derechos humanos, de los grupos de víctimas y de muchos sectores sociales, un gran interés

por mantener la memoria viva de los hechos ocurridos durante la dictadura. En el caso de Tucumán existe en el gobierno provincial en la Secretaría de Derechos Humanos, un área de la Memoria y Reparación a fin de identificar, reunir, catalogar y conservar y consultar la documentación que constituye parte de la identidad de los tucumanos/as y de sus necesidades investigativas¹³. Igualmente, se ha creado en Tucumán sitios conmemorativos que sirven, así señala Noli, de espacios para reescribir la historia, como por ejemplo “El Bosque de la Memoria” ubicado en la sierra de San Javier en que se plantaron hace más de 15 años especies de la región para recordar a los ausentes.

Culmino con una síntesis del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, Pavca, adscrito a la Secretaría de Gobierno de la alcaldía de Medellín en Colombia, escrito por Santiago Martínez. Esta iniciativa, constituye como señala el autor, el primer programa del país en que un gobierno local responde a las secuelas físicas y psicológicas que ha dejado el conflicto armado en las víctimas que viven en esta ciudad, y que cuenta con cinco áreas de atención: psicosocial, jurídica, de memoria histórica, de reparaciones y de oferta institucional. Uno de los aspectos más importantes de esta iniciativa ha sido la voluntad política de las dos últimas alcaldías de la ciudad, de hacer un programa para atender a las víctimas del conflicto¹⁴. Es importante señalar que a pesar de que hoy el gobierno nacional en Colombia ha dado algunas interpretaciones restrictivas de quiénes son víctimas de la violencia, una de las cualidades del Pavca es que acoge un concepto amplio respecto a quienes son los ciudadanos víctimas del conflicto y acorde con el derecho internacional de los derechos humanos.

En el artículo, Martínez manifiesta que Medellín es una de las zonas más afectadas por el conflicto armado, debido a que la ciudad se convirtió en un sitio de disputas territoriales y de control financiero y humano desde los años 80

¹³ Para información puede consultarse: <http://www.tucuman.gov.ar>

¹⁴ Es importante señalar que conforme al gobierno de Uribe Vélez en Colombia no hay conflicto armado, sino simplemente organizaciones criminales al margen de la ley. No obstante lo anterior, el gobierno realizó un proceso de negociación con las AUC, acogió un modelo de justicia transicional con un énfasis inicial en un modelo de justicia, verdad y reparación cimentado en un proceso criminal, que luego ha ampliado con otras herramientas, que se han usado cuando existen conflictos armados internos.

del siglo XX, que comenzó con las milicias urbanas de la guerrilla en barrios deprimidos económicamente y que continuó luego con un nuevo actor ilegal conformado por los bloques urbanos del paramilitarismo.

Martínez muestra que el narcotráfico se convirtió en uno, sino en la principal fuente de recursos y disputas violentas en la ciudad. Hoy, a pesar de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, fruto del proceso de negociación del gobierno de Uribe Vélez con ellos, los grupos armados continúan teniendo presencia en la ciudad. Martínez señala que estos grupos bien se convirtieron en simples organizaciones criminales al servicio del narcotráfico o se reagruparon. Esta situación es uno de los retos más grandes del Pavca para alcanzar sus propósitos, que naturalmente coincide con la situación general colombiana, en que a diferencia de otros modelos en los que se instauran un nuevo orden democrático después de un régimen represivo o cuando cesan las hostilidades del conflicto o la guerra, en Colombia, el modelo transicional se implementa en medio del conflicto.

Martínez analiza las normas jurídicas en Colombia que le asignan a las autoridades municipales en relación con las víctimas del conflicto armado, que hacen referencia exclusiva a los desplazados, sin embargo, el autor considera, que a pesar de la ambigüedad de la norma, estos programas se pueden extender a todas las víctimas del conflicto, y enuncia las competencias que estas autoridades tienen en relación con ellas. Se hace además, una descripción de las cinco áreas de acción del Programa, así como un balance de los servicios que se han prestado, se analizan los retos del programa, y las recomendaciones tanto para el Pavca como para otras autoridades municipales que quieran establecer este tipo de iniciativas.

Con esta breve descripción de los casos, a continuación utilizaré tres variables desde las que analizaré las cuatro experiencias incluidas en este libro, y que pueden servir como criterios para mostrar cuándo las experiencias locales pueden ser más o menos satisfactorias para responder a la violencia, fortalecer las instituciones democráticas y su cultura y en últimas posibilitar una paz más duradera. Estas variables son: (1) Formas de exclusión sistémica y su

relación con la violencia; (2) Diseño institucional, presencia y rol de autoridades nacionales y locales, (3) Participación de la ciudadanía, las ONG y la cooperación internacional.

Formas de exclusión sistémica y su relación con la violencia

Los cuatro casos analizados suceden en sociedades en las que es común la historia de formas de exclusión política, social y económica, que inciden en el uso de la violencia contra determinados grupos sociales. Estas formas de exclusión no son ocasionales o el fruto de decisiones particulares de algunas personas, sino que como señala Iris Marion Young, se encuentran incorporadas en normas, hábitos y símbolos que no son cuestionados y que se reproducen en las prácticas sociales y en las instituciones económicas, políticas y culturales¹⁵. Así en las cuatro experiencias, las acciones violentas contra los grupos de víctimas se produce en contextos en los que se encuentran algunos o varios factores de discriminación social, debilidad institucional, inequidades sociales, políticas y económicas.

En el caso de Greensboro se da una mezcla de prejuicios raciales e ideológicos contra los miembros del Partido Comunista, en una ciudad en la que hay grandes injusticias sociales; en el caso del Perú hay una evidente relación entre la violencia ejercida en el conflicto contra los ciudadanos pertenecientes a minorías étnicas por parte de las organizaciones ilegales (Sendero Luminoso, MRL) y del Estado¹⁶. En el caso específico de la región de Huancavelica se trata de una de las regiones más pobres y débiles institucionalmente del Perú, y que más fue afectada por la violencia. En Argentina durante la dictadura, y esto ocurre claramente en la provincia de Tucumán, la violencia del Estado se ejerce contra grupos poblacionales generalmente considerados de izquierda y subversivos por los regímenes de derecha, tales como estudiantes, sacerdotes,

¹⁵ Esta idea de exclusión de Young es similar a la idea ya expresada en este escrito por Arendt respecto del peligro de los prejuicios. Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*. Ob. Cit., p. 41.

¹⁶ Ver, Rolando Ames Cobian, *Violencia, verdad ... ¿reconciliación en el Perú?*, en: *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. San José de Costa Rica, Internacional IDEA, IIDH, 2005.

abogados y académicos, y se usa en contra de ellos técnicas de terror, intimidación y exterminio para “disuadir” a los otros ciudadanos de resistirse políticamente al régimen. En Colombia, y particularmente en el caso de Medellín, también es evidente que aunque la violencia del conflicto se siente en toda la ciudad, las guerras por controlar el territorio, los reclutamientos de jóvenes para sus “ejércitos” se llevan a cabo en barrios muy pobres en los que hay ausencia o una muy precaria presencia del Estado. En la literatura sobre las experiencias comparadas de justicia transicional, se muestra que con mucha frecuencia las formas de exclusión posibilitan y exacerbaban la comisión de crímenes contra las poblaciones vulnerables, en períodos de guerras, conflictos o regímenes represivos. Un ejemplo saliente de esta vulnerabilidad, se refleja en los crímenes de género¹⁷.

Si en efecto existe una relación entre las formas de exclusión sistémica y las acciones violentas, es evidente que las acciones que se deben liderar desde las autoridades nacionales y locales en las transiciones deben ir encaminadas a atacar esas formas de exclusión a través de reformas institucionales, fortalecimiento de las instituciones públicas y de construcción de una cultura democrática. En el nivel local y dependiendo de si se trata de un régimen centralista o federal, habrá una mayor autonomía de las autoridades regionales y locales, para hacer reformas institucionales de fondo y para implementar programas que garanticen el cumplimiento de las medidas de justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición en su territorio. A pesar de que existen una serie de decisiones políticas que no recaen en las autoridades regionales y locales, como ya se señaló en la primera sección de este artículo, las autoridades locales, como se puede ver en estas cuatro experiencias, si tienen capacidad y recursos para crear iniciativas que en la transición contribuyan a responder a las causas que generaron o contribuyeron a la violencia y a generar una cultura democrática. En especial, las autoridades locales pueden crear programas y tomar medidas que sirvan para reivindicar la dignidad de los ciudadanos víctimas de la violencia y garantizar sus derechos a la

¹⁷ Ver Ruth Rubio (ed), *What happened to the women? Gender, and reparations for human rights violations*. New York, Social Science Research Council, 2006.

justicia, verdad, reparación y no repetición de las vulneraciones, contribuir a la reinserción de los desmovilizados, posibilitar el conocimiento del pasado, cuestionar las tradiciones que generaron contextos de odio, discriminación, opresión y violencia y ayudar a que se construya una memoria colectiva que ayude a consolidar los valores democráticos. Para lograr estos propósitos o algunos de ellos, si parece muy importante contar con un diseño coherente a nivel institucional, lo que lleva a analizar las cuatro experiencias conforme a la segunda variable, es decir el diseño institucional y la presencia y rol de las autoridades nacionales y locales.

Diseño institucional y presencia y rol de las autoridades nacionales y locales

La integridad política de un gobierno en la transición se puede medir por la forma como con base en valores democráticos y el respeto a los derechos humanos diseña el modelo transicional. En el caso del diseño institucional dirigido a las autoridades locales, ésta integridad política se puede medir por la forma como asegura la existencia de recursos financieros, mecanismos y facultades para que las autoridades locales puedan llevar a cabo su tarea de desarrollar planes, iniciativas y programas en su territorio. Así mismo, se puede también medir la integridad política de un gobierno local en la transición, en la medida en que de acuerdo con sus posibilidades logre gestionar recursos, crear programas dentro de sus planes de desarrollo dedicados a la justicia transicional y se comprometa seriamente en responder por el pasado de horror que vivió esa comunidad, como representante en lo local del Estado. A todas luces el diseño de un modelo transicional será más o menos adecuado en la medida en que exista una correcta articulación entre los niveles nacionales y locales involucrados en diseñar e implementar las medidas.

Aunque en los Estados Unidos, no se puede hablar de una transición, si existen algunas deudas con el pasado como la ocasionada por la esclavitud y la segregación que aún hoy siguen latentes. En los casos en que a nivel nacional se han tratado de proponer iniciativas de memoria han sido rechazadas, por

tanto no hay el diseño de una política general en este sentido¹⁸. La CVR de Greensboro, Carolina del Norte, como se mencionó antes, fue una comisión no gubernamental que además no contó con el aval de las autoridades locales ni en su origen ni en su funcionamiento. Además, el gobierno, aunque pidió disculpas por lo ocurrido, aún no se ha comprometido a llevar a cabo las recomendaciones del informe final de la Comisión, por tanto en este caso la CVRG no es el resultado de una política institucional y esto tuvo consecuencias en su funcionamiento y en las dificultades que hoy tiene la ciudad de Greensboro de implementar las recomendaciones del informe. La situación de la Comisión sería muy distinta si hubiese tenido origen gubernamental y contado con el apoyo de las autoridades locales a su gestión y aceptado sus recomendaciones. En este caso la CVRG hubiese tenido la legitimidad ante la comunidad de un gobierno local comprometido en la búsqueda de la verdad, y las víctimas hubiesen entendido que el gobierno local reconocía oficialmente que los hechos habían ocurrido y que con la investigación se estaba tratando de crear una memoria distinta del pasado en la que su dignidad podía restaurarse. De otro lado, el apoyo del gobierno local hubiese facilitado la investigación a fin de acceder a documentos oficiales, citación de testigos oficiales, etc. Además, si el gobierno local se comprometiera a implementar las recomendaciones del informe, se podría atacar muchas de las causas que aún hoy generan la discriminación racial y las inequidades en oportunidades y condiciones de trabajo.

En el caso peruano, la búsqueda de la verdad a través de la CVR se convirtió en el eje articulador de todas las medidas transicionales, y uno de los propósitos del modelo fue el de reparar los daños sufridos por las víctimas, por ello la Comisión recomendó al gobierno nacional crear un Plan Integral de Reparaciones. Sin embargo, la creación de esta norma se dilató, en este sentido el

¹⁸ En Estados Unidos existe una política de acción afirmativa para lidiar con las desigualdades de oportunidades que generó la esclavitud y luego la segregación en siglo XX. Aunque las medidas de la justicia transicional, no son necesariamente adecuadas para responder a violaciones de derechos humanos que se remontan en el tiempo, como lo fue la esclavitud, Thomas McCarthy, propone manejar la injusticia racial de los Estados Unidos mediante una política del recuerdo público que incluya una comisión de investigación histórica y las consecuencias de esta injusticia institucionalizada. Thomas McCarthy, *Vergangenheitsbewältigung in the USA: on the politics of the memory and slavery*. En: *Political Theory*, 30, no. 5 (October 2002), pp. 623-648.

diseño institucional nacional no respondió rápidamente a las necesidades de las víctimas. Es precisamente el presidente regional de la región de Huancavelica quien se adelantó a la existencia de una ley nacional en materia de reparaciones y creó su propio plan de reparaciones colectivas¹⁹, que incluso fue acogido por otras regiones y en el que su diseño de registro de víctimas fue tomado como modelo para hacer el nacional. Por tanto, en Huancavelica, por las facultades que tenía el presidente regional conforme a las leyes nacionales y por su voluntad política de responder a las víctimas de la violencia, se diseñó un plan amplio y coherente en la materia, a pesar de ser una de las zonas más pobres del país.

Además, en Huancavelica el plan de reparaciones se concibe como parte del programa de gobierno y no como una iniciativa aislada, lo que permite abordar la reparación como parte de la política local de la región en el post conflicto, y en este sentido el diseño institucional local responde a una satisfactoria integridad política, al menos en los primeros gobiernos después del conflicto, pues Gino Huerta afirma en su artículo que en los últimos años no ha existido el mismo compromiso de los gobiernos regionales en el plan de reparaciones y los presupuestos regionales que se destinaban a reparaciones se han disminuido o reorientado a otros fines²⁰. En la experiencia de la provincia de Tucumán en Argentina sucede algo similar en términos de una exitosa iniciativa local que incide en las políticas nacionales, como lo fue el proyecto de ley para crear una Comisión Bicameral que investigara los crímenes cometidos en la dictadura y que se convierte en ley de la nación²¹. Igualmente es importante destacar la política local por la memoria que se genera en la región, y en particular la creación a nivel institucional de un área de la Memoria y la Reparación dentro de la Secretaría de Derechos Humanos del gobierno provincial.

¹⁹ En Perú al igual que en Colombia, las reparaciones de tipo individual son de competencia exclusiva del gobierno central.

²⁰ En la última sección se hará referencia a la relación entre las políticas directamente relacionadas con la transición y las políticas generales que debe garantizar un Estado democrático y sus posibles tensiones y complementariedades.

²¹ En el caso argentino, se presentan cambios en la política institucional nacional, por ejemplo en materia de procesos criminales, por las leyes de obediencia debida y punto final, por ello hoy en la provincia de Tucumán se están procesando a los perpetradores que aún están vivos y cometieron crímenes de lesa humanidad durante la dictadura.

En esta iniciativa se manifiesta el compromiso de las autoridades provinciales en la lucha por preservar la memoria de los ciudadanos a quienes durante la dictadura se violaron gravemente los derechos humanos.

En el caso colombiano se pueden analizar dos aspectos del diseño institucional, por un lado el diseño institucional nacional que es en ocasiones ambiguo y contradictorio en su modelo de justicia transicional, y que se refleja como lo muestra Santiago Martínez en: una normativa de reparaciones por vía administrativa que asume un concepto restrictivo de víctima, y de atención a víctimas, que hace referencia sólo a los desplazados; en interpretaciones del gobierno y de algunas instituciones del Estado en las que pretenden incluir en el concepto de reparación otras obligaciones del Estado como la asistencia humanitaria²², y en la reticencia por parte del gobierno de aceptar que en Colombia hay un conflicto armado.

Estas ambigüedades se reflejan en las normas diseñadas desde el nivel nacional y dirigidas a las autoridades locales. A pesar de lo anterior, el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Medellín, indica el compromiso de una alcaldía de crear dentro de su plan de gobierno, un programa para responder a las víctimas del conflicto en la ciudad. Como ya se señaló, el programa adopta un concepto amplio de víctimas y diseña un plan con varios componentes. En el balance que hace Martínez del programa de todos modos señala una serie de recomendaciones que tienen que ver con la planeación de las áreas del programa y de la forma puntual como debería implementarse²³.

²² Como lo expresan Rodrigo Uprimny y María Paula Saffón, la atención humanitaria a víctimas de desastres (conflictos armados o catástrofes naturales) tiene un origen y razón de ser diferente a las reparaciones, pues su propósito es ofrecer una ayuda temporal a las víctimas a fin de garantizar su subsistencia, aliviar su sufrimiento y proteger sus derechos. Rodrigo Uprimny y María Paula Saffón, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática en: Catalina Díaz, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny (ed) Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Ob.Cit., p.45.

²³ Martínez señala que uno de los inconvenientes del programa fue no haber realizado un análisis previo sobre el tipo de población que se iba a atender, sus diferentes necesidades, metas y cronogramas claros, así aunque se han hecho correctivos, esta situación incide en la eficiencia del programa.

En general, se puede afirmar que una adecuada planeación de cualquier programa es esencial para lograr sus objetivos, así se debe tener en cuenta las formas de exclusión que inciden o incidieron en las violaciones contra las poblaciones afectadas, el tipo de victimización sufrida por estos ciudadanos, así como las capacidades, recursos y prioridades que deben tener los programas. Por último cabría mencionar la importancia de que las iniciativas locales no sea el fruto de la buena voluntad de uno de los gobernantes de turno sino que sean políticas que se institucionalicen por los gobiernos subsiguientes, en esto podrían contribuir las autoridades nacionales si el diseño de las políticas para la transición se concibe como políticas de Estado.

Participación de la ciudadanía, las ONG y la cooperación internacional

En la mayoría de experiencias comparadas, uno de los componentes más importantes para alcanzar los propósitos de la transición recae en las acciones que realizan los ciudadanos para incidir en los gobiernos nacionales, locales, en la ciudadanía en general, y en la comunidad internacional, antes y después de los conflictos, guerras o regímenes represivos. Ciertamente, sin el trabajo constante de estos grupos de ciudadanos, las ONG y los cooperantes internacionales que se gestan e involucran en estos contextos, sería imposible lograr el tránsito de la guerra a la paz o de regímenes represivos a democráticos. La labor de estos grupos a veces no es evidente para la mayoría de ciudadanos de las sociedades en conflicto, pero si no fuera por ellos, la posibilidad de transitar a una democracia y de construir una paz duradera sería impensable. Es evidente que en las cuatro experiencias, muchas de las iniciativas de las autoridades locales se dan gracias a la incidencia de estos grupos. La Comisión de la Verdad de Greensboro tiene un origen ciudadano y la memoria de lo ocurrido fue posible de mantener por el esfuerzo del grupo de víctimas afectadas y por los ciudadanos que se solidarizaron con ellas.

En Huancavelica existía un ambiente favorable de los activistas en derechos humanos en el seguimiento de la CVRP y del Plan Integral de Reparaciones. En esta experiencia es muy importante destacar como la participación

ciudadana incidió en la legitimidad del Plan de Reparaciones, y como el trabajo conjunto de las autoridades gubernamentales locales con la ciudadanía legitimaron sus políticas y lograron que todos los ciudadanos de la región, y no sólo las víctimas, se comprometieran a participar y fiscalizar ese Plan. Lo mismo se puede decir de la experiencia de Tucumán en el que el trabajo de las víctimas y organizaciones de derechos humanos durante y después de la dictadura ha permitido conocer la verdad sobre las graves violaciones cometidas en este período, así como crear una política de la memoria y contra el olvido. La ciudad de Medellín, por ser una de las ciudades más afectadas por el conflicto es reconocida igualmente por ser un lugar en que han surgido muchos grupos de activistas que desde diversas orillas han incidido con sus denuncias y propuestas en el diseño de las políticas nacionales y locales.

En muchos casos, los diseños institucionales en el nivel nacional y local no obedecen a iniciativas de esas autoridades administrativas, sino de esfuerzos que se han gestado desde los mismos ciudadanos, por ello es importante que cuando se van a hacer diseños institucionales, no se parta de la errada idea de que no existen este tipo de iniciativas o de que las que existen no son valiosas. En muchos casos una buena gestión de un gobierno puede depender más de saber articular éstas iniciativas ya existentes, antes que “inventar” algunas que no responden a las realidades de las víctimas y de los actores involucrados en el conflicto. En la medida en que se involucre a los ciudadanos en el diseño e implementación de las medidas transicionales, en especial en el nivel local, se podrá contribuir mayormente con la construcción de una institucionalidad democrática y una ciudadanía participante y solidaria. Este es el punto con el que muy brevemente concluiré el texto.

3. El potencial de las experiencias locales para repolitizar el espacio público

En esta sección, quisiera iniciar con una distinción analítica que puede servir para diferenciar el conjunto de medidas que debería asumir un gobierno que lidere una transición hacia la paz y/o desde un régimen represivo a uno

democrático. En principio, en los modelos transicionales existen un grupo de medidas directamente vinculadas con los daños ocasionados a los ciudadanos víctimas afectados por la violencia, estas medidas son conocidas en la literatura sobre el tema como justicia (sanciones criminales), verdad, reparación y garantías de no repetición. A su vez, si se piensa la justicia transicional como un proyecto democrático para realmente cumplir los propósitos de transitar a una democracia o profundizarla, se requiere que el Estado asuma la tarea de realizar drásticas reformas institucionales a fin de responder a las causas que generaron la violencia bien sean estas de tipo político, jurídico o social y también para construir institucionalidad y cultura democrática, pues de lo contrario el germen de la violencia encuentra causas abonados para multiplicarse. Entonces, en principio y conceptualmente parecería que los programas que lidera un gobierno nacional y las autoridades locales tienen dos objetivos distintos y no obstante complementarios. En la práctica muchas veces la distinción de esos dos objetivos parece borrarse y esto entraña riesgos como los que han advertido autores expertos en el temas de justicia, verdad y reparaciones, en los que para citar algunos ejemplos, los Estados pueden presentar como reparaciones, planes que obedecen a políticas sociales de justicia distributiva de un Estado democrático como serían los derechos sociales, económicos y culturales que se deben garantizar a todos los ciudadanos y que no tiene por fin específico responder a los daños ocasionados a las víctimas²⁴. De igual manera, entre las propias herramientas de la justicia transicional a veces se tiende a intercambiar unos derechos por otros, tal como lo manifiesta De Greiff en que por ejemplo los gobiernos ofrecen reparaciones a cambio de verdad, o verdad a cambio de justicia²⁵, sin que se piensen estos derechos como autónomos y complementarios.

El propósito de hacer explícita esta distinción en esta sección no pretende ofrecer criterios para distinguir estos objetivos en las medidas transicionales, cuestión que desborda los fines de este artículo, lo que si pretendo es defender

²⁴ Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. Ob. Cit., p. 45.

²⁵ Pablo de Greiff, Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos, en: Camila de Gamboa (ed), *Justicia transicional: teoría y praxis*. Bogotá, Colección Textos de Jurisprudencia, Facultad de Jurisprudencia, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2006, p. 228.

la idea de que todas las medidas transicionales aunque directamente tienen un énfasis en responder a los daños causados a las víctimas y a responsabilizar a los perpetradores de sus actos violentos, ellas trascienden a estos sujetos y sus efectos se extienden a todos los miembros de la sociedad. En este sentido, la justicia transicional constituye una oportunidad para construir o profundizar la democracia en sociedades signadas por la violencia²⁶. Pero lo que más me interesa resaltar, pensando en estas cuatro experiencias locales es que las autoridades locales más que los gobiernos nacionales tienen la posibilidad de repolitizar el espacio público. El concepto de repolitizar el espacio público lo tomo de Hannah Arendt, quien reflexiona sobre el peligro de los sistemas totalitarios que pretenden politizar las esferas pública y privada inculcando una única ideología que se impone desde el Estado, lo cual naturalmente imposibilita la acción política, puesto que restringe o elimina la libertad, que constituye una condición necesaria de la misma²⁷. Precisamente, lo que establece Arendt, que coincide con las reflexiones que se hacen desde la justicia transicional, es que cuando las sociedades no construyen un espacio público democrático en el que se valore la pluralidad y la disidencia, y se garanticen iguales libertades para todos los ciudadanos, este espacio puede ser conquistado por proyectos totalitarios o autoritarios, y por élites y grupos de interés que usan el Estado como un instrumento para satisfacer sus fines y por grupos al margen de la ley que pretenden sustituir al Estado²⁸.

Las cuatro experiencias que contiene este libro constituyen ejemplos de iniciativas y programas liderados por las autoridades locales y los ciudadanos que han ayudado a responder a un pasado signado por la violencia, a crear oportunidades para visitar ese pasado y consolidar una memoria que rechace

²⁶ Así por ejemplo, cuando el sistema judicial investiga e impone sanciones criminales a los perpetradores, se está respondiendo con justicia a un pasado en que hubo impunidad y complicidad de los jueces, y se pretende además generar confianza ciudadana hacia las instituciones democráticas, así como dar ejemplo a la ciudadanía y desestimular este tipo de conductas en el futuro. De igual modo, la verdad, igualmente no es sólo para las víctimas sino para toda la ciudadanía, a fin de solidarizarse con estos grupos poblacionales, pero también para reconstruir el sentido que se tiene del pasado y para aceptar y asumir su responsabilidad como comunidad política.

²⁷ Hannah Arendt, *La promesa de la política*. Ob. cit., pp. 131-135.

²⁸ Como es de todos conocidos, la mayoría de las veces en situaciones reales, y esto se refleja en los cuatro casos de estudio, estos diversos actores que he enumerado por separado realizan pactos entre ellos para perseguir sus objetivos.

esa historia de exclusión y de violencia contra ciertos grupos poblacionales, generando iniciativas que pretenden garantizar una ciudadanía más democrática, incluyente y solidaria.

Es evidente que las políticas nacionales deben igualmente tener este objetivo, pero parecería que las autoridades locales tienen una posición privilegiada para repolitizar en forma democrática el espacio público. Esto se debe a que en el nivel local existe o se puede generar una mayor cercanía entre las diversas autoridades locales, los grupos de víctimas y la ciudadanía en general. Esta cercanía permite que más fácilmente los miembros de la comunidad participen no sólo en las decisiones políticas que los afectan, sino en aquellas que afectan a otros ciudadanos. Así, muchos de los diseños institucionales de la transición pueden crear oportunidades para involucrar a toda la población y generar un sentido fuerte de responsabilidad, tanto individual como colectiva, respecto de los grupos poblacionales que sufren o han sufrido la violencia. Es obvio que los diseños institucionales no pretenden involucrar en todas y cada una de las decisiones a todos los miembros de esas comunidades, pero si es posible imaginar que en diferentes instancias de esas localidades y mediante espacios públicos descentrados, se puede involucrar a muchos grupos sociales para que participen y aprendan a construir una ciudadanía responsable²⁹.

Me gustaría concluir agradeciendo a Michael Reed, Catalina Díaz, Carlos Lozano y Santiago Martínez, del ICTJ en Colombia, por hacerme participe de este hermoso proyecto académico que estoy segura tendrá un extraordinario impacto entre lectores expertos en el tema y entre los ciudadanos y autoridades locales que podrán aprender de estas cuatro experiencias que aparecen en este libro. Igualmente doy las gracias a Patricia Clark, Gino Huerta, Alicia Noli y Santiago Martínez, quienes participaron como autores de este libro y quienes generosamente quisieron compartir sus experiencias y conocimientos con todos nosotros.

