

COLOMBIA

Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia

Marzo 2015



Carátula: Fotografía de la serie titulada “Pueblo Bello: caminando hacia la justicia”, presentada al Concurso de fotografía y memoria para aficionados “Imágenes para resistir al olvido” organizado por ICTJ y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Pueblo Bello, Antioquia, 2012 (Alejandro González)

COLOMBIA

Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia

Marzo 2015

Ana Cristina Portilla Benavides
Cristián Correa

Agradecimientos

Este informe es el resultado de un estudio sobre “La Implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia”, llevada a cabo por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y financiada con recursos de la Embajada del Reino de los Países Bajos. El ICTJ reconoce la importante contribución de los hombres y las mujeres que participaron en este proceso de investigación, quienes compartieron sus opiniones, preocupaciones y propuestas sobre el tema de la implementación del programa de reparaciones individuales establecido por la Ley 1448 de 2011. Igualmente, agradecemos a las entidades estatales responsables de la implementación de la ley, en particular a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Damos un especial agradecimiento a Gustavo Salazar, quien participó en la elaboración del estudio y condujo talleres y entrevistas; a Sonia Paredes, quien colaboró en la definición metodológica del estudio; y a Folco Zaffalon, a Ana María Ramírez y a Marcela Agudelo, asistentes de investigación de ICTJ, por su dedicación y aportes a este proyecto.

Sobre el ICTJ

El ICTJ trabaja para remediar y prevenir las violaciones más graves de derechos humanos, con el propósito de enfrentar los legados de atrocidades o abusos masivos. El ICTJ busca soluciones holísticas para promover la rendición de cuentas y crear sociedades más justas y pacíficas. Para cumplir esa misión, vincula las experiencias de sus distintos programas en terreno con su labor investigativa en justicia transicional. Esto le permite desarrollar, probar y refinar sus prácticas de trabajo, así como establecerse como líder de investigación en el campo. El ICTJ usa su conocimiento para informar y asesorar a gobiernos, sociedad civil y otros actores que trabajan a favor de las víctimas. Así mismo, busca persuadir a esos actores, a los medios de comunicación y al público en general sobre la necesidad de que las sociedades implementen herramientas de justicia y de rendición de cuentas.

Sobre los autores

Ana Cristina Portilla Benavides es abogada de la Universidad Externado de Colombia, con master en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid y especializada en derechos humanos y procesos de democratización de la Universidad de Chile. Su campo de investigación está enfocado en el derecho internacional de los derechos humanos, con especial énfasis en la justicia transicional y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Trabajó como investigadora en la Comisión Colombiana de Juristas y actualmente trabaja en el ICTJ como investigadora especializada.

Cristián Correa es abogado con experiencia en la definición e implementación de políticas de reparación para violaciones masivas de los derechos humanos del ICTJ. Desde el año 2007 se desempeña como asociado senior de dicho Centro, en donde ha prestado asesoría en diferentes países, tales como Perú, Costa de Marfil, Sierra Leona, Kenia, Colombia, Nepal y Timor Oriental. Fue secretario jurídico de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura de Chile, luego trabajó en el Ministerio del Interior y más tarde en la Presidencia de la República coordinando la implementación de las medidas de reparación recomendadas por aquella.

© 2015 Centro Internacional para la Justicia Transicional. Todos los derechos reservados. No se puede reproducir ninguna parte de este documento, almacenar en un sistema de recuperación o transmitir ninguna parte de esta publicación, por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro, sin el pleno reconocimiento de la propiedad intelectual.

La Embajada del Reino de los Países Bajos no asume responsabilidad por la vigencia, integridad y calidad de datos o informaciones de esta publicación, ni se hace responsable de daños o perjuicios de cualquier naturaleza, directa o indirecta, que pudieran derivarse del acceso o uso de los contenidos de la misma.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción	5
1. Institucionalidad para la implementación de la reparación individual	9
2. Concepto de reparación en la Ley 1448 y en su implementación	15
3. Proceso de reparación individual	19
3.1 Registro y la valoración de las solicitudes	19
3.2 Elaboración del Plan Integral de Reparación Individual	25
3.3 Programa de acompañamiento para la inversión	29
3.4 Medidas de asistencia o priorización de servicios sociales	30
3.5 Entrega de la indemnización	40
3.6 Medidas de rehabilitación	46
3.7 Medidas de satisfacción.....	52
3.8 Las garantías de no repetición	60
3.9 Implementación del enfoque de género en el proceso de reparación individual	63
4. Conclusiones	67
Recomendaciones	75
Referencias bibliográficas	79

GLOSARIO DE SIGLAS

Asfaddes	Asociación de Familiares de Desaparecidos
Bacrim	Bandas Criminales Emergentes
Bancoldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
Fenalper	Federación Nacional de Personeros de Colombia
FUD	Formulario Único de Declaración
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
LGBTI	Lesbianas, gay, bisexuales, personas transgénero e intersexuales
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Movice	Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado
ONG	Organización no gubernamental
Paari	Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral
Papsivi	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PAT	Plan de Acción Territorial
PIRI	Plan Individual de Reparación Integral
Priev	Programa de rutas integrales de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto interno armado
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
Sisben	Sistema de Identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales.
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
Snariv	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Uariv	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Resumen ejecutivo

El presente estudio hace un análisis sobre la implementación del Programa de Reparaciones Individuales establecido por la Ley 1448 de 2011 o también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a tres años del inicio de su ejecución. Con esto se persigue identificar aspectos positivos y falencias, tanto en el diseño como en su implementación, que permitan explicar los logros y las dificultades, y a partir de ellos proponer recomendaciones. Dada la magnitud del programa y del número y diversidad de víctimas que pretende cubrir, el estudio se centra en víctimas de homicidio, desaparición forzada y violencia sexual.

En el estudio se señala que la implementación del Programa de Reparaciones Individuales en Colombia ha experimentado un avance significativo con la expedición de la Ley de Víctimas y la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv). Los avances en materia de registro de víctimas y de entrega de indemnizaciones son relevantes. La Uariv ha introducido una modalidad de acción que persigue dotar de sentido a la reparación, con lo que se refuerza un mensaje de dignidad y de reconocimiento de las víctimas. Esto se expresa en la realización de entrevistas personales y la entrega de la carta de dignificación. La entrega de indemnizaciones muestra avances concretos.

La instalación de mesas de víctimas que sirven para canalizar la participación es también un importante logro. La presencia y participación de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional puede ayudar a hacer visibles sus necesidades y propuestas y a que dichos espacios funcionen en forma transparente y efectiva. La paridad de género en la conformación de las mesas puede tener un importante efecto transformador en las relaciones entre hombres y mujeres en el espacio público.

Sin embargo, una dificultad central de la ley es su complejidad y ambición. La definición de la reparación como integral, e incluso como transformadora, hace que los objetivos sean difíciles de lograr. La insistencia reciente de caracterizar a la reparación como “transformando vidas”, cuando ciertamente no tiene capacidad para ello, puede producir más frustración que beneficios. Dadas las dimensiones del conflicto, el elevado número de víctimas y la complejidad de programas y factores, todos descritos con ambiciosos adjetivos, hacen la tarea muy difícil de cumplir, al menos con los elevados estándares definidos.

Un diseño de esta complejidad requiere de un compromiso general de todos los organismos del Estado que no se ha cumplido. Los esfuerzos desplegados por la Uariv y por el Ministerio del Interior para hacer efectiva esta institucionalidad son significativos, pero los resultados concretos que pueden ser percibidos por las víctimas, son aún escasos. La demora de los demás organismos sectoriales y de muchas de las entidades territoriales en asumir sus obligaciones demuestra una baja apropiación de esta política y una débil coordinación institucional. La responsabilidad de la coordinación de la política de reparación en cabeza de la Uariv convierte a esta institución no solo en la cabeza técnica, sino política de la reparación. Los importantes esfuerzos de la Uariv en muchos casos son percibidos como débiles, pues muchas de las promesas que hace la ley quedan incumplidas como resultado de la falta de respuesta por parte de las otras instituciones responsables de los temas de educación, vivienda y salud.

Además, la implementación de la Ley 1448 depende en buena parte de las entidades territoriales, que no disponen de los recursos ni de la capacidad técnica para cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. Su capacidad de oferta es reducida y la posibilidad de ampliarla depende de mecanismos, no siempre eficaces, para la adjudicación de recursos por parte de las entidades nacionales.

Si bien la Ley 1448 hace énfasis en la atención diferencial a las mujeres, aún falta poner en marcha medidas concretas que traduzcan este enfoque diferencial. La cuestión de género no ha sido tampoco desarrollada por las demás instituciones, pero tampoco está asimilada por las mujeres víctimas, que reclaman formación al respecto para empoderarse políticamente y hacer un reclamo más eficaz de sus derechos.

El estudio concluye que el desarrollo del Programa de Reparación Individual en medio del conflicto determina de manera importante la percepción de las víctimas y su nivel de satisfacción, independientemente de su ejecución. Así, existe una alta interdependencia entre permanencia del conflicto armado y nivel de satisfacción de las víctimas: a mayor nivel de violencia, mayor nivel de insatisfacción del programa de reparación. Además, considera que la implementación de la indemnización administrativa sin otras medidas complementarias hace que toda la expectativa de reparación recaiga exclusivamente en el pago. Este pago tiene escasa capacidad para cambiar la situación de las víctimas al no ir acompañado de otras medidas. La situación de pobreza y precariedad en que viven muchas víctimas hace que el dinero de la indemnización se destine a soluciones que no tienen un impacto duradero en sus vidas.

Las consecuencias psicosociales y para la salud de las víctimas de las violaciones sufridas son graves y persistentes. La demora en definir e iniciar la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi) no solo las ha privado de servicios de rehabilitación en salud y atención psicosocial, sino ha reforzado la desconfianza ante promesas incumplidas. La educación de las víctimas o de sus hijos e hijas es una de las áreas de más alta solicitud y valoración, pero se observa que esta necesidad no está suficientemente cubierta por la Ley de Víctimas.

Otra de las medidas usualmente esperadas por las víctimas se refiere a la obtención, ampliación o mejora de viviendas. Sin embargo, el monto de la indemnización es insuficiente

para esto. La falta de acceso a subsidios que se traduzcan efectivamente en la capacidad para obtener una vivienda hace muy difícil o imposible que la inversión de la indemnización en vivienda se traduzca en la obtención de una solución habitacional.

Por último, el estudio advierte que la expedición de la Ley de Víctimas produjo un nivel alto de expectativas en la población víctima que esperaba una rápida respuesta a sus necesidades. A mayor expectativa, mayor nivel de frustración. La Ley 1448 también ha propiciado una importante apropiación ciudadana respecto a sus derechos. Sin embargo, la lenta ejecución de las medidas que deben acompañar la indemnización para lograr una real reparación integral puede hacer que este elemento positivo de construcción de ciudadanía afecte la percepción y termine profundizando la desconfianza de las víctimas hacia el Estado, que ya de por sí cargan frustración de procesos anteriores.

Se trata, en conclusión, de una política de alta complejidad y ambición, que no consideró en su diseño los obstáculos que su implementación enfrentaría. En estas circunstancias, el compromiso y la efectividad de quienes tienen a su cargo su implementación, los recursos comprometidos y los logros parciales obtenidos aun siendo muy notables, no son suficientes para cumplir con la promesa que la ley hace de una reparación efectiva, menos aún integral.

En estas circunstancias, en las cuales no es posible desatender las obligaciones legalmente asumidas, recomendamos introducir mejoras que fortalezcan la autoridad de la Unidad para las Víctimas para conducir la política, así como simplificar algunas de ellas o reforzar el contenido de otras. Se recomienda también incrementar el compromiso de entidades relevantes para la ejecución de aquellos programas rezagados, como son los de Salud, Educación y Vivienda, a través de los cuales queden claros los compromisos asumidos y los derechos, cupos y modalidades de acceso que tendrán las víctimas. Finalmente, recomendamos dar mayor claridad al mensaje de reconocimiento explícito de responsabilidad del Estado en las violaciones cometidas, así como moderar el lenguaje sobre la eventual capacidad transformadora de la reparación.

Introducción

Con el fin de lograr una reparación integral de las víctimas del conflicto armado, el Gobierno nacional diseñó una política pública cuyo eje es la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que comprende un conjunto de medidas, programas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Para su ejecución se dictó, a partir de diciembre de 2011, una serie de decretos reglamentarios y se puso en marcha en 2012 el funcionamiento del organismo encargado de implementar y coordinar esta política: la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (Uariv).

En el presente informe el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) realiza una aproximación sobre el estado de avance de la implementación de la política de reparación individual de la Ley de Víctimas, con el fin de identificar avances y retos, así como formular recomendaciones. El estudio se llevó a cabo entre abril de 2013 y diciembre de 2014. En una primera fase, de mayo a octubre de 2013, se llevaron a cabo las entrevistas a funcionarios nacionales y regionales de la Uariv y otras entidades del Snariv, y los grupos focales con víctimas de homicidio, desaparición forzada y violencia sexual. En 2014, en una segunda fase, se revisaron fuentes documentales e informes oficiales, y se realizaron otras entrevistas para contrastar la información y los hallazgos de la primera fase.

El ejercicio busca, de manera específica, establecer la diferencia entre el diseño formal y la aplicación práctica de la reparación para víctimas de homicidio, desaparición forzada y violencia sexual. Dado que se trata de un proceso particularmente complejo que requiere de la intervención de numerosos organismos y entidades del Estado, es aún temprano para realizar afirmaciones concluyentes acerca de las fases del proceso y su estado de avance, por ello lo que aquí se afirma tiene un sentido propositivo para alimentar la discusión. El estudio no incluye un análisis de otros componentes de la política de reparación, como la restitución de tierras, la reparación colectiva, o la institucionalidad de participación. Tampoco incluye un análisis de las políticas de asistencia humanitaria ni de reparación judicial.

En el informe se presentan inicialmente y de manera descriptiva el marco normativo de la Ley de Víctimas, la ruta de reparación individual y los procesos y estrategias de coordinación interinstitucional en el ámbito nacional y entre la nación y el territorio. Luego, se exponen los resultados del estudio sobre la implementación de la reparación individual en Colombia, en cada una de las etapas de la ruta a partir de la visión de los funcionarios de

la Uariv en los ámbitos central y territorial y de los encargados de víctimas de alcaldías y gobernaciones, así como de las percepciones, valoraciones y opiniones de las víctimas.

De la *ruta de la reparación* se revisa, de manera específica: la declaración, la valoración y la inclusión en el registro único de víctimas; la construcción del Plan Individual de Reparación Integral (cuya denominación y ámbito de aplicación ha variado durante la realización de este estudio); el programa de acompañamiento a la inversión; la oferta social complementaria, y la entrega de la indemnización. Además, se presentan y analizan la oferta de la Uariv frente a las medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. El presente estudio incluye asimismo una revisión sobre la aplicación del enfoque de género en el proceso de reparación.

Finalmente, este documento presenta conclusiones y recomendaciones orientadas a promover mejores prácticas institucionales y un proceso de gestión de la reparación individual más integral, oportuna, eficaz y eficiente. Esto permite hacer un balance cualitativo de lo que se ha hecho y de lo que falta por hacer, así como acercarse a la percepción de las víctimas con respecto a las acciones emprendidas. En definitiva, se trata de darle la palabra a las víctimas para establecer si los esfuerzos realizados tienen sentido para ellas o no. Asimismo, este informe busca contribuir al debate sobre las posibles vías para mejorar el proceso de reparación a víctimas y a la necesaria discusión sobre la obligación que pesa sobre el Estado y la sociedad colombiana en relación con las víctimas del conflicto.

Metodología utilizada

Por medio de una investigación de tipo cualitativo, el presente informe compara el diseño formal y el grado de implementación del componente de reparación individual de la política de reparación integral del Gobierno nacional. La pregunta de investigación que se plantea es: ¿Cuál es el estado de implementación de la *ruta de reparación individual*? Para efectos del presente documento se entenderá como implementación el cumplimiento de los objetivos de la reparación integral de acuerdo con la Ley de Víctimas.

La hipótesis que se pretende comprobar es que el proceso de implementación de la reparación individual, a pesar de sus avances, aún no se ajusta a la concepción de integralidad que la misma ley establece. El componente indemnizatorio, si bien importante y con un peso prevalente en el proceso de reparación, no logra ante el incipiente desarrollo de las otras medidas, transformar la situación de las víctimas.

Las estrategias metodológicas utilizadas son la descripción y el contraste. La descripción es la etapa inicial del estudio y se basa, esencialmente, en la revisión documental. Con el fin de elaborar un contexto que permita la comprensión de la Ley de Víctimas y el estado de diseño e implementación en términos oficiales, fue necesaria la revisión documental de fuentes secundarias de información. Dicho ejercicio se complementa con entrevistas a funcionarios de la Unidad de Asistencia y Reparación para las Víctimas y del Ministerio Público, en el ámbito nacional y en las entidades territoriales tenidas en cuenta en el estudio. Las entrevistas a funcionarios, fuente complementaria de la revisión documental, permitieron capturar la visión de la Uariv en los diversos niveles de implementación del componente de reparación individual.

Con el objetivo de contrastar la visión oficial sobre el estado de implementación del componente de reparación individual, se escucharon a las víctimas. Mediante entrevistas y grupos focales la información se recolectó sobre sus percepciones, experiencias, opiniones, expectativas, conocimientos y necesidades frente al proceso de reparación individual.

Para los grupos focales se convocó a víctimas de homicidio y desaparición forzada. Se realizaron entrevistas y grupos focales en Bogotá, Medellín, Oriente antioqueño, Pasto y Bucaramanga. El formulario aplicado en los grupos focales fue diseñado a partir de los componentes que contempla la Ley de Víctimas como reparación integral: rehabilitación, medidas de satisfacción, indemnización, garantías de no repetición y medidas complementarias (salud, educación y vivienda). También, se hicieron entrevistas estructuradas a víctimas de violencia sexual. La selección de participantes, para las entrevistas y los grupos focales, fue lo más amplia posible¹, sin embargo, no es estadísticamente representativa.

El trabajo de campo en el territorio se realizó en dos rondas, con excepción de Bogotá en donde este se realizó durante todo el período de la investigación (mayo a octubre de 2013), en adición a la revisión documental que se extendió hasta diciembre de 2014.

La primera ronda de grupos focales a víctimas de homicidio y desaparición forzada, vinculadas a organizaciones, así como las entrevistas a víctimas de violencia sexual, fue convocada de manera conjunta con la Fundación Nydia Érika Bautista, el Instituto Popular de Capacitación (IPC), la Fundación Compromiso, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) y la Asociación de Familiares de Desaparecidos (Asfaddes).

La segunda ronda de consulta a víctimas, todas ellas ya incluidas en el registro único de víctimas, con el fin de garantizar población en diferentes momentos de la reparación, fue organizada directamente con la Uariv, entidad que facilitó la información de contacto para que el ICTJ realizara la convocatoria.

En total se realizaron dieciocho grupos focales para víctimas de homicidio y desaparición forzada, que contaron con la participación de 196 víctimas, de las cuales el 85,7% eran mujeres y el 61,7% (121) pertenecían a alguna organización. Se entrevistaron a 12 mujeres víctimas de violencia sexual. De otro lado, se realizaron 36 entrevistas a funcionarios, 24 del orden regional y 12 del nacional. El número de víctimas, si bien no es representativo en términos estadísticos, permite una aproximación a su percepción. El número de víctimas consultado no es suficiente para delinear una percepción de comunidades indígenas o Afro, como tampoco para poner de presente las particularidades regionales. Por último, es de notar que casi en ningún caso las víctimas se vieron afectadas por un solo hecho victimizante, pues en un alto porcentaje habían sufrido también amenazas y desplazamiento forzado.

Finalizado el informe, un borrador de éste fue presentado a la Uariv, en enero de 2015, lo que dio lugar a un abierto intercambio de ideas que ha permitido precisar mejor las recomendaciones que en él se hacen.

¹ Los criterios fueron los siguientes: (1) víctimas de homicidio y desaparición, que hacen parte del Movice y que tengan alguna aproximación de su caso al proceso de reparación con la Uariv; (2) Víctimas de homicidio y desaparición que sean cercanas o representadas por las ONG aliadas al ICTJ (Compromiso, Nydia Erika Bautista, Jurídica Libertad, Instituto Popular de Capacitación (IPC), Fundación Paz y Desarrollo (Fundepaz), Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), Asociación de Familiares de Desaparecidos (Asfaddes) y Casa de la Mujer); (3) Víctimas de homicidio, desaparición y violencia sexual que nos contactó la Uariv; y (4) Víctimas de violencia sexual que nos contactó la Escuela Nacional Sindical (ENS), el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice), la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) y Sisma Mujer.

1. Institucionalidad para la implementación de la reparación individual

La Ley de Víctimas establece una compleja institucionalidad que persigue garantizar una reparación integral a partir de la adecuada coordinación intersectorial y territorial.

Para lograr dicho propósito se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Snariv), que incluye a todas las entidades responsables de algún nivel de definición o implementación de esta política²; un Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a Víctimas, encabezado por el presidente de la República e integrado por los ministros y los jefes de las entidades que tienen responsabilidad nacional en las definiciones políticas superiores para la ejecución de la ley; así como mecanismos de coordinación territorial, como los Comités Territoriales de Justicia Transicional, en los ámbitos departamental y municipal, encabezados por los gobernadores o alcaldes respectivos e integrados por los responsables de la implementación de las disposiciones de esta ley, y por representantes de las víctimas. También establece una serie de subcomités, por cada tema específico, para la definición de políticas concretas³.

Asimismo, crea tres instituciones directamente responsables de la ejecución y de la coordinación de estas políticas: la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, dependiente del Departamento para la Prosperidad Social de la

2 Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o Snariv (Decreto 0790 del 20 de abril de 2012 “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y a la vez del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”). Este sistema “está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas” (artículo 160 de la Ley 1448 de 2011 (“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”), *Diario Oficial* 48096, 10 de julio de 2011).