²⁹ Pienso en iniciativas en que se puedan involucrar por sectores, localidades, barrios a diferentes grupos poblacionales, incluso en ciudades grandes. En otros hay iniciativas más amplias que pueden involucrar a toda la comunidad. Por ejemplo en Bogotá y Medellín que son las dos ciudades con mayor población e Colombia, los alcaldes de esas ciudades en los últimos años han generado proyectos de cultura ciudadana que han transformado los comportamientos de los ciudadanos en relación con el uso del espacio público, en materia de pago de impuestos, campañas de ahorro de agua, por citar algunos.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro, Carolina del Norte: Un ejemplo de búsqueda de la verdad desde lo local*

Por Patricia Clark**

El 3 de noviembre de 1979, en una manifestación organizada por el Partido Comunista de Trabajadores, cinco personas murieron y otras diez fueron heridas por miembros del Ku Klux Klan y de grupos neonazis en Greensboro, Carolina del Norte en los Estados Unidos. La manifestación se organizó a fin de reclamar contra una variedad de injusticias que el Partido Comunista había identificado en la ciudad de Greensboro, tales como: condiciones de trabajo inaceptables en las fábricas textiles locales, salarios bajos, atención médica insuficiente, falta de educación y falencias relativas a la justicia social. Aunque los miembros del Ku Klux Klan y los grupos de neonazis fueron filmados disparando a los manifestantes, en los dos juicios penales que se les siguieron fueron absueltos. Como resultado de lo anterior, muchos de los sobrevivientes¹ del tiroteo sintieron que no se había hecho justicia, puesto que no sólo los *supremacistas blancos* (white Supremacist²) que intervinieron en el tiroteo no

* Traducción de Catalina Uprimny, abogada de la Universidad de la Pontificia Universidad Javeriana, investigadora del área de verdad y memoria del ICTJ

** Patricia Clark, graduada del Smith College, ex comisionada de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro.

¹ La autora considera como sobrevivientes a aquellos que fueron heridos en la manifestación, así como las familias y allegados de quienes fueron asesinados. Había algunos miembros del Ku Klux Klan y de los grupos neonazis vivos cuando se creó la Comisión en Greensboro, y algunos de ellos incluso atestiguaron en sus audiencias.

² Nota de la traductora y editora: *white supremacist* es un término acuñado por movimientos racistas de carácter social y político, que se consideran a sí mismos como superiores a otros grupos humanos y

fueron declarados culpables, sino que además, nunca se investigó el rol que jugaron el gobierno local de Greensboro y el Departamento de Policía, que estuvo ausente del lugar de la manifestación, aunque estaba informado de ésta.

Por veinticinco años, los sobrevivientes de este crimen, realizaron actividades anuales para asegurarse que aquellos asesinados, nunca fueran olvidados. Los estudiantes de universidades locales aún hoy siguen impactados con los eventos del 3 de noviembre de 1979, y en su propia forma han mantenido la tragedia viva mediante ensayos, proyectos de arte y música. Sin embargo, para muchos ciudadanos en Greensboro, existía la sensación de que la comunidad nunca sanaría si no se encontraba una forma de enfrentar esta horrible tragedia y de hacer justicia.

En 2004, después de un riguroso proceso en la comunidad, se estableció La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro³ (CVRG) para buscar la verdad y trabajar por la reconciliación tras la masacre⁴ del 3 de noviembre de 1979. La CVRG se compuso por siete personas; dos hombres blancos, una mujer blanca, tres mujeres afro descendientes y una mujer asiática. El comité de selección decidió que la mayoría de los comisionados serían de Carolina del Norte, así, seis de sus miembros pertenecían a este estado, cinco de ellos a la ciudad de Greensboro⁵.

realizan demostraciones y muchas veces actos violentos, en particular en contra grupos considerados de raza negra y judíos.

³ Ver Greensboro Truth and reconciliation Commission, *Greensboro truth and reconciliation commission report*. Greensboro- CVRG, 2006. Consultado en: <http://www.greensborotrc.org>

⁴ Nota de la editora: aunque Patricia Clark en su escrito no se refiere al crimen como masacre, sino más bien en términos de tragedia, el vocablo masacre es usado en la literatura que existe sobre los hechos acaecidos en Greensboro el 3 de noviembre de 1979, así que este término se usará en el escrito.

⁵ Creo que mi nominación y selección como comisionada, aunque no era residente de Carolina del Norte, se debió a mi experiencia de trabajo en el Proyecto de *Southern Poverty Law Center's Kanwatch*, donde monitoreamos las actividades del Ku Klux Klan, los neonazis, Skinheads y otras organizaciones *supremacistas blancas*. En ese momento, también estaba trabajando con El Movimiento de Reconciliación y con Los Familiares de Víctimas de Asesinato para la Reconciliación, dos organizaciones que se concentraban en proyectos para resolver el conflicto y las tragedias mediante métodos pacíficos. Estaba muy interesada en conocer más de cerca sobre los importantes roles que las comisiones de la verdad y reconciliación, habían tenido en países como Sudáfrica, Perú y Timor Leste. Esperaba que algo de estos modelos pudieran ser útiles para Greensboro. También tenía la esperanza de que si el proceso era exitoso en Greensboro, pudiera ser replicado en otras comunidades estadounidenses que también han experimentado tragedias dolorosas que no han sido plenamente examinadas y en las que no han existido procesos de reconciliación.

1. La Comisión: su mandato, labor y dificultades

El 12 de julio de 2004 la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro recibió su mandato ante un auditorio superior a 500 personas. Mientras la Comisión era recibida por los asistentes, nos sorprendió oír sus palabras de fe, esperanza y apoyo y comprendimos la magnitud y la responsabilidad de la empresa que estábamos a punto de iniciar.

La tarea de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro consistía en examinar el “contexto, las causas, secuencia y consecuencias”, y hacer recomendaciones para que la comunidad sanara de la tragedia acaecida el 3 de noviembre de 1979 en Greensboro, y que resultó en la muerte de cinco manifestantes: César Vicente Cauce (25 años), Michael Ronald Nathan (32 años), William Evan Sampson (31 años), Sandra Neely Smith (28 años), y James Michael Waller (36 años); y en donde se causaron heridas a los manifestantes Paul Bermanzohn, Claire Butler, Tom Clark, Nelson Johnson, Rand Manzella, Don Pelles, Frankie Powell, Jim Wrenn; Klansman Harold Flowers, y al fotógrafo de noticias David Dalton.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro se estableció para investigar específicamente los asesinatos de cinco víctimas y de diez heridos más, si uno compara esta masacre con las masivas y sistemáticas atrocidades cometidas en Sudáfrica, Colombia, Perú, y Argentina, es posible que el crimen acaecido en Greensboro no parezca tan grave⁶. No obstante lo que sucedió en Greensboro no constituye una situación excepcional de violencia y discriminación en el Sur de los Estados Unidos, sino que se trata de una de muchas comunidades del Sur, en las que aún no existe una forma adecuada de enfrentar el legado de la esclavitud y los vestigios

⁶ Nota de la editora: ver los artículos sobre los casos de Argentina, Perú y Colombia en este mismo libro. Igualmente ver los informes del Conadep en Argentina, <http://www.desaparecidos.org.ar/conadep>, el informe sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú, <http://www.cverdad.org.pe>, el reporte de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, <http://info.gov.za>; en Colombia, ver los informes del Grupo de la Memoria Histórica de la Comisión Nacional para la Reparación y Reconciliación en <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>

del racismo⁷. El acoso a las personas de color y a aquellos políticamente disidentes, los bajos salarios, la educación inadecuada, y las condiciones inaceptables de vivienda que existían en Greensboro eran realidades comunes a lo largo del Sur y muchas otras partes de los Estados Unidos. La masacre del 3 de noviembre de 1979 que ocurrió en Greensboro, estaba destinado a suceder en algún lugar del Sur por los conflictos y tensiones que estaban presentes en muchas comunidades donde las personas oprimidas estaban desafiando su opresión.

A diferencia de otras comisiones de la verdad y reconciliación en el mundo, la CVRG no fue sancionada por ninguna autoridad gubernamental. Su creación fue encabezada por las víctimas sobrevivientes del crimen. Se logró que jefes de organizaciones, universidades, grupos religiosos e incluso representantes de la ciudad se comprometieran en el proceso de selección de los miembros de la Comisión. La labor realizada por las víctimas a fin de involucrar a prestantes miembros de diversos grupos sociales y políticos de Greensboro, les permitió ganar cierta credibilidad entre los miembros de la comunidad.

Antes de que la CVRG, pudiera iniciar labores, era necesario conseguir fondos, contratar personal y abrir una oficina. El Proyecto de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro⁸ proporcionó personal inicialmente. Los miembros de la Comisión logramos conseguir fondos de fundaciones nacionales y de algunos particulares pues fue muy difícil recaudar fondos a nivel local. Al final, la Comisión pudo contratar un director ejecutivo, un

⁷ Nota de la editora: ver el muy sugestivo artículo de Thomas McCarthy, *Vergangenheitsbewältigung in the USA: on the politics of the memory and slavery*. En: *Political Theory*, 30, no. 5 (October 2002), pp. 623-648, en que se discute las dificultades que ha tenido los Estados Unidos para asumir la responsabilidad sobre el legado de la esclavitud y de la segregación en los Estados Unidos, así como una propuesta normativa ético-política para recordar ese pasado traumático. Perspectivas muy interesantes respecto de políticas de la memoria en Estados Unidos también se encuentran en Orlando Patterson, *The ordeal of integration, progress and resentment in America's "racial" crisis*. Washington D.C., Civitas, Counterpoint, 1998, y en Laurence Morderkhai Thomas, *Vessels of evil, American slavery and the Holocaust*. Philadelphia, Temple University Press, 1993. La autora de este texto señala que uno de los más graves problemas de inequidad de la comunidad de Greensboro es debido al racismo. Como se ha señalado, igualmente el racismo fue uno de los elementos que provocaron la masacre.

⁸ <http://www.gterp.org>

director de comunicaciones, un director de investigación y un administrador. La Comisión tuvo la fortuna de contar con varios voluntarios y con servicios legales gratuitos. Por más de un año, la Comisión se reunió regularmente para evaluar la evidencia compilada en los dos juicios penales y un juicio civil que se llevaron a cabo luego de la masacre, los archivos internos del Departamento de Policía de Greensboro, los periódicos y artículos de revistas, y la literatura académica sobre la masacre. De igual manera, la Comisión realizó cerca de 200 entrevistas y declaraciones en audiencias privadas y públicas⁹.

No obstante lo anterior, durante el período de funcionamiento de la Comisión hubo ciudadanos de Greensboro y prominentes líderes locales que hicieron declaraciones en las que consideraban que el trabajo de la Comisión era un desperdicio y, además, que era potencialmente dañino para la imagen de la ciudad y las buenas relaciones entre sus ciudadanos. En algunos casos, la resistencia se manifestó en algo más que una desaprobación verbal. Así por ejemplo, el Consejo de la Ciudad de Greensboro se opuso al proceso de verdad y reconciliación en una votación de 6 votos en contra de tres (los tres votos disidentes fueron de los miembros afrodescendientes del Consejo), y también, el Consejo promovió rumores y sospechas respecto de la proveniencia de los fondos de la Comisión. Adicionalmente, durante el proceso fue filtrada a los medios, información conocida exclusivamente por los miembros de la CVRG, la policía y los funcionarios de la ciudad, con lo que se puso en riesgo los testimonios que estaba recogiendo la Comisión en sus audiencias. De otro lado, potenciales testigos y participantes de la Comisión fueron amedrentados de participar en el proceso de investigación, como fue el caso de Mount Zion Baptist Church¹⁰. De igual forma, fueron dañados gabinetes de la Comisión en los que reposaba información con documentos sobre la

⁹ Ver Greensboro Truth and reconciliation Commission, *Greensboro truth and reconciliation commission report*. Ob. Cit.

¹⁰ Mount Zion Baptist Church era una iglesia afro-Americana en Greensboro donde se planeó hacer una reunión de la CVRG, debido a que se deseaba que algunas de las reuniones se hicieran en comunidades de color para que estas tuvieran acceso a los procedimientos de la Comisión. La Policía de Greensboro fue a la Iglesia a decirles a sus miembros que podrían ser blanco de las personas que se oponían a la Comisión, generando miedo entre sus líderes. Al final, fue necesario escoger otra locación para la reunión. La CVRG sospechó que la policía estaba intentando asustar a las personas para que no participaran y/o cooperaran con la Comisión.

investigación. Precisamente, estas dificultades mostraron a la Comisión la importancia que este proceso debía tener en la comunidad, puesto que revelaba los riesgos de enfrentar el pasado y la profunda ruptura que se presentaba en la comunidad de Greensboro¹¹.

A pesar de la falta de apoyo del Consejo de la ciudad para el funcionamiento de la Comisión, esta última obtuvo testimonios de antiguos miembros del Ku klux Klan, de oficiales de policía y de los fiscales, lo que fue decisivo para demostrar su disposición de adelantar la investigación con imparcialidad. Aunque hubo unas personas que estaban temerosas de testificar o que desearon que su testimonio permaneciera confidencial, la CVRG se sorprendió por el número de personas que querían narrar su perspectiva sobre los hechos ocurridos en 1979, así como por el número de personas que no habían tenido la oportunidad de que sus voces fueran escuchadas antes. Como muchas personas en la comunidad creían que la policía estaba directa o indirectamente involucrada en el crimen, la labor de investigación imparcial de la Comisión respecto de los diversos organismos de la ciudad involucrados en la masacre, permitieron que la Comisión adquiriera legitimidad y así muchos individuos que en otras circunstancias no hubieran participado en el proceso lo hicieron¹². Aunque los miembros de la Comisión hubiéramos querido tener más tiempo para investigar e escribir el informe, este se hizo público conforme al mandato en mayo del 2006.

¹¹ El Alcalde de la ciudad una vez nos comentó que encontraba “*poco atractivo*” comprometerse con un proceso que hablaba abiertamente sobre cuestiones de pobreza, trabajo, capital, raza y odio. Parece que muchos en la comunidad de Greensboro compartían esta opinión. Nota de la traductora: La palabra utilizada por la autora fue “unappetizing”.

¹² Algunos miembros de la comunidad de Greensboro creían que la policía intencionalmente no se presentó a la manifestación hasta que el Ku Klux Klan y los grupos neonazis habían matado y herido a miembros del Partido Comunista de los Trabajadores.

2. Los hallazgos más importantes de la Comisión, sus consecuencias y recomendaciones¹³.

En el informe final la Comisión hizo los siguientes hallazgos:

Respecto del Ku Klux Klan y los grupos neonazis

- Se encontró que en la mañana del 3 de noviembre de 1979, miembros del Ku Klux Klan y de grupos neonazis se dirigieron al punto de partida de la manifestación del Partido Comunista con la intención de provocar con violencia y atacar a los manifestantes, para este propósito llevaban consigo un arsenal de armas, entre las que estaban armas de fuego.
- La Comisión consideró que en los miembros del Ku Klux Klan, así como en los grupos neonazis, recayó la responsabilidad por las víctimas muertas y heridas durante la manifestación, puesto que luego de atacar a los manifestantes con palos, volvieron a sus carros por sus armas de fuego y dispararon a los manifestantes, quienes se encontraban desarmados, en su mayoría¹⁴.

Respecto del Partido Comunista de los Trabajadores

- La protesta de los manifestantes estaba basada en las genuinas preocupaciones económicas y sociales de la comunidad, en las que los miembros de Greensboro habían trabajado por muchos años, no obstante para muchos ciudadanos de Greensboro, la ideología comunista y sus tácticas nunca fueron ampliamente aceptadas.

¹³ Ver Greensboro Truth and reconciliation Commission, *Greensboro truth and reconciliation commission report*. Ob. Cit.

¹⁴ La Comisión encontró que luego de que los miembros del Ku Klux Klan comenzaron a disparar, algunos de los manifestantes dispararon para defenderse. En los juicios penales, muchos de los victimarios, se defendieron arguyendo que ellos habían disparado en legítima defensa en contra de los manifestantes, pero fue evidente que quienes provocaron los crímenes no fueron estos, sino los grupos de *supremacistas blancos*.

- Muchos miembros del Partido Comunista y de ciudadanos de Greensboro, consideraban que los líderes del Partido excluían los intereses de sus miembros y de la comunidad y no creían que sus tácticas políticas fueran democráticas. La Comisión encontró que algunos manifestantes del Partido Comunista provocaron verbalmente o golpearon con palos a los miembros del Ku Klux Klan, no obstante lo anterior, fue evidente que este tipo de actitud no podía explicar ni justificar el asesinato y las heridas con armas de fuego causadas a los manifestantes¹⁵.

Respecto del Departamento de Policía de Greensboro, DPG.

- El Departamento de Policía trató de atenuar su responsabilidad en los hechos, ocultando información que había adelantado su organismo de inteligencia sobre la alta probabilidad de que en la manifestación ocurrieran hechos de violencia, e igualmente se excusó de no estar presente en el lugar de la manifestación aduciendo que el Partido Comunista había ocultado el verdadero lugar de la manifestación, lo que no era cierto.
- La ausencia de la policía de Greensboro durante la manifestación del Partido Comunista, contribuyó a permitir el asesinato de los cinco

¹⁵ Nota de la editora: En muchas experiencias de violencia política es común por parte de los victimarios, excusar o justificar sus acciones por las actitudes o acciones de las víctimas, así logran desviar la atención sobre sus propios crímenes. Esto ha ocurrido en la mayoría de regímenes dictatoriales y autoritarios que promueve una ideología de amigo-enemigo en contra de los grupos que se oponen al poder y que es similar a la ideología usada por los supremacistas blancos que promueve una cultura de odio y violencia contra grupos considerados y judíos. Por vía de ejemplo, en el caso colombiano, la guerrilla o los paramilitares justifican sus acciones criminales en contra de la población civil al tildarlos bien de paramilitares o guerrilleros, y por tanto de enemigos respecto de quienes se justifica violar gravemente sus derechos humanos. Ver especialmente capítulos segundo, tercero y cuarto de: Fernán E. González, Betancur y Vásquez, *Violencia política en Colombia, de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá, Cinep, 2003. Esta actitud se muestra también en las versiones libres del actual proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia, en la que los líderes de este movimiento contrainsurgente justifican sus delitos de lesa humanidad contra la población civil por considerar que sus víctimas fueron “guerrilleros”. Ver <http://verdadabierta.com>. Es evidente que en el caso de Greensboro, los manifestantes estaban ejerciendo su legítimo derecho de protesta, un derecho que se encuentra reconocido por cualquier régimen democrático. Además del reporte de la Comisión y de lo señalado por Clark, es innegable que los grupos de *supremacistas blancos*, no fueron a la manifestación con la simple intención de provocar a los manifestantes, intención que ya de por sí hubiese sido reprochable. En un contexto de odio como el descrito por Clark, era previsible que la provocación verbal en medio de una manifestación podría causar reacciones de fuerza.

manifestantes y las heridas de diez personas, y además puso en peligro el bienestar de los otros manifestantes, así como de los residentes de Morningside Homes, lugar del tiroteo.

- La mayoría de comisionados consideró que la ausencia de la policía fue el resultado intencional de algunos oficiales del Departamento, que veían al líder del Partido Comunista, Nelson Johnson, como alguien que estaba en contra de la policía y como un agitador.

Respecto del gobierno local

- La Comisión consideró que funcionarios públicos del gobierno local, para proteger la imagen de ciudad de Greensboro, impidieron que se pudieran esclarecer los hechos que contribuyeron al crimen.
- Se evidenció que el gobierno local trató de neutralizar las protestas públicas en contra del crimen aduciendo razones de “seguridad” mediante tácticas como toques de queda, presencia de la Guardia Nacional, retenes e incluso intimidación para realizar nuevas protestas.

Respecto del sistema de justicia de Greensboro

- Se evidenció que los dos juicios penales y el civil no contemplaron dentro del material probatorio las cintas de video de los noticieros locales, en que aparecían miembros de los grupos *supremacistas blancos* disparando a los manifestantes. Esta omisión en los juicios produjo desconfianza en el sistema judicial, en especial entre los ciudadanos de los grupos afectados por el crimen.
- Se presentaron deficiencias en la forma de selección de los jurados en los juicios penales, lo que condujo a que los miembros escogidos fueran todos blancos, con lo que se desconoció una *composición más representativa* de la comunidad que pudiese asegurar un juicio justo.
- La Comisión no estuvo de acuerdo con el veredicto de los jurados en los juicios penales que aceptó que los primeros disparos realizados por los grupos supremacistas fueron hechos al aire y con la valoración de que los disparos en contra de los manifestantes se hicieron en legítima defensa.

- La Comisión igualmente, consideró que aunque el jurado del proceso civil, llevado a cabo en 1985 encontró que la Policía de Greensboro y los extremistas blancos eran solidariamente responsables por una de las cinco muertes, no obstante dejó las otras cuatro muertes sin ninguna explicación.

Respecto del racismo en Greensboro

- Se halló que los eventos del 3 de noviembre de 1979, eran crímenes en los que estaban involucrados asuntos de racismo y de clasismo. El informe examinó los factores que permitieron la violencia, tales como cuestiones de injusticia racial y económica, la imposición de una ideología dominante como la de la supremacía blanca, y el fracaso de la policía y del sistema de justicia para proporcionar igual protección a todos los residentes de Greensboro.

3. Las consecuencias de los hechos violentos

La Comisión encontró que la masacre produjo entre la comunidad consecuencias negativas y positivas de corto y mediano plazo¹⁶. Entre las negativas, se pueden citar las siguientes:

- Trauma psicológico individual, depresión, rabia y miedo, al igual que tensión en las relaciones personales, matrimonios rotos y niños afectados.
- Retaliaciones económicas y aislamiento social en contra de los miembros del Partido Comunista, entre las que se incluyen la pérdida de empleos, la precaria situación económica y las acciones de vigilancia y seguimiento no autorizados¹⁷.

¹⁶ Ver Greensboro Truth and reconciliation Commission, *Greensboro truth and reconciliation commission report*. Ob. Cit.

¹⁷ En 2006, el Jefe de Policía de Greensboro, renunció repentinamente, luego de que se reveló que dentro de la institución se promovía la discriminación racial y la vigilancia no autorizada a los ciudadanos, incluyendo al propio director ejecutivo de la CVRG.

- Desconfianza generalizada hacia la policía, el sistema judicial, los funcionarios públicos y los medios de comunicación.
- Tensiones raciales y de clase exacerbadas.
- Aumento de las actividades racistas y actividades de grupo de odio.
- Congelamiento de las organizaciones y el activismo político.
- Aumento de la desconfianza hacia los forasteros, y negación de responsabilidad por los problemas de la ciudad.
- Aprobación tácita de la violencia en contra de los disidentes.

Las consecuencias positivas incluyen:

- El fortalecimiento del activismo político de algunos grupos.
- El reconocimiento por parte de grupos privilegiados de la comunidad de Greensboro, respecto de la iniquidad del sistema judicial hacia muchos residentes pobres y minorías.

4. Recomendaciones de la Comisión

Las recomendaciones de la Comisión buscaron enfrentar el daño directo a las víctimas de la masacre, así como a los grupos que se consideraron igualmente vulnerados como: los familiares y compañeros de los manifestantes del Partido Comunista y de los grupos supremacistas involucrados en los disparos; los grupos comunistas, anarquistas o socialistas que fueron estigmatizados en la comunidad; así como los grupos minoritarios y de trabajadores de base que de no haber ocurrido los trágicos hechos hubieran podido en la época ser incluidos social y políticamente en forma más rápida.

Las recomendaciones hacia los grupos afectados indirectamente por la masacre incluyeron reconocimiento público hacia estos grupos, reformas institucionales y participación y transformación en la cultura ciudadana. Por vía de ejemplo se citan las siguientes:

- Se recomendó que la ciudad, el DPG y los individuos responsables de cualquier forma en la tragedia o en los daños ocasionados

posteriormente bien sean públicos o privados, reconozcan y ofrezcan disculpas por el papel que estos jugaron en los hechos y se tomen las medidas específicas hacia la reconciliación de la comunidad, tales como conmemoraciones y foros comunales.

- Se pidió que la ciudad y el Condado de Guilford confronte las disparidades locales comprometiéndose a buscar un salario justo para todos los trabajadores, proporcionar entrenamiento antirracista, así como establecer comités a corto plazo y también permanentes para garantizar la rendición de cuentas de la policía, y la creación de un centro de justicia en la comunidad.
- Se solicitó que las investigaciones actuales por corrupción en el DPG sean completadas de forma expedita, que los informes de estas investigaciones sean públicos, y que se celebre una reunión en el Ayuntamiento para pedir a los ciudadanos su participación con preguntas y aportes. Si se considera apropiado, éstas medidas se deben acompañar de acciones penales o civiles, para devolver la credibilidad al DPG.
- Se instó a los ciudadanos a asumir un papel activo en la comprensión del mundo real de la raza, la pobreza, la opresión y el privilegio que les rodea y la forma en que sus propias acciones inciden en sus problemas y soluciones.

5. Conclusiones

Como se anunció en este escrito, uno de los mandatos de la Comisión consistía en lograr la reconciliación de la comunidad de Greensboro que se encontraba fragmentada. Aunque se considera que aún no es posible hablar de reconciliación, si creemos que ya existen algunas semillas plantadas para lograrla, pues los sobrevivientes y víctimas, después de años de sentirse atacados, aislados y marginalizados, finalmente consiguieron que a través de la Comisión su historia fuera escuchada y su humanidad reconocida. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer, pues el gobierno local actual en Greensboro no ha asumido su responsabilidad en implementar las recomendaciones de la Comisión, y aunque en junio del 2009, la administración local de la ciudad lamentó

los eventos ocurridos el 3 de noviembre de 1979, no reconoció públicamente su responsabilidad en lo sucedido¹⁸.

La Comisión invitó cerca de 70 organizaciones para recibir oficialmente el informe final, con el compromiso de que cada organización analizaría el informe y se comprometería a estudiar cómo este podría ser usado para educar al público sobre los hechos violentos de 1979, y los problemas de exclusión, racismo e injusticia social. Aunque es muy importante el compromiso de estas instituciones, mientras la administración local de Greensboro no se responsabilice por implementarlas, estas organizaciones no tienen mucho margen de maniobra, pues la mayoría de recomendaciones están dirigidas a las autoridades públicas de la ciudad¹⁹.

Una verdadera reconciliación, requeriría asumir la responsabilidad por lo ocurrido y, además, que la administración local de la ciudad, como sus ciudadanos reconocieran que aún hoy no existen las condiciones que garanticen los derechos de todos los ciudadanos de Greensboro en relación con equitativas oportunidades de empleo, condiciones mínimas de salubridad para los empleados de las fábricas textiles y de garantías de educación y salud, y así mismo admitir que se deben tomar medidas para combatir el racismo que aún persiste en la comunidad. En otras palabras, muchas de las causas que provocaron la manifestación que se llevó a cabo en 1979 por parte del Partido Comunista, y la subsecuente masacre que se produjo contra los manifestantes, hoy siguen sin solucionarse, y mientras esto no ocurra es muy difícil que aquellos que han sido excluidos o que sufrieron directa o indirectamente las consecuencias de estos eventos dolorosos tengan la suficiente confianza como para sentirse incluidos plenamente como ciudadanos en igualdad de condiciones.

¹⁸ Aunque no he tenido comunicación con las víctimas después de estas disculpas públicas, mi impresión es que unas disculpas públicas que no reconocen la responsabilidad de las autoridades de la ciudad en lo ocurrido, no pueden ser bien recibidas por las víctimas.

¹⁹ En una de las reuniones con estas organizaciones, el Alcalde se comprometió a leer el Informe Final, no obstante señaló que él no creía que hubiese sido necesaria la labor de la Comisión.

Uno de los hechos que más ha conmovido a la Comisión y que dan una luz de esperanza a la transformación que ha experimentado la comunidad de Greensboro, tiene que ver con que uno de los asesinos del crimen, a raíz de las investigaciones de la Comisión, le pidió disculpas a la viuda de uno de los ciudadanos asesinados²⁰.

Por otro lado, hay otras comunidades en los Estados Unidos como Maine, Detroit, Michigan y Mississippi que actualmente están considerando replicar el proceso de la CVRG usada en Greensboro. La Comisión y yo personalmente esperamos que algún día la comunidad de Greensboro se sienta orgullosa por haber sido los pioneros en adoptar una herramienta internacional que posiblemente se va a replicar en otros lugares de los Estados Unidos²¹. Es evidente que en Estados Unidos, para enfrentar en forma amplia los problemas de la esclavitud y el racismo sería necesaria la existencia de una comisión nacional, puesto que este difícil legado del pasado aún no ha sido adecuadamente abordado en el país.

Creo que una de las principales lecciones para las víctimas en Colombia y en otros países que han sufrido o sufren la violencia en forma endémica y sistemática es el persistir en la lucha por que se haga justicia. En Greensboro el crimen ocurrió en 1979 y sólo hasta el 2004 fue posible la creación de la Comisión, fueron las víctimas y otros grupos de la comunidad quienes permitieron que no se olvidara lo ocurrido.