3 La ley crea diez subcomités: (1) Coordinación Nación-Territorio; (2) Sistemas de Información; (3) Atención y Asistencia; (4) Medidas de Rehabilitación; (5) Reparación Colectiva; (6) Restitución; (7) Indemnización Administrativa; (8) Medidas de Satisfacción; (9) Prevención, Protección y Garantías de no Repetición; y (10) Enfoque diferencial. Cada subcomité debe tener una secretaría técnica y realizar un plan operativo, con el fin de hacer seguimiento a la implementación de cada uno de los componentes (1° del artículo 165 de la Ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, *Diario Oficial* 48096, 10 de julio de 2011). Asimismo, entre las funciones de los subcomités se encuentra la definición de lineamientos para: (1) orientar a las entidades territoriales en la formulación de los planes de acción, y (2) la construcción de protocolos, metodologías y procesos para la efectiva implementación de medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas (Presidencia de la República, Decreto 4800 de 2011, artículo 239). El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de la Protección Social (DPS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Uariv hacen parte de todos los subcomités. Es deber de la Uariv garantizar la coordinación efectiva de los subcomités, con el fin de promover la interinstitucionalidad que formula la Ley de Víctimas.

Presidencia y sucesora de Acción Social; la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y el Centro de Memoria Histórica.

El liderazgo del Presidente de la República y la existencia del Comité Ejecutivo buscan garantizar la adecuada coordinación entre los ministerios, así como su efectivo monitoreo. Por último, y con el fin de garantizar la participación, se crean las mesas de participación de víctimas con representantes de organizaciones de víctimas en los municipios quienes eligen, a su vez, a los representantes de las mesas departamentales y la nacional.

La explicación de esta estructura y mecanismos de coordinación son complejos, y consta en diferentes documentos del Gobierno y de los organismos de control. Cabe destacar algunos mecanismos e instrumentos como:

a. La realización de *planes de acción territorial (PAT)*⁴ y planes de fortalecimiento institucional que deben elaborar todas las instituciones del Snariv, y para lo cual tienen la asesoría de la Uariv. En la fase de diseño la Uariv definió los lineamientos orientadores para el fortalecimiento de la capacidad institucional de dichas entidades. Luego, inició un proceso de socialización con 35 entidades nacionales, de las cuales 30 adoptaron la herramienta. No es claro por qué cinco entidades no adoptaron la herramienta.

Además, la Uariv ha creado veinte direcciones territoriales para otorgar apoyo técnico en la ejecución de políticas de reparación, trabajando en conjunto con los ministerios y departamentos del orden nacional encargados de la planeación y la coordinación territorial⁵.

Para la fase de seguimiento y evaluación, las entidades que conforman el Snariv deben presentar informes semestrales de seguimiento para monitorear los avances de los compromisos adquiridos. No obstante, estos informes no son públicos, por lo que no se ha podido constatar la utilidad de este sistema de seguimiento, los niveles de retroalimentación, ni la posible brecha existente entre la utilización de la herramienta y la implementación de medidas efectivas de reparación.

De igual modo, debe advertirse que no todas las acciones contenidas en los PAT tienen asegurado su financiamiento. Este debe ser obtenido mediante proyectos que presentan las entidades a convocatorias realizadas por el Gobierno nacional.

b. Para asegurar la articulación de los organismos sectoriales en los ámbitos de departamentos y municipios la Uariv implementa, junto con el Ministerio del Interior, una estrategia de seguimiento y apoyo denominada Snariv Territorio⁶. También, mediante la

4 Los planes de acción son herramientas de planeación de política pública, que permiten la identificación y consignación de objetivos y medidas según las competencias y funciones asignadas por la ley de víctimas a las entidades que conforman el Snariv.

5 Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, compuesto por la Uariv, los ministerios del Interior, Justicia y Hacienda, el DNP y el DPS.

6 Esta estrategia se compone de: (1) elaboración de un diagnóstico mediante el análisis del Reporte Unificado del sistema de información; (2) coordinación y seguimiento territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas; (3) valoración, validación y retroalimentación del PAT; (4) alistamiento institucional y concertación con las instituciones de ámbito nacional según las necesidades y proyectos de las entidades territoriales; y (5) articulación de la oferta (entrevista con Andrés Camelo, Subdirección Coordinación Interinstitucional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Bogotá, 28 de mayo de 2013).

*regionalización indicativa*⁷, se definen criterios e instrumentos para la articulación entre la oferta de la nación y las entidades territoriales hacia la efectiva implementación de medidas de prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas.

Con el fin de ejecutar esta estrategia, la Uariv identifica las necesidades de las entidades territoriales y la capacidad de ejecución en los territorios, para luego generar recomendaciones hacia la regionalización indicativa del gasto y articular las ofertas nacional y territorial, según los PAT. No obstante, tampoco existe información pública sobre los diagnósticos ni los resultados que se derivan de esta estrategia que permitan evaluar su utilidad.

c. La Uariv certifica a los diferentes organismos del sistema⁸ según su contribución al goce efectivo de derechos. Esta certificación se hace en relación con los componentes de la Ley de Víctimas. No es de carácter presupuestal, sino estratégica y política, dado que la Uariv debe informar a los organismos de control sobre cualquier anomalía o problema en la gestión (en términos de debilidad institucional o presupuestal, capacidad administrativa, etcétera) para la implementación efectiva de la ley.

La certificación se realiza mediante la evaluación de cumplimiento de ciertos indicadores elaborados con base en la experiencia desarrollada a raíz de la sentencia T-025. Se diseñaron tres tipos de indicadores: (i) de goce efectivo de derechos⁹ o impacto; (ii) complementarios; y (iii) sectoriales¹⁰. La Uariv informó haber utilizado este instrumento para hacer recomendaciones a municipios o departamentos en aras de mejorar la implementación de la Ley 1448 de 2011¹¹.

La certificación debe ayudar a los municipios y departamentos a tener mayores posibilidades de financiamiento de los proyectos que presenten. No obstante, no existe claridad sobre las consecuencias para las entidades territoriales cuando son descertificadas, como tampoco existe información pública al respecto. Recientemente este mecanismo ha sido ampliado a todas las entidades que conforman el SNARIV, incluidos los Ministerios, al menos en relación a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado¹². Será un desafío político que una entidad del rango de la Uariv pueda certificar a los ministerios, y establecer cuáles serán los resultados efectivos de dicha certificación, pero usado con prudencia y firmeza puede ser un mecanismo muy interesante para mejorar la capacidad de respuesta y coordinación, especialmente de los ministerios que han sido renuentes a asumir sus obligaciones. También sería necesario ampliar esta certificación al cumplimiento de las obligaciones de las entidades

7 Ley 1593 de 2012 (Ley General de Presupuesto), *Diario Oficial* 48640, 10 de diciembre de 2012, artículo 59: se establece que con la “coordinación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, los órganos que integran el presupuesto general de la nación encargados de iniciativas en el marco de la estrategia de atención a la población desplazada, adelantarán la regionalización indicativa del gasto de inversión destinado a dicha población”.

8 Presidencia de la República, Decreto 4800 de 2011, artículo 243. Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional para las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*, agosto de 2013, 364. En el marco de la Sentencia T-025 de 2004, en 2009 la Corte Constitucional ordenó a Acción Social desarrollar un mecanismo de certificación para las entidades nacionales y al Ministerio del Interior lo propio para los entes territoriales.

9 Los indicadores de goce efectivo de derechos que hacen referencia específica a la población víctima son: derecho a la restitución, derecho a la indemnización, derecho a la rehabilitación, derecho a medidas de satisfacción, derecho a garantías de no repetición. Los indicadores dan cuenta del impacto o goce efectivo, el proceso y la gestión.

10 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, agosto de 2013, 290.

11 Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas. Retroalimentación Reporte Unificado Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial, 2013, 1.

12 Decreto 2569 de 2014, artículo 31.

del Snariv en la reparación para víctimas de hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado.

d. El *Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST)*¹³ es una herramienta de planeación que pretende dar cuenta sobre el nivel de avance del Plan de Acción Territorial. Asimismo, sirve de insumo para el proceso de certificación de la Uariv¹⁴. Consta de varias secciones: (i) dinámica del conflicto armado; (ii) Comité Territorial de Justicia Transicional; (iii) Plan de Acción Territorial; (iv) dinámica de participación; y (v) articulación institucional. El RUSICST incluye un mapa de prioridades en el cual se reconocen los límites presupuestales y técnicos de las entidades territoriales, para la implementación efectiva de los programas y proyectos para las víctimas. A fines de 2013, 84% entidades territoriales habían cumplido con entregar la información mínima del sistema de monitoreo del reporte¹⁵.

Aun cuando la Uariv ha desarrollado capacitaciones y apoyos técnicos, la capacidad de las entidades territoriales de implementar lo que les corresponde en esta política es limitada, según relatan los encargados de su coordinación¹⁶ y que constata el Gobierno en sus informes oficiales, en los cuales se indica que un cuarto de dichas entidades tienen escasa capacidad técnica, sin perjuicio de sus limitaciones presupuestales¹⁷. La Uariv afirma que el diligenciamiento del RUSICST le ha permitido la elaboración de una línea base sobre el estado de implementación de las necesidades de las víctimas, que le sirve de insumo para el seguimiento de los procesos de formulación, implementación y evaluación de la ley de víctimas en el territorio.

e. Los *Comités Territoriales de Justicia Transicional*¹⁸ promueven en cada departamento, distrito y municipio, la creación de acuerdos y compromisos entre las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional de Asistencia y Reparación a las Víctimas, responsables de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado¹⁹. El Comité Departamental de Justicia Transicional (CDJT), que existe en cada gobernación, debe articular la elaboración de los planes de acción municipales, garantizar la incorporación de las necesidades específicas de cada municipio y construir un plan de acción departamental.

En la elaboración de este documento, el departamento debe considerar sus limitantes institucionales y presupuestales y tener en cuenta que debe apoyar la formulación e implementación de los PAT en los municipios. Estos comités han sido creados y son convocados. No obstante, carecen del liderazgo suficiente para garantizar un adecuado intercambio y direccionamiento del proceso, según lo constatado en entrevistas con encargados departamentales y municipales, así como de los delegados de la Uariv que participan en ellos.

13 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, agosto de 2013, 361.

14 Ministerio del Interior y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Cartilla Guía para el diligenciamiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno* (primer semestre de 2013).

15 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional para las Comisiones Primeras de Senado y Cámara* (sin fecha, pero hecho público el 29 de septiembre de 2014, 44).

16 Entrevista con Claudia Santamaría, Subdirección Coordinación Nación Territorio de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Bogotá, 29 de mayo de 2013.

17 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 45.

18 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de Gestión* (diciembre de 2012, 19).

19 Ministerio del Interior y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Cartilla Guía para el diligenciamiento del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno* (primer semestre de 2013).

El esfuerzo de coordinación ha sido, sin duda, significativo y se traduce en el desarrollo e implementación de sofisticados instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación que persiguen asegurar un flujo expedito de información y una coordinación adecuada. Asimismo, busca superar las deficiencias en la implementación de políticas anteriores, aprender del proceso de seguimiento desarrollado a partir de la sentencia T-025 y dar respuesta al desafío que implica implementar una política en un territorio diverso, con autoridades autónomas, y caracterizado por la persistencia, en diversos grados, del conflicto o de sus secuelas.

Los instrumentos descritos deben facilitar dicha coordinación, así como una adecuada asignación de recursos en las localidades que más lo necesitan. Sin embargo, en terreno se observa que el compromiso personal de las autoridades, en los departamentos y municipios, así como sus atribuciones y capacidades son los factores más determinantes para la implementación de la ley. La diversidad de intereses de las autoridades locales, en un territorio en el que está presente aún el conflicto, o cuyas autoridades pueden tener vínculos con grupos armados hace difícil asegurar el cumplimiento de lo ordenado por la ley.

El diseño institucional que regula las transferencias presupuestales puede generar inequidad. El hecho de que una buena parte de las transferencias se efectúe mediante proyectos, en el que cada municipio con diferencias notorias de capacidad técnica compite con otros, no contribuye a asegurar un financiamiento de acuerdo con las necesidades existentes, sino por el contrario, a reforzar desigualdades. Esto se traduce, con frecuencia, en tratamientos muy diferentes a las víctimas, dependiendo del municipio donde residen, o incluso en un incentivo para que muchas de ellas se trasladen a aquellos municipios que han desarrollado capacidades para otorgar una mejor atención. El resultado es que muchos de los programas propuestos en los PAT no se cumplen, pues los municipios no logran obtener el financiamiento requerido para ellos.

Si bien la institucionalidad diseñada e implementada presenta una sustancial mejoría con relación a lo establecido en el Decreto 1290 de 2008 y los esfuerzos de coordinación son significativos, la implementación de la ley de víctimas se enfrenta a las dificultades derivadas de muy dispares niveles de desarrollo en las regiones y en su institucionalidad; problemas estructurales de la descentralización agudizados por la violencia y mecanismos poco ágiles para el desarrollo de la relación nación-territorio.

2. Concepto de reparación en la Ley 1448 y en su implementación

La reparación no consiste en una mera distribución de bienes y servicios materiales y simbólicos, sino que debe ser entendida como una política que pretende expresar el reconocimiento de la dignidad y membresía de las víctimas a la comunidad nacional y local en tanto plenos ciudadanos de derecho. Lo anterior implica admitir la responsabilidad por las violaciones cometidas y expresar, en forma concreta, material y simbólica, el compromiso de superar las secuelas causadas²⁰. Por este motivo, antes de analizar la ruta de reparación implementada se examina el concepto de reparación que afirma la ley, y luego la percepción que tienen las víctimas sobre dicho concepto.

La Ley de Víctimas define la reparación como integral²¹, de tal forma que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva. Para este fin la reparación, además de la indemnización, comprende medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, siguiendo la clasificación empleada por el derecho internacional²². Estas medidas deben ser desarrolladas en conjunto para tener un impacto en la población beneficiaria.

Según la Ley de Víctimas, las entidades del Estado deben trabajar “de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos por la ley” (Colaboración armónica, artículo 26 de la Ley 1448 de 2011). Para ello se establecen los mecanismos de coordinación intersectorial y territorial descritos. Además, se asignaron los presupuestos a dichas entidades para que comenzaran la ejecución a partir de 2012²³. Con el fin de asegurar que las diferentes medidas respondan a las necesidades de las víctimas, la Uariv, con los enlaces de reparación, elabora un plan individualizado de reparación para cada víctima. Dicho

20 La reparación puede ser entendida como una política que pretende expresar, a través de medios concretos, un mensaje de reconocimiento sobre la dignidad y la membresía de las víctimas a la comunidad que las excluyó. Ello exige observar todos los componentes de dicha política y evaluar el mensaje que ellos transmiten. Véase Cristián Correa, Making Concrete a Message of Inclusion: Reparations for Victims of Massive Crimes, en: Letschert, R., Haveman, R., Brouwer, A. M. y Pemberton, A., (eds.). *Victimological Approaches to International Crimes: Africa*. (Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2011), 185-233

21 Principio establecido por el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 (“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”), *Diario Oficial* 48096, 10 de julio de 2011, artículo 5.

22 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 147/60, de 21 de marzo de 2006.

23 Documento Conpes 3726 de 2013

plan, denominado inicialmente Plan Individual de Reparación Integral ha sido reemplazado por el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (Paari), incluyendo así no solo las medidas de reparación, sino también las de asistencia y ayuda humanitaria.

La necesidad de una reparación integral es compartida por las víctimas, quienes consideran que ésta no se limita, en ningún caso, a la entrega de bienes o dinero. En general, los asistentes a los grupos focales entienden la reparación como un medio para el restablecimiento de los derechos, la dignidad y la condición de ciudadanos, tanto de la víctima directa, como de sus familiares. La reparación produce expectativas de implementación de medidas que permitan reconstruir la vida a partir del real y efectivo goce de derechos, y la transformación positiva en los diferentes ámbitos impactados por las violaciones y el conflicto armado.

En un reciente estudio se ha reconocido que las medidas de reparación establecidas por este programa son las de mayor integralidad y amplitud del mundo, lo que es sin duda algo positivo²⁴. La reparación debe intentar responder a las diferentes dimensiones del daño sufrido por las víctimas, lo que exige una aproximación multidimensional, que no se limite solo a la entrega de una compensación monetaria. Un enfoque integral es muy importante en la medida en que las diferentes formas de reparación respondan a las dimensiones del daño, de acuerdo a las particularidades de cada contexto. No obstante, el desafío está en la capacidad real de cumplir tal promesa de integralidad, lo cual exige cuestionar si la amplitud de la política es consistente también con los recursos y las condiciones políticas e institucionales que permitan efectivamente ejecutar lo prometido.

Por otra parte, la ley define la reparación como resultado de un compromiso de solidaridad con las víctimas, no de un reconocimiento de responsabilidad del Estado. Esto lo hace al incluir bajo un mismo concepto las medidas de atención, asistencia y reparación, cuya finalidad común es la de “contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento”, explicitando que ellas “no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado” (artículo 9 de la Ley 1448 de 2011).

La confusión respecto de otros programas asistenciales que se fundaban explícitamente en la solidaridad está presente en forma permanente en el texto de la ley, así como en varios reglamentos, en particular al disponer que las ayudas humanitarias otorgadas por el Estado mediante pagos de una suma única de acuerdo con la Ley 418 de 1997, que comprende también el programa establecido mediante el Decreto 1290 de 2008, “constituyen indemnización por vía administrativa” (artículo 132, parágrafo 4o de la Ley 1448 de 2011).

En algunos de los casos, las víctimas de homicidio y desaparición forzada, tenidas en cuenta en el estudio, definen la reparación como un imposible. En un grupo focal se afirmó: “Yo creo que una muerte no se repara con nada, siempre queda la herida y el recuerdo. El maltrato y el dolor que nos han causado, pienso que no tiene reparación”²⁵. Esta opinión también fue dada en otro grupo focal, en el que se expresó “la verdad es que la reparación total es imposible, porque las vidas humanas no se van a recuperar”²⁶.

24 Harvard Kennedy School, Carr Center for Human Rights Policy, Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos. Evaluación Comparativa y Global (borrador 10/2 Harvard Kennedy School, Carr Center for Human Rights Policy, Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos. Evaluación Comparativa y Global (borrador 10/24/2014). 4/2014).

25 Grupo focal, Pasto, 10 de julio de 2013.

26 Grupo focal, Bucaramanga, 8 de julio de 2013.

Esta concepción problematiza el significado y alcance de la reparación para las víctimas y plantea un reto para las entidades responsables de materializar las medidas correspondientes. Desde su subjetividad es imposible que una política logre hacerlas sentirse reparadas. Aun así reducir la brecha entre las medidas de reparación contenidas en un programa de reparación y la sensación de satisfacción o de reconocimiento de las víctimas es posible, pero requiere de un esfuerzo de coherencia de los mensajes estatales, incluyendo el reconocimiento de la naturaleza de las violaciones como tales, así como también del reconocimiento sobre la insuficiencia de los esfuerzos, aun cuando sean significativos, para que puedan efectivamente ser reparadas²⁷. Exige también reconocer que cada paso en el proceso de reparación, y cada medida que se entrega, así como los discursos públicos en materia de verdad y justicia, son una oportunidad, que se puede aprovechar o desperdiciar, para reforzar el mensaje reparador²⁸.

Como parte de las expectativas de las víctimas está la necesidad de esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades, así como el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, asunto no contemplado en la Ley de Víctimas. Este reconocimiento sería una adecuada respuesta a la demanda de dignidad y ciudadanía de las víctimas, en tanto titulares de derechos, y permitiría superar el enfoque asistencial, que en ocasiones se traduce en un trato paternalista hacia ellas, según algunas víctimas entrevistadas. Además, permitiría avanzar en superar la confusión que hace la ley entre ayudas humanitarias, derechos sociales de satisfacción progresiva y reparación por violaciones de derechos humanos.

Para la definición de la reparación, la mayoría de las personas consultadas mencionan la importancia de las medidas de verdad y justicia como complemento a la indemnización. La verdad se convierte en un elemento esencial para la reparación de las víctimas de desaparición forzada, pues en la mayoría de casos no se conoce el paradero ni lo ocurrido con la víctima directa, lo que genera incertidumbre e impide elaborar el duelo. Asimismo, se otorga importancia al reconocimiento del acto como injusto: “Que reconozcan que hicieron una cosa injusta y [que] pidan perdón a su familia, a sus padres y hermanos”²⁹.

La implementación de una reparación centrada en la entrega de dinero puede ofender a las víctimas. En Bucaramanga, algunas víctimas mencionaron, a manera de protesta, una “objección de conciencia” frente a la indemnización. Las víctimas que asumen esta posición no solo están en desacuerdo con los procesos y el monto de la reparación por vía administrativa, sino que exigen efectividad en las medidas de justicia y verdad. La reparación para ellos va más allá y se concibe como un proceso por medio del cual se debe recuperar el buen nombre de la víctima directa y sus familiares: “Siempre dicen de los desaparecidos: ‘Ese muchacho, quien sabe qué haría’”³⁰. Sobre todo, se hace referencia a la estigmatización y señalamiento de la comunidad y las autoridades hacia las víctimas: “El señalamiento no es solo de la comunidad, sino de las autoridades y del Estado, de alcaldes y funcionarios”³¹. Sin embargo, mencionan que para esto es necesario tener en cuenta no solo la verdad del victimario, sino la verdad de las víctimas.

27 Brandon Hamber, *Narrowing the Micro and the Macro: Psychological perspective on reparations in societies in transition*, en Pablo de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press-ICTJ, Oxford, 2006).

28 Yael Danieli, *Massive Trauma and the Healing Role of Reparative Justice*, en Rianne Letscher, Roelof Haveman, Anne-Maria de Brouvier and Anthony Pemberton (eds.), *Victimological Approaches to International Crimes: Africa* (Intersentia, Cambridge, 2011).

29 Grupo focal con víctimas de homicidio y desaparición forzada, Granada, 3 de julio de 2013.

30 *Ibíd.*

31 *Ibíd.*

Las víctimas conciben su situación de vulnerabilidad, consecuencia del hecho violento, como temporal, la cual debe ser superada con el necesario concurso del Estado. La vulnerabilidad es leída no solo como consecuencia del hecho violento, sino como resultado de condiciones de abandono estructural del Estado. Desde esa idea, las medidas de reparación no son capaces, por sí solas, de transformar la situación existente. Es por esto que las víctimas relacionan el concepto de reparación con medidas de educación, salud, vivienda y generación de ingresos, porque consideran que la reparación tiene que ser congruente con la necesidad de la víctima. La definición que hace la ley sobre la reparación como integral es consistente con esta demanda, lo que es un primer paso importante, pero que debe traducirse en condiciones materiales efectivas de integralidad.

3. Proceso de reparación individual

La capacidad efectiva de cumplir con la promesa de reparación integral es esencial para el éxito de esta política. Para ellos se examina a continuación la eficacia del proceso de reparación a partir de cada uno de sus componentes. Ello implica tomar la “ruta” de reparación individual, observar cómo es ejecutada en la práctica y recoger las percepciones de funcionarios del nivel central y local, así como de las víctimas y de organizaciones de defensa de los derechos humanos.

3.1 Registro y la valoración de las solicitudes

A partir de la expedición de la Ley 1448, se inició el diseño e implementación del Registro Único de Víctimas (RUV), cuya finalidad es consolidar y unificar el registro de las víctimas por medio de una herramienta técnica que constituye la puerta de entrada para todo el proceso de reparaciones. Incluye las víctimas individuales, sujetos colectivos y tiene un componente especial étnico³². Gracias a este proceso, el país por primera vez dispone de una base unificada de víctimas de todo tipo de hechos, en proceso de consolidación y con una confiabilidad creciente.

Para que las víctimas sean incluidas deben presentar la declaración de los hechos ocurridos ante las oficinas regionales del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría, Personería Municipal) o en los Centros Regionales de Atención y Reparación (artículo 2, Ley 1448 de 2011). Como se explica en el sitio web de la Uariv³³, las víctimas deben presentarse en una de las oficinas mencionadas, donde un funcionario realiza una serie de preguntas con base en el formulario único de declaración (FUD). Este formulario una vez ha sido diligenciado, se envía a la sede nacional de la Uariv que tiene sesenta días hábiles para decidir si reconoce o no la condición de víctima de la persona que presentó la declaración, incluyéndola en el RUV.

Al comienzo de la implementación de la Ley de Víctimas los tiempos de valoración estaban entre seis y nueve meses. En el transcurso de 2013 y comienzos de 2014 los tiempos

³² Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas*, anexo del Documento Conpes 3726, 30 de mayo de 2012, 5-10.

³³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Valoración y registro*, [disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/98-valoracion-y-registro>] (consulta: 4 de octubre de 2013).

parecen haberse reducido, según la percepción de los funcionarios entrevistados. Sin embargo, el proceso de valoración es aún muy lento, superior al plazo legal de sesenta días hábiles, en lo que coinciden tanto víctimas como los funcionarios entrevistados. Los avances registrados en materia de intercambio de información entre entidades del Estado debieran permitir resolver muchas de estas dificultades.

Esto se debe en parte a que la Uariv ha tenido que asumir un rezago importante en la consolidación de registros preexistentes y la valoración de solicitudes en el marco de las leyes 387 y 418, y el Decreto 1290, responsabilidad de Acción Social en gobiernos anteriores, cuyo número ascendía a 302.508 solicitudes no resueltas³⁴.

Es decir, la implementación de la Ley 1448, en materia de reparación, se ha visto postergada debido a la escasa implementación de los programas anteriores. Además, la validación de los criterios de valoración por parte de la Uariv tardó cinco meses, y esto implicó “otro rezago significativo, correspondiente a 82.217 declaraciones recibidas por la Uariv hasta mayo de 2012”³⁵. Esto explica la demora experimentada en el proceso de valoración durante el primer año y medio de funcionamiento de la ley. Sin embargo, cabe reconocer que la Uariv realizó “esfuerzos importantes para disminuir el rezago en la valoración y adoptó mecanismos de contingencia que permitieron, a través de tres grupos de valoradores, ponerse al día con el volumen de las valoraciones pendientes”³⁶.

En su informe más reciente, los entes de control no dan por superado totalmente este rezago, pero explicitan que ha dejado de ser uno de los problemas principales del registro, centrándose en la notificación de resoluciones como problema más importante para abordar³⁷. Al 30 de junio de 2014 la Uariv había reconocido un total de 1.979.345 personas como víctimas, con 126.160 solicitudes pendientes de valoración, todas ellas correspondientes a solicitudes presentadas en los últimos dos años y medio³⁸.

La diferencia entre los tiempos reales y el plazo definido por la ley produce desprotección en las víctimas. Aquellas que en situación de emergencia recurren a albergues y a otras medidas de asistencia que otorgan los municipios, solo pueden acceder a las medidas de reparación y atención que otorga la Unidad, una vez sus solicitudes han sido valoradas. La demora implica prolongar una situación de emergencia que compromete recursos de los municipios y ocupa espacios limitados en albergues temporales por períodos más extensos a los que se debiera, lo que limita la capacidad de brindar atención de emergencia a otras víctimas³⁹. De otro lado, se afecta el derecho de las víctimas a no ser incorporados al servicio militar obligatorio, pues el aplazamiento concedido por la ley es por un máximo de sesenta días, lo que tarda la valoración⁴⁰.

Las situaciones anteriores impactan la percepción que tienen las víctimas acerca del proceso de reparación. En los grupos focales realizados con víctimas, un número significativo

34 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 70.

35 Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto de 2013, 89-90.

36 *Ibíd.*, 91.

37 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, *Primer informe al Congreso de la República*, 2013-2014, agosto de 2014, 80 y 361.

38 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 70.

39 Entrevista a Juan de Dios Tarazona, municipio de Bucaramanga, 19 de septiembre de 2013.

40 *Protocolo para la Exención a la Prestación del Servicio Militar*, junio 2013, 14.

de ellas manifestó sentir frustración y desconfianza, pues no tenían respuesta a pesar de haber presentado sus solicitudes desde hace varios años, antes de la aprobación de la Ley de Víctimas. En los grupos focales con víctimas a quienes ya se les había comunicado que sus solicitudes habían sido valoradas, reconocían el cambio en los tiempos de respuesta. Algunas habían presentado también sus solicitudes hace años y, en vista de no haber obtenido respuesta hicieron nuevas gestiones para acelerarlas (derechos de petición o tutelas) o bien las habían presentado de nuevo. Otras habían presentado solicitudes en el transcurso del año pasado. En estos casos las víctimas habían recibido una respuesta en periodos que variaban entre los tres y los seis meses, aún superiores a la obligación establecida en la ley, pero que representan un notable progreso en relación con la ausencia de respuesta que caracterizaba los procesos anteriores. Estas víctimas valoran la eficiencia del proceso.

No obstante la importancia del esfuerzo desplegado, se observan ciertas dificultades en el actual proceso de valoración y registro. Uno de estos reclamos efectuado por muchas víctimas se refiere a la exigencia de presentar, en repetidas ocasiones, un cúmulo de documentos que a veces es difícil conseguir. De acuerdo con la opinión manifestada por algunos funcionarios de direcciones territoriales, esto se debe a la centralización y a un deficiente sistema de custodia y búsqueda de los documentos enviados a Bogotá. Al respecto manifestaron que han tenido que solicitar de nuevo la documentación a las víctimas ante su extravío. Por esa razón, las víctimas se ven obligadas a presentar derechos de petición para exigir que les expliquen por qué solicitan una documentación que ya ha sido anexada. Esta exigencia, además de producir frustración, desconfianza y sensación de desamparo, implica gastos económicos y de tiempo.

En la valoración, se tiene en cuenta que la persona cumpla con los criterios que establece la ley para ser considerada como víctima. También se tienen en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos, las dinámicas, modos de operación de grupos armados ilegales y los patrones regionales del conflicto. Se explicita la presunción de buena fe del declarante y que cualquier duda es resuelta a favor de la víctima⁴¹.

Sin embargo, las víctimas consultadas para este estudio manifestaron que el principio de buena fe no es respetado por parte de los funcionarios. Las víctimas aseguran que los funcionarios les exigen que se pruebe, con soportes documentales, la condición de víctima para poder iniciar el proceso de reparación.

Según la Ley 1448, las víctimas que están incluidas en el RUV, mediante el formato único de declaración, tienen una caracterización más amplia. Sin embargo, la Uariv señala que es necesario llevar “en general toda información complementaria que pueda aportar datos adicionales sobre el daño sufrido por la víctima”⁴². Esto da más posibilidades de ser incluidos en el registro a quienes llevan pruebas.

La centralización del proceso agrava esta situación. Víctimas y funcionarios en las regiones reclaman que los funcionarios responsables de la valoración en Bogotá en muchas

41 Artículo 5. Contenido también en instrumentos internos de la Unidad. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el registro único de víctimas* (mayo de 2012) [disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/>] (consulta: 4 de octubre de 2013).

42 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Valoración y registro* [disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/98-valoracion-y-registro>] (consulta: 4 de octubre de 2013).

ocasiones desconocen el contexto. Esto se traduce en mayores exigencias en la presentación de documentos o en precisar hechos que son públicos o conocidos en el departamento por quienes tienen experiencia en la materia. La centralización de la valoración tiene como ventaja asegurar la uniformidad de criterios y garantizar un mayor control sobre la rigurosidad de éste. Sin embargo, ella debe ser complementada con los conocimientos locales de contexto.

Algunas de las víctimas mencionan incluso que no han recibido respuesta de la valoración o que sus casos han sido rechazados y no han sido incluidos en el RUV. En gran parte, los casos rechazados ocurrieron después de 2005 y corresponden principalmente a hechos victimizantes de presunta responsabilidad de las Bacrim⁴³. A partir de este Auto de la Corte Constitucional la Uariv ha revisado 29.691 decisiones de rechazo presentadas con anterioridad a ella y que se basaban en la caracterización de los agresores como “bandas criminales”, habiendo revocado las decisiones en 17.910 casos y confirmado el rechazo en 11.781⁴⁴.

Una vez valorada y aprobada la solicitud de reconocimiento como víctima, ella recibe una comunicación por correo informándole su inclusión en el registro. No todas las víctimas reciben el acto administrativo de inclusión (o no inclusión) en el registro de víctimas: el informe de los organismos de control indica que en 2013 solamente el 61,80% de las declaraciones valoradas habían sido notificadas:

La ausencia de notificaciones de las decisiones de inclusión en el RUV, ha generado una carga excesiva para los entes territoriales, que se han visto en la obligación legal de suministrar apoyo, en fase de emergencia, a las víctimas de manera indefinida. Esto ha agotado los rubros presupuestales previstos para ello, conminándolos a acudir a recursos de otros rubros⁴⁵.

La Uariv, a partir de septiembre de 2013, en respuesta a un Auto de la Corte Constitucional⁴⁶, ha publicado y actualizado en su página web los datos agregados de las víctimas incluidas en el RUV: con corte al 9 de enero de 2015 el total era de 7.028.776. El cuadro siguiente muestra los datos desagregados por hecho victimizante⁴⁷.

43 La Corte Constitucional mediante el auto 119/13 del 24 de junio de 2013 declaró que “la práctica de la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que consiste en no inscribir en el registro único de víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las Bacrim cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997, para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por tanto, es inconstitucional” [disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a119-13.htm>].

44 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 74.

45 Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto 2013, 93 y 141.

46 El Auto 119 de junio 24 de 2013 de la Corte Constitucional ordena a la directora de la Uariv en dos meses de proveer a resolver la “falta de información en materia de desplazamiento y mantener su página web actualizada con información pública completa y transparente sobre lugares, fechas y cifras de expulsión y recepción”.

47 Consultado [disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co>] (consulta: 9 de enero de 2015). Un número significativo de víctimas reporta haber sufrido más de un hecho victimizante, por lo que la suma de hechos reportados es superior al número de víctimas.

Cuadro. Hechos victimizantes por número de personas.

HECHO VICTIMIZANTE	PERSONAS
Abandono o despojo forzado de tierras	7.139
Acto terrorista	79.790
Amenaza	213.694
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	7.353
Desaparición forzada	152.455
Desplazamiento	6.044.151
Homicidio	931.720
Minas antipersonal	11.777
Perdida de bienes muebles o inmuebles	88.567
Secuestro	37.464
Tortura	9.227
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	7.722
Total víctimas registradas	7.028.776

El proceso de consolidación del RUV es heterogéneo, siendo menor la cobertura en zonas rurales y apartadas, de acuerdo con lo afirmado por funcionarios territoriales de la Uariv entrevistados. Al respecto no hay cifras globales, pero los funcionarios entrevistados afirmaron que en el momento de hacer las entrevistas, no hubo una difusión adecuada de la normatividad en algunas zonas rurales, de tal manera que cuando se realizan visitas constataron que muchas personas no sabían nada de la Ley de Víctimas, ni de sus derechos, por lo que ni siquiera habían iniciado sus procesos de registro⁴⁸. También mencionaron como causa de la ausencia de denuncia, el miedo que las víctimas tienen frente al hecho de que muchos victimarios viven todavía en los municipios.

Las visitas de la Uariv a los municipios ha sido una de las formas para enfrentar esta dificultad en los departamentos. Según ellos, después del proceso de acompañamiento en los municipios lejanos, se incrementó el número de víctimas que prestaron declaración por primera vez. Por su parte, los organismos de control han destacado la “necesidad de incorporar una mayor cobertura de divulgación de las medidas de reparación que abarque medios masivos de comunicación como la radio, especialmente la radio comunitaria”⁴⁹.

Sin embargo, allí donde se evidencia la presencia de victimarios hay personas que deciden ir a declarar a otros municipios. En las entrevistas con víctimas y organismos de defensa de los derechos humanos en Santander se denunció que en algunos municipios funcionarios de las Personerías se niegan a tomar la declaración, sin preocuparse por preguntarle a la víctima la razón por la cual declara en otro municipio. La Uariv no tiene la capacidad de controlar estos, sobre todo en los municipios alejados.

48 Entrevista con el Equipo de Reparaciones de la Dirección Territorial de la Uariv en Santander, Bucaramanga, 9 de julio de 2013.

49 Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto de 2013, 473.

Tramitadores

Debido a la ineficiencia y lentitud de los procesos de atención humanitaria, registro, valoración y pago de la indemnización, algunas personas ofrecen servicios para acelerar las gestiones y obtener beneficios, cobrando por ello. Las víctimas acceden a los servicios de los intermediarios porque, necesitan urgentemente el dinero de la indemnización o de la atención humanitaria, debido a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en que se encuentran.

La ley explícitamente advierte que el trámite para diligenciar y cobrar el dinero de la atención humanitaria o la indemnización es completamente gratuito⁵⁰. Sin embargo, debido a la demora e incertidumbre en la respuesta estatal, en muchos de los casos, las víctimas acceden a un intermediario que supuestamente garantiza una respuesta más efectiva. En ciertas zonas los tramitadores cobran por los formularios y las inscripciones.

Un gran número de las víctimas consultadas afirma que ha tenido que instaurar una acción de tutela o un derecho de petición para acelerar la respuesta del Estado a sus solicitudes de reparación. El tramitador ofrece diligenciar y tramitar la demanda y cobra a las víctimas por el servicio. Asimismo, éste promete acelerar la gestión asegurando que tiene contactos dentro de las instituciones del Estado.

Las víctimas consultadas mencionaron que en algunos casos los intermediarios, a cambio del “servicio”, exigen la firma de un pagaré en blanco el cual es cobrado por el tramitador luego de que se paga la indemnización. En otros casos, afirmaron que estos cobran un porcentaje de la indemnización, aproximadamente del 10%.

En Medellín y Bucaramanga algunas víctimas expresaron conocer casos de otras personas a quienes les robaron el dinero de la indemnización a la salida del Banco Agrario o incluso dentro de éste.

En una entrevista con la Defensoría del Pueblo en Medellín, se manifiesta la creciente preocupación por los tramitadores y su relación con funcionarios de las instituciones estatales e inclusive con bandas criminales. Sobre todo se hace referencia a la necesidad de implementar medidas de seguridad para las víctimas que cobran su indemnización en el Banco Agrario y estrategias de sensibilización a funcionarios y víctimas, para evitar este tipo de prácticas.

Por último, la presentación de tutelas redefine el orden de prioridades, de tal manera que se produce un efecto perverso: quien no presenta una tutela no tiene prioridad, lo que tiende a favorecer la labor de los tramitadores.

Con el objetivo de prevenir la acción de los tramitadores, la Uariv asigna citas a las víctimas por medio de un chat o un call center, para que las personas puedan consultar acerca de sus procesos. Si una víctima se presenta sin una cita previa, por lo general no es atendida. La única forma de evitar que las víctimas contacten a los tramitadores o intermediarios es hacer más eficientes y directas las medidas de atención humanitaria y reparación. Asimismo, es necesario disminuir los tiempos de espera en consideración de las necesidades inmediatas de las víctimas.

⁵⁰ En la Ley de Víctimas se mencionan varias veces que los trámites con relación a la ayuda humanitaria, el registro y la reparación son gratuitos.

3.2 Elaboración del Plan Integral de Reparación Individual

La inclusión en el registro no implica que la víctima pueda recibir reparación de forma inmediata. La comunicación indica que ella recibirá las medidas de reparación que contempla la ley cuando exista disponibilidad presupuestaria. Ello en virtud de la definición que hace la ley sobre la implementación de la reparación en un lapso de diez años. Esto implica postergar el cumplimiento de una obligación reconocida, agregando tiempos de espera para víctimas que ya llevan años esperando, en lugar de buscar fórmulas de financiamiento que aseguren la entrega de reparación una vez reconocida la calidad de víctima.

No están claros los criterios que emplea la Uariv para determinar cuáles de las víctimas valoradas pueden recibir reparación y en qué momento, por lo que la víctima es obligada a esperar un tiempo indeterminado. Aquellas que han consultado sobre cuándo podrían recibir la reparación se les dice que se las llamará, dejándolas en la incertidumbre. Al no haber disponibilidad presupuestaria para la indemnización, la víctima no entra en la ruta de reparación, por lo que tampoco puede acceder a las demás medidas de reparación.

Una vez que la Uariv comprueba la disponibilidad presupuestaria para iniciar el proceso de reparación se comunica, usualmente por teléfono, con la víctima. La Uariv elaboró un protocolo de comunicación inicial que parte del momento en que los encargados de registro en el ámbito nacional envían la información de las víctimas que van a recibir la indemnización a las direcciones territoriales. Las víctimas de estos listados son distribuidas entre los *enlaces de reparación*, quienes son los encargados de realizar las entrevistas para la elaboración del Plan Individual de Reparación Integral o del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral⁵¹ y para el seguimiento y monitoreo posterior de las víctimas asignadas.

Estos enlaces de reparación son una figura clave en el proceso de implementación. Se trata de profesionales (abogados, psicólogos o asistentes sociales, en su mayoría), capacitados para acoger y escuchar a las víctimas; orientarlas en su proceso de definición del plan individual de reparación, y hacer seguimiento de la implementación. En muchas ocasiones ellos constituyen la cara amable y personalizada de la política, un elemento esencial para dotar de significado dignificador a un esfuerzo que consiste no sólo en la entrega de bienes y servicios, sino en el reconocimiento del daño infligido y el compromiso del Estado. Sin embargo, la gran demanda que ellos reciben ha afectado la posibilidad efectiva de cumplir a cabalidad este importante objetivo, particularmente en materia de seguimiento.

La Uariv informó que en mayo de 2013 estaban en operación 66 puntos de atención y orientación en el territorio nacional, con 300 profesionales en calidad de enlaces de reparación⁵², figura que ab initio, constituye un importante esfuerzo por mejorar y personalizar la atención a las víctimas. Sin embargo, las muy elevadas metas asignadas a cada enlace (180 víctimas por mes) hacen que la elaboración del Paari pueda constituirse en una mera

⁵¹ Hasta mayo de 2013 se utilizaba un módulo llamado Plan Integral de Reparación Individual (PIRI), separado del módulo de atención (Paari). En julio-agosto de 2013 se ha unificado el módulo en el Paari, ahora los enlaces de reparación tienen acceso en el sistema a las preguntas relativas a la reparación dentro del mismo formato digital. Esto, aunque puede ser útil al fin de consolidar algunos datos en común con la información recibida por los enlaces de reparación, termina siendo otro motivo de confusión entre la reparación con la asistencia, y dificulta el análisis de datos relativos solamente a la reparación.

⁵² Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto de 2013, 485. No existe información desagregada más reciente sobre el número de enlaces de reparación, pero el personal profesional de terreno se ha incrementado en 20% entre junio de 2013 y 2014 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, *Primer informe al Congreso de la República*, 2013-2014, agosto de 2014, 58.

formalidad. Cada entidad territorial se encarga de las víctimas asignadas a cada enlace, según la distribución mensual que llega desde Bogotá. Se ha constatado que en la segunda parte del año la carga aumenta, tal como se pudo ver entre julio y diciembre de 2012. En Bucaramanga, por ejemplo, llegó a 90 víctimas por enlace⁵³ y hasta 180 en Medellín⁵⁴. El mismo fenómeno se observó en la segunda mitad de 2013⁵⁵ y de 2014, lo que hizo posible alcanzar elevadas cifras de entrega de indemnizaciones en dichos periodos.

Antes de la llamada, los enlaces verifican la información para comprobar que no haya errores (por ejemplo, un nombre mal escrito que no dejaría cobrar la indemnización). En la metodología de la Escuela de Reparación se menciona el momento de la llamada como el contacto con la víctima, quien ha realizado una solicitud de indemnización, con todo el dolor, la inseguridad y la incomodidad que este trámite le pudo ocasionar. La llamada puede acentuar las dudas y miedos por parte de la víctima, por lo que es necesario transmitir la información con la mayor claridad posible, en tono pausado y muy suave en el trato⁵⁶. El momento en que se brinda la información inicial es esencial, porque como menciona el informe de los organismos de control, las víctimas no tienen un conocimiento previo sobre las rutas de acceso a la reparación integral: solo el 15% de las víctimas indagadas respondió que las conocían, de las cuales el 8% manifestó que no sabía cómo solicitar las medidas⁵⁷.