No considero que todas las comisiones deban seguir el mismo modelo, cada comisión será diferente porque su investigación del pasado se predica de eventos únicos y experiencias e historias de una específica comunidad o grupo de personas. Esperaría que Colombia y otros países puedan usar los procesos de verdad y reconciliación del mundo, para crear un modelo que les sea útil. Para

²⁰ Ver entrevista del ICTJ con Patricia Clark en <http://www.reparacionesictjcolombia.org.edicion06>

²¹ Nota de la editora: La Universidad de Duke por ejemplo, tiene una página web "Making Greensboro matter to Duke", En el recuadro en que aparece el propósito de la página, se refleja la esperanza de los comisionados de Greensboro, de lograr que el caso sea estudiado en entidades académicas por profesores y estudiantes a fin de entender que los legados de la esclavitud y del racismo hacen parte aún del presente en los Estados Unidos. Ver <http://duke-greensboro.blogspot.com/>

hacerlo, debería haber un grupo de personas dispuestas a identificar el enfoque que la comisión debería tener, qué grupos de la sociedad deberían estar involucrados, así como crear un genuino compromiso en la búsqueda de la verdad. Creo que lo que fuimos capaces de demostrar con la tarea de la Comisión de Greensboro es que no es indispensable que los gobiernos estén interesados en la creación de una comisión para que se pueda investigar el pasado, no obstante, si es muy útil cuando un gobierno es lo suficientemente inteligente para reconocer que cuando los miembros de su comunidad han sido afectados por injusticias históricas, el rol que estas instituciones pueden desempeñar es esencial para asegurar que la curación y la reconciliación tengan lugar.

Reparaciones en la región de Huancavelica, Perú

Por Gino Huerta*

En este texto se presentan las políticas de reparaciones desarrolladas desde el gobierno regional de Huancavelica. Esta es la más pobre de las 26 regiones del Perú y fue una de las cuatro regiones más afectadas por el conflicto armado interno. Nos concentraremos en el periodo comprendido entre los años 2003 al 2007, en tanto en esa etapa se da la mayor influencia del proceso regional de Huancavelica como modelo de gestión regional en reparaciones y en general en el proceso peruano.

1. Los antecedentes históricos y del diseño de las medidas transicionales en el Perú

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) fue creada el año 2001 durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua mediante Decreto Supremo DS 065 -2001-PCM, el artículo primero dice: “Créase la Comisión de la Verdad encargada de esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos producidos

* Economista de profesión, en la actualidad participa en el área de gobernabilidad y derechos humanos del instituto de Defensa Legal, Durante el 2004 al 2008 ha sido responsable de los proyectos post CVR implementados por el IDL en la región Huancavelica.

desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos. La Comisión de la Verdad propenderá a la reconciliación nacional, al imperio de la justicia y al fortalecimiento del régimen democrático constitucional.”

El 28 de Agosto del año 2003 la CVR presenta su Informe Final, en dicho informe se dijo que el conflicto armado interno vivido por el Perú entre los años 1980 y 2000 fue el de mayor duración, el de impacto más extenso sobre el territorio nacional y el de más elevados costos de toda nuestra historia republicana. La causa inmediata y fundamental del desencadenamiento del conflicto armado interno fue la decisión del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) de iniciar una “guerra popular” contra el Estado peruano, utilizando de manera sistemática y masiva métodos de extrema violencia y terror sin respetar las normas básicas de la guerra y los derechos humanos. Dicha violencia subversiva estuvo dirigida contra los representantes y partidarios de lo que el PCP- SL denominaba el “antiguo orden”, inicialmente en Ayacucho y Apurímac, por lo que la mayor parte de víctimas de las acciones senderista se contaron entre campesinos o autoridades locales. En ese proceso el PCP –SL fue el responsable del 53.68% de los muertos y desaparecidos reportados a la CVR. En el Informe Final se habla de la responsabilidad del Estado en el escalamiento de la violencia, así se señala: “[buscando] una respuesta rápida al avance de la subversión armada, que en pocos años se expandió a casi todo el país los gobernantes aceptaron la militarización del conflicto (...) para dejar la conducción de la lucha contrasubversiva en manos de las Fuerzas Armadas (FFAA) (...) la abdicación de la autoridad civil(...) se agravó por la desatención a las denuncias de violación de los derechos humanos: Incluso se facilitó la impunidad a los responsables de las mismas”. Según los casos reportados a la CVR, las Fuerzas Armadas, la policía, los comités de autodefensa y los grupos paramilitares fueron responsables del 37.26% de los muertos y desaparecidos en el Perú¹.

¹ En *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Fascículo 1 Los hechos, los escenarios y las víctimas del conflicto armado interno 1980-2000. Lima, IDEHPUCP, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

Cuatro de los departamentos más afectados por el conflicto armado interno: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huanuco eran considerados entre los departamentos más pobres del país. En el año 1993 el 20% de la población del país tenía el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno, ese grupo poblacional supera el 75% entre los muertos y desaparecidos reportados a la CVR.

Los antecedentes del diseño de las medidas de justicia transicional para el caso peruano surgen del informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación. La experiencia de Huancavelica se sitúa en el periodo inmediatamente posterior a la presentación del informe de la CVR. En el año 2002, en Perú se crean las Regiones² como instancias del gobierno subnacional intermedia entre el gobierno central y los gobiernos locales. Después de enero del 2003, empiezan en el Perú a funcionar los gobiernos regionales. Así la política de reparaciones en Huancavelica da cuenta del esfuerzo de un gobierno regional inaugurado en forma reciente, con pocos meses de experiencia y en el territorio menos desarrollado del Perú.

Desde el año previo al informe de la CVR, en Huancavelica se dieron iniciativas diversas impulsadas por las ONG y colectivos ciudadanos. Se organizaron grupos de voluntarios que se llamarían “Promotores de la verdad” que buscaban ejercer un control ciudadano al proceso de la CVR. Un ejemplo de ello, es el “Encuentro sobre Vigilancia Ciudadana y Comisión de la Verdad” realizado el 11 de marzo de 2002 en Huancavelica. Este encuentro también fue impulsado por organizaciones de mujeres y defensorías comunitarias. Luego se iniciaron una serie de actividades que recogían las demandas y necesidades que generaban el proceso, existen materiales de este tiempo como la cartilla Yuyachkanikum³. También se llevó a cabo un “Encuentro Interregional por la Verdad” con defensores comunitarios de Cusco, Huancavelica y Apurímac en noviembre del 2002, para dar a conocer los avances de la CVR y las perspectivas

² El proceso se inicia durante el gobierno de transición, el punto de partida será la promulgación de la Ley de Bases de la descentralización, ley 27783, luego de modificar el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, se promulga el 24 de Julio del 2002.

³ “Nos estamos recordando”

que se podían plantear a futuro. Durante la etapa de funcionamiento de la CVR, lo que se percibía de las experiencias y voces de la gente era una gran necesidad de reconocimiento y de reparación por parte del Estado por el daño sufrido por ellos durante la violencia política, y a su vez se advertía el poco conocimiento del trabajo de la CVR, así como el temor y desconfianza de lo que se pudiera lograr a través de las reparaciones y la justicia.

2. El contexto institucional y la importancia de la experiencia en la región de Huancavelica

El Perú como se señaló tiene un gobierno central así como gobiernos subnacionales regionales y locales. Los municipios provinciales y distritales cuentan con sus respectivos gobiernos locales, y a partir del año 2003, las agrupaciones de provincias se denominan departamentos que a su vez se organizan en regiones. La distribución general de competencias institucionales entre el gobierno nacional peruano y el de Huancavelica se rige por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley 27867 promulgada el 8 de Noviembre del 2002. Esta ley define en su artículo 28 a las regiones como “unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales”.

El gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades. El gobierno regional no puede interferir en la acción y competencias de las municipalidades de su jurisdicción. Los gobiernos regionales tienen como competencias exclusivas: a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; b) Aprobar su organización interna y su presupuesto

institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Las competencias compartidas con los otros niveles de gobierno son en los temas de educación, salud pública, promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito⁴.

La región de Huancavelica en el tiempo del informe de la CVR

Huancavelica cuenta en la actualidad con 477.102 habitantes de acuerdo al censo del 2007⁵. Las características que presentaba la realidad regional huancavelicana están expresadas en el informe de la CVR, realidad que da cuenta de una historia de exclusión, racismo e indiferencia⁶. Huancavelica, como se mencionó antes, fue una de las cuatro regiones más afectadas por la violencia política, así el 70% del territorio fue considerado como de mediana, alta o muy alta afectación⁷. La región Huancavelica tiene siete provincias: Acobamba, Angaraes, Castrovirreyna, Churcampá, Huancavelica, Huaytará y Tayacaja. Huancavelica era y es un departamento poco integrado territorial y administrativamente, así por ejemplo, varias de sus provincias dependen administrativamente en el terreno judicial de Ica, Ayacucho y Junín. La CVR consideró que esa debilidad institucional fue una de las causas estructurales de la violencia política, además se consideró que durante el período 1980-2000, los efectos del conflicto armado interno, agudizaron la pobreza, exclusión y desarticulación del tejido social antes existente. Para ilustrar la situación de aislamiento, en el censo de Huancavelica del 2004, el 88% de la población era pobre y el 74.4% de esa población estaba en situación de pobreza extrema. Asimismo, casi la totalidad de hogares en el área rural (97%) tenían al menos una necesidad básica insatisfecha, el 28.9% de la población de la región era analfabeta, y el 72% de la población infantil sufría desnutrición

⁴ Artículo 10 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27 867

⁵ Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda

⁶ En el Informe se expresa que más de 70.000 personas murieron en razón del conflicto, y que la mayoría salvo sus familiares los echó en falta. Cifras del informe de la CVR luego corroborados por los datos del Registro Único de Víctimas.

⁷ Censo por la Paz 2006 (cuarta etapa). Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social. En: <http://www.mimdes.gob.pe>

crónica⁸. Por todo lo anterior, recuperar y profundizar los derechos fundamentales que se perdieron en ese período de violencia es una de las tareas pendientes en la región.

3. Importancia de la experiencia de Huancavelica en el Perú y del rol del Estado peruano en las medidas de reparación

El Estado peruano adoptó la decisión de impulsar programas desde el nivel local y regional en Huancavelica, apoyado en la propuesta de la CVR de crear un Plan Integral de Reparaciones (PIR) en cuya ejecución tenían responsabilidad además del Gobierno central, los gobiernos regionales y municipales⁹. A esto habría que agregar que en el caso de Huancavelica, la población y autoridades sentían que no habían sido suficientemente escuchados durante el proceso de elaboración del Informe de la CVR, percibían que no habían sido tomados como una unidad al momento de elaborar este informe, pues desde que se recogieron los testimonios de la mayoría de sus provincias fueron asignados a funcionarios con oficinas que tenían que ver con Lima, Ayacucho y Junín. De allí que una de las primeras propuestas fue la construcción de un Plan regional de reparaciones que se originara en Huancavelica y donde el gobierno regional estableciera sus responsabilidades en la implementación de dicho Plan y que las consagrara tanto normativa como presupuestariamente.

Por tanto, la decisión de impulsar programas de reparación se basó tanto en la posibilidad de hacer una política regional consistente y desde allí delimitar su

⁸ Esta situación no ha variado sustancialmente, de acuerdo a las cifras del censo del año 2007. La situación de relegación de este grupo poblacional se ve agravada por el hecho de que el 67% de la población tiene como lengua materna el quechua, lo cual implica que los servicios del Estado –que se brindan básicamente en castellano– le son poco accesibles. La carencia de infraestructura se refleja en que hasta el año 2003 en toda la región de Huancavelica sólo existían 150 Km de carreteras asfaltadas.

⁹ Nota de la editora: Un análisis muy interesante y profundo sobre el plan de reparaciones en el Perú, se puede ver en Julie Guillerot y Lisa Magarrell, *Reparaciones en la transición peruana, memorias de un proceso inacabado*. Lima, Aprodeh, ICTJ y Oxfam, 2006. Igualmente una versión más reciente de Julie Guillerot, se puede ver en Reparaciones en la transición peruana: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?, en Catalina Díaz (Ed), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política, estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá, ICTJ y Canadá, 2008.

responsabilidad como gobierno regional, como por la aspiración de construir una agenda de temas en reparación para Huancavelica, este plan no incluía las reparaciones económicas individuales¹⁰, por ser esta competencia exclusiva del gobierno central.

Es importante señalar que desde el 2003, el gobierno regional de Huancavelica a través de la Gerencia Regional de Desarrollo Social- cuya misión es el desarrollo humano sostenible, buscó incorporar los componentes de reparación y reforma institucional como parte de su estrategia para el desarrollo de capacidades regionales. Esta medida impulsó las acciones de la sociedad civil para hacer incidencia y concertar con el gobierno regional. De esta manera se buscaba la constitución de un conjunto coherente de propuestas regionales, cuya columna vertebral eran las políticas públicas regionales en torno a reparación. Distintas instituciones y colectivos de sociedad civil pudieron discutir en torno a un tema complejo como es el de reparaciones y se llegaron a acuerdos con el Estado en propuestas básicas. Así se buscó que el tema de las reparaciones integrales no sólo involucrara a los grupos de víctimas, sino a toda sociedad regional y local.

La razón por la que en Huancavelica se avanzó con más rapidez que en otras regiones se debió en especial a la voluntad de los actores locales y a una fuerte estrategia de incidencia política. Un elemento importante fue la presencia de una sociedad civil informada y madura que fue capaz de llegar a acuerdos y colaborar con el proceso. Otro aspecto importante fue la presencia de un gobierno regional, que a diferencia de muchos no se desgastó por escándalos ni denuncias por corrupción y que pese a sus debilidades gozaba de legitimidad ante la población. Asimismo, se debe destacar que la región contaba entre sus funcionarios, profesionales que habían estado involucrados en el trabajo de derechos humanos.

¹⁰ Hay otras modalidades de reparación individual como son el Programa de Reparaciones en Salud, en Educación, en Vivienda, en Restitución de Derechos ciudadanos, todas ellas son compartidas entre el gobierno regional y el gobierno central.

Uno de los hitos más significativos de la etapa inicial fue que instituciones de la sociedad civil, la mesa de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP)¹¹ y una red de líderes y lideresas sociales de Huancavelica llamada Corelideh, organizaron un Foro en noviembre del 2003 que se llamó “Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Retos y posibilidades para la región Huancavelica”¹². Sus objetivos fueron motivar un acercamiento al informe de la CVR que permitiera un conocimiento más profundo del mismo y de las implicaciones que este tenía para el desarrollo de Huancavelica, así como, animar acuerdos entre autoridades y líderes regionales en relación al rol que a cada uno le competía a fin de dar continuidad al proceso abierto por la CVR.

Los tres acuerdos iniciales fueron:

1. Hacer una difusión masiva del Informe Final respecto a lo ocurrido en Huancavelica de manera que generara propuestas de reforma que se expresaran en acuerdos, políticas públicas, planes de desarrollo concertados y en el presupuesto participativo¹³.
2. Realizar el registro regional de víctimas bajo el liderazgo del gobierno regional para que este tuviera carácter oficial.
3. Formar un equipo técnico multidisciplinario para desarrollar propuestas en torno al Programa Integral de Reparaciones (PIR), que estuviera en diálogo permanente con la sociedad civil y sus organizaciones.

Estos acuerdos fueron firmados por los representantes de organizaciones sociales de casi toda la región y por el Presidente del Gobierno Regional, lo que evidenció la voluntad política del gobierno de impulsar dichos acuerdos. Los resultados de estos acuerdos fueron publicados por las diversas organizaciones involucradas en el proceso de discusión con el gobierno local del PIR, y

¹¹ Las Mesas de Concertación de Lucha contra la pobreza fueron creadas el año 2001 durante el gobierno de transición, como un espacio de participación de instituciones del Estado y de sociedad civil para adoptar acciones de lucha eficaz contra la pobreza en el Perú.

¹² Nota de la editora: el informe completo puede verse en <http://www.idl.org.pe>

¹³ Los Presupuestos Participativos son los mecanismos y estrategias de los gobiernos regionales y gobiernos locales para promover la participación de la sociedad civil en la programación de su presupuesto. Esto se hizo obligatorio con la promulgación de la ley 28 506 del 07 de Agosto del 2003

constituyeron para la comunidad una forma de construir de nuevo la confianza con el gobierno regional. También se generaron espacios de dialogo con autoridades y un trabajo personalizado con consejeras y consejeros regionales. En dichas reuniones expresaron la voluntad de avanzar en un PIR y crear una ordenanza sobre reparaciones.

Un elemento importante fue la constitución de equipos técnicos, estos eran profesionales de instituciones públicas regionales. El equipo tenía como misión precisar los componentes técnicos de las propuestas de reparación para cada una de las modalidades de reparación. El primer equipo técnico multisectorial se constituyó el 19 de Mayo del 2004, éste se reunía de manera regular cada mes. Además, el equipo técnico funcionarios del gobierno regional y un grupo de profesionales huancavelicanos de sociedad civil.

Varias ONG nacionales¹⁴ y de la región, tenían entre sus objetivos promover una nueva forma de relación estado-sociedad, en el marco de las recomendaciones de la CVR, mediante el fortalecimiento a nivel regional, de actores de la sociedad civil; de las instancias del gobierno regional y de los espacios de concertación para la definición de políticas públicas orientadas a disminuir la exclusión social, la colaboración en su implementación y el control social de sus resultados. El espacio regional tenía la ventaja de articular los gobiernos locales con las direcciones regionales de los diferentes ministerios que debían atender las recomendaciones de la CVR. Además, el gobierno regional podía conforme a la ley impulsar reformas institucionales que tuvieran impacto en todo el departamento.

Como es conocido, algunos componentes del modelo de reparaciones de Huancavelica se ha reproducido en otros gobiernos regionales de otros departamentos que fueron afectados altamente por la violencia y en alguna medida en sus municipalidades. Se puede afirmar que las políticas regionales huancavelicanas de reparación a las poblaciones afectadas, ha servido para los diseños posteriores de las políticas de reparaciones del gobierno central.

¹⁴ Entre ellas el IDL- Instituto de Defensa Legal.

4. Los instrumentos de planificación y gestión: el PIR, la ordenanza 012 y y el Corepir

En marzo del 2004 el gobierno regional constituyó una “Mesa de diálogo para el Seguimiento de las recomendaciones de la CVR” que permitió formalizar un espacio para la elaboración del PIR. En agosto de 2004, se discutió y aprobó en una Asamblea Regional¹⁵, el Plan Integral de Reparaciones para la Región de Huancavelica, cuyo documento base fue preparado por un equipo técnico formado por la Gerencia de Desarrollo Social que contó con la participación de funcionarios regionales y de los sectores de salud y educación, las ONG locales, entre otros. Así Huancavelica fue la primera región con una propuesta de PIR regional consensuada con los diferentes actores de la región. Más de 150 representantes de organizaciones (campesinas, de mujeres, defensorías comunitarias, afectados, etc.) participaron en la elaboración del Plan de Reparaciones en Huancavelica, y posteriormente mediante la coordinadora de organizaciones de afectados –FRAVIPH¹⁶ igualmente participaron en la revisión y seguimiento a dicho Plan. En los meses posteriores al Acuerdo regional (septiembre - diciembre de 2004) se impulsó un proceso de elaboración de PIR y Acuerdos provinciales; principalmente en las provincias de Angaraes, Acobamba, Huancavelica, Tayacaja y Huancavelica.

El PIR de Huancavelica fue en parte incorporado al Plan de Desarrollo Social de Huancavelica, al igual que otros elementos referidos a los DDHH. El plan de vincular reparaciones con desarrollo social, que inicialmente se había trazado, no se siguió y se prefirió contar con un instrumento específico para el tema de reparaciones (PIR) y otro más general para el caso del Plan de Desarrollo Social. El Consejo Regional del Plan Integral de Reparaciones, Corepir, fue un componente fundamental de la institucionalidad encargada de soportar los esfuerzos departamentales de reparación¹⁷. El Corepir empieza a funcionar

¹⁵ Convocada por el gobierno regional, participaron alrededor de 350 personas.

¹⁶ La Federación Regional de asociaciones víctimas de la violencia política de Huancavelica.

¹⁷ El Corepir es integrado por las siguientes instituciones: Gobierno Regional, Mesa de Concertación Departamental de lucha contra la Pobreza, Defensoría del pueblo, Poder Judicial, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Dirección Regional de saneamiento Vivienda y Construcción, Dirección Regional de Trabajo, Dirección Regional Agraria, Dos representantes de organizaciones de

(de manera oficiosa) en el 2004, y en forma oficial en el 2005 mediante una resolución regional¹⁸. Este organismo constituye una instancia de planificación y concertación de las políticas y acciones en materia de reparaciones, la instancia ejecutora es el gobierno regional a través de sus gerencias, en particular la gerencia de desarrollo social. El periodo de mayor actividad del Corepir fue en los años iniciales en el que se articuló el diseño de los programas de reparaciones.

El Corepir, por ejemplo fue el encargado de hacer el Registro Regional de Víctimas, a través de un ente autónomo encargado de realizar la calificación de las víctimas, denominado el Comité Regional de Calificación de Víctimas Corecav al que se hará referencia más adelante en este artículo. El Corepir también promovió al interior de la región experiencias locales que “motivaran” a otras localidades a reproducirlas. Entre las primeras en desarrollarse están las propuestas y políticas realizadas en los distritos de Daniel Hernández (Tayacaja) en proyecto de reparación para desplazados; en Villa de Armas (CastroVireyna) en reparaciones simbólicas; y en San Antonio de Antaparco en que se realizó una propuesta piloto distrital de reparación con énfasis en vivienda.

Financiamiento

Un aspecto importante fue conseguir los recursos económicos para implementar el PIR, por ello desde el inicio los líderes y lideresas de las organizaciones de afectados y otros integrantes del Corepir pusieron el tema en los espacios donde se decidía el destino y componentes del presupuesto regional. Como producto de los acuerdos en el presupuestario del 2005¹⁹ se formula y aprueba un proyecto de implementación de las propuestas del PIR Regional. Este proyecto se adecuó a los requisitos y formatos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y se transformó en el primer proyecto público regional del país que tuvo como tema las reparaciones. En este caso con tres componentes:

afectados por la violencia política, un representante de las ONG, Un representante de los municipios provinciales y la Universidad Nacional de Huancavelica

¹⁸ Resolución Ejecutiva Regional 310-2005 –GR-HVCA/PR del 17 Agosto 2005

¹⁹ Abril a junio del 2004 se realizó el proceso participativo de elaboración del presupuesto regional 2005.

Registro regional de víctimas, restitución de derechos y fortalecimiento de organizaciones de afectados e implementación de un proyecto piloto de reparación en el distrito de Chincho (provincia de Angaraes). Adicionalmente, el Gobierno regional logró desarrollar otros dos proyectos vinculados de alguna manera al tema de reparaciones, que fueron los proyectos de desarrollo de capacidades, cuya ejecución empezó a fines del 2004 y el proyecto para discapacitados que se empezó a ejecutar en el 2005. Los proyectos regionales de reparación y desarrollo de capacidades en organizaciones sociales, contaron con comités formados por dirigentes sociales y organizaciones de afectados, que se encargaron de hacer seguimiento y fiscalización a los proyectos y fondos regionales destinados al tema de reparaciones.

Un tema adicional fue la utilización del criterio de afectación en los presupuestos participativos regionales, esto significa que a partir del año 2005 se incluye el grado de afectación por violencia política de los centros poblados de Huancavelica como uno de los criterios de priorización en la “Guía metodológica para la formulación del presupuesto participativo de la región Huancavelica 2005”. Dicha guía menciona el criterio de afectación y los proyectos y presupuestos vinculados a temas de reparación y de reforma institucional.

Difusión de la experiencia de Huancavelica a otras regiones

Desde el inicio, se difundió la experiencia de Huancavelica, como por ejemplo en los eventos realizados los días 30 de septiembre y 1 de octubre del 2004. En estos eventos participaron más de 200 representantes de organizaciones de afectados, redes sociales, municipalidades distritales y provinciales, gobiernos regionales, instituciones privadas, de las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huanuco, Huancavelica, Ica y Junín, comprometidos con el proceso de verdad y justicia. Igualmente, el Colectivo Iniciativa Ciudadana conformado por instituciones promotoras de la democracia local y la descentralización, CALANDRIA, CODEHICA, IDS, IDL y el SER, y el gobierno regional de Huancavelica se reunieron en el “Encuentro Inter Regional con la Verdad” en la ciudad de Huancavelica. En este evento se suscribe el pronunciamiento llamado “Acuerdo con la Verdad”, en el que para ilustrar un caso, el Gobierno

Regional de Apurímac se comprometió a impulsar un Plan Integral de Reparaciones para esa región. En octubre del 2005 se desarrolló un Encuentro de Gerentes de Desarrollo Social, en el cual 10 gerentes regionales acordaron incorporar los temas de la CVR en sus Planes Regionales, además de coordinar con las ONG estos temas, y elaborar proyectos de reparación para incorporar los en el presupuesto participativo.

Registro nacional de víctimas

El Registro regional de víctimas de Huancavelica funcionó desde el año 2005 al año 2007. Para el caso de las víctimas individuales²⁰ se desarrolló un proceso de registro de víctimas que tenía seis etapas: Registro y levantamiento de fichas de solicitud, Elaboración de lista preliminar de víctimas, análisis, calificación, acreditación, integración al Registro Único de Víctimas.

El proceso se iniciaba con la presentación de solicitudes. Los registradores y sus supervisores tomaban la ficha de solicitud de registro. Esto se hacía de dos maneras: en las ventanillas de las oficinas del gobierno regional y en sus provincias o mediante campañas donde se visitaba a las comunidades y centros poblados afectados por la violencia política. Es de anotar que hubo un protocolo especial para el caso del registro, acreditación y calificación a las víctimas de violencia y de violaciones sexuales. En una segunda etapa, se calificaba y certificaba a las víctimas, y la información se incorporaba a las bases de datos. Allí se especificaba información sobre el contexto²¹ en que había ocurrido la violación, y se hacía una lista preliminar de víctimas. Luego se analizaba cada uno de los expedientes para saber si era posible calificar o no como víctima a una persona, y la calificación, estaba a cargo del comité regional de calificación de víctimas – Corevac, instancia política que decidía si la solicitud tenía mérito suficiente para ser considerados como víctimas y

²⁰ Las víctimas colectivas iban a registrarse en una segunda etapa el año 2007, pero se desistió de hacerlo, ya que empezó a realizarse un registro nacional de centros poblados afectados por la violencia política.

²¹ Información referida al territorio donde quien aplica había sufrido la afectación, verificación de si en el tiempo de los hechos en efecto se habían presentado otras violaciones que coincidieran con el evento registrado.

por lo tanto proceder a la reparación. Finalmente se hacía la acreditación como víctima y se incorporaba al Registro Regional de Víctimas.

Muchas instituciones de sociedad civil (las ONG entre otras) apoyaron al Gobierno Regional de Huancavelica en el proceso de Registro Regional de Víctimas (RRV), asumiendo por delegación la ejecución de esta tarea en varios territorios, también contribuyó con formularios donde se recogió información para uso del gobierno regional, así como con una campaña de difusión radial de sitios bilingües a nivel regional, materiales audiovisuales para la capacitación en el tema de las reparaciones y del informe final de la CVR, y también con cartillas y afiches para difundir el proceso de registro de víctimas²². El Registro Regional de Víctimas de Huancavelica se convirtió en un proyecto piloto tanto para otros gobiernos regionales que habían sufrido la violencia como para el Consejo de Reparaciones²³. Por ello, este Registro en Huancavelica, se convierte en un instrumento de política pública de reparaciones y de insumo para la elaboración del Registro Único de Víctimas.

El Registro de víctimas de Huancavelica concluye en julio del 2008 al incorporarse este al Registro Único de Víctimas, para ello el gobierno Regional entregó al Consejo de Reparaciones unos 5000 expedientes de víctimas individuales. Según la última actualización dada por el Gobierno Regional 5.442 expedientes han sido transferidos al Consejo Nacional de Reparaciones y 200 expedientes están pendientes con observaciones²⁴. El equipo del Corevac continuó reuniéndose hasta el 6 de marzo del año 2009. La opinión de los y las integrantes del Corevac, es que hubo la capacidad de consenso a la hora de evaluar los expedientes y esto les permitió reconocer la verdadera dimensión

²² Nota de la editora: Ver, Camila de Gamboa y José Alejandro Mejía, El caso peruano: un análisis del modelo transicional en el posconflicto, en: Camila de Gamboa (ed), *El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias de la transición en cinco países y en tres ciudades colombianas*, Bogotá, Universidad del Rosario y GTZ, 2010, pp.168-179.

²³ El Consejo de Reparaciones es el organismo encargado de elaborar el Registro Único de Víctimas, RUV que es de carácter nacional y que incorpora los registros pre existentes como el caso del Registro Regional de Huancavelica.

²⁴ Los expedientes con observaciones son aquellos en que no se sustenta de manera precisa la condición de víctima del solicitante. Estos expedientes se remitieron al Consejo de Reparaciones para que estos realizaran la calificación (en segunda instancia) y la acreditación en caso de que corresponda.

de las afectaciones sufridas, principalmente en los casos de violencia sexual y desaparición forzada²⁵.

5. Modalidades de reparaciones en la región de Huancavelica

En esta sección se señalan las diferentes modalidades de reparación que se implementaron en la región de Huancavelica, a saber:

Reparaciones en restitución de derechos ciudadanos:

Este programa de reparación se refiere a los Indocumentados, requisitoriados y a los registros civiles siniestrados²⁶. En la ordenanza se menciona la implementación del Programa Regional de Documentación y de la Red Regional de Consultorios Jurídicos gratuitos para responder a la necesidad de asesoramiento jurídico de los familiares de las víctimas por desaparición o muerte. Los avances en este programa se hicieron desde el programa de restitución de derechos y desde la acción de colectivos de las ONG que en coordinación con la RENIEC²⁷ desarrollaron las principales acciones, apoyados en cierta manera por el gobierno regional.

En cuanto a los temas de documentación se buscó contribuir con los afectados para lograr su regularización, particularmente en el caso de desaparecidos, indocumentados y requisitoriados. Se promovió que las instituciones del Estado pudieran acercarse a los poblados más alejados e inaccesibles y dar solución a

²⁵ A pesar de que el Registro colectivo regional está contemplado en la ordenanza 012, este no llegó a implementarse a cabalidad, a pesar que se contaban con los instrumentos para hacerlo. Se decidió esperar el desarrollo de las acciones de registro nacional por parte del Consejo de Reparaciones, el cual empezaría con el llamado Libro 2 del Registro Único de Víctimas, en el cual se registra a las víctimas colectivas (comunidades y centros poblados).

²⁶ Registros siniestrados son los registros civiles destruidos durante el conflicto armado interno, los requisitoriados se refiere a quienes a pesar de haber sido indultados aún tienen una orden de detención o requisitoria. Esta condición se debe a fallas administrativas y desactualización de los registros judiciales.

²⁷ Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

los problemas de regularización jurídica. La estrategia incluyó acciones de difusión, registro, asesoría y apoyo en la realización de trámites. Posteriormente se desarrolló un proceso de registro de personas desaparecidas, identificándose los casos de desaparecidos en las comunidades y los casos en los cuales los familiares habían presentado solicitud de constancia de desaparición forzada a la Defensoría del Pueblo.

El registro regional de víctimas también permitió identificar a las personas adultas que carecían de su documento de identidad. Para 20 comunidades campesinas se elaboró una base de datos de los indocumentados según comunidad, edad, estado civil, sexo, nombre y tipo de indocumentación, con estos listados se convocaron a las personas para que obtuvieran su documento. Los casos que aún hoy no han sido resueltos, han sido en su mayoría, por falta de voluntad de los registradores civiles para la inscripción extemporánea. Otros casos no resueltos corresponden a personas que no tienen copia de su partida de nacimiento.

Igualmente, se realizó un inventario de registros civiles siniestrados, habiéndose logrado elaborar un diagnóstico que ha sido presentado al gobierno regional, la Defensoría del Pueblo y al Registro Nacional de Identidad (Reniec). Se ha elaborado una propuesta legislativa para modificar la norma que regula la reconstrucción de registros destruidos durante el conflicto armado interno. Así, se han establecido acuerdos con el Reniec para abordar el caso de los registros siniestrados y la reconstrucción de actas de nacimiento, como un primer paso para la regularización jurídica de los indocumentados.

Reparaciones simbólicas:

La Ordenanza 012 promueve la celebración del día de Homenaje a todas las víctimas de la violencia política de la Región de Huancavelica. Esta conmemoración fue impulsada por el gobierno regional durante los tres primeros años de su existencia, y tuvo por lo general como uno de sus lugares de referencia el monumento²⁸ a las víctimas de Huancavelica. Posteriormente, los

²⁸ Ver fotografía en anexo 5

actos de conmemoración han estado a cargo de las propias organizaciones de víctimas que realizan actividades conmemorativas durante varios días y que tiene su momento más intenso el día 2 de Noviembre²⁹.

En el año 2007, luego del cambio³⁰ de autoridades en el Gobierno Regional, el nuevo presidente regional redacta y difunde una carta de perdón, donde a nombre del gobierno regional pide perdón a las víctimas huancavelicanas durante el periodo de violencia política. Una acción muy significativa en el año 2008 fue el apoyo de la Municipalidad Provincial de Huancavelica al funcionamiento de la Casa de La Memoria, iniciativa impulsada por organizaciones de víctimas y que a la fecha funciona en un local de la municipalidad ubicado en la Plaza de Armas de Huancavelica.

Reparaciones en salud:

El diseño e implementación de medidas de reparación en salud, consta de dos partes, una referida a la salud mental y la otra al seguro Integral de salud (SIS). En los años iniciales, desde la dirección regional de salud, se promovió la incorporación de los contenidos reparadores en las directivas y políticas de salud mental. La escasez de recursos humanos (psicólogos, psiquiatras) y presupuestales impidió que varias de estas propuestas fueran aplicadas. En los años de 2008 y 2009, la Defensoría del Pueblo en un informe³¹ señaló que en lo referente a reparaciones en salud existen quejas por la inadecuada atención a las víctimas de la violencia en los centros de salud, por el desconocimiento de los funcionarios públicos respecto a las normas que regulan los beneficios para las víctimas y por la falta de cobertura del Seguro Integral de Salud SIS con relación a enfermedades (físicas y mentales) causadas por la violencia. La atención de salud mental a las víctimas de la violencia también muestra hoy dificultades relativas a la carencia de centros y profesionales que ofrezcan

²⁹ El dos de Noviembre de 1986 ocurre el secuestro y desaparición de 12 jóvenes en la ciudad de Huancavelica.

³⁰ El periodo de gobierno regional era de cuatro años en este caso del 2003 al 2006.

³¹ *El Proceso de reparaciones a favor de las víctimas de la violencia*. Documento de trabajo elaborado por el equipo de secuelas de la violencia política de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo, Lima, 2009.

estos servicios. En el mismo informe se señala que la Oficina Defensorial de Huancavelica reporta que la Dirección Regional de Salud contrató a 50 psicólogas y psicólogos para la atención en salud mental de los afectados por la violencia, sin embargo muchos de éstos desempeñan distintas labores en sus establecimientos de salud donde han sido asignados, desnaturalizando el objetivo principal de su contrato. El otro componente de las reparaciones es la incorporación de las víctimas al Seguro Integral de Salud (SIS) a la que no se hará referencia en este texto, ya que se trata de una política nacional antes que regional y debido a que la mayoría de las víctimas³² ya estaban incorporadas al SIS.

Reparaciones en educación:

Las gestiones de organizaciones de afectados con la Universidad Nacional de Huancavelica lograron cuotas de becas de estudio para las víctimas, incluso antes de la presentación del informe de la CVR. A partir del 2005, un convenio entre Foncodes³³, la Universidad Nacional de Huancavelica y las organizaciones sociales, con participación de las organizaciones, Afavith, Adevith y ADDH, posibilita el acceso a las becas. Es de anotar que quienes han sido acreedores de las becas son los miembros de las organizaciones que han sido acreditados como víctimas en los expedientes del Registro Regional de Víctimas (Adfadah, Afavith, Adevith, y ADDH). Estos cupos educativos también se extienden a otros centros de educación superior como el Instituto Pedagógico y el Instituto Tecnológico para el periodo del 2006 al 2009. En la actualidad ya que lo antes administrado por Foncodes, ha sido transferido³⁴ al gobierno regional de Huancavelica, por tanto para el 2010, se tiene que precisar en el presupuesto el rubro de becas para la Universidad. A pesar de lo señalado, en realidad no se puede hablar de una política general de becas destinadas a las víctimas del conflicto armado interno, y en general las becas han consistido fundamentalmente en la exoneración de exámenes de ingreso a la universidad

³² Acceden al SIS las personas en pobreza y extrema pobreza, en el caso de las víctimas por violencia política el 80% de las mismas está en pobreza o pobreza extrema.

³³ Organismo dependiente del MIMDES Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social.

³⁴ En el marco de la ley de descentralización.

y centros superiores existentes en la región. Este estímulo se ha destinado a los hijos (huérfanos) de las víctimas fatales y desaparecidas.

En educación igualmente, la ordenanza regional 012 promovió la incorporación en los currículos de los temas de no-violencia y el propósito de difundir el Informe de la CVR, así como la historia del proceso de violencia en Huancavelica. Igualmente, el Corepir ha impulsado las actividades de la Mesa técnica de cultura de paz, colectivo de instituciones de sociedad civil, la Mesa de concertación de Lucha contra la Pobreza y la Defensoría del Pueblo, este último cuya finalidad es promover una cultura de paz y procesos de memoria en la región.

6. Comentarios finales

La situación actual se puede sintetizar en esta cita de la Defensoría del Pueblo:

Los gobiernos regionales que presentan alternativas interesantes en el otorgamiento de reparaciones individuales para las víctimas de su jurisdicción son aquellos donde la demanda por reparación y justicia forma parte de la agenda pública desde hace varios años. Así viene ocurriendo con los Gobiernos regionales de Huancavelica, Apurímac y San Martín, aunque con menos previsión y asignación presupuestaria que en años anteriores. Particular mención merecen los gobiernos locales de Anchonga y Congalla de la provincia de Angaraes, Huancavelica y la Municipalidad provincial de Huancavelica en la misma región, los cuales han asignado un presupuesto para la ejecución de proyectos de reparación colectiva y reparaciones simbólica para las víctimas en el presente año³⁵.

³⁵ *El Proceso de reparaciones a favor de las víctimas de la violencia*. Documento de trabajo elaborado por el equipo de secuelas de la violencia política de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo, ob.cit.

Una de las lecciones comparativas se pueden extraer de la experiencia de implementación de medidas de atención a víctimas en Huancavelica es que es posible dar pasos sustanciales en la implementación regional de las recomendaciones de la CVR, desde propuestas que combinen un trabajo de organización y concertación de actores de sociedad civil y una estrategia de incidencia con autoridades regionales. Así, los actores de la sociedad civil pueden mejorar su actuación en torno a los temas de reforma institucional, reparaciones y memoria encauzando sus demandas, propuestas y prioridades, y de esta forma, generando hechos políticos. En segundo lugar, para que las autoridades se involucren con estas recomendaciones, se requiere de la participación democrática de la comunidad en la discusión y diseño de los instrumentos (planes, proyectos, ordenanzas) que implementan estas políticas. Esto le dan gran legitimidad a instituciones regionales que toman las decisiones y a su vez genera confianza entre los miembros de las comunidades afectadas.

La otra lección de la experiencia de Huancavelica, es la de que los procesos regionales deben ser continuamente alimentados y promovidos desde la comunidad si se busca la continuidad y profundización de las acciones de reparación. La experiencia presentada en este artículo evidencia que luego del periodo 2004-2007 hay una baja notoria en la participación regional de los gobiernos en las reparaciones, y varias de las iniciativas, entre ellas los presupuestos regionales que cada año se destinaban a reparaciones, han ido disminuyendo o reorientándose a otros fines.

A pesar de las condiciones nacionales desfavorables para el logro de una política nacional coherente frente a las reparaciones, se considera que los gobiernos regionales – y entre ellos el de Huancavelica- pueden y deben impulsar un nuevo proceso para la profundización de las reparaciones y que de esta manera se contribuya al logro pleno de la satisfacción de estos derechos de las víctimas³⁶.

³⁶ Un importante material bibliográfico se encuentran en N. Ahmadzadeh, J. Flores y A. Munárriz, El umbral de la memoria, pasado, presente y futuro, en: *Las memorias de la violencia en Huancavelica*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2007; Gorge Farfán, *Huancavelica, registro de víctimas*. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2007; Sofía Macher, *Recomendaciones vs. Realidades: avances y desafíos en*

ANEXO 1: Mapas de Region Huancavelica



el post-CVR, Perú. Lima, Instituto de Defensa Legal, 2007; Sofia Macher, M. Moyano, S. Gonzáles, G. Farfán, S. Paredes y C. Valle, *El informe final CVR, Huancavelica, una compilación del informe final de la comisión de la verdad y reparación.* Lima, Instituto de Defensa Legal, 2005. Ver: <http://www.idl.org.pe>

ANEXO 2 : Cronología de Intervención Post CVR en Huancavelica durante el primer año

Fecha	Actividad	Contenidos
08-03	Conformación de Mesa de diálogo para el seguimiento de las recomendaciones de la CVR	Integrantes de Mesa de diálogo acuerdan elaborar una propuesta para implementar las recomendaciones de la CVR, en particular la elaboración del PIR
Mayo	Consejo regional incorpora en su agenda la discusión del PIR-R	Consejo Regional empieza a la discusión del PIR-R (Mayo) y la discusión de Ordenanzas y Acuerdos sobre el tema de reparación
14-05	Taller sobre Plan Integral de Reparaciones - este taller destinado a organizaciones de afectados se transformó en un encuentro de de sociedad civil	Encuentro de organizaciones de sociedad civil – puesto que de las 95 organizaciones participantes, 33 pertenecían a organizaciones de afectados, 24 a otras organizaciones sociales y los restantes a diversas instituciones de sociedad civil.
15-05	Consejo Regional discute propuesta de Ordenanza regional presentada de forma conjunta por dos Consejeras.	Propuesta de Ordenanza regional presentada de forma conjunta por dos Consejeras, Discuten y acuerdan la mitad de los artículos presentes en el proyecto de ordenanza.
19-05	Constitución de Equipo técnico del Plan Integral de Reparaciones de la región Huancavelica.	Equipo técnico incorpora además de funcionarios del gobierno regional, profesionales huancavelicanos reconocidos y representativos. Instituto de Defensa Legal asesora al equipo técnico.
27 y 28 del 05	Difusión de Documento de PIR-R en Foro: “Agenda Regional Huancavelica al 2015”	Primer Documento de PIR-R es distribuido como documento de trabajo en Foro: “Agenda Regional Huancavelica al 2015” realizado el 27 y 28 de Mayo y que contó con la participación de 420 asistentes (380 delegados regionales).
Mayo	Se incluye Criterio de Afectación en Guía para la formulación del presupuesto participativo de la región Huancavelica 2005.	La forma es incluirlo como criterio de priorización de proyectos en “ <i>Guía metodológica para la formulación del presupuesto participativo de la región Huancavelica 2005</i> ”.

Fecha	Actividad	Contenidos
Mayo	Se elabora guía de recomendaciones para facilitadores de presupuesto participativos (la región da asistencia técnica a los PP de 35 distritos)	Guía menciona el criterio de afectación y los proyectos /propuestas vinculadas al tema de reparación y reforma institucional (el gobierno regional apoya la facilitación de presupuestos participativos en 35 distritos).
29-05	Taller Post CVR y Plan de Reparaciones. Que es un Encuentro de organizaciones de afectados.	Se realiza este evento con organizaciones de afectados, asisten 97 personas. La participación del IDL es como parte de un colectivo
JUNIO	Difusión y consulta de texto base de Ordenanza Reunión con Consejeros y Funcionarios para elaborar El Reglamento de la Ordenanza	Texto base de Ordenanza es consultado con organizaciones de afectados, instituciones públicas y gobiernos locales. Se acuerdan etapas de trabajo para obtener el reglamento de la ordenanza
04-08	II taller de elaboración de PIR Regional.	Se enriquece propuesta Base de PIR Huancavelica, participan Funcionarios Regionales, Consejera regional; Equipo Técnico del PIR HVCA, Equipo IDL; Representante de CMAN y de CNDDHH
10-08	Feria de Experiencias en Reparación y Acto Público Informativo CORELIDEH junto con el IDL organizaron ésta actividad que se realizó en el perímetro de la Plaza de Armas de Huancavelica	Bajo el lema “por un acto de solidaridad”, participaron más de 20 instituciones públicas y privadas con sus carpas informativas sobre el informe de CVR y derechos humanos, participó un aproximado de 500 personas. Se reparten trípticos, volantes. En la actividad se contó también con un Espacio (MURAL) para que los participantes pudieran expresar en pinturas su visión de los procesos POST CVR y el Plan De Reparaciones.
11 y 12 de Agosto	Foro “Acuerdo Regional por un Plan Integral de Reparaciones” organizado por ORELIDEH, a la	Foro “Acuerdo Regional por un Plan Integral de Reparaciones” organizado por ORELIDEH, a la mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de Huancavelica, la Defensoría del Pueblo, el IDL, junto con el Gobierno Regional de Huancavelica y otras instituciones los días 11 y 12 de Agosto del 2004.

Fecha	Actividad	Contenidos
27 Agosto	Acuerdo provincial en Angaraes: En el Foro: Acuerdo Regional para un Plan Integral de Reparaciones de la Región de Huancavelica “Avances, Retos y Desafíos”	Participación de 140 personas: alcaldes distritales, regidores, organizaciones de afectados, defensores comunitarios, autoridades comunales y población en general. Se logró un Acuerdo provincial de Angaraes e informar a líderes y lideresas sobre la implementación de las recomendaciones de la CVR en la provincia.
19-09	Taller Equipo Técnico del PIR de Huancavelica Equipo técnico	Afectados y funcionarios regionales revisan PIR y acuerdan Plan inmediato
20-09	Participación en Sesión de Consejo Regional para Ordenanza Regional.	Se sustenta propuesta de Ordenanza Regional Ordenanza Regional es aprobada el 20 de Septiembre por unanimidad.
30-09 y 01-10	Encuentro Interregional con la Verdad Mas de 200 representantes de organizaciones de afectados, redes sociales, municipalidades distritales y provinciales, gobiernos regionales, instituciones privadas, entre otros, de las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huanuco, Huancavelica, Ica y Junín, comprometidos con el proceso verdad y justicia	El “Encuentro Inter Regional con la Verdad” en la ciudad de Huancavelica organizado por el Colectivo Iniciativa Ciudadana conformada por instituciones promotoras de la democracia local y la descentralización, CALANDRIA, CODEHICA, IDS, IDL y el SER, además del Gobierno Regional de Huancavelica. Este evento se logró suscribir el Acuerdo con la Verdad, en la que autoridades, dirigentes, representantes, entre otros, establecieron una serie de tareas y desafíos, entre ellas el Gobierno Regional de Apurímac se comprometió a impulsar un Plan Integral de Reparaciones para esa región.
17 y 18 Octubre	Encuentro de Gerentes de Desarrollo Social. 10 Gerentes regionales acuerdan incorporar los temas de CVR en sus Planes	También acordaron elaborar Proyectos PP para el 2006, Mas Información sobre afectación 8 gerentes, 07 ONGs (2 gerentes, 08 ONGs) Gerentes DS (10) provenientes de 10 regiones, Invitados de ONGs y Redes.

Fecha	Actividad	Contenidos
	Diseño (preliminar) de perfiles de Proyectos en dichos temas que se incorporen en el Presupuesto regional 2005. (Septiembre-Octubre)	Asesoría en Proyecto Piloto Regional de Reparaciones que contempla Registro regional de Víctimas y experiencias piloto de reparación en dos distritos de la región
03 Noviembre	Acuerdo provincial en Acobamba: Similar al realizado en Angaraes, el Foro: Acuerdo Regional para un Plan Integral de Reparaciones de la Región de Huancavelica “Avances, Retos y Desafíos”	El Foro convocó a 52 participantes entre autoridades locales y delegados de organizaciones sociales de los cuales 15 fueron mujeres. Se logró, un pre-acuerdo provincial sobre el tema de reparaciones, en tanto la convocatoria fue menos amplia que en Angaraes y se necesitaba mayor presencia de autoridades de distritos.
23-11	Taller De Equipo Técnico de PIR Huancavelica para elaborar POA 2005	Para elaborar el POA 2005 se constituyó un equipo técnico, donde representantes De los afectados y funcionarios regionales revisan Plan Integral de Reparaciones y se acuerda Plan inmediato
14 de Diciembre.	Reunión con Equipo Técnico de PIR y Organizaciones de Afectados para elaborar propuesta base de Reglamento de Ordenanza.	para elaborar propuesta base de Reglamento de Ordenanza.

ANEXO 3: Ordenanza Regional N° 012-GR-HVCA/CR

Huancavelica. 22 de septiembre de 2004

El presidente del gobierno regional de huancavelica

Por cuanto:

El consejo regional de huancaveuca;

Ha dado la ordenanza regional siguiente: ordenanza regional que aprueba el plan integral de reparaciones para los afectados por la violencia política vivida en la región huancavelica entre 1980 y el 2000

Artículo 1.

Declárese el 2 de noviembre de cada año a nivel del Gobierno Regional de Huancavelica como “Día de Homenaje a todas la víctimas de la violencia política de la Región de Huancavelica”, como fecha central para recordar a los hombres y mujeres, que fueron asesinados, desaparecidos, discapacitados, torturados, víctimas de violencia sexual, en suma, que sufrieron algún tipo de violación a sus Derechos Humanos ocurridos entre 1980 y 2000.

Durante esta fecha en conmemoración a las víctimas se realizarán ceremonias públicas de explicación de la verdad huancavelicana, la develación de placas en lugares públicos, la inauguración o renombramiento de parques, plazas o calles en conmemoración de ese día y de las víctimas.

En los centros educativos y centros superiores de estudios, se llevarán a cabo actividades educativas relacionadas con la fecha, incluyéndola en el Calendario Cívico Escolar, actividades que promuevan el fortalecimiento de una Cultura de Paz y respeto a los Derechos Humanos

Artículo 2.-Cartas a las víctimas o familiares

El Gobierno Regional instituye una carta con los compromisos que como gobierno asuma en la Región de Huancavelica, entre ellas el texto de la presente Ordenanza Regional.

Artículo 3º.- Reparaciones en salud

El Gobierno Regional de Huancavelica promoverá campañas de sensibilización en la sociedad, y atención en salud mental. violencia política, capacitación, atención individual y atención comunitaria; según el Registro Oficial de Víctimas de la Región Huancavelica.

El Gobierno Regional de Huancavelica promoverá la inclusión en el Sistema Integral de Salud (SIS) la atención de salud mental y la rehabilitación de los discapacitados producto de la violencia política.

Artículo 4º.- Reparaciones en Educación

El Gobierno Regional de Huancavelica concertará con instituciones educativas a fin de promover programas de becas y exoneraciones, que debe ir acompañado del Registro de Jóvenes Víctimas de la Violencia Política, que permitirá el acceso al programa descrito.

El Gobierno Regional de Huancavelica convocará a todas las entidades educativas de la región para comprometerlas a apoyar el diseño y puesta en práctica de cursos especiales de nivelación. Promoverá la adecuación curricular que incluya temas de no-violencia, salud mental y la historia de violencia sucedida en la región que fue acopiada por la Comisión de la Verdad y Reconciliación-CVR.

Artículo 5.

El Gobierno Regional de Huancavelica realizará y promoverá la incorporación en la Currícula Educativa temas sobre la no-violencia y el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el marco del Plan de Emergencia Educativa. Asimismo fundamentará la importancia de la incorporación como criterio para definir la muestra sobre la que se trabajará e incluirá la lista exacta de zonas y centros educativos que deberán ser incorporados en esta primera etapa del Programa de Emergencia de la Educación.

Artículo 6.- Registro Regional de Víctimas

Dada la importancia de contar con un Registro Regional de Víctimas, el Gobierno Regional de Huancavelica se compromete a realizar las gestiones

necesarias para la implementación del Registro Regional de Víctimas, donde se sincere el número real de víctimas de la violencia política.

El Gobierno Regional de Huancavelica, interpondrá sus buenos oficios ante la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, a fin de promover la anulación de oficio de: los antecedentes judiciales y penales de aquellas personas absueltas, indultadas, liberadas por cumplimiento de pena o que se hayan beneficiado del derecho de gracia; así como su comunicación automática a la Policía Nacional del Perú.

Artículo 7.

Se promoverá, una Red Regional de Consultorios Jurídicos gratuitos en convenio con instituciones de Derechos Humanos, para responder a la necesidad de asesoramiento jurídico-legal de los familiares de las víctimas de desaparición o muerte, los familiares de las víctimas cuyas partidas de defunción mencionan “muerte natural”, los familiares de personas que fallecieron con otra identidad, las personas que han sufrido prisión injusta, los indebidamente requisitorizados y otros casos.

Se promoverá la implementación de un programa regional de documentación en coordinación con las instituciones pertinentes.

Artículo 8.- Reparaciones colectivas

Buscando que el componente de reparaciones sea un elemento central para fortalecer los planes de desarrollo regionales y locales, se debe contribuir a la reconstrucción de las redes sociales y su fortalecimiento de la institucionalidad colectiva de las comunidades campesinas, asentamientos humanos y otros centros poblados mayores y menores que, como consecuencia del periodo de violencia, perdieron parcial o totalmente su estructura social y física; y compensar la descapitalización sufrida por poblaciones enteras, poniendo a su alcance recursos técnicos y de capital para su reconstrucción integral. Para lo cual se incluirá la variable de grado de afectación de comunidades, como un criterio de priorización adicional en el proceso de presupuestos participativos.

Promover el afianzamiento institucional, que devuelva el respeto y restituya su institucionalidad, autoridad y liderazgo a las organizaciones tradicionales de gobierno de las poblaciones y comunidades, tanto campesinas como nativas, étnicas, en los territorios alto andinos.

Recuperar la capacidad técnica y de gestión de gobierno y el fortalecimiento los municipios, comunidades y demás organizaciones locales relevantes.

Desarrollar un componente orientado a apoyar la capacidad productiva de las colectividades afectadas para manejar mejor y complementar (o recuperar) sus recursos productivos.

Recuperar, ampliar, reconstruir y restablecer la infraestructura de los servicios básicos priorizándose en las zonas de mayor afectación.

Impulsar, por medio de la cooperación, un componente de empleo y generación de ingresos que proporcione capacitación técnica y en gestión empresarial, asistencia técnica y asesoría empresarial y financiera a comunidades y grupos de desplazados que hayan identificado oportunidades de inversión y actividad empresarial.

Artículo 9.

OTORGUESE a la Presidencia Regional un plazo de noventa (90) días para que reglamente la presente Ordenanza Regional.

Comuníquese al señor Presidente del Gobierno Regional de Huancavelica para su promulgación

En Huancavelica a los veintidós días del mes de septiembre 2004.

SALVADOR CRISANTO ESPINOZA HUAROCC
Presidente del Consejo Regional de Huancavelica.

AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE Huancavelica

POR TANTO

Mando se publique y cumpla

Dado en la Sede del Gobierno Regional de Huancavelica, a los veintitrés días del mes de septiembre del dos mil cuatro.

SALVADOR CRISANTO ESPINOZA HUAROCC

Presidente del Gobierno Regional de Huancavelica.

23897

ANEXO 4. Resumen de Recomendaciones - CVR

TEMA : Memoria y Verdad

Difundir el Informe Final, que permita preservar la memoria histórica y ética de la nación y que extraiga lecciones adecuadas que impidan su repetición.

TEMA: Justicia

Casos presentados al Ministerio Público con informe jurídico y los patrones de violaciones a los derechos humanos documentados por el Informe Final. Plan Nacional Exhumaciones.