Cuando la víctima llega a los puntos de atención en la fecha indicada por el enlace de reparación, inicia el proceso de elaboración del Módulo de Reparación del Paari. Antes de la entrevista, se presenta un video –que según la Uariv es un momento necesario y obligatorio–, en el cual se explica la Ley de Víctimas, las medidas de reparación integral y la ruta individual⁵⁸. Algunas de las personas entrevistadas han encontrado este video informativo y útil. Incluso han expresado que habría sido conveniente para ellas ver este video antes, pues les habría permitido estar mejor preparadas en el momento de elaborar sus planes individuales de reparación.

Luego, se pide información general de las personas: datos de identificación, nivel educativo, vivienda, situación socioeconómica. Con estas preguntas se pretende efectuar un segundo control sobre la información personal de la víctima, dadas las deficiencias o las inexactitudes de la información del registro⁵⁹. Algunas víctimas expresaron malestar por esta reiteración de preguntas y verificación de información.

En la segunda parte de la entrevista hay preguntas que van desde aspectos personales y familiares, hasta la determinación de cuál es la afectación por el hecho victimizante. Esas

53 Entrevista con el Equipo de Reparaciones de la Dirección Territorial de la Uariv en Santander, Bucaramanga, 9 de julio de 2013.

54 Entrevista con el Equipo de Reparaciones de la Dirección Territorial de la Uariv en Antioquia, Medellín, 9 de julio de 2013.

55 Entrevista a funcionarios de la Uariv en Bucaramanga, 16 de septiembre de 2013.

56 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariva), 11 *tips* importantes para implementar de forma adecuada la ruta de reparación, documento interno de la estrategia de la Escuela de Reparación de la Uariv, 4-5.

57 Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto de 2013, 470.

58 Uariv, 11 *tips*, 6-7.

59 Esto responde a las dificultades que se han detectado en el momento de la entrega de la indemnización. Ello es reconocido en el informe del Gobierno nacional, cuando se indica que: “Las solicitudes presentadas a través del FUD no cuentan con la información y documentación requerida para la identificación de los destinatarios de la medida de indemnización”. Gobierno de Colombia, *Informe al Congreso* (agosto 2013), 124. Además, el informe del Ministerio Público al respecto advierte que: “El formato es un instrumento complejo y le solicita información a las víctimas que trasciende la establecida en el Decreto 4800 de 2011, lo que contribuye a su revictimización; el formulario contiene definiciones jurídicamente inexactas; las definiciones de las conductas victimizantes son imprecisas y no se ajustan a la realidad (...) se rediseñó el FUD acogiendo las observaciones planteadas por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y Fenalper (...) su implementación está sujeta al desarrollo de un aplicativo. Organismos de control”, *Segundo informe seguimiento*, agosto 2013, 103-104.

preguntas están incluidas en un modelo de entrevista preparado por la coordinadora del Enfoque Psicosocial de la Uariv. Los enlaces conducen su actuar mediante un protocolo⁶⁰ y se ha comenzado a capacitar los enlaces de reparación en “acción sin daño”⁶¹. En seguida se les pregunta directamente a las víctimas si quieren recibir atención psicosocial. Como afirman algunos enlaces entrevistados, hay víctimas que inicialmente se niegan, pero luego hay un espacio para que el funcionario, a la pregunta “¿usted, considera que la víctima requiere atención psicosocial?”, pueda identificar personas que requieren de esta medida⁶².

Terminada esta parte, a las víctimas se les explica el contenido de cada una de las medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La Uariv sostiene que, para evitar producir falsas expectativas, los enlaces de reparación deben

Manifiestar con franqueza que la ruta se está implementando en forma progresiva y por eso para las solicitudes que aún no se tenga respuesta, es necesario poner en lista a la persona y decirle que en ese tema no se ha avanzado, pero que cuando la gestión de la oferta avance, se las contactará para informarle⁶³.

Algunos enlaces entrevistados mencionaron que durante la elaboración del Paari explican que la oferta depende de lo que el municipio ofrece, aclarando que la Uariv como tal no es la instancia que la brinda. Esto puede producir una dificultad, pues luego de la presentación de un video en el que se explica toda la oferta, los funcionarios se ven obligados a especificar cuáles de ellas están disponibles y cuales aún no. Algunos funcionarios manifestaron un claro malestar frente a esta incongruencia y otros indicaron que incluso prefieren no mostrar dicho video.

La última parte del Paari se refiere al uso que la víctima piensa darle a la indemnización, a quien se le pregunta si quiere participar en el programa de acompañamiento a la inversión. Para finalizar, se le informa sobre el procedimiento para retirar el cheque con el monto de la indemnización. La Uariv ha definido que la entrega se hace, más o menos, al cabo de dos meses. Este tiempo es el requerido para realizar las gestiones administrativas para el pago. No obstante, como se ha observado y ha sido referido por funcionarios territoriales, normalmente este plazo se amplía a tres o cuatro meses.

Definido el Paari, los enlaces de reparación deben hacer un seguimiento periódico a las víctimas. Sin embargo, este seguimiento se hace cada vez más difícil dado el elevado número de víctimas asignadas a cada uno. El incremento de indemnizaciones entregadas dificulta mantener el enfoque personalizado que implican estos planes y más aún la capacidad de hacer seguimiento a ellos. Además, por falta de recursos institucionales, según los enlaces, este seguimiento tienen que hacerlo con recursos propios.

En todo caso, las víctimas consultadas describen el trato de los enlaces de reparación como amable y humano. Además, afirman que durante la entrevista se sienten reconocidas y

60 Uariv, 11 tips, 9.

61 “El enfoque psicosocial de la acción sin daño se traducirá operativamente en la incorporación de los elementos que busquen no generar lesiones y cuidar de las condiciones emocionales de las víctimas en cada uno de los procesos desarrollados desde las entidades”, *Jornada de formación a funcionarios sobre acción sin daño* [disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/component/content/article/79-noticias/278-jornada-de-formacion-a-funcionarios-sobre-accion-sin-dano>] (consulta: 4 de octubre de 2013).

62 Entrevista con el Equipo de Reparaciones de la Dirección Territorial de la Uariv en Santander, Bucaramanga, 9 de julio de 2013.

63 Uariv, 11 tips, 11.

escuchadas. Sin embargo, mencionan que después de la entrevista no es fácil contactar al enlace de reparación. En muchos casos, se desconoce el papel del enlace de reparación y la obligación de éste de dar seguimiento personalizado a cada uno de los casos.

En general describen la elaboración del Paari como una serie de promesas que no se cumplen, considerando que casi ninguno de los servicios ofrecidos en la entrevista se materializa posteriormente. Una afirmación que en forma constante se repitió durante los grupos focales fue: “Pero hasta el momento no nos han llamado”.

Por último, las víctimas más enteradas del proceso afirman que los enlaces son una “buena idea”, pero que por lo general, el contacto con la Uariv se inicia por la diligencia de la víctima y no por la del funcionario. En cuanto a la caracterización psicosocial, se menciona que puede ser muy dolorosa. Algunas víctimas manifiestan que para este momento de la entrevista, debería estar presente un psicólogo.

A mediados de 2014 se introdujo otra forma adicional de postergación de la recepción de la reparación⁶⁴. Mediante ésta, las víctimas de desplazamiento forzado no pueden recibir reparación mientras se encuentren en situación de extrema pobreza (incapacidad de suplir sus carencias en materia de subsistencia mínima) o no se hayan reubicado o retornado por razones diferentes a las condiciones de seguridad. El Decreto se refiere a la priorización y la intención de avanzar en la implementación de la reparación, además de superar el estado de cosas inconstitucional en el que permanece la población víctima de desplazamiento forzado, pero la norma no indica necesariamente cómo se incrementan los esfuerzos en esa línea.

Su efecto práctico es postergar la obligación de la Uariv en la entrega de indemnizaciones mientras otros organismos del Estado no cumplan con las obligaciones que permitirían superar ese estado de cosas inconstitucional. Desde el punto de vista de las víctimas, su obligación pura y simple de cobro inmediato frente a un organismo del Estado (Uariv) se ve transformada en una obligación sujeta a la condición de que otros organismos del Estado cumplan con otras obligaciones que tienen respecto de ellas. Si bien es necesario distinguir con mayor claridad entre la obligación de reparar y la de prestar ayuda humanitaria, la condición de pobreza masiva que afecta a la población desplazada y la ineffectividad del Gobierno de mejorar sustancialmente dichas condiciones -después de 10 años de diferentes esfuerzos- difícilmente se superará mediante una postergación de su derecho a recibir la reparación.

Parece difícil también que los esfuerzos de ayuda humanitaria, que descansan en un enfoque asistencialista de entrega periódica de ciertos bienes, sean suficientes si no hay una política seria de superación de las condiciones de pobreza. Las cifras entregadas en materia de reducción de la pobreza de la población víctima de desplazamiento forzado a fines de 2014 hacen difícil pensar que ellas son resultado de la política de asistencia humanitaria, sino más bien del crecimiento económico experimentado en los últimos años⁶⁵.

64 Decreto 1377 de 2014.

65 La encuesta 2014 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) indicaría (de acuerdo a una nota periodística) que la extrema pobreza en la población desplazada se ha reducido entre 2011 y 2014 de 74% a 33%, y la pobreza general de 97% a 63% (El Espectador, 16 de diciembre de 2014). Las reducciones son importantes, pero las tasas de pobreza iniciales son también abismales. La tasa de crecimiento de 4,9% de la economía Colombiana en el último trienio y la reducción de la pobreza extrema de 13,5% a 8,4%, y de la pobreza en general de 39% a 29,3% explicaría mejor esta situación (Portafolio.co, 15 de septiembre de 2014). Aun así, al comparar los niveles de pobreza de la población desplazada con los índices de pobreza nacionales se constata cuan desmejorada aún es la situación de los desplazados.

El esfuerzo de focalizar la asistencia humanitaria sólo a aquellos que están en situación de extrema vulnerabilidad que se intenta mediante una nueva norma⁶⁶ es sin duda una medida de sana política pública. Sin embargo, la condición de muchos desplazados de no poder gozar de sus derechos sociales y económicos no serán superados por un cambio normativo, ni aún por una mejor focalización de ciertas ayudas extraordinarias, sino mediante políticas públicas más decisivas en materia de desarrollo económico y social, enfocadas a la superación de la pobreza de esta población. Más aún, la laxitud de los criterios para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad establecidos en este Decreto, enfocado en la determinación de si un grupo familiar debe continuar recibiendo ayuda humanitaria, no puede ser confundido con la superación del estado de cosas inconstitucional de la población víctima de desplazamiento forzoso, que aún vive en condiciones de violación de dichos derechos, materia, por lo demás, que no puede ser definida mediante un Decreto del Ejecutivo⁶⁷.

3.3 Programa de acompañamiento para la inversión

Este programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de la indemnización, consagrado en el artículo 134 de la Ley de Víctimas, se implementa una vez éstas hayan señalado voluntariamente que requieren esta medida.

El programa tiene cuatro líneas de inversión: educación técnica, tecnológica o profesional; adquisición y mejoramiento de vivienda; proyectos productivos; y adquisición de inmuebles rurales. Hay dos ejes principales: de asesoría y de acompañamiento mediante la gestión de la oferta.

Con respecto a la asesoría, se están desarrollando cursos de “educación financiera”, bajo los lineamientos del Banco de las Oportunidades. Dichos talleres duran cuatro horas y se desarrollan a través de tres módulos: (a) proyecto de vida; (b) ahorro y presupuesto; y (c) medidas de contingencias para crisis o sobre seguros⁶⁸.

Según la guía de la Uariv, los talleres deben desarrollarse en los meses entre la entrevista del Paari y la entrega de la indemnización, pero la encargada del programa afirma que para ahorrar un viaje a las víctimas, se decidió que al final de los talleres de educación financiera se haría la entrega de la indemnización⁶⁹.

El equipo de acompañamiento a la inversión de la Uariv elaboró un Proyecto de Voluntariado de las Víctimas, financiado por el Banco de Oportunidades. Según el informe del Gobierno nacional, con corte a junio de 2014, en el momento de realizar el Paari, 1111 víctimas han sido capacitadas para asistir a otras víctimas o a sus comunidades en educación financiera como parte de un voluntariado⁷⁰. El objetivo final de este programa es “contribuir al empoderamiento de las víctimas para que ellas sean partícipes de su propio proceso de desarrollo y el de su comunidad”⁷¹.

66 Decreto 2596 de 2014.

67 No es posible hacer en este estudio un análisis detallado de los esfuerzos por superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad que afectan a la población desplazada, y sus intersecciones con las condiciones de pobreza generales del país, por un lado, y con la política de reparación, por el otro.

68 Entrevista con Paula Vinchery, encargada del Programa de Inversión Adecuada de los Recursos de la Uariv, Bogotá, 20 de septiembre de 2013.

69 Entrevista con Paula Vinchery 20 de septiembre de 2013.

70 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 160.

71 Uariv, Informe de gestión, 2012, 26.

El segundo eje del programa sobre el acompañamiento a través de la gestión de la oferta, se desarrolla para facilitar el acceso de las víctimas a las cuatros línea de inversión. Como destaca en su propio informe el Gobierno nacional:

Una de las principales dificultades para la ejecución del programa de acompañamiento ha sido generar oportunidades reales de inversión, mediante ampliación y flexibilización de la oferta, debido a que los esquemas institucionales y los programas ofrecidos por las diferentes entidades del Snariv no resultan de fácil modificación o adaptación a las características particulares de las víctimas inversionistas (...). Debe apuntarse a que existen ciertas alianzas u oportunidades de inversión, cuya materialización resulta indispensable para la buena ejecución del programa de acompañamiento⁷².

En sus informes, la Uariv y los organismos de control se refieren a las estrategias de acompañamiento, como a los programas emanados de la Uariv frente a la falta de compromiso de otras instituciones.

A junio de 2014, cerca de 97.490 víctimas habían recibido orientación en temas de inversión de su indemnización, lo que equivale a 45% de aquellas a las que se ha formulado el Paari⁷³. Este es un número significativo de personas que demuestra la magnitud del esfuerzo realizado. No obstante, no existe información pública sobre la evaluación que hacen de su utilidad. Las víctimas entrevistadas que recibieron la indemnización no conocen el programa de acompañamiento a la inversión. Las personas que efectivamente accedieron al taller de educación financiera lo perciben positivamente y lo describen como útil. Algunas mencionan la necesidad de propiciar espacios de contacto con los funcionarios, con el objetivo de acceder a más información acerca de sus procesos de reparación y de la oferta disponible en esta materia⁷⁴. No existiendo una evaluación del impacto de este programa, no es posible determinar en qué medida el esfuerzo que se hace para su ejecución se justifica.

3.4 Medidas de asistencia o priorización de servicios sociales

La Ley contempla una serie de medidas, algunas de las cuales califican como de asistencia, que serían complementarias a la reparación, o a las que les asigna un eventual efecto reparador (Ley 1448, artículo 25, parágrafo 1, y otras que las rotula explícitamente como reparación, al integrarlas en el Título IV de la ley. Las medidas de asistencia descritas por la ley se refieren a educación (Ley 1448, artículo 51) y salud (Ley 1448, artículos 52 a 59). En el título referido a reparación a las víctimas se incluye, además de restitución de tierras, que constituye un programa diferente, restitución de vivienda (Ley 1448, artículo 123 a 127), asistencia crediticia (Ley 1448, artículo 128 y 129), capacitación y planes de empleo (Ley 1448, artículo 130) y acceso preferencial a la carrera administrativa (Ley 1448, artículo 131).

Estas medidas constituyen parte de la oferta de reparación que se hace a las víctimas en los Paari. De acuerdo con la situación de cada víctima, se explica el contenido de la oferta en cada uno de los componentes.

72 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 133

73 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 159.

74 Grupo focal con víctimas de homicidio y desaparición forzada, Bogotá, 16 de septiembre de 2013. Entrevista a víctima, Bucaramanga, 18 de septiembre de 2013.

Sin embargo, esta oferta no es suficiente para responder a las necesidades de las víctimas. Como menciona el informe de la Comisión de Seguimiento del Ministerio Público

Tanto en las instituciones del nivel nacional como en el regional, aún persisten limitaciones de acceso por parte de las víctimas a las medidas de reparación, dado que aunque hay rutas definidas –especialmente en algunas entidades del orden nacional– no se cuenta con protocolos, o estos están en etapa de diseño⁷⁵.

Durante las entrevistas para el Paari a las que tuvo acceso el equipo investigador, se constató que, en algunos casos, los enlaces no tienen respuesta a preguntas formuladas por la víctima, pues no existe certeza sobre cuándo la oferta se pueda materializar. Se dice que llamarán y dejan a la persona a la espera. Esto fue corroborado por varios de los participantes en los grupos focales, quienes señalaron no haber recibido esas llamadas en las que se les ofrecerían medidas concretas luego de haberse elaborado sus planes individuales de reparación. Es decir, la Uariv queda como intermediaria de una oferta institucional en la que su incidencia es limitada, lo que puede afectar la confianza de las víctimas.

La Uariv ha tratado de cubrir este déficit de las instituciones del Snariv al señalar en el documento que se entrega a las víctimas, una vez finalizado el diligenciamiento del Paari, que “las medidas de reparación que corresponden a otras entidades distintas a la Unidad y que aparecen en este documento informativo, no comprometen la responsabilidad de la Unidad”⁷⁶.

Esta clarificación de responsabilidad entre organismos del Estado obligados por ley a implementar una política en forma conjunta indica los serios problemas de coordinación existentes para la implementación de la misma.

Educación

Las medidas de educación son de alta demanda por parte de las víctimas, quienes las consideran como un elemento transformador de las desigualdades sociales y del impacto empobrecedor y excluyente de las violaciones y una clara manifestación de oportunidades perdidas. También le atribuyen la capacidad de generar oportunidades de cambio, que faciliten la promoción social de ellas y de sus familiares. Sin embargo, la forma como ellas son definidas por la Ley 1448 es ambigua. Algunas de ellas son calificadas como medidas de atención y aquellas que son definidas como reparación no garantizan el acceso a todas las víctimas.

Dicha ley dispone de medidas de asistencia y atención para facilitar el acceso a la educación primaria y secundaria a niños en edad escolar. Además, establece medidas limitadas para la educación de adultos, la nivelación de estudios o el acceso a la educación superior, y otorga prioridad y facilidad para los programas de formación y capacitación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Ley 1448, artículo 130). También dispone que las entidades de educación superior establecerán procesos de selección, admisión y matrícula accesibles a las víctimas, pero no establece incentivos, facilidades o mecanismos que aseguren la suficiencia de dichos procesos, ni aun respecto de entidades que reciben financiamiento público. Finalmente, ordena

⁷⁵ Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto de 2013, 468-469.

⁷⁶ “Documento de certificación de la formulación del plan individual para la reparación integral, con participación de la víctima”.

al Ministerio de Educación incluir a las víctimas en programas especiales de acceso a crédito y subsidios, pero sin garantizarlos (Ley 1448, artículo 51 y Decreto 4800, artículos 95 y 96).

Dado que los niveles de preescolar básico y medio están garantizados en su acceso y gratuidad para toda la población colombiana, no es preciso referirse a ellos como medidas de reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos. No obstante, llama la atención que los 6,7 billones de pesos (aproximadamente 3585 millones de dólares) destinados a educación durante los diez años de implementación de la ley se refieren a asegurar la cobertura de educación en estos niveles, incluyendo los programas de recuperación de estudios primarios y secundarios, pero no incluyendo la educación superior⁷⁷.

La Uariv informa sobre la cobertura de educación de niños y jóvenes en edad escolar registradas como víctimas⁷⁸. Sin embargo, para poder evaluar el real impacto de los esfuerzos por garantizar derechos sociales mínimos a la población víctima sería necesario contar con información sobre el porcentaje de la población víctima en edad escolar que no está asistiendo a la escuela, y si ese porcentaje es diferente de la población no víctima.

El informe también destaca esfuerzos focalizados hacia la población víctima indígena, los que son destacables, pero que requerirían ser contrastados con los niveles efectivos de cobertura educacional en esas comunidades para poder evaluar el impacto, tratándose de derechos constitucionalmente garantizados⁷⁹. Más allá de responder a obligaciones preexistentes sí son destacables los esfuerzos en la implementación de programas de alfabetización a víctimas adultas, que desde 2010 ha cubierto a un promedio superior a 30.000 víctimas al año⁸⁰.

En cuanto a la educación superior, la Ley 1448 establece una disposición general que no es mucho más que una solicitud a todas las entidades, públicas y privadas, para facilitar el acceso a las víctimas a sus programas en el marco de su autonomía. Es una norma de escasa aplicación práctica, pues no ofrece mecanismos concretos para hacer posible que las víctimas accedan a los referidos programas educativos. Puede decirse que no es propiamente una norma que crea un derecho o impone obligaciones y ante esto las instituciones educativas no han respondido a esta solicitud de la ley, de manera significativa en términos de volumen y cobertura.

Se han implementado una serie de medidas en educación técnica y superior, incluyendo convenios con universidades para rebaja de costos, y cursos que ofrecen diferentes entidades públicas y privadas. Sin embargo, la cobertura es muy limitada si se compara con la demanda.

Una de las medidas concretas en educación superior de mayor potencial es el Fondo de Educación Superior del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)⁸¹, que ha sido implementado a partir de un convenio de cooperación

77 Documento Conpes 3712 de 2011, 24.

78 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 99.

79 *Ibíd.*, 100-101.

80 *Ibíd.*, 101-102.

81 Icetex, "Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado" [disponible en: <https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/Portals/0/Documentos/Fondos/FondovictimasConv20132.pdf>] (consulta: 4 de octubre de 2013).

entre el Ministerio de Educación, el Icetex y la Uariv, suscrito en junio de 2013. Se trata de un crédito, abierto a todas las víctimas, entregado por semestre, que se convierte en beca si el beneficiario logra graduarse y si participa en el programa de voluntariado para víctimas de la Uariv. En la primera convocatoria (junio de 2013) se presentaron 6882 jóvenes víctimas y con los recursos a disposición se asignaron solamente 897 becas⁸².

Dicha convocatoria fue difundida por muy poco tiempo⁸³ y no se tuvo el tiempo necesario para informar a los que habían mencionado en el Paari su intención de acceder a educación universitaria. Aun así, la cantidad de postulados fue muy alta y eso indica un grave límite en la oferta real. Otras dos convocatorias han sido realizadas, habiéndose recibido más de 20.000 postulaciones entre ambas, y en la actualidad 2042 créditos condonables permiten a víctimas continuar sus estudios en educación superior⁸⁴.

Las víctimas señalan que no existe suficiente claridad sobre el alcance de las medidas que se están ofreciendo en este campo, así como las dificultades para acceder a los programas de Icetex, principalmente por los pocos cupos que se disponen. Hacen un llamado de urgencia para que se tenga en cuenta que esta clase de medidas son eficaces en la medida en que se apliquen de manera oportuna en la vida de la víctima.

Una de las solicitudes que frecuentemente manifestaron las víctimas consultadas fue abrir la posibilidad de transferir a sus hijos el derecho de acceder a este fondo⁸⁵. En la Uariv señalan que se está trabajando con el objetivo de permitir el cambio de beneficiario. Sin embargo, dada la reducida cantidad de créditos condonables efectivamente otorgados, en comparación a la demanda y al número de víctimas, abrir la oportunidad para traspasar esta medida a hijos sin ampliar en forma significativa los recursos destinados a ella no produciría resultados tangibles.

El otro tipo de oferta en educación, que la Uariv propone a las víctimas en el momento del Paari, es la que dispone la Ley 1448 respecto de los programas que ofrece el SENA⁸⁶. No obstante, las disposiciones de esta ley no garantizan este derecho, sino que ordenan que esta entidad priorice, facilite y garantice cupos a víctimas. Un compromiso de priorización que no va acompañado de recursos adicionales que permita ampliar cupos no garantiza efectividad, sino, a lo sumo, que los cupos de las víctimas serán descontados de la disponibilidad de servicios hacia el resto de la población, también en condiciones de necesidad. No está claro cómo se compatibiliza el mandato legal de garantizar el acceso, con la limitación que impone la ley a que se haga con los cupos habilitados o que se habilitaren.

Los programas del SENA incluyen formación formal y no formal. La educación no formal, que puede durar de pocos meses a un año, tiene una alta demanda por parte de las víctimas

82 Entrevista con Jean-Pierre Meziat, encargado de educación del "Programa para la inversión adecuada de los recursos" de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

83 El convenio fue dado a conocer por la Uariv el 25 de junio de 2013. De acuerdo con la página web de la Uariv el plazo para presentar postulaciones para el segundo semestre de 2013 vencía el 8 de julio de 2013, o sea, doce días corridos. [Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/769-mas-de-33-mil-millones-se-entregaran-a-victimas-para-financiar-programas-de-educacion-superior>].

84 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 162.

85 Existe un precedente de esta facultad de traspasar una medida de reparación en educación a hijos nietos de víctimas de prisión política y tortura en la Ley 20.405 de Chile (artículo 6 transitorio).

86 La ley menciona en dos artículos diferentes esta obligación, 51 inciso final y 130 inciso primero. No queda claro si se trata de una redundancia o de disposiciones que se complementan.

y una gran diversidad en los cursos propuestos. Estos cursos, de amplia cobertura, tienen un potencial importante para entregar herramientas útiles a las víctimas por su perfil educacional y socioeconómico, así como sus múltiples obligaciones y necesidades.

La formación formal dura dos o tres años y se divide en técnica, tecnológica y profesional. Hay cuatro convocatorias al año y el 20% de los cupos es para víctimas, quienes deben competir entre ellas⁸⁷. Otro problema del SENA es el tiempo reducido de convocatoria, que es apenas de uno o dos días. La Uariv señala que se logró que un día sea solamente para recibir postulaciones de víctimas. A finales de 2013 se comenzó a desarrollar un proyecto para llamar a las víctimas interesadas y darles una charla vocacional antes de la convocatoria, explicando cómo acceder al SENA y cómo cumplir con la documentación necesaria.

No obstante, las víctimas manifiestan que la oferta del SENA es poco pertinente con relación a sus necesidades. Una víctima en Pasto afirma:

[Es] necesario que se enseñen cosas que son apropiadas (...), pero el SENA tiene muchos obstáculos. La ley dice que tiene que ser flexible (...), pero ellos no acatan eso. Tampoco cubren los gastos de transporte, ni los refrigerios, ni los útiles ni las fotocopias (...). Entonces la persona va y luego se retira⁸⁸.

En forma coincidente, pero agregando una dimensión de género, una víctima de Bogotá menciona que para las jefas de hogar con hijos pequeños es difícil acceder a estos talleres, dado que no incluyen servicios de guardería, lo que se suma a los costos de transporte y alimentación durante el taller⁸⁹.

Los programas tampoco se hacen cargo de la pérdida de oportunidades como consecuencia de los hechos victimizantes y la pobreza que suele derivarse de estos. Los hechos de violencia normalmente generan desescolarización, formación incompleta, bachilleratos en extra-edad y en no pocas ocasiones dificultades de aprendizaje por afectaciones físicas y psicológicas. Como consecuencia de ello, las víctimas con frecuencia no cuentan con las condiciones académicas para acceder a cupos de educación superior.

Aun cuando existiera una oferta de becas o créditos condonables a las víctimas, muchas de ellas no podrían acceder a estas formas de reparación. Se requeriría, para hacer frente a este obstáculo, la implementación de cursos de nivelación o de preparación para exámenes de admisión o para garantizar un desempeño adecuado en la universidad o en los programas del SENA. Sin embargo, dada la escasa oferta de becas, que apenas cubre una porción muy reducida de la demanda, una propuesta que incremente el número de potenciales aspirantes a medidas de reparación en educación superior no produciría efectos mientras no se incremente dicha oferta.

Salud

La asistencia en salud que establece la ley difícilmente puede ser calificada como reparación. Si bien la ley ofrece una cobertura amplia a todas las víctimas incluidas en el RUV, de conformidad al Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluye del subsidio en salud

87 Documento Conpes 3726 de 2012, anexo, 18.

88 Grupo focal, Pasto, 10 de julio de 2013.

89 Grupo focal, Bogotá, 16 de septiembre de 2013.

a aquellas que demuestren capacidad de pago. Tampoco es un efecto derivado de la reparación la exención de copagos que la ley establece para las víctimas registradas en el Sisbén 1 y 2 (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), es decir, la población de los deciles más pobres. En definitiva, la Ley 1448 no establece derechos adicionales para las víctimas. La cobertura que ofrece no difiere de la que tiene derecho cualquier persona de los niveles socioeconómicos que gozan de cobertura de salud.

En los municipios, se mencionan varias dificultades que las víctimas enfrentan para acceder a estos beneficios, debido a la falta de una respuesta eficiente por parte de los puestos de salud y por las entidades promotoras de salud (EPS)⁹⁰. La encargada de víctimas del Ministerio de Salud menciona que se está intentando eliminar algunos costos a las víctimas (como el copago) y algunas barreras para el acceso, como los horarios restringidos para las citas⁹¹.

Las víctimas consideran pertinente un programa de salud especial para ellas, que puedan entender como parte de la reparación y no como la cobertura a la que tienen derecho como ciudadanos. Esto debido a que entienden que la violencia ha dejado en ellos daños y secuelas particulares que deben ser atendidas de forma especializada. En consecuencia, esperan que la atención en salud incorpore programas de rehabilitación orientados a la superación de los daños que han deteriorado sus condiciones de vida y que han generado, por ejemplo, ansiedad o desesperación. También, se refieren a la necesidad de atender secuelas físicas. Este reclamo es especialmente enfático en los casos de violencia sexual.

Vivienda

La demanda de vivienda es muy frecuente entre las víctimas. Surge espontáneamente junto con la demanda de apoyo psicosocial y educación. A ella, además de atribuirle la garantía de condiciones de estabilidad y bienestar socioeconómico, le otorgan una carga de estabilidad emocional, porque muchas víctimas han huido de sus lugares de residencia después de la victimización y tener una vivienda en el nuevo lugar de residencia les significa algo de seguridad en medio de su situación no resuelta. Por eso muchas de ellas aspiran a invertir los recursos de la indemnización administrativa, junto a otros recursos, para obtener una vivienda.

Las víctimas entrevistadas critican el programa de vivienda gratuita, principalmente porque solo atiende a las víctimas de desplazamiento forzado. Esto teniendo en cuenta que muchas de las víctimas entrevistadas han señalado la vivienda como una necesidad, en el momento diligenciar el Paari o en el programa de acompañamiento a la inversión, pero no han podido avanzar en este propósito por la falta de una oferta real por parte del Gobierno y por su imposibilidad de invertir el dinero recibido como indemnización en una primera cuota para una casa⁹². Así, terminan guardando o ahorrando el dinero con la esperanza de que en el futuro se concrete la posibilidad de adquirir vivienda también para víctimas de otros hechos.

90 Entrevista a equipo de la Unidad de Atención y Orientación (UAO), en Pasto, 9 de septiembre de 2013.

91 Entrevista a Ana Milena Montes, encargada de víctimas del Ministerio de Salud, Bogotá, 7 de octubre de 2013.

92 Esta impresión general es confirmada por los datos obtenidos mediante la aplicación del Paari, en la cual el 51% de las víctimas expresan su intención de invertir la indemnización en la adquisición de una vivienda (Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 142).

Los únicos ejemplos de resultados tangibles al respecto se mencionaron en Pasto, donde algunas víctimas han destinado el dinero de la indemnización en contratos de *anticresis*⁹³ de viviendas y, aunque esto no los hace propietarios, sienten que invirtieron en algo que genera más seguridad a la familia. Estos ejemplos reflejan la centralidad del tema de vivienda para las víctimas. No obstante, es preciso indicar que el monto de la indemnización está lejos de permitir la adquisición de una vivienda, por lo que es imprescindible contar con políticas adicionales que permitan a las víctimas responder a esta expectativa.

La política de reparación en vivienda es de las que más rezago tiene. Es considerada por los funcionarios entrevistados como una de las más complejas. Es una de las más costosas y la oferta muy limitada y rígida. La reparación a través de un subsidio de vivienda es definida por la ley como restitución para aquellos que sufrieron “despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas” (Ley 1448, artículo 23).

No se trata de un programa nuevo, ni tampoco se garantiza el acceso a estos subsidios a todas las familias que hayan visto sus viviendas deterioradas, destruidas o que las hayan perdido como consecuencia del conflicto. El Decreto 4800 de 2011, que reglamenta a la Ley de Víctimas, confirma esta perspectiva al disponer la obligación de priorizar a las víctimas para el acceso a estos subsidios. Los subsidios tienen también un límite, por lo que tampoco se garantiza que el monto sea el suficiente para el mejoramiento, construcción o adquisición de una vivienda, más aún cuando la ley dispuso una reducción de ese subsidio⁹⁴. Cuestionado el carácter de restitución de un programa de este tipo, la Corte Constitucional se ha inhibido de pronunciarse⁹⁵. Sin embargo, lo que se está implementando es algo diferente de lo ordenado por la ley.

La política de vivienda gratuita no exige que los beneficiarios cuenten con un subsidio para su adquisición, sino que a partir de la designación del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) las personas beneficiarias recibirán la vivienda asignada⁹⁶. La Uariv señala que este programa de vivienda fue implementado teniendo en cuenta que muchas de las víctimas beneficiarias no podían hacer cierre financiero de las viviendas que se consideraban aptas para otorgar el subsidio de vivienda. Entonces, se decidió la asignación de viviendas en forma gratuita porque “se probó que era mejor dar la casa gratis que un cheque, dado que el 80% de personas se quedaban con el cheque sin obtener la vivienda”⁹⁷.

Entre la Uariv y el DPS se identifica a las personas beneficiarias de la vivienda gratis: los beneficiarios son víctimas de desplazamiento forzado, personas en situación de pobreza extrema o personas afectadas por desastres naturales. Las cuotas entre estas tres categorías son definidas por los municipios, que reciben el listado del DPS. Según el funcionario

93 Un contrato anticrético se conoce comúnmente como la cesión de un bien a cambio de una cantidad de dinero. La misma cantidad de dinero debe ser devuelta para poder recuperar el bien inmueble. Teóricamente, el interés del dinero paga el uso del bien a menos que se estipule lo contrario.

94 El Tribunal Constitucional ha declarado exequible la reducción del monto máximo del subsidio argumentando que no corresponde hacer un juicio sobre la violación al principio de progresividad, por ser un beneficio especial que se otorga a víctimas. No entró en detalle sobre el carácter de reparación de la medida, en proporción al daño, o a la eventual discriminación en trato respecto de víctimas de desplazamiento que tiene derecho a acceder un subsidio superior (Tribunal Constitucional, Sentencia C-280 de 2013).

95 La Corte consideró que los demandantes no explicaron a satisfacción las razones por las cuales la expresión “de restitución” es contraria al principio de distinción entre ayudas humanitarias, obligaciones en materia de derechos económicos y sociales y la obligación de reparar violaciones a los derechos humanos (Tribunal Constitucional, Sentencia C-280 de 2013).

96 Para información sobre el Programa de Vivienda Gratuita del Ministerio de Vivienda véase [disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Programayvivienda/Paginas/default.aspx>] (consulta: 4 de octubre de 2013).

97 Entrevista a Alicia Rueda, subdirectora de Reparación Individual, 3 de mayo de 2013.

encargado de vivienda de la Uariv, el 60% de las viviendas gratuitas se están entregando a víctimas de desplazamiento forzado⁹⁸.

Esta asignación, sin embargo, corresponde a una política social general de vivienda, en la que las víctimas de desplazamiento forzado son escogidas por el DPS como beneficiarias porque califican en el rango de pobreza definido. Ante esta situación la Uariv admite que esto no está enmarcado dentro de su programa de reparación individual y afirma estar trabajando para aplicar un enfoque reparador a este programa de vivienda gratuita⁹⁹.

El programa de vivienda gratuita preveía la entrega de 98.274 viviendas, a 2013, que se financiarían con el presupuesto del Gobierno asignado para vivienda urbana. El costo total era de 500.000 millones de pesos¹⁰⁰. Según las declaraciones del Gobierno en abril de 2012, el periodo de entrega debía ser de dos años, sin embargo con la información que recibimos de la Uariv en octubre de 2013, o sea más de un año después, su implementación muestra datos inferiores: se habían asignado 15.000 viviendas y entregado 8.000. El objetivo para diciembre de 2013 era llegar a 25.000 viviendas y en agosto de 2014 a 40.000.

El “Informe del Gobierno nacional para las Comisiones Primeras de Senado y Cámara” sobre la materia indica que se han asignado 35.112 subsidios de este tipo a víctimas, de un total de 50.686 viviendas entregadas por este programa, que no se dirige exclusivamente a víctimas (el informe no indica fecha y se remite a un anexo que aún no es público)¹⁰¹. Sin embargo, la cifra difiere sustancialmente con la entregada por los organismos de control, que indican que al 26 de junio de 2014 se habían entregado 18.266 viviendas gratuitas a población víctimas, de un total de 26.563 viviendas terminadas por el programa de vivienda gratuita¹⁰².

Alivio de pasivos, promoción del crédito y generación de empleo

Las medidas de asistencia crediticia, respecto a los cuales la ley 1448 hace un reenvío a la Ley 1418 (artículos 128 y 129), son disposiciones para asistir a víctimas con créditos originados por su condición de tales o de asegurar que ellas accedan a un crédito, aunque carezcan de garantías suficientes. Esto incluye varias medidas, como el otorgamiento de créditos subsidiados, la remisión de la mora incurrida luego del hecho victimizante, o la posibilidad para la entidad financiera a la que una víctima solicita un crédito sin contar con suficiente garantía de solicitar al Fondo Nacional de Garantías S. A.¹⁰³, información sobre programas que pudieran permitir a la víctima contar con las garantías necesarias, pero sin que ello derive en algún compromiso institucional exigible Decreto 4800, artículo 143).

Como señala un informe del Gobierno Nacional al Congreso, el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex) suscribió un convenio interadministrativo con la Uariv para la expedición de una línea de crédito de redescuento para las empresas de personas víctimas. Este mismo informe afirma que la Uariv ha socializado ampliamente la línea de crédito, que

98 Entrevista con Camilo León, encargado de vivienda de la Uariv, Bogotá, 15 de octubre de 2013.

99 *Ibid*

100 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 158.

101 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 155.

102 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 239.

103 La entidad del Gobierno encargada de facilitar el acceso a crédito de micro, pequeña y mediana empresa mediante el otorgamiento de garantías, así como respaldar créditos para financiar la adquisición de vivienda social.

tiene con una tasa final preferencial al empresario de acuerdo con lo ordenado en la normatividad¹⁰⁴ y sin embargo, en una entrevista con una funcionaria de la Uariv se describe una realidad muy precaria: casi ninguna víctima se ha beneficiado de esta línea de crédito, y las pocas que lo han logrado son personas que ya disponían de capital y podían dar garantías de pago a los bancos¹⁰⁵.

La funcionaria indica que la falta de compromiso de las entidades financieras es el motivo principal de la deficiencia en la oferta real. Los organismos de control informan que Bancol-dex habría aprobado proyectos por un total de 25.000 millones de pesos que beneficiarían a 6.546 víctimas¹⁰⁶, lo que no refleja un impacto masivo.

Otras medidas implementadas se refieren al otorgamiento de créditos en condiciones más ventajosas, como tasas de interés subsidiadas. Estas medidas, enfocadas a créditos agropecuarios, habrían beneficiados a 105.046 víctimas en operaciones del Banco Agrario, referidas a personas registradas en el RUV, entre 2011 y abril de 2014, por un total de 630.276 millones de pesos, y a 1.699 por parte de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), una entidad del Estado de carácter autónomo creada por ley para el desarrollo agropecuario¹⁰⁷. Sin embargo, no queda claro cuál es el criterio de priorización de recursos en relación con víctimas en situación de vulnerabilidad. El último informe del Gobierno mencionado también señala una posibilidad de crédito para vivienda, pero que aún no se comienza a ejecutar¹⁰⁸.

La política de generación de empleo es quizás en la que más se nota la confusión existente entre política de superación de la pobreza y reparación a violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Solo a fines de 2013 el Ministerio del Trabajo ha informado haber elaborado el “Programa de rutas integrales de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto interno armado” (PrieV).

Este programa incluye un proceso de identificación de necesidades y recursos, consistente en la caracterización socio-laboral de las víctimas, levantamiento de perfiles productivos territoriales y análisis de la oferta de programas de empleo en dichas zonas. Una segunda etapa consiste en varios programas de formación para el trabajo dirigidos especialmente a víctimas jóvenes. El programa crea también una campaña de difusión del mismo.

Los resultados son muy escasos, dada la demora del inicio de su ejecución: a fines de 2013 un análisis de 41 de los programas iniciados constató que:

El 33,6% de las víctimas caracterizadas socio-laboralmente presenta limitación extrema para acceder al mercado laboral ya sea por discapacidad o por que asumen un papel de cuidadores de menores de edad, adultos mayores o personas con discapacidad¹⁰⁹.

104 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 161.

105 Entrevista con Paula Vinchery, 20 de septiembre de 2013.

106 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 266.

107 *Ibid.*, 265.

108 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 167.

109 Gobierno nacional, Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011, segundo semestre de 2013, marzo de 2014, 162.

A pesar de esta constatación, no se da cuenta de las acciones emprendidas hacia la superación de dichos obstáculos. Por el momento el programa se ha limitado a realizar caracterizaciones laborales de poco menos de 30.000 víctimas, un programa de entrenamiento para el trabajo en el que participarían 12.000 y otros cuatro programas que cubrirían otras 10.000 personas¹¹⁰.

No se encuentra explicación a la demora en poner en marcha este programa, que tiene asignados casi 5,8 billones de pesos (aproximadamente 3077 millones de dólares)¹¹¹, de los cuales 1.546.000 millones debieron ser invertidos entre 2012 y 2014.

Como en otras materias, el diseño de estos programas ha tomado más de dos años y su implementación cubre un número muy reducido de víctimas. Dichos diseños son ambiciosos y complejos, con múltiples variables, diagnósticos y modalidades de intervención, pero que en la práctica se traducen en pocos beneficios tangibles, considerando el número y las necesidades de las víctimas. Los organismos de control hacen un examen detallado de estos programas, pero tampoco encuentran evidencia del impacto que ellos generan. La cobertura total de víctimas es relativamente baja, y la situación de estabilidad y calidad de la empleabilidad de quienes han participado en ellos también es reducida¹¹².

Las víctimas entrevistadas tienen claro la diferencia entre medidas sociales y la reparación. Al respecto, una de ellas afirmó: “Lo que es por derecho constitucional no es reparación, como salud y educación”¹¹³. Asimismo, otra víctima afirmó: “Nosotros somos muy claros en decir, que la salud, la vivienda y la educación en los términos en que están no son factores de reparación. Sino que corresponden a toda la población en general”¹¹⁴.

Esto no implica necesariamente que garantizar el acceso a vivienda, educación o salud a través de programas sociales existentes no puedan tener vocación de reparación. Sin embargo, para que ello sea posible se requiere no solo la inclusión de las víctimas en dichos programas, sino garantizar que ellas puedan acceder a ellos y adecuar algunas de las condiciones de dichos programas para que respondan a necesidades específicas de las víctimas.

En definitiva, la forma como estas políticas están definidas consiste en obligaciones vagas de priorización y otorgamiento de facilidades que pueden beneficiar solo a algunas víctimas. En el caso de vivienda, la precaria situación socioeconómica de algunas víctimas hace que puedan calificar para los subsidios dirigidos a la población más pobre, sin que exista una especial consideración por su condición de víctimas.