TEMA: Reparaciones

Programa Integral de Reparaciones El objetivo general: “ Reparar y compensar la violación de los derechos humanos así como las pérdidas o daños sociales, morales y materiales sufridos por las víctimas como resultado del conflicto armado interno”

1. **Sub Programa simbólicas**
 - Gestos públicos
 - Actos de reconocimiento
 - Recordatorios o lugares de memoria
 - Actos que conduzcan a la reconciliación
2. **Sub Programa en salud**
 - Capacitación al personal del MINSA
 - Recuperación integral desde la intervención comunitaria
 - Recuperación integral desde la intervención clínica
 - Acceso a la salud
 - Promoción y prevención
3. **Sub Programa en Educación**
 - Acceso y restitución del derecho a la educación
 - Créditos educativos
4. **Sub Programa de derechos ciudadanos**
 - Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos
 - Regularización de la situación jurídica de los requisitoriados
 - Anulación de los antecedentes policiales, judiciales y penales
 - Regularización de la situación de los indocumentados
 - Asesoramiento jurídico – legal
 - Exoneración de pagos
5. **Sub Programa económicas individuales**
 - En forma de pensión y/o indemnización (a:f amiliares de muerte y desaparición, discapacitados por secuela tortura, inocentes que sufrieron prisión, las víctimas de violaciones sexuales, los hijos producto de violaciones sexuales)
 - En forma de servicios (puntajes programas de empleo y vivienda)
6. **Sub Programa económicas colectivas**
 - Consolidación institucional
 - Recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva
 - Recuperación y ampliación de servicios básicos
 - Empleo y generación de ingresos

Tema: Reformas institucionales

Informe Final / Recomendación CVR Tomo IX Capítulo 2

A. Presencia del Estado

- A.1.** Desarrollar políticas y normas para la colaboración indispensable entre PNP, los Municipios y la ciudadanía
- A.2.** Fortalecer la institucionalidad de las rondas y CAD, adecuadamente reglamentada. Estudiar la posibilidad en el mediano, de conformar una policía rural
- A.3.** Fortalecer la Justicia de Paz
- A.4.** Mejorar el acceso a la justicia para todas y todos aumentando el número de defensores de oficio, número de dependencias judiciales y dotar de mayores recursos a Consultorios Jurídicos Populares.
- A.5.** Establecimiento de un sistema de defensa de los DDHH mediante la creación de instancias especializadas a nivel policial, judicial y del Ministerio Público, especialmente en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto.
- A.6.** Establecer metas de corto plazo referidas a las políticas de estado aprobadas en el acuerdo nacional con prioridad de aplicación en las zonas afectadas por la violencia
- A.7.** Establecer en las localidades políticas institucionales que aseguren la incorporación de necesidades de las poblaciones con poca capacidad de presión en los planes y presupuestos municipales.
- A.8.** Recomendar a los Gobiernos Regionales de los departamentos de alta ruralidad, particularmente de aquellos que fueron más afectados por la violencia, la realización de planes de Ordenamiento Territorial concertados con las municipalidades, para permitir atención integral de necesidades de las poblaciones de poca densidad.
- A.9.** Incentivos al personal estatal que trabaje en zonas afectadas por el proceso de violencia y alejadas del entorno urbano.
- A.10.** Reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional.
- A.11.** Creación de una institución y órgano estatal de política en materia indígena y étnica.
- A.12.** Dación de una Ley de partidos y modificaciones al sistema de representación.
- A.13.** Fortalecer las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y por el Desarrollo.
- A.14.** Incentivar la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de su vida (escuela, entorno vecinal, educación superior, laboral) estimulando la formación de líderes.

B. Reforma Fuerzas Armadas y PNP

- B.1.** Delimitar el alcance del concepto de Defensa Nacional y el significado de la política correspondiente, de forma que todo lo que se llame Defensa y dependa de personal y organismos militares sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa.
- B.2.** Desarrollar una política nacional de seguridad que incluya una estrategia nacional de pacificación, que apunte a la reconciliación y presencia del Estado en todo el territorio.
- B.3.** Formación de una elite civil experta en temas de seguridad y defensa.
- B.4.** Regulación de los estados de excepción.
- B.5.** Control civil democrático de los servicios de inteligencia militar.
- B.6.** Reconocer constitucional (y a partir de ella en las normas de menor jerarquía) como dos ámbitos distintos de Defensa Nacional por un lado, y el Orden Interno y la Seguridad Ciudadana por otro.
- B.7.** Definir Constitucional y legalmente a la Policía Nacional como una institución civil, no militarizada. Modernizar la carrera policial de acuerdo a la definición de institucionalidad civil de la Policía Nacional.
- B.8.** Reforzar, con mención explícita en la Constitución, la función del Ministro del Interior como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la policía de acuerdo a ley y para los fines de la garantía del orden público, la prevención del delito y la aplicación de la ley.
- B.9.** Cambios en educación y currículo militar.
- B.10.** Nuevo código de ética.
- B.11.** Crear la Defensoría Militar.
- B.12.** Modernizar la educación y formación continua en ética y derechos humanos del policía como miembro de una institución civil.

C. Reforma del Sistema de Justicia

- C.1.** Fortalecer la independencia del sistema de administración de justicia.
- C.2.** Un Poder Judicial de magistrados titulares, no de provisionales y suplentes.
- C.3.** Incorporación constitucional y legal del fuero militar al poder judicial bajo la Corte Suprema de Justicia.
- C.4.** Creación de un ente autónomo responsable del Programa de Protección de Víctimas y Testigos
- C.5.** Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos.

- C.6.** Impulsar un sistema integrado para abordar el tema de las personas desaparecidas durante el conflicto armado interno entre 11980 y 2000.
- C.7.** Incorporar a la legislación avances de documentos internacionales vinculados a la administración de justicia y al debido proceso. Establecer expresamente en la Constitución la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos.
- C.8.** Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en Derechos Humanos, Derecho Humanitario y cultura democrática.
- C.9.** En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de derechos humanos.
- C.10.** Ejercicio permanente de la capacidad de control difuso de los jueces en conexión con regímenes de excepción.
- C.11.** Definir institución especializada en materia penitenciaria.
- C.12.** Modernizar el Código de Ejecución Penal, adecuándolo a la realidad penitenciaria.
- C.13.** Poner en vigencia el Reglamento del Código de Ejecución Penal DS 023-2001-JUS.
- C.14.** Establecer procedimiento e institucionalidad necesaria para el estudio y resolución de los pedidos de gracia de los condenados por terrorismo que alegan inocencia.
- C.15.** Mantener en un nivel constitucional que la finalidad del sistema penitenciario tiene como fin la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado en la sociedad.
- C.16.** Cese de los traslados indiscriminados de internos e internas favoreciendo la permanencia cerca de sus familiares; y, en el caso de los internos por terrorismo, promover la concentración en pocos establecimiento para mejor tratamiento y seguridad.
- C.17.** Tratamiento específico de los internos por delito de terrorismo y traición a la patria diferenciando situación y conducta: internos del PCP-SL y MRTA, desvinculados, acogidos a la ley de arrepentimiento, y quienes alegan inocencia; favorecer medidas alternativas: restitución de beneficios penitenciarios y acceso a la conmutación de penas.
- C.18.** Mejora de las condiciones de la población penal en términos de acceso a servicios básicos (alimentación y salud).

D. Reforma de la Educación

- D.1.** Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad. Lograr una conciencia de paz y afirmar la educación como su instrumento.
- D.2.** Establecer un Plan de Estudios que estimule el conocimiento y oriente el saber hacia el bienestar para lograr una formación integral y alejamiento a la proclividad

a la violencia; reformulación de visiones simplistas y distorsionadas de la historia y realidad peruana.

- D.3.** Promoción de una educación en el respeto a las diferencias étnicas y culturales. Adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico-lingüística, cultural y geográfica del país.
- D.4.** Reforzar instancias de participación y democratización de la escuela.
- D.5.** Disciplina.
- D.6.** Atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas.
- D.7.** Impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales.
- D.8.** Redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodológicas y cobertura, en función de capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural.
- D.9.** Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural.

ANEXO 5. Monumento a las Víctimas de Huancavelica



Fotografía tomada por Wilder Esplana

El caso de la provincia de Tucumán, Argentina Relato desde la dictadura hacia una democracia con justicia

Por Alicia Noli*

Me propongo iniciar este artículo, en primer lugar, con un relato histórico de la experiencia local de la provincia de Tucumán en los últimos 35 años. En segundo lugar, inscribir esa experiencia en el marco nacional de la República Argentina- y señalar los contenidos que se incluyeron en éste caso del concepto de reparación integral -en términos de derechos de las víctimas-, para finalmente concluir con la importancia del caso argentino y de la provincia de Tucumán, para otras experiencias de transición democrática.

1. La ubicación geopolítica de Tucumán, sus características

Nuestra provincia, ubicada al noroeste de Argentina, es la más pequeña del país, su economía estuvo asentada desde el siglo XIX en el cultivo de caña para la fabricación de azúcar. En 1966 con el cierre de once ingenios azucareros ordenados por el gobierno militar de facto, se inicia un período de alta conflictividad social, con demandas de los trabajadores y ex cosecheros del surco y de las fábricas azucareras, acompañadas por otros sectores del trabajo y la sociedad¹. En ese contexto, a fines de los 60 y comienzos de los 70 del

* Jueza Federal de Cámara, Tribunal Oral en lo Penal Criminal de Tucumán, Argentina.

¹ Mayor información en <http://www.lapaginadetucuman.com.ar>

siglo XX, surgen en Argentina grupos armados que reclaman participación obrera en las decisiones políticas con una marcada influencia del socialismo en sus variantes más radicalizadas y del foquismo². Recuperada la democracia en 1973, con el retorno de Perón al país, se pone fin a sus casi 18 años de exilio y proscripción, que ayudan a calmar el clima de tensión existente en la provincia. Luego de la muerte de Perón, su esposa María Estela Martínez de Perón, lo reemplaza. Las fuerzas militares con la ayuda de las fuerzas policiales, los servicios de inteligencia y el apoyo de algunos grupos civiles, deciden derrocar a la presidenta. En 1975 e inicios de 1976, se implementan los escuadrones de la muerte, conocidos como la Triple A, que eran grupos de paramilitares cuyo fin era asesinar a ciudadanos indiscriminadamente, en especial estudiantes, sacerdotes, abogados y periodistas, para dar la sensación de terror y desestabilización, que justificara acudir a una dictadura militar³.

“El Operativo Independencia” iniciado en febrero de 1975 en la Provincia de Tucumán, instaló la presencia militar en la zona con el pretexto de combatir la subversión alojada en los montes tucumanos. A fines de ese año la cifra oficial de guerrilleros era de 200 personas. En ese Operativo conducido por el Ejército Nacional, se iniciaron los procedimientos de represión que luego serían asumidos en todo el país a partir del golpe militar del 24 de marzo de 1976. Allí se dio uso a la Escuelita de Famaillá como primer campo de concentración y exterminio, en el que se alojó a personas secuestradas y se inició el empleo del método de la desaparición de personas. El Golpe de estado, que coloca en el poder a la Junta Militar de 1976, habilita en la función de gobernador al general Antonio Domingo Bussi. En la actualidad Bussi está siendo juzgado en la Provincia de Tucumán por los tribunales federales por crímenes

² Nota de la editora: El foquismo, es una postura asumida por el Che Guevara en su libro *La guerra de guerrillas*, en el que considera que la experiencia cubana, mostraba que si en un país se daban las condiciones de explotación económica y represión, bastaba que un pequeño foco usara la guerra de guerrillas para que la revolución se propagara en toda la sociedad. Puede consultarse este libro en: http://webs.ono.com/libreriavirtual/resumenes/la_guerra_de_guerrillas_che_guevara.pdf

³ Nota de la editora: Ver, Jaime Malamud-Goti, *Game without end, state terror an the politic of justice*. Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1996, p. 40, igualmente ver el estudio comparado de Ethel Nataly Castellanos, Verdad, justicia y reparación en Argentina, Salvador y Sudáfrica, perspectiva comparada, en: *Estudios Socio-Jurídicos*, Facultad de Jurisprudencia V. 7 número especial, agosto, 2005.

de lesa humanidad cometidos en ese período, y ya recibió una condena en el marco del juicio “Vargas Aignasse” en 2008⁴.

2. Medidas tomadas en la provincia luego de la dictadura

El poder ejecutivo en Tucumán envió un proyecto consensuado con organizaciones de derechos humanos y el Congreso Nacional creó en Argentina por la ley N° 5599, la Comisión Bicameral de Derechos Humanos y de Registro único de la Verdad, cuyo cometido fue recibir denuncias respecto a los hechos cometidos por la violación a los derechos humanos ocurridos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983. La Comisión funcionó investigando esas violaciones cotejando y compartiendo información con la Conadep, Comisión de la verdad que integraron notables figuras a nivel nacional y cuyo informe *Nunca Más*, se constituyó en una síntesis del horror vivido en el país⁵. La Comisión Bicameral, documentó la desaparición de casi 800 ciudadanos en la provincia de Tucumán, el fusilamiento, -fingiéndose fugas o enfrentamientos- de un centenar de personas, el funcionamiento de 33 lugares en la provincia como centros clandestinos de detención y en algunos casos de exterminio, -entre los primeros estaba la Jefatura de Policía, y entre los segundos, el Arsenal Miguel de Azcuénaga dependiente de la Vta. Brigada del Ejército-.

La Comisión Bicameral consideró acreditada la persecución de abogados, dirigentes políticos, colegios profesionales, sedes de partidos políticos, sindicatos

⁴ El 30 de marzo del 2010, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Tucumán, suspendió en el juicio “Jefatura de Policía” el juzgamiento de Bussi por razones de salud, continuando la causa contra los demás imputados. El proceso deberá repetirse respecto a Bussi, una vez que el dictamen médico forense aconseje su continuación. Esto no afecta los procesos en otras causas ya que no se ha declarado su inimputabilidad, ni ninguna inhabilidad. La sentencia: “Vargas Aignasse Guillermo Secuestro y desaparición” se puede ver en el expediente V-03/08, el 4 /9/2008, que fue confirmada en la Cámara Nacional de Casación argentina.

⁵ Nota de la editora: Conadep es la sigla de la Comisión Nacional sobre desaparición de Personas, establecida por el Presidente Alfonsín en diciembre de 1983. El informe *Nunca más* puede ser consultado en <http://www.desaparecidos.org/ar/conadep> y en <http://www.fundacionpdh.org>

y gremios, centros de estudiantes, etc. Igualmente, estableció la complicidad judicial de los jueces quienes no dieron trámite sustantivo a los *hábeas corpus* instaurados por las víctimas, ni respuesta alguna a las graves violaciones de derechos humanos. Además, la Comisión dio por acreditada la apropiación de algunos inmuebles por parte de los represores y la práctica del denominado botín de guerra, que arrasaba con el mobiliario y objetos personales, de las viviendas. Todo se volcó en el Informe *Nunca Más* ya citado⁶, aprobado por la legislatura en su conjunto y elevado a los tribunales a fin de que sirviera como prueba para iniciar los procesos judiciales contra los perpetradores. Hoy se están juzgando estos crímenes en Tucumán y la prueba mayoritariamente se asienta en la documentación reunida por la Comisión Bicameral de Derechos Humanos.

En la provincia de Tucumán se crearon otras comisiones de la verdad, de ellas la más interesante resultó ser la de la Universidad Nacional, que efectuó investigaciones en relación a las persecuciones seguidas en el ámbito universitario, la quema de libros en las bibliotecas de las facultades y la intervención y complicidades de autoridades, funcionarios y algunos empleados. Sus conclusiones fueron también remitidas a los tribunales federales de la provincia.

No obstante lo anterior, este proceso de denuncia, memoria y búsqueda de justicia no sirvió para frenar el liderazgo que el antiguo gobernador de Tucumán, Antonio Domingo Bussi ejerció en la política local. Así, Bussi a pesar de su reconocida participación en la muerte de muchos civiles, después de la dictadura fue elegido gobernador de la provincia de Tucumán en 1995, esto constituyó un duro golpe a los sectores más progresistas y demócratas de la provincia, por supuesto a las víctimas y sus familiares⁷.

⁶ El Informe sobre el hurto inmobiliario puede ser consultado en: <http://ddhhtucuman.com/cosas-utiles/informe-de-la-comision-bicameral/>

⁷ Nota de la editora: Jaime Malamud-Goti explica este caso y algunos similares que ocurrieron en la postdictadura, con fundamento en la cultura de autoritarismo imperante en Argentina, que los juicios a los militares no logró desterrar entre sus ciudadanos. Ver Jaime Malamud-Goti, *Game without end, state terror an the politic of justice*. Ob. cit., y en Jaime Malamud-Goti, Dignidad, venganza y fomento de la democracia, en: *Estudios Socio-Jurídicos*, Facultad de Jurisprudencia V. 7 número especial, agosto, 2005, pp. 131-136.

3. La inscripción del caso Tucumán en el marco nacional

El análisis de las políticas de la memoria en la provincia de Tucumán, se deben enmarcar en el proceso de transición hacia la democracia que se ha dado en Argentina, en el que los reclamos de las ONG de memoria, verdad y justicia se convirtieron desde 2003 finalmente en una política de Estado.

En el esfuerzo por una política del reconocimiento de la violencia durante la dictadura, el presidente Raúl Alfonsín, primer gobernante después de la dictadura, crea entre otros, la Conadep y se inicia el *Juicio* ejemplar a las *Juntas Militares*⁸ contra los miembros de las juntas que gobernaron el país durante la dictadura. La sentencia del juicio a las Juntas, estableció que en Argentina había existido en ese periodo un *terrorismo de estado*, y además de condenar a la cúpula militar ordenó y continuar el juzgamiento a los subordinados de las fuerzas armadas que habían estado involucrados en los actos de represión y de violación de los derechos humanos. Pero en esos años, aún era muy fuerte el denominado *partido militar*⁹, es decir, las fuerzas armadas, que con las medidas gubernamentales dirigidas a castigar a los antiguos violadores de derechos humanos se sintieron afectadas y amenazaron con atacar al naciente régimen democrático. El presidente Alfonsín¹⁰, por ello solicitó al Congreso dictar la ley 23492, conocida como la ley de punto final, que fijó un plazo de sesenta días para la extinción de las sanciones criminales de los delitos cometidos durante la guerra sucia, y luego la ley 23521, conocida como la ley de obediencia debida que creó la presunción de que el personal militar que había cometido crímenes había actuado siguiendo las órdenes de sus superiores, por

⁸ La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal dictó la sentencia el 9 de diciembre condenando a Jorge Rafael Videla y Emilio Eduardo Massera a reclusión perpetua, a Roberto Eduardo Viola a 17 años de prisión, a Armando Lambruschini a 8 años de prisión y a Orlando Ramón Agosti a 4 años de prisión.

⁹ La determinación de los miembros del Ejército Nacional de participar en Golpes de Estado desde 1930 a 1976 interrumpiendo los gobiernos civiles sistemáticamente llevó a que no existiera traspaso de mando entre dos presidentes civiles. Desde la recuperación democrática de 1983 la estabilidad institucional permitió el relevo democrático de los presidentes.

¹⁰ El presidente Raúl Ricardo Alfonsín fue quien gobernó el país en esa primera etapa de transición democrática (1983-1989).

lo que se les eximía de su responsabilidad penal, estas normas fueron declaradas constitucionales por la Corte¹¹. Después de Alfonsín, el nuevo presidente Carlos Menem¹² dispuso dos leyes de perdón, el primero en 1989 y el segundo en 1991¹³.

Parecía entonces que la primavera democrática que se había vivido era una ilusión y que no era posible lograr una democracia vigorosa, firme y con una justicia a la altura de las circunstancias. En ese escenario de los años 90 se empieza a fortalecer el tema de la memoria y se realizan ante los tribunales los llamados juicios por la verdad, en los que se trata de averiguar el destino de los desaparecidos pero sin imputados, igualmente, se toman medidas tendientes a desactivar ese feroz motor de condicionamiento en nuestra historia, que había sido el Ejército Nacional, siempre dispuesto a interrumpir la vigencia del orden constitucional mediante el uso del golpe de estado, desde 1930. En 1994, el presidente Alfonsín tomó la decisión de suprimir el servicio militar obligatorio, luego del desgraciado suceso de muerte del soldado Omar Carrasco a manos del ejército por malos tratos. A este hecho habría que añadir el desprestigio que sufrieron las fuerzas armadas cuando durante la dictadura se inició la guerra contra Inglaterra por las Malvinas en la que se reclutó a cientos de jóvenes de dieciocho años, que como soldados conscriptos fueron enviados a

¹¹ Nota de la editora: como es bien sabido, después de la promulgación de la ley de punto final, las Cámaras de Justicia Federal argentina, en general lentas, aceleraron las causas pendientes para impedir los efectos de la ley antes de que expirara el plazo fijado de sesenta días, como consecuencia, luego de casi un mes de vencido el término legal, había 400 oficiales encausados, 30% de ellos en servicio activo. Ver, Paula Speck, The trial of the argentine juntas: responsibilities and realities, en: *Interamerican Law Review*, vol 18, 1987, pp. 491-534; ver también Ethel Castellanos, Verdad, justicia y reparación en Argentina, Salvador y Sudáfrica, perspectiva comparada. Ob. Cit., pp. 206-208.

¹² Carlos Saúl Menem gobernó por dos periodos consecutivos (1989-1999). Dictó el Decreto 2741/90 que indultó a los jefes militares que habían sido juzgados.

¹³ Nota de la editora: las leyes de perdón no fueron bien recibidas por la sociedad argentina ni tampoco por los mandos medios de las fuerzas militares, quienes cuestionaron el silencio que adoptaron sus superiores sobre lo ordenado durante la represión. Muchos de los mandos superiores fueron promovidos y ascendidos, mientras que los mandos inferiores tuvieron que cargar con el estigma de criminales, tomado de Horacio Verbitsky, *El vuelo*. Buenos Aires, Editorial Planeta, 2005, y en Beira Aguilar y Ángela Salas, Dictadura, transición y experiencias locales en reparación: el caso argentino, en: Camila de Gamboa (ed), *El tránsito hacia la paz: de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias de la transición en cinco países y en tres ciudades colombianas*, Bogotá, Universidad del Rosario y GTZ, 2010.

luchar en la guerra de Malvinas, y que murieron en este conflicto¹⁴. Igualmente, los gobiernos de la post dictadura, hicieron modificaciones estructurales y presupuestarias en el Ejército Nacional, a fin de modernizar el antiguo cuerpo, lo que permitió reducir esa institución, asegurando que la transición política siguiera sin sobresaltos. Así, ya Argentina lleva 27 años ininterrumpidos de vida institucional plena en el marco del estado de derecho.

No obstante lo anterior, la justicia en serio, llegaría a los tribunales solamente en los últimos años. Así, en el 2003 el Congreso dictó la ley 25 779 que declaraba la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final. En 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Simón¹⁵ declaró la constitucionalidad de esta última ley, citando entre otros fundamentos la doctrina de la Corte Interamericana en el caso Barrios Altos¹⁶. La sociedad argentina expresó su vergüenza, cuando el Estado se puso “la capucha” y cometió todo tipo de crímenes de lesa humanidad asegurando el *terrorismo de Estado* y aplicando la doctrina de la seguridad nacional con fundamento en la idea del enemigo interno. Hoy ésta sociedad puede sostener que es política de Estado el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad. Ese juzgamiento, desde luego, se realiza por los tribunales naturales con independencia, imparcialidad y las demás garantías del debido proceso.

4. Los ilícitos nacionales e internacionales y la obligación legal de reparar el daño generado. Políticas seguidas en materia de reparaciones

Cabría aclarar que el derecho argentino ha entendido al igual que en el derecho internacional que quien provoca un ilícito que genera un daño, debe repararlo.

¹⁴ Conflicto armado entre la República Argentina y el Reino Unido, tuvo lugar en las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982.

¹⁵ CSJN “Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad,” causa N° 17 758. sent. del 14/06/2005. Los fallos de la CSJN pueden consultarse en www.csjn.gov.ar

¹⁶ CIDH 14/03/2001. Puede consultarse en www.cirteidh.or.cr. La doctrina que emerge de este fallo establece la incompatibilidad con la Convención, de las disposiciones de amnistía, prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las graves violaciones de derechos humanos.

Sin embargo también casi obsesivamente en materia de derechos humanos, en Argentina se ha buscado en primer término, una reparación simbólica en la justicia¹⁷. Esa obsesión de la reparación se ha visto reflejada en la lucha de las Abuelas de la Plaza de Mayo¹⁸, que han podido establecer las identidades de más de 100 jóvenes que fueron de niños secuestrados y separados de sus padres biológicos, en un proceso sostenido de defensa de identidades. A ello se agrega el desarrollo actual de una memoria que se expresa en numerosas formas que van desde el reescribir la historia a través de espacios conmemorativos y de homenaje a las víctimas, de los que cabe citar para el caso de Tucumán “El Bosque de la Memoria” ubicado en la sierra de San Javier. En este sitio se plantaron hace más de 15 años especies de la zona en conmemoración por los ausentes, que hoy forman ya una frondosa vegetación¹⁹.

El Estado Argentino, a través de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, aplica las políticas de reparación (materiales) para víctimas del terrorismo de Estado concurrentemente con las instancias gubernamentales locales²⁰. Las leyes 24.043, 24411,

¹⁷ Nota de la editora: las reparaciones económicas en Argentina como señala Paula Speck fueron recibidas con reserva por las víctimas, ver, Paula Speck, *The trial of the argentine juntas: responsibilities and realities*, Ob. cit. p. 507. Así, las víctimas se opusieron a considerar las reparaciones sólo en su ámbito material, pues aceptar esta medida sin verdad y justicia, como dicen Beira Aguilar y Ángela Salas, “aumentaba el riesgo de que se desconociera la magnitud de los crímenes cometidos, disminuía las garantías de no repetición, además de la sensación latente de estar intercambiando vidas humanas y dignidad por dinero u objetos”, ver, Beira Aguilar y Ángela Salas, *Dictadura, transición y experiencias locales en reparación: el caso argentino*, Ob. cit, p. 49. En Argentina la mayoría de ONG consideran que uno de los peores legados de la dictadura es la herencia autoritaria, por ello la insistencia de medidas tendientes a la recuperación de la memoria a fin de conocer lo ocurrido en este período y de medidas de reparación simbólica para no olvidar y evitar que en el futuro se repitan hechos similares. Ver por ejemplo la agenda temática de la Memoria y la lucha contra la impunidad, en: www.cels.org.ar

¹⁸ Abuelas de Plaza de Mayo es una ONG que tiene como finalidad localizar y restituir a sus legítimas familias todos los niños secuestrados y apropiados en el marco de la represión política, ocurrida durante la dictadura. Ver: www.abuelas.org.ar

¹⁹ En 1996 la Asamblea Permanente por los derechos humanos y las Madres de la Plaza de mayo reforestaron este bosque para rememorar a las víctimas de la dictadura. Mayor información se puede encontrar en el blog Pliegue y despliegue de la memoria, <http://www.signodisociado.blog.com>

²⁰ Desde la posguerra, cuando se celebró el Acuerdo de Luxemburgo de 1952, se entendió la aplicación de reparaciones indemnizatorias en los casos de crímenes contra la humanidad, si bien entonces esas reparaciones, no se reconocían directamente a los individuos víctimas de los crímenes sino a los Estados. Ver el muy interesante estudio de Pablo de Greiff, *Los esfuerzos de reparación en perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta*, en: *Estudios Socio-Jurídicos*, Facultad de Jurisprudencia V. 7 número especial, agosto, 2005.

25914 y 25974 han sido sancionadas por el Congreso de la Nación en distintos momentos políticos desde 1991 hasta el año 2004²¹.

En el ámbito local la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno provincial actúa recibiendo denuncias y brindando acompañamiento psicológico a las víctimas. Las denuncias son luego enviadas al organismo nacional para su tramitación. La centralización del trámite de las denuncias tiene como mérito el permitir a los reclamantes una acción coordinada, práctica y eficiente. De otro lado, en el Área de Memoria y Reparación, de la Secretaría de Estado de Derechos Humanos de la Provincia de Tucumán se ha establecido como objetivo restañar, en lo posible, las redes sociales y de solidaridad de nuestra comunidad, para ello creó se un Área de Memoria y Reparación, que tiene por fin identificar, reunir, catalogar, conservar y poder consultar las necesidades de investigación de los tucumanos y de áreas relacionadas con la identidad y memoria de sus habitantes. La actividad de esta institución comprende cierto acompañamiento a proyectos efectuados por organizaciones e instituciones del medio, tales como: nombres de calles y plazas dispuestos por las municipalidades, distinciones anuales, concursos, jornadas, reuniones así como apoyo a otro tipo de eventos de diferentes orígenes sociales o gremiales, siempre que encierren un trabajo de rescate de personas y situaciones vinculadas a la lucha social, la construcción de la paz y los derechos humanos²².