En materia de educación las medidas solo beneficiarán a aquellas que ya tienen cierto nivel educativo, tienen acceso a crédito y, de acuerdo a los niveles actuales de implementación, a un número muy reducido de ellas aun considerando sólo a las víctimas de los crímenes más graves. Las disposiciones de la ley 1448 no consagran obligaciones exigibles y claras respecto de estas medidas de reparación que puedan ser demandadas por cada víctima. La ley traduce la obligación de otorgar reparación en las áreas descritas como un mero esfuerzo

110 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 156-157.

111 Documento Conpes 3712 de 2011, 40.

112 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 140 a 162.

113 Grupo focal con víctimas de homicidio y desaparición forzada, Medellín, 2 de julio de 2013.

114 *Ibíd.*

del Estado para que las víctimas puedan ejercer sus derechos, en forma progresiva, es decir, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, derechos que la Constitución consagra para todos los colombianos.

La confusión entre la obligación de garantizar derechos sociales y económicos, prestar asistencia humanitaria y reparar a víctimas de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario se plasma en estos programas, que amalgaman todas las necesidades de las víctimas en iniciativas de superación de su condición de pobreza. El 97,6% de las víctimas tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza¹¹⁵.

A su vez, el número de víctimas registradas es cercano al 14% de la población colombiana. Es decir, dos de cada cinco colombianos pobres es además víctima del conflicto¹¹⁶. Sin embargo, solo 12% de las víctimas directas e indirectas inscritas relatan haber sufrido aquellos crímenes que pueden ser catalogados entre los más graves¹¹⁷. Así, en su afán de denominar todas las medidas como reparación, especialmente incluyendo en ésta a las víctimas de desplazamiento forzado, el programa se torna inmanejable. Ello explica en parte la falta de operatividad, y la larga espera que las víctimas de desaparición forzada, homicidio y violencia sexual entrevistadas en el estudio experimentan. En programas de esta magnitud las víctimas de los delitos más graves difícilmente pueden ser priorizadas.

3.5 Entrega de la indemnización

La medida más concreta que establece la Ley de Víctimas es la indemnización por vía administrativa¹¹⁸. Esta consiste en el pago de una suma única a ciertas categorías de víctimas. El reglamento define los montos, siguiendo el mismo esquema y cantidades de los establecidos por el Decreto 1290 y que venían pagándose como ayuda humanitaria en virtud de la Ley 418 desde 1997. Para víctimas de secuestro y lesiones que produzcan incapacidad permanente, así como para la familia directa de las víctimas de muerte y desaparición forzada el monto a pagar es de hasta 40 salarios mínimos legales mensuales (24.640.000 de pesos para 2014, que en agosto de ese año equivale a 13.054 dólares)¹¹⁹.

Para víctimas que no sufran de incapacidad permanente, víctimas de torturas, delitos contra la libertad sexual y reclutamiento forzado de menores el monto máximo es de 30 salarios mínimos legales mensuales (18.480.000 de pesos, equivalentes a 9791 dólares). Por desplazamiento forzado se reduce el monto de 27 salarios mínimos legales mensuales que establece el Decreto 1290 y se fija en 17 (10.472.000 de pesos, que equivalen a 5.548 dólares)¹²⁰.

115 Ministerio del Trabajo, presentación sobre el “Programa de rutas integrales de empleo rural y urbano para las víctimas del conflicto interno armado” (Prieb) [disponible en: <http://prezi.com/ejgqhvba2rvd/copy-of-presentacion-mintrabajo-convenio-oim/>] (consulta: 4 de septiembre de 2014).

116 Con base en una estimación de 34% de la población bajo la línea de pobreza en 2013, según la Presidencia de la República [disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/bogota/prensa/2013/Zolip/Paginas/Indicadores-de-pobreza-en-Colombia.aspx>].

117 Cuando se entiende por tales homicidios, desaparición forzada, violación u otras formas de violencia sexual, secuestro, lesiones graves causadas por minas u otros artefactos explosivos y reclutamiento ilícito.

118 El programa es establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 y reglamentado en los artículos 146 a 162 del Decreto 4800.

119 El salario mínimo legal mensual para 2014 es de 616.000 pesos. Al mes de agosto de 2014 el valor del era de 1887,5 pesos.

120 No ha habido una justificación pública de esta reducción, a todas luces discriminatoria, aunque es entendible que existía un problema de proporcionalidad entre la indemnización por tortura o violación sexual y la de desplazamiento forzado. Llamada a pronunciarse sobre su inconstitucionalidad, la Corte Constitucional se ha limitado a ordenar que se otorgue el monto mayor a aquellas personas que se hubieren registrado como víctimas antes de la entrada en vigencia de la ley. Corte Constitucional, Sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, punto resolutorio vigésimo segundo. Ha habido otras controversias en relación con la modalidad de entrega de esta indemnización a las víctimas de desplazamiento interno, que la ley dispone que sean por grupo familiar y a través de una serie de subsidios de vivienda o tierras. Sin embargo, ellas no serán presentadas aquí, dado que el estudio se enfoca en la reparación individual a víctimas de homicidio, desaparición forzada y violencia sexual.

Si uno de los titulares de reparación es menor de edad, el Decreto 4800 establece la creación de un encargo fiduciario a su favor (Decreto 4800, artículos 160 y 161).

Si una víctima ha sufrido más de una violación de las indicadas puede aspirar a máximo 40 salarios mínimos legales mensuales. Sin embargo, este monto es un máximo que no está garantizado, pues el mismo decreto establece que la Unidad de Víctimas definirá en cada caso el monto final, de acuerdo con criterios como la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado, el estado de vulnerabilidad actual de la víctima y el enfoque diferencial (Decreto 4800, artículo 148).

Es muy difícil hacer comparaciones entre programas administrativos de reparación, dado que son muchos los factores que están en juego para su definición, incluyendo no sólo el número de víctimas y el carácter de las violaciones, sino también la capacidad económica de los países o el valor del costo de la vida en ellos.

En Perú, por ejemplo, la indemnización a las familias de víctimas de homicidio o desaparición forzada es de aproximadamente 3.700 dólares. A septiembre de 2014, 72.450 personas habían recibido compensación por ese monto¹²¹. En Guatemala la indemnización a víctimas de homicidio equivale a 3.000 dólares. No existen cifras oficiales, pero hasta 2009 habían sido indemnizadas 30.000 víctimas¹²².

En Sudáfrica la indemnización se aproximó a 4.000 dólares. Se indemnizó a 16.837¹²³ personas registradas por la Comisión de Verdad y Reconciliación. En el caso de Brasil los montos entregados por la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos oscilaron entre un mínimo aproximado de 62.500 y un máximo de 95.000 dólares. Fueron entregados a 475 personas familiares directos de las víctimas. No obstante, el número de víctimas que han recibido reparación en Brasil es mayor, al considerar víctimas de otras violaciones, como detención arbitraria o exoneraciones políticas, para un total de 13.571 personas¹²⁴. Marruecos también implementó montos variables, pero sin mínimo, y no hay información pública sobre el número de personas indemnizadas.

En Chile se indemnizó con una pensión referencial familiar para víctimas de muerte o desaparición cuyo monto inicial fue de 537 dólares mensuales, luego se incrementó en un 50%, además de otorgar un pago inicial equivalente a un año de la pensión¹²⁵, lo que en 10 años se traduce en 96.660 dólares por familia. Esta pensión sigue siendo entregada a 3225 titulares que aún permanecen vivos. También se pagan pensiones por un monto aproximado de 200 dólares mensuales a cerca de 30.000 víctimas de prisión política y tortura, y 114.000 personas exoneradas por razones políticas reciben pensiones de jubilación u otros beneficios de seguridad social.

En Argentina los familiares de 7785 víctimas de desaparición forzada recibieron un equivalente a 224.000 dólares, pagaderos a través de bonos de deuda pública y considerando

121 Información proporcionada por CMAN a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

122 Cifras generales entregadas a uno de los autores por el Director del Programa Nacional de Resarcimiento en junio de 2010.

123 President's Fund Annual Report 2007-2008.

124 Paulo Abrão y Marcelo Torreti, El Programa de Reparaciones como el Eje Estructurador de la Justicia Transicional en Brasil, en: Félix Reátegui (ed.), Justicia Transicional: Manual para América Latina, Brasilia – Comisión de Amnistía de Brasil, Ministerio de Justicia / Nueva York – International Center for Transitional Justice, 2011, 484.

125 Leyes 19.123, art. 20, y 19.980.

la paridad existente con el peso en la época. Además, hasta 2007, 15.572 sobrevivientes de prisión arbitraria habían recibido un monto de indemnización de 136.254 dólares, bajo la misma modalidad de bonos¹²⁶.

Si se considera el número de víctimas en Colombia que tienen derecho a esta forma de indemnización el volumen total de transferencias se vuelve muy elevado. Sin embargo, como se explica más adelante, la evaluación de los programas de reparaciones también exige observar los niveles efectivos de implementación de otras medidas, como educación o rehabilitación en salud, pues ellos permiten que la indemnización tenga un verdadero impacto reparatorio.

Según la metodología de la Uariv, “la entrega de la indemnización se realiza en medio de un acto dignificante que le da sentido al proceso y sobre todo a esta medida de reparación”¹²⁷. Más adelante se describen estos actos y se ofrece la percepción reportada acerca de ellos por parte de las víctimas, con el objeto de entregar una opinión sobre si estas ceremonias logran efectivamente dar sentido al proceso de reparación. En los casos que se pudieron observar de entrega individual de la indemnización, el acto dignificante se limita, principalmente, a la entrega de la carta de dignificación, de la cual se hará referencia en el aparte sobre medidas de satisfacción.

La Uariv ha priorizado el proceso de entrega de indemnización, ya que se trata de una medida que ejecuta directamente y que no requiere la intervención de otros organismos del Snariv. Esto se ha traducido en un proceso masivo, que contrasta con la lentitud y los limitados resultados de la labor que adelantó Acción Social. Para la entrega de la indemnización se cita la persona mediante una llamada telefónica. La entrega se hace individualmente o en forma masiva, dependiendo de la cantidad de personas para indemnizar que tenga cada dirección territorial en un determinado periodo.

Existen dos problemas centrales que implican un rezago en la entrega de la indemnización, aun a pesar del significativo incremento en la cantidad de indemnizaciones pagadas y en su velocidad de procesamiento. Un primer problema es el rezago en la valoración de la calidad de víctimas para la inclusión en el registro y por ende en los pagos. Esto fue explicado en la sección referida al registro. Como resultado de esto, muchos de los pagos que se efectúan se refieren a solicitudes presentadas en el marco del Decreto 1290 de 2008 y la Ley 418 de 1997. Solo en el momento de terminar este rezago se pudo empezar a indemnizar a víctimas que elevaron su solicitud bajo la vigencia de la Ley de Víctimas.

El segundo problema se refiere a la disponibilidad presupuestaria. Esto está dado por la decisión de distribuir los pagos en el lapso de diez años de implementación de la ley, en lugar de buscar una forma de financiamiento que permita disponer de los recursos para hacer una ejecución que no exija a las víctimas esperar una vez hayan sido incluidas en el registro¹²⁸.

126 Leyes 24.411 y 24.043, e Informe del Estado al proceso de Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/WG.6/1/ARG/1, 10 de marzo de 2008.

127 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 108.

128 Otras modalidades de entrega de reparación, mediante pensiones o bonos de deuda pública, o de su financiamiento mediante créditos, han sido implementadas en Chile y Argentina. Véase Cristián Correa, Programas de Reparación para Violaciones Masivas a los Derechos Humanos: lecciones de la experiencias de Argentina, Chile y Perú, en Félix Reátegui (ed.) *Justicia Transicional: Manual para América Latina* (Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, 2011). Otras modalidades de financiamiento de reparaciones son tratadas en Alexander Segovia, Financing Reparations Programs: Reflections from International Experiences, en Pablo de Greiff (ed.) *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press-ICTJ, Oxford, 2006).

De acuerdo con el presupuesto, los casi 6,4 billones de pesos asignados para el pago de indemnizaciones se debían distribuir de la siguiente forma: 863.000 millones en 2012 y 615.000 millones para cada uno de los restantes nueve años¹²⁹. Así, habrá víctimas que, sin importar cuando sean valoradas sus solicitudes, deberán esperar hasta 2020 o 2021 para recibir la indemnización a la cual tienen derecho.

De todas maneras, en comparación con Acción Social –que en dos años y medio indemnizó alrededor de 50.000 víctimas¹³⁰– la Uariv está indemnizando a un ritmo mucho más rápido: con corte a junio de 2014 se han entregado en total 389.019 indemnizaciones a víctimas, habiendo cumplido la meta señalada por el documento de política pública sobre la materia¹³¹. El valor total invertido es de 2,4 billones de pesos (aproximadamente 1286 millones de dólares)¹³².

Para 2014 el presupuesto asignado para asistencia y reparación es de 6,9 billones de pesos (aproximadamente 3627 millones de dólares)¹³³, que representa 3,4% del presupuesto nacional, lo que refleja un elevado compromiso político. Sin embargo, la mayor cantidad de esta cifra se destina a medidas de asistencia, pues de ella 1,7 billones de pesos ha sido asignados a medidas de reparación, entre las que se encuentran también las medidas de restitución de vivienda, que como se ha visto no se enfoca exclusivamente a víctimas, o la restitución de tierras. Esto es preocupante, al observar que una proporción importante de los recursos originalmente asignados a reparación están siendo utilizados en mediadas de fortalecimiento institucional o atención, reduciendo la capacidad para responder al derecho de las víctimas a reparación¹³⁴.

Esto demuestra la falencia de mezclar en un mismo presupuesto obligaciones que pueden variar de acuerdo con los niveles de vulnerabilidad de víctimas que requieren atención urgente, parte de las obligaciones de todo Estado en materia de atención humanitaria en emergencias, con las obligaciones en materia de reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos. Aquellas medidas destinadas a asegurar la cobertura universal de educación o de salud a la población víctima no debieran ser consideradas parte del presupuesto de reparación, ni siquiera de asistencia humanitaria, pues se trata de obligaciones y metas permanentes del Estado, que no debieran ser catalogadas como medidas de reparación, sino, como medidas con vocación indemnizatoria.

A su vez, al cumplirse la meta de reparación individual por medio de la entrega de una suma de dinero, cabe preguntarse si esa meta era muy baja o en qué medida se han sacrificado otras importantes dimensiones de la reparación, especialmente en materia de rehabilitación y de reparación en educación. Esto contrasta con los elevados niveles de recursos destinados a cumplir con las obligaciones permanentes del Estado en materia de proveer

129 Conpes 3712 de 2011, 46.

130 En 2009 Acción Social indemnizó a 10.593 víctimas del conflicto, en 2009 a 16.897 y en 2011 a 26.591. Véase Acción Social, *Informe de Gestión 2010*, 29-30; Departamento de Prosperidad Social, *Informe de Gestión 2011*, 31; el archivo de noticias del sitio web del Departamento para la Prosperidad Social [<http://www.dps.gov.co/>]; la siguiente noticia de [Caracol.com: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/gobierno-comienza-pago-de-reparacion-a-mas-de-22-mil-familias-victimas-de-la-violencia/20110803/nota/1525821.aspx>].

131 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 118.

132 *Ibíd.*

133 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 22.

134 El presupuesto original de reparación, definida mediante el documento Conpes 3712, correspondía a 45% del total del presupuesto asignado para la ejecución de la Ley 1448, pero durante el último año la apropiación de recursos para reparación ha sido de 27% del total del presupuesto asignado (Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 21).

cobertura de salud y educación para aquellas personas que han sufrido desplazamiento, pero baja inversión en los componentes de reparación de ambas áreas.

En las entrevistas en las regiones se constató que la Uariv ha agilizado el proceso de entrega de la indemnización. En su primer año de funcionamiento ya se observan importantes progresos: en Bucaramanga, Acción Social en 2009 entregó 1.200 indemnizaciones, mientras que la Uariv en 2012 allá entregó 8.677. También en Nariño resaltan el monto entregado (más de 20.000 millones de pesos) y 6.800 víctimas indemnizadas. Como afirma un funcionario de Bucaramanga “en reparación individual es mucho más fácil mostrar resultados que en un proceso de reparación colectiva o en procesos de largo plazo”¹³⁵.

La mayor eficiencia de la Uariv se demuestra en las cifras generales de giros entregados, que a abril de 2014 alcanzaban 390.807 giros, de los cuales 108.915 correspondían a los últimos doce meses¹³⁶. Cabe notar también la disminución en el porcentaje de giros efectuados por la Unidad que no son cobrados, que en 2012 era de 25%¹³⁷ y en la actualidad se ha reducido a 4%¹³⁸.

La indemnización es recibida, en general, de manera positiva por parte de las víctimas, pues representa un alivio a su situación económica. No obstante, muchas de ellas expresan también que tiene un alcance bastante limitado. La indemnización es cuestionada por las víctimas consultadas, bajo el argumento principal de que la perciben como una forma de comprar la dignidad o pagar por las víctimas y, en algunos casos, ha hecho que las víctimas se sientan consideradas como mendigos por parte de los funcionarios que la tramitan.

Según algunos participantes, que dijeron haber recibido la indemnización por la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008, aunque tuvieron muchos cuestionamientos éticos sobre si debían o no recibirla, afirmaron que aunque fue un proceso difícil aceptaron el dinero. En este sentido una víctima en Pasto menciona que: “El pago fue un gran alivio para mí”¹³⁹, sin embargo, a continuación afirma: “Deberían dar un poco más, para poder comprar una casita y hacer un negocio”¹⁴⁰. Una mujer en Medellín explica que la indemnización: “Sirvió al menos, para salir de apuros”¹⁴¹.

La indemnización resulta insuficiente para generar estabilidad en las víctimas o para reconstruir el proyecto de vida del que les habla la Uariv. El alivio sobre el que insisten las víctimas hace referencia a que la indemnización se utilizó para pagar deudas y satisfacer algunas de sus necesidades básicas, como pago de arriendos y algunos semestres de universidad para sus hijos.

Señalan que no es suficiente para garantizar estabilidad económica o impulsar un “nuevo proyecto de vida”, concepto frecuentemente utilizado por funcionarios y autoridades en las entrevistas de Paari, en las ceremonias de entrega de indemnizaciones y en los discursos

135 Entrevista con el Equipo de Reparaciones de la Uariv en Bucaramanga, 9 de julio de 2013

136 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 269. Sin embargo, el mismo informe llama la atención sobre disparidades entre cifras entregadas a la Defensoría y a la Procuraduría, lo que exige tomar con cautela esta información.

137 Organismos de control, *Segundo informe seguimiento*, agosto 2013, 533-534.

138 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 269.

139 Grupo focal, Pasto, 10 de septiembre de 2013.

140 *Ibíd.*

141 Entrevista con víctima de violencia sexual, Medellín, 12 de septiembre de 2013.

oficiales. Una víctima afirma: “Para mí, la indemnización no me solucionó nada. Me tocó utilizarla en abogados y médicos porque no me alcanzaba para mantenerme”¹⁴².

Se trata de modalidades de uso que, si bien permiten a las víctimas un leve respiro a su pobreza, no implican cambios mayores en su situación económica o en sus posibilidades de superar las consecuencias de las violaciones sufridas. Además, dada la limitada implementación de las medidas de reparación en educación, vivienda y rehabilitación psicosocial, es difícil poder atribuirle a la suma de dinero entregada este potencial transformador de las secuelas de la violencia sufrida al que el programa dice aspirar. Las inversiones se hacen con frecuencia en áreas como servicios de salud privados, dada las deficiencias o ineffectividad de los servicios públicos o la insuficiencia de la reparación en salud, así como para el acceso a educación superior, otra área en la que la oferta de reparación es insuficiente.

Finalmente, las intervenciones de las víctimas entrevistadas permiten señalar que reclaman una mejor comprensión por parte de los funcionarios públicos para que asimilen que la indemnización solo corresponde a una parte de la reparación individual y que el cumplimiento satisfactorio de la misma para las víctimas, se obtiene cuando las medidas que la complementan se apliquen de manera coherente y comprensiva sobre la situación de la víctima que la recibe.

Las ceremonias de dignificación

Debido a la necesidad de entregar una gran cantidad de indemnizaciones y, al mismo tiempo, para responder al deber de dignificar a las víctimas, la Uariv implementó una forma masiva de entrega de indemnizaciones en las regiones. Las personas son convocadas a ceremonias llamadas “jornadas de dignificación”, o bien los enlaces de reparación van a los municipios a entregar el cheque directamente a los grupos de víctimas.

Los eventos masivos están acompañados de actos simbólicos que por lo general duran media jornada y en los cuales participan, según los funcionarios entrevistados, entre cien y doscientas víctimas. En estas ceremonias se desarrollan también talleres y actividades que pretenden orientar a las víctimas en el uso de la indemnización. Estas pueden ser una excelente oportunidad para presentar la oferta institucional, facilitar el acceso a ésta, y para otorgar elementos simbólicos a la reparación, al reconocer la responsabilidad del Estado y afirmar la dignidad de las víctimas en un acto colectivo.

Como relata una funcionaria, en Antioquia estas jornadas de dignificación empiezan con la presentación institucional, luego sigue la charla de inversión adecuada de recursos y finaliza con la de proyecto de vida. Se convocan instituciones como el SENA, el DPS, Familias en Acción y Fondo Nacional del Ahorro para que presenten sus programas. El momento central de la jornada es el acto simbólico de dignificación. Al final, se entrega el cheque individualmente¹⁴³.