²¹ Los trámites son regulados por la ley 24 043/91 que prevé una reparación patrimonial para las personas que estuvieron detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional o por orden emanada de tribunales militares dentro del período que va desde el 6 de noviembre de 1974, fecha en que se declaró el estado de sitio, al 10 de diciembre de 1983; la ley 24 411/94 establece un beneficio para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas; la Ley 25 914 establece beneficios para las personas que hubieren nacido durante la privación de la libertad de sus madres, o que siendo menores hubiesen permanecido detenidos en relación a sus padres. La ley 25 974/2004 establece beneficio indemnizatorio por una única vez a los hijos de desaparecidos y/o detenidos por razones políticas que hayan nacido antes del 10 de diciembre de 1983, y la ley 24 321 de ausencia por desaparición forzada de toda aquella persona que hasta el 10 de diciembre de 1983, hubiera desaparecido involuntariamente del lugar de su domicilio o residencia, sin que se tenga noticia de su paradero. Todavía no se ha logrado el consenso legislativo para la reparación de quienes debieron exiliarse por persecución política. Entre las diferentes organizaciones de víctimas se han presentado diferencias y enfrentamientos entre ellas, pues para algunos aceptar las reparaciones es como si el Estado estuviera comprando su silencio.

²² Nota de la editora: La provincia de Tucumán, es una de las pocas provincias en Argentina que mostró interés en mantener un área de la memoria y reparación. Para mayor información sobre los objetivos, programas del Área de Memoria y Reparación de la Secretaría de Estado de Derechos Humanos de Tucumán ver: <http://www.ddhhtucuman.com>

5. Argentina y Colombia dos realidades diferentes

En Argentina no hablamos de *justicia transicional*, y esto podría entenderse en la historia de la dictadura en Argentina, fundamentalmente con base en a dos razones: en primer lugar, en Argentina no se acepta que en la dictadura se estuviera viviendo una guerra; en segundo lugar, se entiende que el juzgamiento pleno de los responsables es necesario en una democracia.

En relación con la primera razón, existe entre los argentinos un profundo rechazo a la idea de que se haya vivido una guerra en los años de dictadura militar. Esta doctrina que defiende la tesis de la guerra se ha llamado la *teoría de los dos demonios*, y sólo ha servido para justificar la represión ilegal por parte de los gobiernos de la dictadura. Las sentencias de los tribunales que han juzgado penalmente a quienes participaron en la dictadura han señalado expresamente que no hubo guerra en un sentido militar. La justicia transicional es una de las respuestas del *ius post bellum* y jerarquiza medidas de negociación y acuerdos entre las partes, nada de ello ocurrió en el proceso transicional argentino entre el período de gobierno de facto y la democracia consolidada. La posición de algunos defensores de la justicia transicional de que bajo ciertas condiciones es posible rebajar las sanciones criminales a los victimarios en casos de delitos de lesa humanidad, no es de buen recibo en la Argentina puesto que se considera que para que se haga realmente justicia en un régimen democrático es necesario que las sanciones criminales se apliquen plenamente a los perpetradores.

Colombia por el contrario ofrece un contexto de historia y violencia muy diferente al argentino, pues la violencia en este país, no proviene de un régimen dictatorial, sino de un conflicto violento en el que han participado grupos ilegales insurgentes y contrainsurgentes, con el apoyo de algunos agentes del Estado. Este conflicto además se ha prolongado por casi seis décadas, y sus actores iniciales se han multiplicado con la aparición del narcotráfico y el paramilitarismo, por ello sería muy osado comparar las dos experiencias. No obstante, se podría señalar que con la experiencia Argentina es posible en Colombia considerar que proyectos locales puedan incidir en la creación de

políticas a nivel nacional, como ocurrió con la iniciativa de la Provincia de Tucumán de generar a nivel nacional una Comisión Bicameral de Derechos Humanos. Igualmente es posible que en Colombia las entidades gubernamentales de los niveles locales puedan servirse de las herramientas creadas a nivel nacional para crear espacios que contribuyan a preservar la memoria de los horrores ocurridos durante la violencia, como lo ha hecho la provincia de Tucumán, que ha creado una política a nivel local para preservar la memoria de la dictadura, así como para continuar las investigaciones de la búsqueda de los desaparecidos y del castigo de quienes cometieron los más graves delitos, a fin de que las generaciones presentes y futuras puedan reflexionar en forma crítica y responsable sobre su pasado y generen identidades democráticas y respetuosas de los derechos humanos.

Lecciones del desarrollo e implementación del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, de la Alcaldía de Medellín*

Santiago Martínez Castilla**

El Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado (Pavca) es el primer Programa en Colombia que, desde el gobierno local, aborda los efectos y dificultades físicas y psicológicas que la violencia y el conflicto dejan en la población que la sufre, específicamente en las víctimas directas e indirectas del conflicto armado, brindando atención psicosocial, asesoría jurídica, acompañamiento y sensibilización social. Este programa también ha contribuido, desde lo local, a la construcción de memoria sobre la violencia desde las voces de las mismas víctimas, además de articular buena parte de la oferta institucional hacia esta población. Con las medidas señaladas, el programa pretende, específicamente, el reconocimiento y la dignificación de las víctimas. Por ser un ejercicio pionero de atención local a víctimas, la descripción de su desarrollo, la evaluación de sus acciones, así como el análisis de sus logros y resultados, se convierten en una experiencia necesaria de análisis para extraer lecciones para otras ciudades que quieren implementar programas de atención, sin olvidar las particularidades socioculturales y lógicas de cada región.

* Este trabajo se nutrió gracias a los valiosos aportes de María Cristina Rivera, Carlos Lozano y Gabriel Jaime Bustamante. Agradezco especialmente a Gabriel Jaime su sentido crítico y sus conocimientos de la realidad de Medellín.

** Santiago Martínez Castilla es asesor del Área de Reparaciones del ICTJ-Programa Colombia y profesor de la Universidad de La Sabana.

En este escrito nos proponemos describir lo que hemos denominado “el caso Medellín”, como el conjunto de lecciones derivadas del análisis de la experiencia del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, adscrito a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín.

Para esto, hemos dividido el texto en cinco apartados. En el primero haremos un recuento de las competencias que tienen los municipios para brindar asistencia a las víctimas del conflicto armado; el segundo apartado contiene una descripción analítica de la situación de contexto de la ciudad de Medellín, con énfasis en la conflictividad sociopolítica producto de la presencia de varios actores armados; en la tercera parte del escrito se presente el Pavca desde sus orígenes, las áreas que lo conforman, las acciones específicas desarrolladas, la caracterización de la población beneficiaria, sus zonas de influencia y el impacto que su intervención tuvo en los beneficiarios; en la cuarta parte del documento se explican las principales conclusiones y valoraciones a las que hemos llegado, a partir del análisis de la información recopilada; finalmente, el último apartado presenta las recomendaciones y lecciones extraídas que pueden servir a otros municipios y administraciones locales.

1. Competencias municipales en atención a víctimas del conflicto armado

Los municipios son los entes gubernamentales encargados de la implementación de las políticas generales de atención a la población. Según la Ley 715 de 2001, estas entidades deben prestar servicios básicos de calidad (educación, salud, agua potable y servicios públicos) y atender las necesidades respecto a vías, cultura y deporte, vivienda, asistencia técnica agropecuaria y atención de grupos vulnerables.

Frente a este último punto, el artículo 76.11 de la Ley 715 dispone que los municipios “podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar”. Aunque menciona a las víctimas del delito de desplazamiento

forzado, no menciona a las de otros delitos vinculados al conflicto armado, sin embargo, esto no significa que no puedan ser incluidos en los programas de apoyo de los que trata el artículo señalado. Es correcto afirmar que los municipios tienen competencia para diseñar e implementar acciones a favor de todas las víctimas del conflicto armado, y que este tema no es exclusivo del nivel central del Ejecutivo.

El caso de la prevención y atención del desplazamiento forzado es un ejemplo de lo anterior. El marco normativo en esta materia es bastante amplio y en este se encuentran las complejas distribuciones de competencias y responsabilidades entre el nivel central, el regional y el local, que le entregan a los municipios obligaciones muy concretas de atención a la población en situación de desplazamiento forzado. Sin embargo, en cuanto a otros delitos vinculados al conflicto armado sigue siendo válido preguntarse qué le corresponde a los municipios en materia de atención a víctimas.

Un frente de acción de las entidades territoriales y de los municipios específicamente, es el de coadyuvar en la divulgación, promoción e información general de los derechos de las víctimas. Según el artículo 118 de la Constitución Política, los municipios pueden ser dinamizadores de los programas de promoción que diseñe el Ministerio Público, apoyando a las Procuradurías Regionales y Provinciales, las Defensorías Regionales y Seccionales, y las Personerías Municipales. Además, los municipios están facultados para integrar mesas de coordinación interinstitucional en las que participen organizaciones sociales, para asistencia a las víctimas, según los artículos 34 y 36 de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), y los artículos 9 y 10 del decreto reglamentario 4760 de 2005.

Estas mesas de coordinación pueden jugar un papel importante en el tratamiento que reciban muchas víctimas en el país. En forma relativamente fácil, pueden, acabar con el “paseo institucional”¹ al que son sometidas muchas

¹ Este término se refiere al largo recorrido que, en muchas ocasiones, tienen que hacer las víctimas por distintas oficinas institucionales buscando respuesta a sus solicitudes.

personas que reclaman la satisfacción y restitución de sus derechos vulnerados. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) está liderando la implantación de un Modelo Interinstitucional de Atención Integral a Víctimas que, precisamente, busca que cualquier persona en cualquier municipio reciba oportunamente la atención de las distintas instituciones con competencia en el tema, como la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría, la Procuraduría, las Personerías, Acción Social, el ICBF, el SENA y los comandos de Policía.

En términos generales, el margo legal que le otorga facultades a los municipios para brindar asistencia y atención a víctimas está conformado por las siguientes normas:

- Ley 387 de 1997 para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.
- Ley 1190 de 2008 por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se reorganiza el sistema de competencias y coordinación entre las entidades territoriales y la Nación respecto de la población desplazada.
- Ley 418 de 1997 por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia.
- Ley 589 de 2000 por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones (Ley de desaparición forzada).
- Ley 759 de 2002 por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.
- Ley 971 de 2005, por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente de personas desaparecidas.

- Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.
- Ley 986 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias.
- Decreto 176 de 2008 por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005, que creó las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes².

No obstante las facultades legales, la mayoría de municipios del país siguen siendo pasivos frente a la atención a víctimas del conflicto, en unas ocasiones por considerar que debe ser únicamente el gobierno nacional quien deba preocuparse de este tema, en otras por falta de voluntad política a la hora de asumir responsabilidades en la materia. Lo cierto es que hasta ahora, aunque en varios planes de desarrollo (departamentales y municipales) están consignadas propuestas para atención a víctimas, muy pocas se han puesto en práctica, como implementación de políticas públicas en la materia.

De las propuestas que se están ejecutando podemos resaltar, a modo de ejemplo:

- Los Centros de Atención a Víctimas de Violencias y Delitos (Cavid), de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Estos Centros brindan el servicio de atención, orientación, acompañamiento psicosocial y jurídico a las personas que han sido víctimas de la violencia³.
- El Plan de Atención Prioritario, de la Alcaldía de Bucaramanga, que con apoyo de la CNRR busca garantizar que las víctimas tengan acceso “prioritario” a los servicios de las secretarías municipales, instituciones descentralizadas y programas de la Alcaldía.

² No exponemos aquí los desarrollos jurisprudenciales sobre competencias de municipios en atención a víctimas de desplazamiento forzado, para más información sobre este marco legal, consultar: Iris Marín, *Las entidades territoriales en la garantía de los derechos de las víctimas*. Bogotá, Agencia Española de Cooperación, Codhes, 2009.

³ Una descripción analítica de los Cavid se encuentra en: *Ibid.*, pp. 74-78.

- Los adelantos de las alcaldías de Cartagena y Puerto Berrío en la implementación de programas de atención a víctimas.
- Las experiencias de los municipios de Marquetalia, Samaniego y San Carlos⁴.

Algunos de los proyectos que han sido diseñados y formulados, están dirigidos a que las Alcaldías presten directamente servicios de asesoría jurídica y atención psicológica, o a dar un tratamiento “preferencial” a las víctimas al momento de acceder a cualquiera de los programas ordinarios de los municipios. Aunque estas iniciativas son muy positivas y su impacto en las ciudades es palpable en la mejoría de la situación de muchas personas que han sufrido violaciones de sus derechos fundamentales, la posibilidad de aumentar su influencia sin necesariamente aumentar la destinación de recursos, pasa por asumir el rol de gestores y coordinadores de los servicios que ofrecen las distintas instituciones estatales y las organizaciones sociales con experiencia en el tema.

Es importante tener en cuenta que, aunque las alcaldías municipales están facultadas para responder a las necesidades de la población víctima y que existe un deber constitucional al respecto, no hay un desarrollo legal expreso que haga exigible dicha respuesta. Esto significa que no ocurriría absolutamente nada si una Alcaldía decidiera obviar su responsabilidad con este grupo poblacional. Sin embargo, hay que realizar todos los esfuerzos necesarios para que esto no suceda, principalmente porque las alcaldías municipales pueden jugar un papel importante en la tarea de hacer visibles a las víctimas, reconocerles su dignidad y su calidad de ciudadanos y ciudadanas.

Aunque la voluntad política de los gobernantes es un factor muy importante para que un municipio decida brindar atención integral a víctimas del conflicto, es necesario resaltar que esta voluntad está mediada por la responsabilidad política

⁴ Para más información sobre las experiencias de estos municipios, consultar: Camila De Gamboa (ed.), *El tránsito hacia la paz, de las herramientas nacionales a las locales. Estrategias en la transición en cinco países y en tres ciudades colombianas*. Bogotá, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, GTZ, 2010.

y ética con personas que han padecido los rigores de la guerra, en aras de empezar a recorrer el camino de la verdad, justicia y reparación para las víctimas.

Las alcaldías son el ente gubernamental más cercano a los pobladores de una región, por tanto no pueden ser pasivas en su papel en la redignificación de los que han sido humillados y vulnerados, deben ser partícipes de los procesos de esclarecimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica de sus regiones, como un paso necesario para la recuperación de la institucionalidad y la reconciliación. El análisis de la experiencia de la Alcaldía de Medellín así lo constata y prueba que un municipio⁵ está en condiciones de ofrecer medidas que les permitan a las víctimas recuperarse.

En este sentido, es necesario tener presente la importancia y la necesidad de establecer y consolidar un diálogo entre el centro y las regiones para hacer más efectivo y sostenido el trabajo de las localidades en este tema. Este diálogo se puede materializar en la articulación interinstitucional entre los entes públicos del orden nacional con los de orden regional y local.

2. Contexto local: Medellín, una ciudad con múltiples violencias

Colombia tiene una larga historia de conflictos sociales y políticos que no han sido resueltos democrática y pacíficamente, lo que ha producido un conflicto armado de larga data, con una sucesión de innumerables hechos violentos que han afectado a muchos colombianos de generación en generación. Medellín, la capital de departamento de Antioquia, ha sufrido uno a uno estos cambios y procesos sociales; utilizada como corredor estratégico y con estructuras armadas arraigadas, no sólo se ha convertido en una ciudad receptora de población afectada por el desplazamiento forzado, también los propios habitantes de la ciudad han sido víctimas de hechos violentos, muchas veces obligados a desplazarse dentro de la misma urbe.

⁵ Es conveniente tener presente que Medellín es la segunda ciudad en tamaño, cantidad de población e ingreso per cápita del país (después de Bogotá) y que su administración local cuenta con recursos de los que difícilmente disponen la gran mayoría de los municipios del país.

Las milicias⁶, uno de los actores del conflicto urbano, surgen en Medellín a mediados de 1988 como una extensión del proyecto político-militar de la guerrilla, que intenta aprovechar los cambios económicos y estratégicos del territorio. Sin embargo, es necesario tener presente que este proyecto político-militar no fue homogéneo dentro de los grupos guerrilleros que impulsaron milicias en la ciudad, estos grupos tenían fines políticos, estratégicos y organizativos diferentes. La llegada de las milicias a ciertas zonas estratégicas de la ciudad se da casi al mismo tiempo del fortalecimiento del narcotráfico como actor decisivo del conflicto, lo que llevó a que Medellín alcanzara los índices más altos de homicidios en todo el país en 1991 con una tasa de más de 400 homicidios por cada 100.000 habitantes⁷.

A modo de ejemplo, algunas de las milicias que hicieron presencia en la ciudad fueron: Milicias del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Populares del Valle de Aburrá, Milicias Independientes del Valle de Aburrá, Milicias de la Plaza Minorista, Milicias Bolivarianas, Milicias Populares Revolucionarias, Milicias América Libre, entre otras. Su accionar fue más fuerte en unas comunas que otras, sin embargo, la falta de información dificulta saber y conocer las lógicas de expansión de cada grupo y los factores que favorecieron o limitaron su arraigo en determinados sectores. Algunos de estos grupos participaron en procesos de negociación, mientras que otros fueron exterminados por los grupos paramilitares o algunos de sus miembros absorbidos por los mismos.

⁶ Se denomina milicias a los grupos pertenecientes a las guerrillas comunistas que tienen presencia en los barrios marginales de las ciudades. En Medellín, las milicias se asentaron principalmente en las comunas que concentraban la mayor parte de la población de escasos recursos. Las comunas de Medellín se conformaron en un espacio territorial protagónico de la violencia donde la dinámica de la guerra es distinta a otras zonas de la ciudad.

⁷ Existe numerosos estudios académicos sobre la violencia que sufrió Medellín en los ochenta y noventa, entre los que se encuentran, Édgar Barrero, *De Macondo a Mancuso: conflicto, violencia política y guerra psicológica en Colombia. Medellín*, Ediciones Le Monde Diplomatique, Ediciones Desde Abajo, 2006; Sandra Hincapié, *La guerra y las ciudades: una mirada desde Barrancabermeja, Medellín, Bogotá y Cali 1998 – 2005*, en: Instituto Popular de Capacitación. Cuadernos de discusión No. 1. Septiembre de 2006; Mary Roldán, *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953*. Medellín, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Fundación para la Promoción de la Ciencia y Tecnología, 2003; Juan Vélez Rendón, *Conflicto y guerra: La lucha por el orden en Medellín*, en: Revista Estudios Políticos No. 18. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, 2001.

La aparición del paramilitarismo influyó en la transformación que sufrieron las bandas de delincuentes, atraídos y absorbidos por los grupos paramilitares marcaron una lógica territorial de la violencia que incidió en la ciudad desde finales de los 80 y que aún hoy deja víctimas a su paso. El paramilitarismo en Medellín se ha caracterizado por la conformación de estructuras urbanas cuya misión consistió principalmente en quitarles el control a los grupos rebeldes constituidos por milicias, especialmente en las zonas marginales de la ciudad. La sanguinaria disputa entre ambos bandos tuvo como escenario las calles empinadas de los barrios pobres de Medellín. A diferencia de los comandos rurales del paramilitarismo, los bloques urbanos en Medellín (Bloque Cacique Nutibara y Bloque Metro) estaban integrados por muchachos que en su mayoría pertenecieron a bandas delictivas o jóvenes habitantes de la zona que habían sido reclutados previamente, en ocasiones, por el Cartel de Medellín. El negocio del narcotráfico es el eje transversal para la financiación de armas, de redes de comunicación y de toda la estructura operativa necesaria para delinquir en la ciudad⁸.

A diferencia de otras regiones y de otros procesos de formación del paramilitarismo en el país, este fenómeno en Medellín toma fuerza y se consolida cuando se imbrica con las estructuras delincuenciales que ya existían en la ciudad, producto del narcotráfico, y se apropia de todos sus recursos humanos y financieros⁹.

Para mediados del 2003, dentro del proceso de desmovilización, se entrega a las autoridades Diego Murillo alias “Don Berna” o “Adolfo Paz” y se produce la desmovilización del primer grupo paramilitar, el Bloque Cacique Nutibara, grupo que fue acogido en un principio por el Programa de Reincorporación a

⁸ El estudio de Sandra Hincapié, citado anteriormente, ofrece valiosa información sobre la formación de las estructuras paramilitares en Medellín y su relación con actividades ilícitas como el narcotráfico.

⁹ Para tener información sobre las diferencias del surgimiento del paramilitarismo en las distintas zonas del país se puede consultar: Gustavo Duncan, *Los señores de la guerra*. Bogotá, Ed. Planeta, 2005. Nota de la editora: para el caso específico de cómo se desarrolla la competencia armada de diferentes facciones ilegales en Medellín, consultar el texto de Manuel Alonso Espinal y otros, Medellín: el complejo camino de la competencia armada, en: *Justicia transicional: teoría y praxis*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2006.

la Civilidad de la administración del alcalde Luís Pérez y continuó en la administración del alcalde Sergio Fajardo con el Programa Paz y Reconciliación (PPR), que acoge y modifica sustancialmente el proceso de la administración anterior a través del modelo de intervención *Regreso a la legalidad*. Aunque estas negociaciones se dieron en los últimos meses del gobierno de Luis Pérez, el modelo de atención a desmovilizados fue desarrollado plenamente durante el gobierno de Sergio Fajardo y es en este contexto en el que se empieza a hablar de un programa dirigido a víctimas, como una apuesta conjunta con el PPR, para contribuir a la reconciliación en la ciudad.

Desde su creación hasta el final del año 2009, el PPR ha atendido 5.344 personas desmovilizadas tanto colectiva como individualmente. De éstos, “hoy se encuentran activos 3.588 personas (67%), inactivos 942 (18%), graduados 129 (2%), detenidos 275 (5%), fallecidos 374 (7%) y los demás han renunciado o han sido expulsados”¹⁰. Es muy preocupante el alto porcentaje de desmovilizados detenidos y fallecidos, en total el 12% del total de atendidos, ya que en el caso de los detenidos supone que se reintegraron a la violencia de las bandas armadas de la ciudad, y en el de los fallecidos que fueron blanco de las pugnas por el control territorial que tenían los grupos desmovilizados.

Al igual que el resto del país, Medellín no ha superado el estadio del conflicto armado; la desmovilización cambió la dinámica del mismo, pero los grupos armados siguen presentes en los barrios, han vuelto a ser bandas criminales al servicio del narcotráfico. Aunque la institucionalidad municipal ha recuperado su presencia en las barriadas de la ciudad, todavía se siente la presencia de las bandas y su accionar en las actividades cotidianas de los ciudadanos, inciden en la economía y en la seguridad, continúan los lugares vedados para unos y otros y se sienten las restricciones de movilidad al interior de los barrios o de uno a otro sector, siguen presentándose los muros invisibles que impiden el

¹⁰ Informe Ejecutivo de Derechos Humanos 2009. Personería de Medellín. Medellín, 2010, p. 8. Disponible en: http://www.personeriamedellin.gov.co/uploads/publicaciones/56_SEPARATA-PERSONERIA-2009.pdf

ejercicio libre de la ciudadanía¹¹. Luego de las desmovilizaciones se pretendía garantizar que existieran zonas seguras, no controladas por cualquier grupo ilegal, sin embargo estos grupos simplemente mutaron o se reagruparon, y el objetivo propuesto no se logró. Este es un obstáculo para que el Pavca ejecute sus planes de manera coherente y constante.

La repartición del territorio sigue latente y los desmovilizados aunque “no ejercen la fuerza” de otros tiempos, siguen con el control territorial, incluso tienen el poder de negociar y vender el mismo como si fuera una propiedad, cada zona, cada sector tiene un dueño, un señor que ejerce autoridad, ello, impide que se dé un verdadero encuentro y reconciliación entre habitantes de uno y otro lado. Sobre todo, es un muro infranqueable para las víctimas que quieren volver, que quieren socializar, que quieren salir a la calle sin miedo, pero que con la sola presencia del victimario las hace temer lo peor y ello impide un verdadero proceso de rehabilitación y reparación¹².

En los primeros meses del 2010, la violencia ha aumentado dramáticamente, sólo en enero se presentaron 231 asesinatos, 128 más que en enero del año pasado¹³. Para la Personería de Medellín, los índices de violencia del último año en Medellín, son similares a los presentados en el 2003 cuando se presentaron más de 2000 homicidios¹⁴. El 2003, tras la operación Orion, fue el año de la consolidación de los grupos paramilitares como actores hegemónicos del crimen en la ciudad, mientras que el 2009 fue el año de la reorganización del mundo criminal y de la fractura de las bandas existentes.

Un efecto perverso del conflicto actual y permanente en Medellín es el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín no sólo es la segunda

¹¹ Véase: *Medellín podrá terminar este año con más de 2.000 homicidios*. En: Verdad Abierta. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/50-rearmados/1995-medellin-podra-terminar-este-ano-con-mas-de-2000-homicidios>

¹² Ídem.

¹³ Medellín, ¿qué diablos pasa?, Verdad Abierta, paramilitares y conflicto armado en Colombia. Bogotá, febrero 2010. Consultado en: <http://www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/50-rearmados/2187-medellin-ique-diablos-pasa>

¹⁴ Informe Ejecutivo de Derechos Humanos 2009. Personería de Medellín. Ob.cit, pág. 4.

ciudad de Colombia receptora de desplazados, sino que tal vez es la primera en el fenómeno de desplazamiento intraurbano, que expulsa a sus mismos ciudadanos de un barrio periférico a otro de iguales o peores circunstancias, tal y como señala Iván Darío Ramírez:

una característica del conflicto urbano es que familias y grupos de personas se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia y/o trabajo y establecerse en otros barrios de la ciudad. Este se realiza por amenazas directas en contra de la vida de algún miembro de la familia, o a toda la familia, o porque algún grupo armado ‘necesita la casa’. Es muy común también el desplazamiento preventivo, donde la familia decide dejarlo todo previendo el asesinato de sus hijos/as o el reclutamiento. El desplazamiento tiene graves consecuencias a nivel social, familiar, cultural y económico, incluyendo las siguientes: se deteriora los vínculos familiares; se lesiona la seguridad y autoestima de los niños y niñas; se aumentan los gastos (porque tiene que arrendar una casa, no quedándose en la casa propia); se pierde el vínculo escolar; y aumenta la agresividad en niños y niñas como forma de proyectar el miedo y como síntoma de lo que aprenden y viven diariamente¹⁵.

Este flagelo causa un gran número de víctimas directas que demandan atención de la administración municipal; de la misma forma, el desplazamiento se ha convertido en una estrategia de guerra que no genera mayores costos para quien la aplica y que afecta a una gran cantidad de personas pertenecientes a comunidades tanto rurales, como urbanas; igualmente, el desplazamiento como dinámica de guerra tienen un efecto de control territorial duradero que favorece a quienes actúan al margen de la ley.

Según la Personería de Medellín, sólo en el año 2006 fueron desplazadas 55 familias dentro de la ciudad, frente a los 17 casos de familias que se registraron

¹⁵ Iván Darío Ramírez, *Medellín: Los niños invisibles del conflicto social y armado*. Children in Organized Armed violence COAV, pág. 161. Consultado en: <http://www.coav.org.br/publique/media/colombiaesp.pdf>

como desplazadas intraurbanas en el 2005¹⁶. Mientras que en los 10 primeros meses del año 2009 se registraron 546 declaraciones y de hechos de desplazamiento intraurbano, que corresponden a 2.103 personas, con un incremento del 163,7% respecto a las declaraciones recibidas en el año 2008¹⁷.

La violencia en Medellín ha generado víctimas en casi todos los estratos sociales y en todos los barrios de la ciudad, aunque con grados muy distintos porque es diferente el impacto que los hechos victimizantes dejan en las personas que los sufren y la atención que deben recibir por estos hechos. Una víctima de un estrato socioeconómico alto no tiene las mismas necesidades que una persona de un estrato social bajo. El conflicto no hace estas diferencias, por más que los efectos sí sean diferentes, pero un programa de atención sí debe tener en cuenta los contrastes entre la victimización, para optimizar recursos y para atender de una forma adecuada dependiendo de las características personales de cada individuo.

El conflicto interno armado colombiano ha dejado una huella indeleble en toda la sociedad, tanto rural como urbana, dado que ha afectado a las personas de maneras contundentes y amplias: emocional, física, económica y socialmente, entre otras. Frente a la situación de este numeroso grupo poblacional surge la imperiosa necesidad de emprender acciones para que sean reconocidos como destinatarios de las acciones institucionales y para que sean intervenidos y se les incluya en procesos sociales y políticos.