En Nariño el ICTJ asistió¹⁴⁴ a una ceremonia de dignificación en la que se presentó un video que, si bien contenía un mensaje que resaltaba los esfuerzos de superación personal,

142 Grupo focal, Medellín, 2 de julio de 2013.

143 Entrevista a Equipo Reparaciones de la Uariv en Medellín, 4 de julio de 2013.

144 Pasto, Dirección Territorial Uariv, 10 de julio de 2013.

no parecía adecuado a la situación vivida por las víctimas. En éste se expone la historia de superación de una persona con una discapacidad permanente (nació sin brazos, ni piernas), que conseguía salir adelante gracias a su voluntad y a la ayuda de la fe cristiana (la parte central del video era sobre su acercamiento a la Biblia). Funcionarios de la Uariv comentaron que querían transmitir un mensaje sobre la importancia de superar las dificultades, aunque se haya sufrido algo muy doloroso y difícil de aceptar. De igual modo, señalaron que este video ha sido elegido porque en las entrevistas llevadas a cabo por parte de los enlaces de reparación se detectó mucho pesimismo entre las víctimas. Llama la atención la superficialidad de este razonamiento, dadas las condiciones en que se encuentran las víctimas y la insuficiencia de la oferta en materia de atención psicosocial. Algunas víctimas que participaron en dicha ceremonia manifestaron valorar el mensaje de superación del video, pero también reconocieron que la situación de ellos era muy diferente¹⁴⁵.

En estas ceremonias se destaca de nuevo que el monto de indemnización administrativa constituye una oportunidad para que las víctimas desarrollen su proyecto de vida. Dadas las condiciones en que muchas víctimas viven, el monto de la indemnización, y la ausencia de otras medidas que puedan tener un impacto en ellas, como podría ser acceso a educación superior, el discurso atribuye a la reparación la capacidad de generar oportunidades que no están a su alcance.

En la ceremonia de dignificación mencionada, se llevó a cabo una dinámica en la que las víctimas escribieron en un ladrillo de papel cuál era el proyecto de vida que ellas querían lograr con la indemnización. Algunas indicaron que era poder obtener una vivienda. Otra, en contraste, señaló que se limitaría a comprar ladrillos, porque era lo único que podía comprar con el monto otorgado para avanzar en el logro de una vivienda, que era su aspiración.

También se observaron dinámicas y lenguaje que, a través del uso de diminutivos, corrían riesgo de infantilizar a los asistentes. Es necesario preguntarse si estas ceremonias o dinámicas tienen reales efectos de reparación y reconocimiento con respecto a la dignidad de las víctimas, o si son, en esencia, actos lúdicos que convocan a un cierto sentimentalismo, pero que no aportan al proceso de reparación. Las autoridades de la Uariv aclararon posteriormente que este tipo de contenidos es contrario a las instrucciones y políticas institucionales¹⁴⁶.

La principal motivación para asistir a la jornada de dignificación, más que la ceremonia en sí misma es la entrega de la carta cheque, documento mediante el cual se reclama el dinero de la indemnización en el Banco Agrario. Sin embargo, las víctimas entrevistadas dijeron reconocer el valor de dichos eventos, advirtiendo sobre la necesidad de que estos se hagan consultando los deseos de las víctimas a partir de los mecanismos de participación establecidos.

3.6 Medidas de rehabilitación

La Ley de Víctimas ordena al Gobierno crear un programa de rehabilitación que incluya medidas individuales y colectivas, y que debe comprender componentes jurídicos, médicos,

¹⁴⁵ Grupo focal, Pasto, 10 de septiembre de 2013.

¹⁴⁶ Reunión Paula Gaviria y equipo directivo de la Uariv, 23 de enero de 2015.

psicológicos y sociales. Además ordena que el acompañamiento psicosocial sea transversal al proceso de reparación y que se prolongue en el tiempo, de acuerdo con las necesidades de las víctimas (Ley 1448, artículos 135 y 136). Los lineamientos de este acompañamiento deben ser elaborados por la Uariv y deben ser adoptados por todas las entidades que tienen responsabilidades en la ejecución de la ley (Decreto 4800, artículo 163).

Según el informe del Gobierno Nacional, el Subcomité de Rehabilitación de la Uariv ha avanzado en cuatro acciones: (a) las directrices del enfoque psicosocial; (b) el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (Papsivi); (c) el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial; y (d) los Lineamientos de Formación del Talento Humano y Autocuidado. La primera, tercera y cuarta de estas acciones pretenden transversalizar un enfoque común de atención a víctimas. Una vez estas han sido elaboradas y utilizadas para la capacitación de funcionarios de la Unidad y también de entidades que participan en la implementación de la política de reparación, en particular en el ámbito territorial¹⁴⁷.

El Papsivi, por su parte, es el componente más importante de la política de rehabilitación. Recién a partir de junio de 2013 se instaló el nuevo grupo de asistencia y reparación para el conflicto armado del Ministerio de Salud¹⁴⁸. La coordinadora del grupo encargada de víctimas en el Ministerio explicó que la reorganización fue necesaria debido a la necesidad de responder a la obligación de elaborar y ejecutar el Papsivi. Explican que este proceso se ha demorado por la dificultad de coordinar las diferentes áreas del ministerio. Sin embargo, los responsables de la ejecución directa de este programa son las entidades territoriales (Decreto 4800, artículos 164 y 165, en relación con el artículo 174 de la Ley 1448). Las funciones del Ministerio se limitan al diseño, coordinación, monitoreo, definición de criterios técnicos, implementación de estrategias de divulgación y capacitación al personal que va a ejecutar el programa.

El diseño del programa contiene una etapa de acercamiento a las víctimas, que se denomina focalización; luego se elabora una caracterización de ellas, mediante la cual se diseña un plan de atención psicosocial, que puede ser individual, familiar o comunitario. Con base en este plan es que se desarrolla la atención misma. Todas ellas culminan con una sesión de cierre. Como menciona la encargada del Ministerio de Salud, el objetivo es llegar a un punto en el que la víctima afirme sentirse mejor (aunque no signifique estar recuperada) y con los profesionales que la asisten, se decidirá dar por terminada la asistencia.

El diseño del programa indica que la atención psicosocial a víctimas está concebida como una intervención específica, focalizada en aquellas víctimas que soliciten este tipo de atención en el momento de la elaboración del Paari, y limitada a una atención temporal. El informe de los organismos de control confirma esto al indicar que las entidades ejecutoras han recibido presupuesto para este programa por ocho meses¹⁴⁹.

Un enfoque lineal de esta naturaleza, en el que se asume que víctimas de violencia extrema se sienten mejor, recuperan o rehabilitan, y que ello permite darlas de alta definitivamente,

147 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 147.

148 Entrevista a Ana Milena Montes, 7 de octubre de 2013.

149 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 112.

no corresponde con otras experiencias que afirman la recurrencia y naturaleza cíclica de los efectos que hechos de esta naturaleza suelen causar. Programas de esta naturaleza requieren de la disponibilidad continua o recurrente de servicios, para enfrentar situaciones que puedan requerir nuevas necesidades de atención, aun después de que la persona haya dicho sentirse bien¹⁵⁰.

Esta mirada lineal tampoco es consistente con la descripción del enfoque psicosocial como relacional ni con su caracterización como un enfoque transformador. Es claro que una intervención psicosocial debe tener un momento de cierre, pero esto no debe apresurarse como tampoco puede asumirse que cerrada la intervención la persona queda rehabilitada y no requerirá de nuevos apoyos. Otras experiencias de atención psicosocial a víctimas de violaciones masivas a los derechos humanos consisten precisamente en programas de larga duración que ofrecen atención a víctimas en el momento que ellas lo requieran.

El Papsivi fue presentado el 21 de octubre de 2013, es decir, 22 meses después de vencido el plazo que la ley establecía para su definición. En septiembre de 2013 se finalizó la contratación de 550 profesionales, que conformarían 126 equipos de atención psicosocial, con la meta de atender a 42.760 víctimas (de las cuales 34.000 ya habían sido remitidas por la Uariv) entre septiembre de 2013 y marzo de 2014, en los diecisiete departamentos priorizados¹⁵¹. Se informa que a abril de 2014 existen 63.988 planes de intervención psicosocial, ya sea de naturaleza individual, comunitaria o familiar, lo que hace presumir que ese número de personas están recibiendo atención¹⁵².

Como resultado de esta demora inicial la ejecución de este programa ha sido lenta. La meta para 2013 era que 74.323 víctimas tengan elaborado un plan de atención psicosocial, que estén recibiendo dicha atención, y que el mismo número de víctimas accedan a medidas de rehabilitación física o mental, y que para 2014 esa cifra se incrementara a 139.258 víctimas¹⁵³.

A mayo de 2014 los organismos de control informan, con base en datos proporcionados por el Ministerio de Salud, que se han realizado 23.787 caracterizaciones individuales, 3836 familiares y 541 comunitarias¹⁵⁴; y que se ha prestado atención a 11.869 víctimas, 1532 familias y 455 comunidades¹⁵⁵. De estas intervenciones 2444 casos individuales ya han sido cerrados, 159 familiares y 41 comunitarios. El informe del Gobierno se limita a entregar la cifra de 63.988 planes de atención psicosocial concertados, muy por debajo de la meta ya mencionada.

Aun con una definición así de limitada, el desafío de prestar apoyo a víctimas para su rehabilitación requiere de un esfuerzo significativo, considerando el número de víctimas y el

150 Esto ha sido constatado en numerosas experiencias. Véase, por ejemplo, Yael Danieli, *Massive trauma and the healing role of reparative justice*, en Carla Ferstman, Mariana Goetz y Alan Stephens (eds.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009); M. Brinton Lykes y Marcie Mersky, *Reparations and mental health: Psychological interventions towards healing, human agency, and rethreading social realities*, en Pablo de Greiff (ed.) *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press-ICTJ, Oxford, 2006); Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio: Aportes psicosociales* (IIDH, San José, 2007).

151 Entrevista a Ana Milena Montes, 7 de octubre de 2013.

152 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 148.

153 Documento Conpes 3726 de 2012, 43.

154 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 107.

155 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 111.

déficit histórico existente en materia de prestación de salud y, particularmente, de atención psicosocial a víctimas. Dada la demora en la definición del Papsivi y reconociendo las necesidades de las víctimas la Uariv decidió, a fines de 2012, implementar directamente una estrategia de recuperación psicosocial.

En palabras de la coordinadora del equipo psicosocial, esta estrategia es “una respuesta responsable” frente a la ausencia estatal al respecto. Según ella “la Uariv tenía que hacer esto” y “esta estrategia de todas maneras debe subsistir al momento de la implementación del Papsivi”¹⁵⁶.

La estrategia de la Uariv tiene el objetivo de suplir la necesidad de atención psicosocial de la ruta de reparación individual. Se trata de una demanda que hacen las víctimas con mucha frecuencia y que se refleja en los Paari. El 51,8% de las víctimas, que habían ingresado a la ruta de reparación individual, a mayo de 2013, pedían asistencia emocional¹⁵⁷. Si bien es positivo que la Uariv haya actuado ante la demora del Ministerio de Salud; sin embargo, existe una obvia limitación institucional para responder a toda la demanda.

La estrategia de recuperación emocional, que consiste en una intervención breve y de objetivos limitados, ha realizado talleres con 30.048 víctimas, entre noviembre de 2012 y junio de 2014¹⁵⁸. Si bien este esfuerzo demuestra un equilibrio interesante entre capacidad de generar un impacto positivo en las víctimas con realismo y capacidad efectiva de implementación, su cobertura es aún baja, considerada la potencial necesidad de las víctimas. Si la cobertura de 25.000 participantes de estos talleres alcanzada durante 2013 se proyectara en los siete años y medio restantes de implementación de la ley, permitiría abarcar a poco más de 16% del total de víctimas registradas por haber sufrido homicidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura, reclutamiento ilícito, explosión de minas antipersona, secuestro o actos terroristas.

La estrategia de recuperación emocional implementada por la Uariv consiste en la realización de nueve sesiones de talleres grupales, de dos a tres horas de duración. Estos talleres se realizan cada ocho días, con víctimas que participan voluntariamente. El noveno encuentro de seguimiento se hace un mes después de la octava sesión y la víctima puede acudir con un familiar. Se atiende no solo a personas que han ingresado en la Ruta de Reparaciones, sino también víctimas que no han recibido la llamada de primer contacto de la Uariv, pero saben de la estrategia y piden participar. Esta fue una decisión de la Uariv para no generar una espera mayor en las personas que necesitan del apoyo psicosocial y todavía no han pasado por la entrevista del Paari.

Se atiende también a familiares que piden participar junto con la víctima contactada, aunque no estén registrados en el RUV. En los casos de municipios apartados, la modalidad varía, realizándose cuatro encuentros de seis horas cada uno, cada quince días, además de una quinta sesión de seguimiento.

En los talleres se busca ayudar a las personas a tomar consciencia de su situación, desarrollar competencias propias, asumir cierta capacidad de control sobre su bienestar emocional

156 Entrevista con el Equipo Psicosocial de la Uariv, Bogotá, 20 de septiembre de 2013.

157 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 110.

158 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 147.

y apoyarse unos a otros. Se abstienen de diagnosticar a las víctimas con alguna definición –como estrés postrauma o paranoia– que pueda conducir a una atención psicológica o psiquiátrica pre-confeccionada¹⁵⁹.

En general, según los funcionarios encargados de la estrategia, las víctimas se sienten “recuperadas” o por lo menos hay un efecto positivo de la estrategia, un “ir recuperándose”. Esta idea de recuperación tras la participación de las víctimas en estos talleres, puede ser problemática, porque se puede llegar a pensar que después de esto la víctima no necesita más atención psicológica.

Debe entenderse que “la recuperación”, por usar el término empleado en la estrategia, no puede ser definitiva, menos como resultado de un número tan reducido de talleres grupales, y así señala entenderlo la encargada del programa. Tampoco es entendido como una respuesta suficiente para abordar todas las consecuencias del conflicto armado en lo psicosocial, pero sí algunas afectaciones o sufrimientos que no alcanzan a constituir cuadros clínicos a nivel psicológico¹⁶⁰, asuntos que requieren otras formas de intervención que se supone aborda el Papsivi.

La estrategia, en palabras de una funcionaria de la Uariv, no debería estar dentro de las medidas de rehabilitación:

Porque la rehabilitación es un tema muy clínico (...). Es más una medida de satisfacción que busca la mitigación del dolor de las víctimas a través de estrategias grupales que las empodere, les permita hacer ejercicios de afrontamiento conjunto, ver experiencias de resiliencia de unas personas frente a otras (...). Uno de los requisitos para que la persona pueda matricularse en esta estrategia es que no tenga ninguna lesión psicológica que amerite rehabilitación. Porque la estrategia no haría bien, sino, haría mal. En cuanto a eso, se han dado los lineamientos a los enlaces¹⁶¹.

Ahora bien, si en los talleres los psicólogos se percatan que una víctima requiere de una atención particular, registran esta necesidad y la abordan en sesiones personalizadas, mientras se busca que otra institución asuma el caso. Si la persona lo necesita, es remitida a la red de salud mental existente en el área, y se hace un seguimiento a esta atención.

Una dificultad adicional es que aun cuando exista la capacidad por parte de estas entidades para brindar la atención requerida, los profesionales que atienden suelen no tener experiencia con víctimas, como indicaron algunos de los participantes en los grupos focales y los mismos encargados del programa de recuperación, estando más familiarizados con enfoque clínicos que pueden ser inútiles o hasta contraproducentes.

De todas maneras, funcionarios territoriales de la Uariv indican que se desarrollan alianzas con las redes públicas, tratando de explotar todo el potencial de la institucionalidad, llegando en algunos casos a recomendar instituciones privadas que han generado oferta para la población víctima.

159 Entrevista con el Equipo Psicosocial de la Uariv, Bogotá, 20 de septiembre de 2013.

160 Consulta escrita con Lina Rondón, encargada de la estrategia de recuperación emocional grupal, 1 de abril de 2014.

161 Entrevista con Alicia Rueda, Bogotá, 3 de mayo de 2013.

Las víctimas consultadas hacen una frecuente referencia a la necesidad de contar con asistencia psicosocial y otras formas para superar el duelo. Consideran que el proceso de atención psicológica que ha propuesto el Estado hasta ahora ha sido poco útil y deficitario. En muchas ocasiones se les han aplazado las citas con los psicólogos, lo que en varios casos ha determinado el fin del proceso mismo. Ninguna de las personas entrevistadas indicó haber participado en los talleres de recuperación emocional.

En general, resaltan la gran necesidad de atención psicológica que existe entre las víctimas, lo cual ha sido canalizado a través de programas de rehabilitación ofrecidos por organizaciones como las corporaciones AVRE y Reiniciar. Aunque le atribuyen grandes bondades a estos programas, insisten en la importancia de contar con atención psicológica por parte de entidades estatales, para que se garantice, en la práctica, el enfoque psicosocial como componente de la reparación individual, así como también reclaman la necesidad de que este componente este respaldado por un programa de salud mental y física para las víctimas.

Varias de las víctimas mencionan que aunque han sido medicadas, no han recibido la atención y el seguimiento adecuado en salud mental. Una víctima en Granada afirma: “Solo se dedican a medicar”¹⁶². Además, explican que necesitan de una atención especializada. Afirman que no deberían recibir la atención que se brinda a cualquier paciente psiquiátrico, sino medidas específicas para la elaboración y la superación del trauma. Otras víctimas, que son parte de experiencias de monitoras en salud mental, entrenadas y supervisadas por ONG especializadas, proponen que la política pública sobre esta materia se apoye en dicha experiencia¹⁶³.

También señalan que los municipios y los departamentos no han sido diligentes en proponer programas de atención psicosocial en sus planes de desarrollo. Por último, varias de las víctimas consultadas plantean que el Estado desconoce la realidad emocional que sufren los niños, las niñas y los jóvenes, así como también los adultos mayores, quienes son invisibilizados en las propuestas de programas psicosociales. Hacen un llamado a la implementación de estos programas con un verdadero enfoque diferencial, en el cual se resalten las necesidades de atender a los menores de edad, por su mayor grado de vulnerabilidad debido a la invisibilidad que sufren.

El Papsivi también incluye un componente de salud física. Dicho programa es descrito por el Ministerio de Salud como integral, comprendiendo a asistencia en salud y la rehabilitación en salud física y mental¹⁶⁴. Las metas de cobertura para atención de rehabilitación física y mental de este programa eran idénticas a las de atención psicosocial, debieran haberse prestado servicios a 74.323 víctimas en 2013, cifra que en 2014 debe llegar a 139.258 personas¹⁶⁵. Sin embargo, no es posible evaluar su implementación.

El informe del Gobierno no hace mención de su implementación y el informe de los organismos de control se limita a entregar cifras de afiliación de víctimas al seguro de salud. Solo se indica un proceso de consulta que se habría iniciado para recién diseñar una ruta de atención en esta materia¹⁶⁶.

162 Grupo focal, Granada, 3 de julio de 2013.

163 Grupo focal, Granada, 3 de julio de 2013.

164 Ministerio de Salud y Protección Social, *Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi)*, julio de 2013, 59.

165 Documento Conpes 3626 de 2012, 43.

166 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014), 114.

En definitiva, la inaceptable demora de casi dos años por parte del Ministerio de Salud para elaborar las bases del Programa de Atención Psicosocial ha dejado a las víctimas sin un recurso al que tienen derecho y gran necesidad. Esta inoperancia, que la Uariv, algunos municipios y ONG han intentado paliar, profundiza la desconfianza de las víctimas en el compromiso por implementar una reparación integral, y produce desconfianza sobre la efectividad del cumplimiento de esta obligación.

Las estrategias de intervenciones cortas desarrolladas por la Uariv no pueden ser confundidas con la necesidad de una atención de mayor profundidad, que no se limiten a una intervención respecto de un asunto específico, y que permita a las víctimas contar con apoyo psicosociales en diferentes momentos de su vida.

3.7 Medidas de satisfacción

La Ley de Víctimas establece un conjunto de medidas bajo la categoría de satisfacción, con el fin de proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima. La enumeración es meramente enunciativa, y se refiere a diferentes formas de reconocimiento público del carácter de víctima, su dignidad, buen nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor. Se incluyen publicaciones, actos conmemorativos y monumentos, y el establecimiento del “Día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas” (Ley 1448 artículo 142), en una correspondencia importante con lo consagrado en la Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas en su numeral 22.

También se consideran medidas de satisfacción la reconstrucción del tejido social de comunidades campesinas, la difusión del relato de las víctimas, la búsqueda, la identificación y la inhumación de los desaparecidos y la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables. La enumeración también incluye la difusión de las disculpas y la aceptación de responsabilidad de los victimarios, así como el reconocimiento público de la responsabilidad de los autores (Ley 1448, artículo 139).

Otro componente importante de las medidas de satisfacción dispuestas por la Ley de Víctimas se refiere al rescate, la preservación y la difusión de la memoria histórica. Para ello se creó el Centro de Memoria Histórica, como un órgano autónomo, adscrito al Departamento para la Prosperidad Social (DPS). En relación con el presente trabajo las referencias a la memoria, en tanto medida de satisfacción, se limitan a lo expresado por las víctimas y no se evalúa el trabajo ni el aporte a la memoria por parte de las instituciones aquí mencionadas.

Según la propuesta conceptual de la Uariv, las medidas de satisfacción,

Son decisiones concertadas que contribuyen a restablecer la dignidad, proporcionar bienestar, mitigar el dolor, difundir la verdad sobre lo sucedido, reconstruir, preservar y divulgar la memoria histórica del sufrimiento de las víctimas por los hechos violentos ocurridos en el marco del conflicto armado interno.

Como explica la encargada del equipo de satisfacción¹⁶⁷, la Uariv se ocupa de la reparación simbólica y coordina con otras instituciones, como del Centro de Memoria Histórica,

167 Entrevista con el Equipo de Satisfacción de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

acciones de verdad y memoria. Las acciones en el marco de la reparación simbólica “deben llevarse a cabo con la participación de las víctimas”¹⁶⁸, buscar su dignificación, la sostenibilidad de los proyectos y el enfoque diferencial.

De acuerdo con el informe del Gobierno Nacional al Congreso, el Subcomité de Satisfacción ha elaborado una guía de conceptos y varios lineamientos para el pedido de perdón, la arquitectura conmemorativa, los actos simbólicos y el protocolo de exención militar¹⁶⁹. Las víctimas consultadas consideran que las medidas de satisfacción son una oportunidad para restablecer la dignidad, su buen nombre y el de sus familiares y revertir, al menos en ese ámbito, los efectos derivados de la estigmatización padecida. Es decir, las víctimas consideran que las medidas de satisfacción adecuadas tendrían que rescatar tanto su valor o dignidad como la injusticia de los hechos padecidos.