3. Descripción del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado

El análisis cronológico de los hechos y acontecimientos de la victimización en Medellín, nos muestra que el Pavca surgió en un momento coyuntural del

¹⁶ Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2006: “Una realidad invisible”. Unidad Permanente para los Derechos Humanos, Personería de Medellín, pág. 10. Consultado en: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/.../informe_desplazamiento_ok.doc

¹⁷ Informe Ejecutivo de Derechos Humanos 2009. Op.cit, pág. 18.

proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y de la mano de la atención que los desmovilizados recibían por el Programa de Paz y Reconciliación. La complejidad de la materia y el cambio de gobierno municipal llevaron a su separación y la incorporación de la atención a víctimas como un programa autónomo en el nuevo plan de desarrollo (2008-2011).

3.1 Orígenes

La administración del alcalde Sergio Fajardo dedicó en 2004 recursos municipales para responder a las necesidades de las víctimas del conflicto armado en la ciudad. La Alcaldía planteó el objetivo general de trabajar por la dignificación y rehabilitación de las víctimas del conflicto y contribuir a una catarsis colectiva de la sociedad que favoreciera la transformación del ciclo violento que afectaba a la comunidad, el restablecimiento de las relaciones sociales rotas y la reconciliación de los ciudadanos. Sin embargo, la administración de Fajardo no contempló en el plan de desarrollo la creación de un programa dedicado exclusivamente a este tema. Aunque se concibió como un proyecto independiente, la forma de concretar el objetivo a favor de las víctimas fue mediante la creación de una línea de atención a víctimas en el marco del Programa Paz y Reconciliación (PPR), que había sido creado para atender la desmovilización de los grupos paramilitares. Posteriormente, el programa de atención a víctimas se organizó de manera independiente.

El PPR quedó consignado dentro del plan de desarrollo como un programa que desarrollaría las estrategias *Desarrollar la política pública de seguridad y convivencia*, y *fortalecer acuerdos con grupos armados*, que a su vez pertenecían a la *Línea 1. Medellín Gobernable y Participativa*¹⁸. Esta línea específica del plan de desarrollo de la administración Fajardo, estaba dirigida a hacer frente a los problemas de orden público que vivía la ciudad. En el diagnóstico presente en el texto del plan está recogida la preocupación por la alta tasa de

¹⁸ Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*, Medellín, 2004. Disponible en: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/obj/pdf/Linea_1.pdf

homicidios en los años inmediatamente anteriores y por la violencia generalizada que sufría la población:

Medellín ha sido una ciudad particularmente afectada por el conflicto armado y la guerra que de tiempo atrás vive el país y que alcanzó en los últimos años características dramáticas para la población civil con la disputa armada por importantes territorios que ha causado enormes daños humanos, sociales y económicos, y se ha constituido en un obstáculo para el desarrollo humano¹⁹.

Como parte del PPR, la atención a víctimas se basó en tres líneas básicas de acción: “*reconstrucción de la memoria histórica, atención a personas afectadas por el conflicto armado y hacer visible el problema de las víctimas y darle dimensiones sociales*”²⁰.

Los componentes principales de la atención a víctimas del conflicto armado fueron:

- Atención Psicosocial: buscar la recuperación emocional de las víctimas y fortalecer su identificación como sujetos de derechos.
- Memoria Histórica: contribuir a la reconstrucción de las “verdades históricas” del conflicto.
- Asesoría Jurídica: brindar información y asesoría a las víctimas para que conozcan y ejerzan sus derechos.
- Fortalecimiento y Gestión: busca visibilizar las acciones del área de atención a víctimas y fortalecer los procesos internos de monitoreo y evaluación²¹.

No es objeto de este escrito hacer un balance y análisis de la gestión del PPR en términos de reintegración de la población desmovilizada y mejoramiento

¹⁹ Ibid., p. 19.

²⁰ Alcaldía de Medellín, *La Construcción de lo Imposible: el nacimiento del proceso de reconciliación en Medellín, Programa Paz y Reconciliación*, Medellín, 2007, pp 36 y 37.

²¹ Secretaría de Gobierno, *Sistematización del Programa Paz y Reconciliación: modelo de intervención “regreso a la legalidad”*. Alcaldía de Medellín, 2007, pp. 16 y 17.

de los índices de seguridad en la ciudad, por lo que sólo nos referiremos a la relación del PPR con la atención a víctimas²². La vinculación del Programa de Atención a Víctimas con el destinado a la atención de los desmovilizados, se explica por la visión que la administración de entonces tenía sobre la reparación. Se relacionó estrechamente la reparación a las víctimas con los procesos de desarme y reintegración:

la actual administración municipal [2004-2007], consciente de la deuda histórica que la sociedad tiene para con los sectores más vulnerables, ha adoptado políticas que contribuyen a una reparación de las condiciones que han incentivado la violencia [...] pero quizá la iniciativa más directamente enfocada hacia la reparación la constituye el Programa Paz y Reconciliación con su acompañamiento y atención a la reintegración de excombatientes y a la recuperación de la dignidad de las víctimas del conflicto²³.

El director del Programa Paz y Reconciliación (Jorge Fernando Gaviria) afirmó en una entrevista que:

la reparación la entendemos como una acción de encuentro en la que se realizan acciones, unas de carácter simbólico donde se reconoce en el otro la diferencia, y una acción de transformación local que le permite al que se considera víctima ver al otro como un ser humano [...] la reparación tiene que ser colectiva, todos debemos reparar. La víctima desde el rencor, el victimario desde el rencor, la víctima desde el dolor, igual que el victimario, la víctima desde el deseo de venganza, el victimario desde la acción y consumación del hecho²⁴.

Puede suponerse, de lo señalado en este programa, que vincular la reparación a las víctimas con el proceso de desmovilización de los victimarios, busca

²² Si se busca un estudio que analice el PPR en los términos mencionados y haga un balance de su gestión, puede consultarse: Juan Carlos Palou, María Victoria Llorente, *Reintegración y Seguridad Ciudadana en Medellín: un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)*. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, Serie Informes No. 8, 2009.

²³ Alcaldía de Medellín, *La Construcción de lo Imposible*, Ob. Cit., p. 47.

²⁴ Citado en *ibid.*, p. 48.

lograr las condiciones que garanticen la “no-repetición” de las conductas delictivas victimizantes, sin embargo, es esperar demasiado de un proceso de desarme inacabado, en el marco de un conflicto armado que aún continúa.

Según los organismos de control, los resultados de este proceso no fueron los mejores:

Por un afán se sacó a los desmovilizados para mostrar al mundo que ellos pueden hacer algo útil, a algunos les dieron armas y los pusieron a vigilar “legalmente”. El afán y la improvisación fue la característica de la primera experiencia de reinserción. No se ha trabajado en el proceso de reconciliación entre víctimas y victimarios. Eso hace que el proceso sea muy tenso y porque hay desigualdad en el trato a los dos bandos. Por ejemplo, a los desplazados sólo les dan ayudas y becas para educación primaria, a los desmovilizados les dan becas para universidad²⁵.

La reparación como un proceso que pretende dignificar a las víctimas y reconocer y tratar de restaurar los daños que han sufrido, tiene lógicas muy diferentes a la desmovilización y reintegración de los antiguos victimarios. Unir ambos procesos es situar en un mismo plano necesidades y peticiones distintas que deben tener respuestas institucionales y sociales, así como fundamentos políticos, jurídicos y éticos también diferentes. Vincular víctimas y victimarios en un mismo programa gubernamental es equiparar la situación de ambos grupos y valorar las necesidades de éstos en igual forma. Esta reflexión motivó la instauración, de manera independiente, de una estructura de atención a víctimas, precisamente porque este tema nunca logró asentarse en el PPR durante los pocos meses que se mantuvo una línea de atención a víctimas dentro de este programa.

En el año 2006, el Concejo Municipal de Medellín aprobó el acuerdo 045 “*por el cual se institucionaliza el programa conciliación y convivencia ciudadana*”

²⁵ Entrevista a la Dra. Claudia Vallejo, Coordinadora Derechos Humanos y Paz, Procuraduría Regional de Antioquia, 4 de junio de 2009.

como política pública de sana convivencia y atención moral y material a las víctimas de conflictos armados”.

El artículo 2 del acuerdo mencionado señalaba los objetivos del programa “conciliación y convivencia”, en directa relación con la atención a víctimas se encuentran los siguientes:

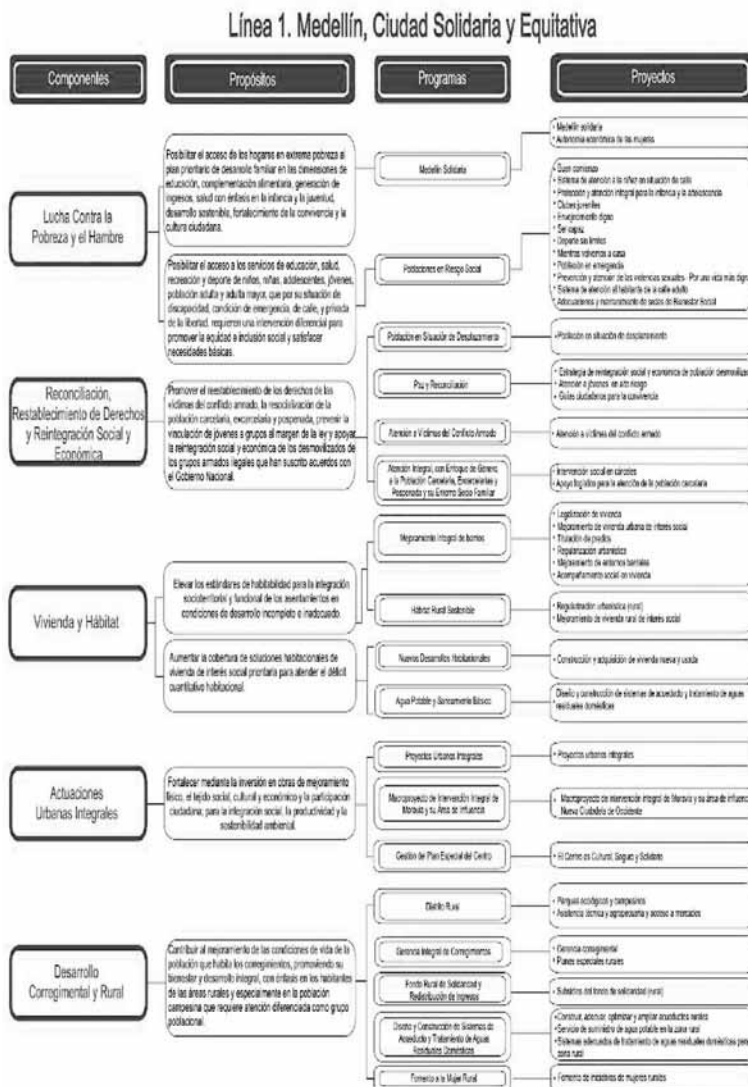
- Brindar atención terapéutica y psicológica a las personas víctimas de la violencia.
- Elaborar la “Memoria” individual y colectiva del conflicto y la violencia mediante programas de “verdad” y “no a la impunidad”, difundirla por diversos medios a toda la sociedad a fin de que se cree en el inconsciente de esta generación y las futuras, la decisión de “NUNCA MÁS”.
- Diseñar procesos restaurativos en beneficio de las víctimas, tanto de restauración moral y síquica como económica.
- Diseñar metodologías y acciones que permitan nutrir con recursos económicos y financieros los programas de apoyo material y moral.

En principio, este acuerdo sería el acto administrativo que soportaría la creación del Pavca, más aún cuando los objetivos descritos se correspondían perfectamente con los que estaba desarrollando la línea de atención a víctimas del PPR y con los que después adquirió el Pavca; sin embargo, este acuerdo nunca fue reglamentado y por ello no es claro el alcance de su aplicación y si su implementación coadyuvó en la separación del Pavca del Programa de Paz y Reconciliación.

El cambio de gobierno municipal en el 2008 y la nueva administración municipal en cabeza del alcalde Alonso Salazar, le dio un impulso a la atención a víctimas. En el plan de desarrollo de esta nueva administración, se crea el Programa de Atención a Víctimas, desligado del Programa de Paz y Reconciliación, además, se le otorga un presupuesto propio y se le permite ampliar su planta de personal²⁶.

²⁶ Plan de Desarrollo 2008-2011: Medellín Solidaria y Competitiva, Alcaldía de Medellín. Tomado de: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20>

En la siguiente gráfica está resumida la línea del plan de desarrollo en la que se incorporó el Pavca.



Gráfica extraída del Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín Ciudad Solidaria y Equitativa.

En el plan de desarrollo de esta administración las víctimas del conflicto armado toman relevancia. En el diagnóstico previo a la parte estratégica del plan está consignada a la grave situación que padece este grupo poblacional de la ciudad y la necesidad de actuar adecuadamente para responder a sus necesidades específicas:

La población víctima de las diferentes violencias, debe recibir atención especializada, que permita promover el restablecimiento de sus derechos y el reconocimiento de su dignidad, mediante estrategias que contribuyan a la reconstrucción de las relaciones sociales rotas, a la interrupción del ciclo violento y a la reconciliación en la ciudad de Medellín. El prolongado conflicto armado y las violencias que pelechan a su sombra, ha dejado secuelas que afectan especialmente a la población civil, generando su desplazamiento y produciendo en las víctimas impactos sociales, económicos, políticos y psicológicos²⁷.

3.2 Áreas y líneas de acción

Tal y como quedó consignado en el plan de desarrollo, el objetivo general del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado es: “Promover el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado y el reconocimiento de su dignidad mediante estrategias que contribuyan a la reconstrucción de las relaciones sociales rotas, a la interrupción del ciclo violento y a la reconciliación en la ciudad de Medellín”²⁸.

Para conseguir el objetivo general, el PAVCA diseñó cuatro estrategias principales:

- Visibilización y sensibilización frente a la problemática de las víctimas del conflicto armado a través de acciones de capacitación, promoción y difusión.

²⁷ Ibíd., p. 30.

²⁸ Ibíd., p. 52.

- Articulación interinstitucional e interadministrativa para que un porcentaje significativo de víctimas egresen del modelo de atención.
- Acompañamiento a las víctimas para el fortalecimiento y creación de vínculos familiares, sociales, políticos y culturales.
- Desarrollo de acciones pedagógicas que conduzcan a superar la situación de víctima, a entender la reparación más allá de la dimensión económica, a fortalecer la institucionalidad y a asumir conscientemente la corresponsabilidad como un principio de construcción social²⁹.

El Programa está compuesto por cinco grandes áreas de trabajo. Cada una de las áreas tiene su propio objetivo y desarrolla líneas de acción necesarias para el logro del fin propuesto. Estas áreas son: Psicosocial, Jurídica, Memoria Histórica, Oferta Institucional y Reparaciones

En el cuadro siguiente se presentan los objetivos y líneas de acción para cada una de las áreas.

Área	Objetivos	Líneas de Acción
Psicosocial	Aportar a la rehabilitación de los daños ocasionados por los hechos violentos que afectaron los vínculos sociales en los ámbitos personales, familiares y culturales de las víctimas del conflicto armado, mediante un acompañamiento grupal e individual.	Intervención grupal con adultos Acompañantes del duelo Intervención grupal con niños Intervención psicológica individual
Jurídica	Acompañar, orientar y asesorar a las víctimas del conflicto armado para que puedan hacer efectivos sus derechos.	Asesorías jurídicas Talleres jurídicos
Memoria Histórica	Promover acciones que contribuyan a la transformación de los hechos violentos en aprendizajes sociales para la convivencia ciudadana, mediante la generación de espacios que posibiliten la reconstrucción y difusión de la memoria histórica del conflicto armado, con la participación de diversos sectores sociales.	Educación Investigación y difusión Centro de documentación

²⁹ Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, Secretaría de Gobierno de Medellín, cartilla de divulgación, Medellín, 2008.

Área	Objetivos	Líneas de Acción
Reparaciones	Contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto armado teniendo en cuenta la participación activa de las mismas, favoreciendo procesos de reconciliación en articulación con los diferentes sectores sociales y oficiales del orden local, regional, nacional e internacional.	Atención a víctimas de desplazamiento forzado intraurbano Reparaciones simbólicas y colectivas Atención a familiares de víctimas de desaparición forzada
Oferta Institucional	Orientar acciones que permitan a los familiares de los destinatarios y destinatarias minimizar el impacto que el conflicto armado generó en las diferentes esferas de su vida, mediante enlaces entre el sector público y privado que permitan el mejoramiento de su calidad de vida en los ámbitos de educación, salud y generación de ingresos	Educación Atención familiar Generación de Ingresos Salud

Fuente: cuadro elaborado con información extraída de la cartilla de divulgación del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado.

Cada una de las líneas de acción que configuran la estrategia de cada área del programa, tiene, a su vez, acciones específicas de desarrollo. El programa ha querido que las acciones de todas las áreas cumplan con un mismo patrón metodológico guiado por la caracterización de cuatro momentos:

- Antes: entrada - línea base
- Durante: proceso de intervención
- Después: salida – resultados
- Impacto: alcances logrados con los destinatarios, en cuánto a transformación de sus vidas, formas de actuar y pensar sobre la violencia sufrida³⁰.

En la primera etapa se identifica el escenario previo a la intervención profesional, con una caracterización primaria e inicial de los destinatarios con relación a:

³⁰ Información recogida de Programa Víctimas del Conflicto Armado, *Ruta de ingreso y egreso*, Medellín, Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín, documento interno de trabajo.

- Situación socioeconómica.
- Estado emocional inicial de los destinatarias del grupo.
- Conocimiento general del programa.
- Motivaciones para participar del proceso.
- Conocimientos e imaginarios en relación a los conceptos de: memoria, conflicto armado, actores armados, legalidad, Estado, gobierno, víctima, derecho, reconciliación y reparación.
- Aportes personales para el grupo.
- Logros que se esperan al final del proceso como grupo.

En la segunda etapa, referida al proceso de intervención, se ejecutan las acciones contempladas en los distintos planes de acción, que están dirigidos a dar cumplimiento a cada uno de los objetivos definidos por las áreas, adecuándolos con la información recopilada en la etapa anterior.

En la tercera etapa, se busca determinar si “después” del proceso de intervención se refleja una transformación en relación con el escenario encontrado inicialmente. Para esto se registra información que permitirá identificar:

- Aumento en los niveles de educación.
- Mayor número de personas vinculadas a procesos de capacitación y a un empleo.
- Mayores niveles de confianza hacia el Estado, con intereses y acciones que reflejen el emprendimiento de nuevas actividades.
- Apropiación de conocimientos conceptuales como: memoria histórica, conflicto armado, reparación, verdad, justicia y reconciliación; y adquisición de competencias de reflexión y ejercicio de sus derechos como víctimas.
 - Mejoras positivas en relación a:
 - Retomar o iniciar actividades.
 - Mejoramiento del sueño y apetito.
 - Menores niveles de estrés y angustia³¹.

³¹ Ídem.

En cuanto a la última etapa, aunque el programa no cuenta con un ejercicio completo de evaluación del impacto de las acciones de cada una de sus áreas, a partir de una serie de encuestas y entrevistas aplicada a algunas personas de la población atendida, se obtuvo un panorama general de cómo se influyó en la vida de estas personas. Este tema será tratado en el punto 3.4.

3.3 Población beneficiaria y zonas de atención

La población beneficiaria del Programa son las víctimas que viven en la ciudad de Medellín. La pregunta obligada es con qué definición de víctima trabaja el Programa y quiénes son las víctimas en Medellín.

En la Ley de Justicia y Paz, la víctima tiene un papel protagónico en el proceso de reconciliación, y en el artículo 5 de dicha ley se define la víctima como:

[...] la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencias de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados al margen de la ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiera dado muerte o estuviera desaparecida. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima³².

Según resolución 40/34 de la Asamblea General de la ONU (29/11/85), se entenderá por víctimas a:

³² La ley 975 de 2005 puede consultarse en: http://www.cnrr.org.co/interior_otros/pdf/ley_975_05.pdf

las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder³³.

La resolución de la ONU extiende la expresión “víctima” a “los familiares ó personas a cargo que tengan relación con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro ó para prevenir la victimización”³⁴.

Esta definición de víctima es la que está en el horizonte de la atención en la situación colombiana, con los distintos problemas de aplicación que ha tenido, no ajenos a la simplificación del concepto y a la intención manifiesta de no reconocer como víctimas a las personas afectadas por actuaciones de miembros de un grupo armado específico como las Fuerza Pública. Algunos de los problemas del concepto de “víctima” en Colombia derivan de la aplicación en concreto de la vía administrativa de reparación, producto de la aplicación del decreto 1290 de 2008, que excluido a víctimas de agentes del Estado, con otras discusiones conexas sobre si la ayuda humanitaria y la atención de emergencia deben ser consideradas reparaciones genuinas para las víctimas reconocidas³⁵. El fallido proceso del Estatuto de Víctimas es un ejemplo concreto de la manipulación del concepto y de las discusiones en torno suyo³⁶.

En el caso del Pavca, se planteó desde el comienzo un concepto amplio de la condición de víctima que no fuera excluyente por razón del victimario:

³³ Esta resolución se puede consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>

³⁴ Ver ídem.

³⁵ Para más información sobre este punto véase Carlos Lozano, Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte en Colombia: un estudio normativo, en: Catalina Díaz, Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny (Eds.) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, ICTJ- DEJUSTICIA, 2009.

³⁶ Un buen documento de consulta sobre este proceso está en: Camilo Sánchez, ¿Perder es ganar un poco? Avances y frustraciones de la discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia, en: Catalina Díaz, Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny (Eds.) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, ICTJ- DEJUSTICIA, 2009.

el Programa Víctimas del Conflicto Armado, no hace ningún tipo de discriminación en su intervención con relación al autor o perpetrador de los crímenes que hacen víctima a la sociedad civil, teniendo en cuenta entonces a aquellos que han sido afectados tanto por los diferentes grupos al margen de la ley como quienes fueron afectados por entidades representantes del Estado. Esta posición aboga por una inclusión de todas aquellas personas que han sido victimizadas, no por los actores de un conflicto, sino por el contexto del conflicto mismo³⁷.

Esta concepción amplia de víctima, junto con el reconocimiento del conflicto armado diferencia el Pavca de programas nacionales de atención a víctimas, dándole un carácter mucho más comprehensivo.

Aunque no hay certeza sobre el universo total de víctimas de la ciudad de Medellín, se puede estimar a partir de las cifras existentes. Según datos de la Personería de Medellín, en la ciudad están registradas aproximadamente 175.680 personas en situación de desplazamiento, con una composición casi paritaria por sexo (48% hombres, 52% mujeres), y una composición etaria similar (21.96% entre 0-13 años, 23,02% entre 14-26 años, 15.78% entre 55-99 años). Se calcula que un 2.66% de la población desplazada registrada pertenece a algún grupo étnico minoritario³⁸.

En cuanto a víctimas de otros delitos como desaparición forzada, homicidio, lesiones personales, violaciones sexuales, daño en patrimonio, vinculados con el conflicto armado, a febrero de 2010 están registradas en la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía (Secc. Medellín) 29.824 víctimas³⁹. Sin embargo, estudios independientes realizados por organizaciones sociales de la ciudad, calculan el número de víctimas del conflicto armado en más de 60.000 personas⁴⁰.

³⁷ Programa Víctimas del Conflicto Armado, *Caracterización de las víctimas del conflicto armado de la ciudad de Medellín*, ob.cit.

³⁸ Informe Ejecutivo de Derechos Humanos 2009. Personería de Medellín. Ob.cit, p. 28.

³⁹ Véase, Fiscalía General de la Nación, *Matriz del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz*, Bogotá, 2010.

⁴⁰ Entrevista personal con directivos del Instituto Popular de Capacitación (IPC), Medellín, 15 de abril de 2009.

Por tanto, estaríamos hablando de un universo aproximado de víctimas relacionadas con el conflicto armado, de entre 200.000 y 235.000 personas. La primera cifra puede ser la menos real aceptando el posible subregistro de víctimas, así que no es desacertado pensar en un total de más de 230.000 personas que han sufrido hechos victimizantes en Medellín y que deberían ser sujetos de la atención institucional.

Esta es la cifra estimada que se tomará como referente de los esfuerzos realizados por el programa, y es la que permite determinar qué tan lejos se ha llegado en la atención brindada. El programa tiene registros de la información de las personas atendidas desde 2004 hasta 2007⁴¹ y es éste se usará de base para determinar la población atendida y será la fuente de la información presentada en los siguientes párrafos.

Un primer análisis, muestra que de la población víctima atendida, las mujeres representan el 71% y la población masculina el 29%. Esta variable puede estar relacionada con la pérdida del compañero, hijo, padre, u otro familiar hombre durante el conflicto armado, pues como demuestran cifras de Medicina Legal el mayor porcentaje de víctimas del conflicto es del género masculino.

Las personas atendidas por el programa provienen principalmente del estrato uno (50%) y del estrato dos (40%), mientras que los afectados atendidos de los estratos 3, 4 y 5 son apenas el 10% del total de víctimas. De estos, casi la totalidad accedieron únicamente a los servicios de atención psicosocial y unos pocos participaron del taller narrativo del que se extrajeron las historias para el libro *El cielo no me abandona*.

Que el 90% de la población atendida provenga de estratos socioeconómicos bajos ha llevado a que los esfuerzos de atención del Pavca se estén articulando con aquellos propios de la lucha municipal contra la pobreza, como el programa Medellín Solidaria.

⁴¹ Informe de gestión Junio 2004 - Diciembre 2007, Programa Víctimas del Conflicto Armado, Secretaría De Gobierno, Alcaldía de Medellín, documento interno de trabajo.

En cuanto a los rangos de edad, el 41% de las personas que recibieron atención del Programa están entre los 35 y 64 años, el 22% entre los 26 y 34 años, el 19% entre los 19 y 25 años, el 10% entre los 11 y 18 años y el 8% son niños entre 1 y 10 años. De aquí se desprende que los adultos son quienes más buscan la intervención, especialmente en los componentes psicosocial y de empleo o mejoramiento de los ingresos, las personas de este grupo etario en su mayoría mujeres, tienen la carga del hogar y la obligación de suplir las necesidades de su familia, por ello, acuden en busca de asistencia; mientras que los jóvenes son quienes menos buscan la atención, esto se debe, posiblemente, a que existen otros proyectos de la Alcaldía dirigidos exclusivamente a jóvenes como Programa de Jóvenes con Futuro o, simplemente, porque no se reconocen como víctimas.

En cuanto a la cobertura en los servicios de salud, el 83% de los beneficiarios del programa tiene acceso, por medio del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales del Estado, (Sisben)⁴², en sus niveles 0,1 y 2; generalmente las personas desplazadas quedan inscritas en el nivel 0 del Sisben, con la ventaja que no tienen que pagar copagos ni cuotas moderadoras.

La categoría de escolaridad arrojó como resultado que un 29% de los usuarios atendidos por el Pavca no ha terminado la primaria, el 24% no ha terminado la educación secundaria, en contraste con el 19% que tiene la secundaria completa y un 15% que tiene la primaria completa. El ideal sería remitir a todas estas personas a las instituciones adecuadas, para que terminen su educación básica y continúen su preparación académica, pero con las condiciones necesarias como auxilio de transporte, bonos de alimentación etc. Cabe resaltar que el 78% de los beneficiarios mayores de 18 años no han terminado el bachillerato.

Por áreas, la composición de la atención está reflejada en el siguiente cuadro:

⁴² El Sisben es una herramienta de identificación y selección de las personas beneficiarias de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular. La selección y asignación de subsidios, la hacen las entidades ejecutoras de programas sociales del Estado.

Área	Acción	Personas
Psicosocial	Talleres psicosociales con adultos	1.481
	Talleres artísticos niños y niñas	563
	Capacitación acompañantes en duelo	14
	Atención psicológica individual	105
Asesoría Jurídica	Asesorías jurídicas	2.271
	Talleres jurídicos	957
	Albergue	81
	Desplazamiento intraurbano	267
Memoria Histórica	Banco de testimonios	381
	Talleres narrativos	84
Oferta Institucional	Educación	880
	Generación de Ingresos	34
	Salud	89
	Levantamiento de perfiles	228
	Otras remisiones	679
Total		8.114

Fuente: *Informe de gestión junio 2004 - diciembre 2007, Programa Víctimas del Conflicto Armado*, Secretaría De Gobierno, Alcaldía De Medellín, documento interno de trabajo.

El Programa ha realizado otras actividades con un número de destinatarios que no ha sido posible calcular, como:

- Rituales y eventos públicos artísticos (9 ocasiones)
- Ciclos de cine (10 ocasiones)
- Encuentros de beneficiarios (6 ocasiones)
- Visita al Museo de Antioquia (1 ocasión)
- Campaña El espejo de la memoria (1 ocasión)
- Toma del Pasaje Carabobo (1 ocasión)
- Eventos académicos (3 ocasiones)
- Sensibilización en colegios (7.200 alumnos⁴³)

⁴³ En 12 colegios de la ciudad se presentó el programa entre mayo y agosto de 2006, se hizo por medio de muestras fotográficas, conferencias y talleres, en donde la comunidad educativa discutió sobre las consecuencias de la guerra, específicamente en las personas que la sufren, pero no menos importante en lo ambiental y en la infraestructura. Véase, *Informe de gestión Junio 2004 - Diciembre 2007, Programa Víctimas del Conflicto Armado*, Secretaría De Gobierno, Alcaldía de Medellín. Ob. Cit.

Además, como actividades de divulgación, se han distribuido las siguientes publicaciones:

- Libros:
 - *Jamás olvidaré tu nombre*. Primera edición 500 ejemplares, segunda edición 5.000 ejemplares.
 - *El cielo no me abandona*. Primera edición 1.000 copias, segunda edición 1.000 copias.
 - *Me gustaba mucho tu sonrisa*. Primera edición 3.000 copias.
- Folleto fotográfico:
 - *De la topografía del dolor a la geografía de la esperanza*. 2.000 copias
- Videos documentales:
 - 16 en total. 150 copias cada uno.

El informe de gestión referido menciona que en total el programa atendió 15.195 destinatarios directos y 10.000 indirectos, para un total de 25.195 personas beneficiadas, para lo que se contó con un presupuesto para los cuatro años (2004-2007) de dos mil quinientos diez millones de pesos (\$2.510.000.000). Sin embargo, la cifra de personas atendidas no está soportada en una línea base sistematizada ni en un archivo documental físico, por lo que no es posible verificarlas. El programa reconoce que no hay una sistematización completa de la atención brindada, principalmente porque al principio de su implementación, la atención se realizaba a través de operadores externos que eran contratados para ese fin⁴⁴.

En cuanto a las zonas de intervención, la intervención empezó en las comunas 8 y 13, debido principalmente a que eran los mayores focos de violencia y de problemas sociales en el año 2004, cuando empezó el programa. Las acciones se fueron extendiendo a barrios de otras comunas, cubriendo casi la totalidad de la ciudad.

⁴⁴ La atención a las víctimas inicialmente que se dio a través de proyectos de intervención, uno de ellos: *Recuperación emocional de víctimas del conflicto armado residentes en la Comuna 8 del Municipio de Medellín*, ejecutado por el Centro de Recursos para la Familia (Cerfami) en el año 2005. Entrevista personal con Gabriel Jaime Bustamante, 5 de junio de 2009.

Es de resaltar que desde un comienzo el programa priorizara la intervención en las comunas más golpeadas por el conflicto, pues habría podido escoger zonas de la ciudad con menor concentración de casos de violencia y presencia de actores armados. Esto permitió que los funcionarios del programa adquirieran, muy rápidamente, la experiencia necesaria para hacer frente a situaciones difíciles y extraer lecciones que les permitieran expandir sus zonas de acción.

Una reflexión importante es qué tan significativa es la cifra de personas atendidas por el programa frente al universo estimado de víctimas de la ciudad. Así los datos de los documentos internos del Pavca sean fiables y el total de beneficiarios sea de 15 mil usuarios directos y 10 mil indirectos, esta cifra es muy restringida si se piensa que hay más de 230 mil personas que han sido victimizadas en el marco del conflicto en la ciudad. Aunque sería imposible que un volumen tan grande de personas pueda ser atendido adecuadamente en el ejercicio de una administración municipal, es evidente que el ideal frente al universo de víctimas sí tiene que ser mucho mayor en el mediano y en el largo plazo.

Aunque el universo de víctimas debe llevar a un esfuerzo mayor, se destaca que la atención del programa no está orientada sólo a brindar una “atención de emergencia” en la que con un taller jurídico y una charla con el sicólogo sea suficiente, sino a permitir que las personas hagan parte de un proceso integral que les permita recuperarse emocionalmente y mejorar su calidad de vida, aunque este proceso tome más tiempo.

De la información presentada se puede concluir que las víctimas en Medellín son de todas las edades, que la mayoría provienen de los estratos sociales más bajos y que los hechos que las victimizan son en general: homicidio, secuestro, violencia sexual, extorsión, masacres, homicidios selectivos, atentados terroristas, emboscadas, explotación y esclavitud de la población, reclutamiento de menores, daños a los bienes de las comunidades y confinamiento⁴⁵.

⁴⁵ Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado, *Informe de gestión junio 2004 - diciembre 2007*. Medellín, Secretaría De Gobierno, Alcaldía de Medellín, documento interno de trabajo.

Las secuelas encontradas han dejado marcas físicas y psicológicas difíciles de borrar, pero sobre todo, las víctimas del conflicto armado en Medellín están sumidas en la pobreza y, esto, junto con la desescolarización, el desempleo y el desconocimiento de sus derechos impiden su equitativa inclusión social. Si bien es cierto, la administración municipal está haciendo grandes esfuerzos por mejorar la situación precaria de las víctimas, sigue siendo poco frente a las altas cifras de victimización.

Frente al panorama presentado, es indispensable tener una completa línea base o caracterización, que dé cuenta de la situación en la que se encuentran las víctimas; este es un instrumento que debe ser considerado previo a la intervención y durante todo el proceso. La cotidianidad, el acontecer social, los contrastes y diferencias culturales, las historias tejidas en los barrios, el poder ejercido por unos y sufrido por otros, hacen parte de un engranaje social que debe ser conocido de antemano por el operador y por los profesionales a cuyo cargo está la intervención que brindaría atención a las víctimas.

3.4 Impacto de las acciones

En el segundo semestre del 2009 el ICTJ contrató la aplicación de una encuesta y la realización de entrevistas a un número seleccionado de personas que habían sido atendidas por el programa, con la intención de medir el posible impacto de las distintas acciones implementadas por las cinco áreas del programa. Sin embargo, no se pudo seleccionar de forma rigurosa la muestra de personas que sería encuestada ya que el programa no contaba con las bases de datos e información estadística que determinara el total de personas atendidas (15.195 destinatarios directos según el Informe de Gestión 2004-2007), y no se tenía claro el universo del estudio. Finalmente, se optó por tomar como base para extraer la muestra, una lista de 715 personas de las cuales se tenía información completa. Por este motivo, la muestra finalmente seleccionada fue de 142 individuos divididos así:

- 54 personas que participaron de la ruta de atención grupal psicosocial en el periodo 2004-2007.
- 10 personas que participaron de la ruta de atención jurídica.
- 5 familias (15 personas) que participaron de la línea de oferta institucional.
- 11 personas que participaron de los eventos de reparación simbólica en las Comunas 8 y 13.
- 20 personas que participaron de los eventos de reparación simbólica en las Comunas 1 y 6.
- 27 personas que hicieron parte del programa de validación de estudios, de la línea de oferta institucional.
- 5 personas que participaron en los talleres narrativos.

La cifra final de la muestra no alcanza al 1% del total de personas atendidas según los documentos del programa, y al no tener información precisa sobre el universo, tampoco se puede afirmar que sea representativa. En estricto sentido, las conclusiones extraídas de la información recopilada no son extrapolables, pero permiten llegar a afirmaciones aproximadas sobre si hubo o no un impacto positivo en las vidas de los beneficiarios.

En cuanto al componente psicosocial, del total de información recopilada se extraen las siguientes conclusiones:

- Los encuestados han sido afectados por la muerte violenta de un familiar ya sea el esposo, el hijo, el hermano u otra persona allegada a la familia, en menor número han sufrido el flagelo del desplazamiento forzado.
- Todas las personas entrevistadas coinciden en decir que después de la asistencia psicosocial sienten más tranquilidad y tienen mayor capacidad de conciliar el sueño.
- Hablan con tristeza pero de forma tranquila del tema por el cual acudieron al programa de víctimas ya que los talleres les han servido para sentirse un poco más aliviadas en su dolor.

En el área jurídica:

- Todas las personas entrevistadas manifiestan que los talleres y asesorías jurídicas les han permitido conocer sus derechos como víctimas del conflicto armado.
- Los entrevistados consideran como su principal derecho la compensación económica, en segundo plano está el derecho a oportunidades laborales, servicios de salud y educación.
- Los entrevistados manifiestan que han aprendido a informarse y conocer las normas, realizar las diligencias necesarias para los procesos jurídicos y a replicar la información a otras víctimas.
- Aunque coinciden en que las asesorías son buenas, manifiestan que el Programa se queda corto porque no brinda representación judicial en los procesos, principalmente vinculados con la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

En cuanto al área de oferta institucional:

- Los beneficiarios reconocen que han recibido ayuda del Programa que los ha remitido a programas de educación y al Sisben.
- Los entrevistados consideran que muy poca gente conoce los servicios que brinda esta área y que la intervención del Programa fue muy limitada y precaria, pues no tuvo en cuenta a todas las víctimas y afectados del sector pues no existió divulgación amplia del proyecto.
- Los beneficiarios consideran que el principal logro obtenido es que tienen más oportunidades de salir adelante por sus propios medios y dejar el pasado atrás.
- El principal obstáculo es que siguen siendo estigmatizados y no tienen muchas posibilidades de emplearse o emprender una actividad particular.

Respecto a los eventos de reparación simbólica:

- Los encuestados reconocen que estos eventos (murales) se realizaron para no olvidar lo malo que pasó en el barrio, que el mural les

-
- recuerda que de “la violencia no quedan sino víctimas”, y a su vez sirve para que las generaciones futuras no cometan los mismos errores.
- En los cuatro murales visitados sólo se realizan acciones de limpieza, pero hace falta recursos para pintarlos y restaurarlos.
 - Los encuestados manifiestan que en sus comunidades hay personas que no se interesan en el significado del mural porque ni siquiera saben de qué se trata, o no saben cuál fue el objetivo para el cual se hizo, en cambio hay personas interesadas y con sensibilidad social que lo conocen y que estuvieron involucrados en la creación, “esas personas saben que es un aporte grande para la paz”. Muchas personas afectadas por la violencia se sienten identificadas con el acto simbólico.
 - Consideran que el ejercicio realizado ha contribuido a la reconciliación porque los jóvenes están cambiando la mentalidad de guerra por la de paz; el mural es un referente de memoria histórica y nadie quiere volver a pasar por la violencia de otros tiempos. Además, este tipo de reparación simbólica es importante porque involucra a toda la comunidad, deja de ser material y económica y por ello se queda en la memoria de todos, sobre todo en los niños y los jóvenes.

De la experiencia de los talleres narrativos:

- Los entrevistados coinciden en afirmar que los talleres narrativos sirvieron para distraerse, conocer a otras personas con problemas similares al de ellos, darse cuenta de que no eran “los únicos que tenemos sufrimientos”, que las penas compartidas son más llevaderas y que entre todos se puede colaborar para seguir adelante, a pesar de tanto dolor.
- Como efectos principales de los talleres están una mayor capacidad para socializar, poder consolar a otros, alivianar el dolor propio, emprender actividades que las vincule con la comunidad y elaborar el duelo.
- Los entrevistados consideran que el ejercicio de memoria es una estrategia para la sensibilización ciudadana, que permite dar a conocer al mundo, los momentos tan duros que han tenido que soportar, para que no los estigmaticen y los traten mejor.

Si bien es cierto, los errores metodológicos previos a la aplicación de los instrumentos de recolección de información, no permiten sacar conclusiones extrapolables a toda la población beneficiaria del Programa, la información recogida muestra cambios significativos en la situación de las víctimas atendidas entrevistadas, con notables avances en materia psicosocial y con cierto progreso en el componente de educación y de memoria histórica. Esto hace suponer que, muy posiblemente, el impacto de las acciones del programa en sus beneficiarios es positivo y ha permitido a estas personas tener los elementos suficientes para “retomar” las riendas de sus vidas, con un mejor conocimiento de sus derechos.

Sin embargo, la permanencia del conflicto se convierte en un obstáculo que puede minar el potencial de impacto del programa. Mientras no se controle la situación de violencia y de inseguridad, crecerá el número de víctimas directas e indirectas y las acciones del programa tendrán un impacto reducido ya que uno de los efectos prácticos de este tipo de intervenciones es garantizar la no repetición de los hechos. La situación de conflicto permanente puede llevar a que las víctimas pierdan el interés en este tipo de iniciativas y se inclinen más por medidas de atención humanitaria que contribuyan, en el corto plazo, a mejorar su situación.

4. Conclusiones y valoraciones de la experiencia del Pavca

La “primera fase” del programa se enmarca en el periodo del alcalde Sergio Fajardo, cuando surge el proyecto, ligado al programa de reinserción de la Alcaldía. En la actual “segunda fase” (periodo de gobierno de Alonso Salazar) el programa adquirió autonomía y se desligó por completo de los proyectos de reinserción, aunque la línea de acción hace parte del mismo componente del plan de desarrollo del que depende reinserción.

En principio, esta situación no es problemática, si se entiende que dentro del proceso de formulación de los planes de desarrollo departamentales y

municipales estos temas obedecen a objetivos estratégicos bastante generales, como “paz y reconciliación”, en el que puede incluirse atención a víctimas y reinserción. Lo importante es que en el trabajo concreto del programa se ha hecho todo lo posible para separar estos ejes y darle a la problemática de las víctimas una dimensión única y distinta de la de los reinsertados.

A partir de la descripción del programa y de la información presentada, podemos afirmar que al inicio no hubo una hoja de ruta clara, que en un principio hubo cierta improvisación y que en el camino se fueron ensamblando y coordinando las acciones del mismo.

Para aumentar el éxito de un programa de atención se debe tener un completo conocimiento de la problemática, un diagnóstico con las características más sobresalientes de los destinatarios y sus necesidades, que permita establecer una línea base y las acciones prioritarias que se deben emprender y que sirva para fortalecer las metas perseguidas. El programa no cuenta con una línea base sistematizada, ni con un archivo documental físico, pues la intervención inicial se hizo por medio de operadores externos. Asimismo, establecer una línea base implicaba un alto costo económico, por tanto se optó por empezar a planear las acciones según la información limitada que se tenía de las víctimas y de las zonas de influencia.

De todas formas, esta falencia lleva a que no se tenga un registro actualizado y respaldado por una adecuada sistematización que ofrezca cifras ciertas, que permitan obtener material de un seguimiento a la atención o intervención realizada. Tras seis años de ejecución del programa, un objetivo prioritario debería ser el diseño e implementación de un sistema de información que supla las deficiencias mencionadas.

Aun con las dificultades mencionadas de registro y sistematización, cada una de las diferentes áreas muestra resultados de sus acciones. El trabajo del área psicosocial es reconocido por todos los beneficiarios del programa, por efectos concretos y cambios tangibles en la recuperación emocional de las personas. Asimismo, se han hecho esfuerzos por articular las áreas con otras

instituciones estatales de nivel departamental y nacional y con organizaciones sociales privadas nacionales e internacionales, con el fin de mejorar y cualificar la atención, logrando con ello que se conozca el portafolio de servicios del programa y aunar esfuerzos en torno a un problema social de gran envergadura. Sin embargo, hasta ahora no hay suficiente coordinación y articulación de las instituciones responsables de la atención a las víctimas que permita prestar una atención integral, que contribuya a las aspiraciones de satisfacción de sus derechos. Dentro de la ciudad y dentro de la misma administración municipal y departamental existen oficinas que atienden a las víctimas sin ninguna coordinación con otras, por lo que en muchas ocasiones el servicio se duplica y no cumple las expectativas de quienes demandan atención.

Por otra parte, es muy poco lo que se ha avanzado en el proyecto de reconciliación en la ciudad, comenzando por las víctimas y los victimarios. Aunque hay ejercicios de convivencia pacífica en la ciudad, se está lejos de reunir todas las condiciones de coexistencia pacífica que permitan garantizar los derechos de las víctimas. Mientras no se mejore el desbalance o tratamiento inequitativo entre estos dos grupos y se solucione la ausencia de justicia y de reconocimiento público, se está bastante lejos de poder evaluar qué tanto se avanza en ese frente.

En este mismo sentido, la primera exigencia que hacen las víctimas, junto con la necesidad de justicia, es por la no repetición: no ser nuevamente victimizados, y es por ello, que el Programa de Atención a las Víctimas también se enfoca y se complementa con todas las acciones de la institucionalidad (local y nacional) tendientes a desmontar los factores de violencia que perpetúan el espiral de victimización.

A partir de las valoraciones mencionadas el programa debe asumir como retos para el mejoramiento los siguientes puntos:

- Reordenar los recursos hacia el fortalecimiento de las áreas, sin competir con la oferta institucional del Estado.
- Aumentar el alcance del Programa teniendo como meta el universo de víctimas de la ciudad de Medellín.

- Construir rutas de cooperación y trabajo mutuo con organizaciones sociales de la ciudad, con instituciones académicas y con instituciones oficiales como la Personería, la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría.
- Asumir un papel de liderazgo y de fortalecimiento de espacios de coordinación y concertación, como el Comité Municipal de DDHH, donde se pongan en juego demandas sociales significativas como el problema de la desaparición forzada (búsqueda de personas, exhumaciones e identificación de restos) y la implementación de reparaciones administrativas en Medellín como caso piloto.

Es importante hacer énfasis en que la orientación del programa tiene en cuenta que las personas afectadas por la violencia y el conflicto, antes de víctimas son ciudadanos y por ello necesitan y merecen el reconocimiento de su sufrimiento.

Finalmente, cabe resaltar que el hecho de que un gobierno municipal haya diseñado un programa de atención a víctimas, entendiendo las limitaciones que existen en este tema, tanto desde la organización de las competencias nacionales y regionales, en las cuales reparación (judicial y administrativa) son del orden central, así como las limitantes directamente relacionadas con la continuación del conflicto armado. Una de las primeras enseñanzas que nos deja la experiencia del programa es que con voluntad política se pueden vencer algunas limitaciones y cumplir las expectativas reales de uno de los grupos poblacionales más vulnerable: las víctimas del conflicto armado.

5. Recomendaciones extraídas del análisis del Pavca

El caso Medellín que se ha analizado en estas páginas, presenta lecciones y recomendaciones importantes para aquellas administraciones municipales que quieran diseñar e implementar programas de atención a víctimas. Entre esas recomendaciones están:

- Junto con la decidida voluntad política para responder a las necesidades de las víctimas del conflicto armado, toda administración municipal debe promover la adopción de las herramientas jurídicas que le permitan dar soporte a la atención a las víctimas. La inclusión en los planes de desarrollo municipales de programas en esta materia y la aprobación de acuerdos municipales, son instrumentos útiles al respecto que necesitan ser materializados en proyectos de inversión.
- Es indispensable tener una completa línea base o caracterización, que dé cuenta de la situación en que se encuentran las víctimas; este es un instrumento que debe ser considerado previo a la intervención, que debe guiar todo el proceso y que permite establecer indicadores de cambio. Desde el momento inicial de implementación es necesario contar con criterios que respondan a la caracterización de las víctimas de la ciudad. La construcción de esta línea base de las víctimas permite determinar los focos de atención con base en criterios diferenciales y parámetros de urgencia o prioridad para atender determinados grupos poblacionales. En el caso de Medellín, no se contó con estas definiciones por lo que el programa definió las comunas de intervención basado en el criterio de aquellas zonas donde se sintió con mayor fuerza el conflicto armado y donde hicieron presencia tanto paramilitares, como milicias, a partir de esto, se decide iniciar en la comuna 8 y 13 para luego avanzar a otras zonas de la ciudad. La caracterización y la construcción de una línea base permite desarrollar un ejercicio de planeación que optimiza los recursos (siempre pocos) para que sean más eficientes y se apliquen a una realidad que se quiere cambiar; de esa forma el impacto será mayor y más visible.
- Es necesario implementar un enfoque diferencial de atención que corresponda con la caracterización etaria, de género y poblacional de las víctimas de una ciudad. Sin este enfoque, las acciones de todo programa de atención pueden desconocer las diferencias sensibles de la población que se quiere impactar.
- Las administraciones municipales deben hacer todos los esfuerzos posibles para separar los programas dirigidos a desmovilizados (victimarios), de los dirigidos a víctimas. Es imprescindible un arduo

trabajo psicosocial para tender puentes de entendimiento y de coexistencia pacífica.

- Las alcaldías deben y pueden tomar partido a favor de las víctimas, de tal forma que equiparen el desbalance entre los recursos destinados a desmovilizados y los recursos destinados a atención de población víctima.
- Es indispensable contar con un sistema adecuado de monitoreo y evaluación para lograr un mejoramiento continuo en los servicios de cualquier Programa de Atención a Víctimas y generar impactos significativos.
- Los procesos de planeación deben estar íntimamente ligados al monitoreo y la evaluación, pues uno permite la consecución del otro. De esta manera, deben entenderse entonces estos aspectos como una triada de elementos constitutivos completamente articulados.
- Para el manejo de la información es muy importante tener una base de datos con una plataforma tecnológica adecuada. Ello permite realizar caracterizaciones fundamentales para orientar la ruta de intervención de cualquier programa en coherencia con el contexto de la población a intervenir.
- Los procesos evaluativos implementados por un programa de atención a víctimas deben realizarse con las personas participantes de manera periódica, y deben ser analizados oportunamente, con el fin de introducir los correctivos necesarios para mejorar los procesos de intervención.
- En el diseño de los programas de atención debe contarse con una definición de metas puntuales, con presupuesto suficiente y disponible, y garantías de continuidad.
- Las secuelas psicológicas que dejan las circunstancias adversas en las personas, son diferentes en cada individuo, afectan de forma diferente y por ende deben ser tratadas individualmente y de acuerdo con la necesidad de cada beneficiario. La consulta individual puede conducir a una rehabilitación completa del paciente pero no en todos los casos es posible; es importante que las personas se fortalezcan, elaboren el duelo y superen el estrés postraumático que el hecho les dejó.
- Se deben implementar estrategias para erradicar los prejuicios de algunos funcionarios públicos frente a las víctimas y ciertos hechos

victimizantes, particularmente en el caso de la desaparición forzada.

- Es importante que se aclare entre los funcionarios de las instituciones relacionadas con la atención a las víctimas del conflicto armado, que la llamada “reparación administrativa” no se considera una “indemnización solidaria”, en el sentido de que no es un favor que el Estado otorga a las víctimas, sino una obligación ética, un deber constitucional y un compromiso frente a tratados internacionales firmados por Colombia.
- En cuanto a medidas de reparación simbólica, debe tenerse en cuenta que todo acto simbólico es un acto de reparación dirigido no sólo a reparar a las víctimas directas del conflicto, sino a desagraviar a toda la comunidad; un mural permanece por mucho tiempo a la vista de todo el mundo, por ello sirve para múltiples objetivos, para concienciar a la comunidad en general sobre el daño y las secuelas que deja el conflicto, para recordar, dignificar y enaltecer a las víctimas, para consolar y reconfortar a los sobrevivientes y para curar heridas sociales, generar sentido de pertenencia, para que las nuevas generaciones conozcan la historia para que no se repitan.
- Cualquier acto de reparación simbólica requiere de la participación de todas las partes del conflicto, principalmente de las víctimas, y de la sociedad en general para potenciar el efecto reparador de dichas medidas. El éxito de actos de reparación simbólica, como murales, pasa por garantizar suficiente sensibilización y socialización del proyecto para que la comunidad lo sienta como propio y lo reconozca como un homenaje a las víctimas. Para una mayor socialización deben participar los jóvenes, las víctimas y sus organizaciones, estudiantes y las diferentes organizaciones sociales.
- Los eventos simbólicos pueden contribuir a la elaboración de duelo y al fortalecimiento de la solidaridad colectiva: cuando se reconoce pública y colectivamente a las víctimas se avanza en el reconocimiento de su dignidad humana, menoscabada por el conflicto y por los hechos que las victimizaron. Sin embargo, el fin principal, por medio del fomento de espacios para la discusión sobre la memoria histórica, es contribuir a crear espacios democráticos donde las víctimas ejerzan su ciudadanía y se sientan reconocidas en su condición. Los murales y otro tipo de

“memoriales” son una oportunidad de afirmación pública de las normas y valores desconocidos con la victimización. El conflicto ha dejado heridas muy profundas en las comunidades, afectando el tejido social y la solidaridad colectiva, ello lleva intrínseco el olvido y silenciamiento de los afectados directos; así que un mural u otro acto simbólico de reparación debe servir para hacer visibles a las víctimas y un reconocimiento explícito de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

- Los municipios pueden contribuir a realzar la voz de las víctimas, a ubicarlas en el centro del ejercicio público de construcción de la memoria de la violencia y aportar de esta forma a los relatos sociales sobre el tema. Si bien el tema de la memoria histórica del conflicto armado es reciente y difícil de abordar, existen en el país un sinnúmero de experiencias que han buscado mantener viva la memoria en relación con los hechos violentos por los que han atravesado las víctimas en el país. Es importante, así, recoger y potencializar dichas experiencias, al igual que crear redes que coadyuven a su multiplicación.
- Los municipios pueden implementar y ejecutar políticas públicas de memoria, encaminadas a difundir una interpretación del pasado incluyente, donde haya lugar para los relatos de las víctimas y se entienda su diversidad y los tipos de victimización. Cualquier política encaminada a esto debe tener en cuenta elementos como recuperación de archivos, acceso a medios de difusión, procesos de conmemoración, entre otras medidas.
- Se requiere una articulación de toda la institucionalidad para garantizar la protección de la población víctima y no exponerlas a sufrir nuevas victimizaciones. Mientras no se controle la situación de violencia y de inseguridad en una ciudad, crecerá el número de víctimas directas e indirectas y las acciones de un programa de atención no tendrán ningún impacto o resultado real, porque lo primero que espera una víctima, es no ser nuevamente victimizada.
- La intervención con la comunidad *in situ* es fundamental para resarcir los lazos sociales que se han visto deteriorados a raíz del conflicto armado; al mismo tiempo, situar una intervención en las comunidades desde un ente estatal permite restablecer la confianza en el aparato gubernamental por parte de la población

Este libro se terminó de imprimir en la ciudad de Bogotá, D.C.
el 15 de septiembre de 2010 en los Talleres de Opciones Gráficas Ltda.

Tradicionalmente, los mecanismos propios de la justicia transicional son diseñados desde el nivel central del gobierno y el Estado. Los países que enfrentan situaciones graves de violaciones a los derechos humanos optan, principalmente, por miradas generales al momento de formular políticas para atender estas situaciones, sin tener en cuenta, en muchas ocasiones, las específicas dinámicas locales de la violencia y las necesidades de las regiones.

En este libro el ICTJ presenta cuatro experiencias de atención y reparación a víctimas de la violencia política que parten de iniciativas locales y regionales que permitieron establecer mecanismos para ayudar a restablecer la dignidad de las víctimas. En las cuatro experiencias, las acciones violentas contra los grupos de víctimas se producen en contextos en los que se encuentran algunos o varios factores de discriminación social, debilidad institucional, e inequidades sociales, políticas y económicas.

La idea principal que recorre el texto es que las autoridades locales deben diseñar e implementar programas, de manera complementaria a las iniciativas centrales, y tomar medidas que sirvan para reivindicar la dignidad de las víctimas de la violencia y garantizar sus derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición, contribuir a la reinserción de los desmovilizados, posibilitar el conocimiento del pasado, cuestionar las tradiciones que generaron contextos de odio, discriminación, opresión y violencia, y ayudar a que se construya una memoria colectiva que ayude a consolidar los valores democráticos.

Las experiencias que contiene este libro, que buscan ser ejemplo para otros gobiernos municipales y departamentales, son muestra de cómo desde lo local se puede responder al pasado de violencia. Se muestra lo local como un escenario potencial de reconocimiento, que no reemplaza al nacional, pero que contribuye de manera directa a reconocer las complejidades regionales de los distintos procesos transicionales. Es un texto que puede ser de utilidad para el debate de la justicia transicional en Colombia, un país de marcadas diferencias regionales.

Canada 



centro internacional para la
**JUSTICIA
TRANSICIONAL**