Las mujeres víctimas también se refieren a la necesidad de que dichas medidas sirvan para mantener en la sociedad imaginarios de repudio hacia esos hechos victimizantes, que sirvan de lección sobre un pasado que no debe volver a ocurrir.

Responsabilidad del Estado

Aun cuando en algunas ocasiones el Presidente de la República ha expresado un reconocimiento de responsabilidad del Estado en la persistencia del conflicto armado¹⁷⁰ o respecto de ciertas violaciones específicas¹⁷¹, no se han expresado de manera explícita, solemne y por hechos concretos disculpas oficiales a las víctimas. En palabras de una de las víctimas que participó en los grupos focales:

El establecimiento tiene que reconocer que es culpable por acción u omisión. El Gobierno da una indemnización de carácter solidario. Nosotros no queremos solidaridad de ese tipo, queremos responsabilidad por parte del establecimiento. Que lo haga públicamente, no solo ante las víctimas sino ante la comunidad internacional. Ahí sí se puede plantear la restitución de derechos. Porque la restitución de derechos también es de tipo político. Aquí la mayoría de desplazados y desaparecidos, era porque pensaban diferente al establecimiento¹⁷².

Aun cuando la encargada del equipo de satisfacción de la Uariv haya expresado que no hace falta un reconocimiento explícito de responsabilidad por parte del Jefe de Estado¹⁷³, es conveniente clarificar la ambigüedad que persiste y que resta contundencia al mensaje de satisfacción que la Uariv debe transmitir. Sigue siendo necesario un reconocimiento explícito de responsabilidad por acción y omisión, en hechos concretos, dirigido a la sociedad colombiana, en el que además, se presenten disculpas públicas a las víctimas.

168 *Ibíd.*

169 Gobierno de Colombia, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 135.

170 Intervención del presidente de la República, Juan Manuel Santos, ante la Corte Constitucional, en el marco de la audiencia sobre la demanda de constitucionalidad del marco jurídico para la paz, 25 de julio de 2013.

171 Acto de perdón ofrecido por el Estado colombiano, representado por el ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en la que se condenó al Estado por el asesinato de Manuel Cepeda Vargas, 9 de agosto de 2013.

172 Grupo focal, Bucaramanga, 8 de julio de 2013.

173 Entrevista con el Equipo de Satisfacción de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

En las entrevistas del Paari se ha identificado que la mayoría de las víctimas demandan actos de perdón público¹⁷⁴ y las víctimas entrevistadas para este estudio manifestaron que sigue siendo una deuda con ellas y con la sociedad en general el hecho de que el Estado colombiano aún no haya hecho un acto formal de reconocimiento de responsabilidad por las violaciones ocurridas. Específicamente, las víctimas de crímenes de Estado otorgan especial importancia al reconocimiento de responsabilidad y a las disculpas públicas por parte del Estado. Sobre todo, consideran como un elemento reparador recuperar el buen nombre de la víctima y su familia.

La responsabilidad del Estado en las violaciones cometidas durante décadas de conflicto armado interno no es algo simple de establecer. El asunto es claro respecto de hechos cometidos por agentes del Estado, o aquellos en los que ha habido una participación cómplice de éstos, aunque los crímenes hayan sido directamente perpetrados por paramilitares. Es más, dado el involucramiento del Estado en la facilitación o tolerancia para la creación y operación de grupos paramilitares, existe un antecedente serio de responsabilidad de éste en los crímenes cometidos por aquellos. Estos pueden ser claros casos de violaciones a las obligaciones de respetar y garantizar.

Sin embargo, el asunto es más complejo en el caso de las violaciones cometidas por parte de los grupos guerrilleros. Un análisis completo de esto requeriría de un estudio más acabado. Para ello es importante distinguir entre responsabilidad administrativa y responsabilidad política, así como entre responsabilidad frente a un caso concreto y responsabilidad fundada en una política de justicia transicional que permite realizar consideraciones diferentes respecto de la obligación de garantía.

El Estado colombiano difícilmente podría ser condenado por un tribunal como responsable de un crimen cometido por un grupo guerrillero si no hubiera en el hecho concreto participación de agentes de éste. No obstante, dada la extensión del conflicto, sus raíces en el abandono y la pobreza de vastas zonas rurales, y la persistencia de estrategias militares para enfrentarlo, es posible reconocer una responsabilidad política del Estado, que es diferente de la responsabilidad administrativa por actos que causan daño.

Aún más, con base en la extensión y las características del conflicto, se puede argumentar que su persistencia, en forma global, hace al Estado colombiano responsable de una violación general a su obligación de garantía. Ello puede no ser directamente aplicable a un caso específico en el que no exista evidencia de omisión de parte de agentes del Estado, pero sí para justificar una política global de reparación, que tiene por objetivo incluir a todas las víctimas, dándoles un trato análogo, y que permita así reconocer a todas ellas una dignidad y derechos semejantes. Es con base en esta consideración que es posible afirmar la necesidad de disculpas públicas y oficiales del jefe de Estado.

Un precedente importante para ello puede ser encontrado en el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú, donde no se hace distinción entre víctimas de acuerdo a la identidad del perpetrador, basándose en una concepción de derechos humanos que va más allá de lo jurídico¹⁷⁵. Esto llevó a la Comisión a recomendar reparaciones para todas las

174 Entrevista con el Equipo de Satisfacción de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

175 Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, 2003, tomo I, p. 153.

víctimas, no solo para aquella que sufrieron violaciones de parte de agentes del Estado. Al respecto la Comisión consideró que:

La toma de conciencia de la magnitud del daño causado a nuestra sociedad debe llevarnos a todos a asumir parte de la responsabilidad, aun cuando ésta pueda y deba diferenciarse según grados. No sólo la acción directa de los protagonistas, sino también la complicidad silenciosa o la desidia de muchos, han contribuido, a su manera, a promover la destrucción de nuestra convivencia. Debemos reconocer, pues, la naturaleza ética del compromiso por la reconciliación, es decir, debemos admitir que las cosas pudieron ocurrir de otra manera y que muchos no hicimos lo suficiente para que así fuese¹⁷⁶.

Las reparaciones implementadas a raíz de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile también estuvieron dirigidas a víctimas tanto del Estado como de grupos subversivos, haciendo una distinción doctrinal entre ellos, pero fundamentándola en una responsabilidad política y moral del Estado¹⁷⁷, así como en el discurso del Presidente Aylwin al recibir dicho informe y pedir perdón público por las violaciones cometidas¹⁷⁸. Otros ejemplos en contextos de justicia transicional donde se reconoce la responsabilidad política del Estado respecto a violaciones cometidas por grupos no estatales se encuentran en Guatemala y Sudáfrica. Esto no se ha traducido en condenas por responsabilidad administrativa del Estado en estos países, fundadas en lo expresado por sus comisiones de verdad o por sus normas sobre reparación a víctimas, por hechos de actores no estatales en los que no ha habido participación de agentes del Estado.

Actos de Satisfacción y Percepción de las Víctimas

Uno de los actos principales organizados por la Uariv como medida de satisfacción se lleva a cabo el 9 de abril, día de conmemoración, solidaridad y memoria del conflicto. En 2013 y 2014 se realizaron más de 140 actos en todo el país, así como conmemoraciones para el Día Internacional del Detenido Desaparecido y otras actividades. En su organización la Uariv informa haber incluido la perspectiva de víctimas y la de sus organizaciones¹⁷⁹.

No hay indicadores para medir cuánto se sienten reconocidas las víctimas, pero la Uariv desarrolla actividades de retroalimentación, que según la encargada del tema “muestran un buen grado de satisfacción entre las víctimas”¹⁸⁰. Al respecto, las víctimas consultadas le dan un gran valor al proceso que permite concretar las medidas de satisfacción. Es decir que para ellas no es suficiente un acto simbólico o el ritual reparador, sino que piden participar en los diferentes momentos y escenarios de toma de decisiones para materializar este tipo de medidas. Esto con el ánimo no solo de sentirse reconocidas, sino para que sus percepciones, aspiraciones, y creencias puedan reflejarse en el diseño y puesta en marcha de estas medidas.

En Pasto, víctimas asociadas al Movice hicieron referencia a la falta de garantías para su participación en la formulación y puesta en marcha de medidas de satisfacción. Un ejemplo

176 *Ibíd.*, tomo XI, p. 23.

177 Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, tomo II, p. 823.

178 Discurso pronunciado por cadena de televisión el 4 de marzo de 1991.

179 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 115-116.

180 Entrevista con el Equipo de Satisfacción de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

mencionado fue la liturgia católica celebrada el 9 de abril de 2013 en esta ciudad, a la cual asistieron únicamente las víctimas invitadas por la Uariv y de la que fueron excluidas. Ante esta exclusión, el Movice llevó a cabo un acto de protesta contra dicha ceremonia¹⁸¹.

Algunas de las víctimas consultadas hicieron un especial énfasis en que no comparten el mensaje institucional que insiste en la necesidad de perdonar¹⁸², que en ocasiones acompaña a las medidas de satisfacción, pero que también se incluye explícitamente en el Programa de Alfabetización “ESPERE: ‘La alegría de leer y escribir... perdonando’”¹⁸³. Insisten en que es necesario que el Estado respete su decisión de perdonar o no a los victimarios y que el perdón corresponde a su esfera personal e íntima. Así lo señalaron en Granada:

Yo diría que perdón no se da en abstracto, sino sobre hechos reales. Cuando haya condiciones y garantías, que de verdad nos muestren que no hay repetición (...) de lo contrario no se puede perdonar ni reconciliar. Desde diferentes instituciones, se habla del perdón y se fuerza a que las víctimas den el perdón y el paso a la reconciliación. Eso lo que hace es revictimizar. Entran con recursos, imponiendo la reconciliación y el perdón. El perdón, como decía Gloria, se hace individualmente. Es más importante para la víctima, que para el victimario. Cuando renunciamos a la venganza, aportamos a la paz. El perdón es algo muy individual (...) yo creo que si yo perdono al victimario es más beneficioso para él que para mí. Él se va a sentir menos culpable, en cambio a mí me deja como en agonía¹⁸⁴.

En el proceso de reparación individual la Uariv incluye cuatro medidas de satisfacción: la carta de dignificación, el Plan DIME (Dignidad y Memoria), el banco de proyectos y la exención del servicio militar, pero solo la primera y la última se expresan en algo concreto que se otorga u ofrece a cada víctima. En las entrevistas para efectuar los PIRI observadas los enlaces solo se refirieron en forma genérica a las medidas de satisfacción, reflejando confusión en ellos sobre lo que ellas significan.

Como ya se mencionó, la Carta de Dignificación se entrega en diferentes momentos: durante la entrevista del Paari, en el momento de la entrega de la indemnización o durante las ceremonias de dignificación. Según la encargada de las medidas de satisfacción de la Uariv, no es importante el momento de la entrega sino la forma como se hace: debe ser dignificante. A abril de 2014 se habían entregado 134.338. Cartas de Dignificación¹⁸⁵.

La carta dice que el “Estado siente profundamente que usted haya sido afectado por la vulneración de sus derechos dentro del marco del conflicto armado interno” y que “el Estado está dispuesto a pagar una deuda largamente aplazada con usted de una violencia que tiene que terminar”.

181 Grupo focal, Pasto, 10 de julio de 2013.

182 Acto que debe ser siempre privado, no público, individual, y resultado de la libre voluntad de la víctima en respuesta del arrepentimiento demostrado por el perpetrador. Comisión de Derechos Humanos, *Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/1997/20, 26 de junio de 1997), principio 26.*

183 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 102.

184 Grupo focal, Granada y Antioquia, 3 de julio de 2013.

185 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 294.

Sin embargo, no incluye el reconocimiento de hechos específicos, ni el reconocimiento de responsabilidad. Solo señala el reconocimiento de una obligación incumplida. La carta hace un reconocimiento sobre la insuficiencia de la reparación, al indicar que: “Sabemos que no podemos borrar las huellas que dejaron tantas heridas, pero tenemos fe que podremos cicatrizarlas si trabajamos de su lado”.

Las víctimas consultadas se refieren a la Carta de Dignificación con argumentos encontrados. Algunas sostienen que les sirvió para sentirse reconocidos por el Estado en su condición de víctimas y la reconocen como un instrumento con el cual se sienten respaldados para continuar con sus procesos de exigibilidad de derechos. Así se refirieron:

Muy bonita pero también triste; a uno lo toca y dice que esto que le damos no es nada y nunca se va a terminar de reparar, pero el Estado quiere acompañar (...) uno siente que hay este compromiso del Estado con las víctimas (...) [carta] parece como si quien la escribió hubiera vivido lo que pasó en el conflicto¹⁸⁶.

Para otras, sin embargo, la carta suscrita por la directora de la Uariv es considerada como solo palabras o algo protocolar en las que se expresa un sentimiento de solidaridad frente al dolor de las víctimas por los hechos padecidos, dejando un vacío respecto del necesario reconocimiento de responsabilidad, por parte del Estado en la violación por la cual se suscribe. Además también señalan como lamentable el hecho de que en la práctica esta carta no esté acompañada de medidas que le devuelvan el buen nombre a la víctima, ni tampoco de otras medidas que le dé sentido a la integralidad de la reparación. La distancia en el tiempo de implementación de las medidas hace que las víctimas no encuentren un gran sentido a este esfuerzo.

Entre las formas de satisfacción importantes implementadas es la ubicación, identificación y entrega de restos de detenidos desaparecidos. El acompañamiento emocional otorgado a los familiares de víctimas, respecto de restos de 1065 personas desde 2012¹⁸⁷, constituye un esfuerzo muy importante. Dicho acompañamiento puede contribuir a reconocer el dolor de las víctimas y ayudar a cerrar el proceso de incertidumbre que este crimen genera. Sin embargo, no está claro si estos representan la totalidad de casos de identificación y entrega de restos, por no existir estadísticas públicas sobre la materia (al cierre de este informe la información de la Fiscalía General de la Nación estaba actualizada a diciembre de 2012 fecha desde la cual no ha vuelto a emitir información oficial al respecto).

Las cifras de acompañamiento a entrega de restos a sus familiares es importante, pero aún baja comparada con el número de personas que se encuentran desaparecidas (si se considera que 149.039 víctimas señalan como hecho victimizante sufrido la desaparición de un familiar).

Otra medida de satisfacción implementada es el Plan DIME (Dignidad y Memoria), que constituye una iniciativa propia de la Uariv, a través de la cual se intenta reconstruir la historia de las víctimas. Se realizó un piloto, conjuntamente con el Instituto Colombiano

¹⁸⁶ Grupo focal, Pasto, 10 de septiembre de 2013.

¹⁸⁷ Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 146.

de Bienestar Familiar (ICBF), con niños desmovilizados y se unificó con la estrategia de recuperación emocional del equipo psicosocial de la Uariv para elaborar un modelo para todas las edades¹⁸⁸. Según la Uariv, el Plan DIME:

Tiene como propósito incentivar ejercicios de dignificación y construcción de memoria a través de herramientas artísticas y comunicativas que deriven en una pieza simbólica y que dé cuenta de los hechos victimizantes, la generación de iniciativas en torno a los derechos humanos, a la memoria y al restablecimiento del buen nombre de las víctimas y su rol social¹⁸⁹.

Por su lado, el banco de proyectos:

Busca impulsar procesos de reparación simbólica en el territorio, a partir de acciones que tiendan a recuperar las prácticas sociales y culturales afectadas por el conflicto armado, impulsar acciones de carácter pedagógico que promuevan la difusión de la memoria y vinculen a la sociedad en la protección de los derechos humanos¹⁹⁰.

El informe del Gobierno, con corte a mayo de 2013, menciona treinta proyectos recibidos, aunque pocos de ellos ejecutados. La encargada de medidas de satisfacción comenta que el banco de proyectos está siendo impulsado desde Bogotá y busca que las entidades territoriales y las comunidades envíen sus proyectos en determinadas fechas y para que se formulen propuestas individuales o grupales de las víctimas¹⁹¹.

Exención del Servicio Militar Obligatorio

Otra medida es la exención del servicio militar obligatorio (Ley 1448, artículo 140), por medio de la cual se contempla la suspensión de dicha obligación al presentarse la declaración como víctima ante el Ministerio Público, para lo cual se ordena a la Uariv suministrar información en tiempo real del proceso de registro y valoración (Decreto 4800, artículo 178). El plazo para hacer valer esta exención es de cinco años e implica la exención del pago de la cuota de compensación militar. La exención del servicio militar es una de las demandas más frecuentes de las víctimas como medida de satisfacción.

Esta valoración no se refiere solo a aspectos simbólicos, sino en el contexto colombiano a aspectos prácticos, dada la situación de conflicto, los riesgos asociados a ella y el alto nivel de conscripción. De las 126.543 víctimas con Paari hasta mayo 2013, cerca de 9315 solicitaron acceder a esta exención¹⁹².

En junio de 2013 se definió un protocolo entre la Uariv y el Ministerio de Defensa¹⁹³ para aplicar esta medida. Se trata esencialmente de un protocolo de intercambio de

188 Entrevista con el Equipo de Satisfacción de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

189 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013, 138.

190 *Ibíd.*, 135.

191 Entrevista con el Equipo de Satisfacción de la Uariv, Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

192 Gobierno nacional, *Informe al Congreso*, agosto de 2013), 112. No existen datos públicos más actualizados de esta demanda específica, pero a abril de 2014, cerca de 134.153 de las víctimas que había completado sus Paari habían expresado su necesidad de definir su situación militar (Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 77).

193 El nombre extenso es "Protocolo de intercambio de información y funcionamiento operativo de las medidas de exención a la prestación del servicio militar, desincorporación y entrega de libretas militares", expedido en junio de 2013 por la Uariv y el Ministerio de Defensa Nacional.

información: la Uariv da acceso a la información al Ministerio de Defensa bajo garantías de confidencialidad y le suministra un usuario para acceder al RUV.

El Ejército, por su parte, debe capacitar al personal encargado de la verificación de datos de las víctimas que soliciten la exención. Antes de este protocolo, las víctimas que solicitaban la exención podían obtenerla, pero los mecanismos variaban en cada localidad y existían problemas de coordinación que redundaban en ocasiones en el acuartelamiento de víctimas hasta que se aclaraba su situación. A través de diferentes estrategias, incluyendo la atención en terreno para solucionar la situación militar de jóvenes víctimas, 43.972 lo han logrado, incluyendo 26.368 que ya cuentan con libreta militar¹⁹⁴.

Sin embargo, en los grupos focales realizados se hace evidente que las víctimas no conocen suficientemente este derecho y que los miembros de las Fuerzas Armadas no lo hacen efectivo. Por ejemplo, una víctima mencionó:

Si lo cogen por ahí se lo llevan. Así aparezca en el sistema como víctima. Después de que se lo han llevado, por estar enlistado no puede volver. (...) Frente a ese derecho hay un desconocimiento generalizado por parte de las víctimas. Llega el camión y se lleva a todo el que encuentra, a pesar que es una prohibición por parte de la Corte Constitucional. El ejército sigue esa práctica¹⁹⁵.

Según funcionarios territoriales de la Uariv, los militares no aceptan otra prueba que el registro en el RUV y reclutan a las víctimas que no estén incluidas. Sin embargo, una vez reclutada pueden aceptar la desincorporación de la víctima. Al respecto un funcionario en Bucaramanga comenta: “Para los militares no se crean problemas particulares, porque ya han cumplido con el objetivo primario: cumplir con su cuota de reclutamiento”¹⁹⁶.

Según la ruta de desincorporación indicada por el protocolo, la oficina central de altas y bajas tiene diez días para tomar la decisión de la desincorporación o de la exención. Durante ese periodo los jóvenes deben permanecer acuartelados. Los encargados de este tema en la Uariv afirman que están trabajando para que se pueda disminuir este plazo¹⁹⁷. No obstante, los organismos de control afirman que el tiempo de desincorporación de los jóvenes frecuentemente supera los 45 días, que sería el límite que establece la ley¹⁹⁸.

Además, un número importante de víctimas no tiene la libreta militar y nunca inició el trámite para conseguirla. Esto los convierte en remisos y por estar en esta situación se les generan multas. Según el protocolo, las víctimas están exentas solo de las multas generadas después de la ocurrencia del hecho victimizante. Sin embargo, las multas empiezan desde los dieciocho años y de allí en adelante el monto aumenta.

El funcionario de la Uariv entrevistado afirma que están trabajando en la elaboración de un nuevo protocolo que incluye la exención total de las multas de remiso para las víctimas y

194 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 144.

195 Grupo focal Pasto, 10 de julio de 2013.

196 Entrevista con el Equipo de Reparaciones de la Uariv en Bucaramanga, 11 de julio de 2013.

197 Entrevista con funcionario miembro del equipo para la exención al servicio militar de la Uariv Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

198 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014, 545.

varios otros ajustes de aspectos críticos identificados¹⁹⁹198. En la entrevista con los directivos de la Uariv se nos informó que efectivamente estos problemas fueron resueltos, pero no pudimos verificar la existencia del protocolo referido ni su implementación.

Como medida de satisfacción, la exención del servicio militar no busca reparar un daño específico, sino tiene sobre todo un valor simbólico de reconocimiento de los perjuicios que la violencia y el conflicto armado han generado en la vida de las víctimas. Eximir de multas y de costos burocráticos asociados a esta carga pública es una mínima forma de expresar dicho reconocimiento.

3.8 Las garantías de no repetición

La Ley de Víctimas incluye diecinueve medidas para garantizar la no repetición de las violaciones cometidas, como la verificación de los hechos y la difusión pública de la verdad; la reintegración de niños que hayan participado en grupos armados al margen de la ley; el fortalecimiento de otras políticas, como las de alertas tempranas, desminado o participación social; y campañas generales de prevención de violencia contra la mujer o los niños, niñas y jóvenes.

Se dispone también de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de derechos humanos para funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, que incluye una política de tolerancia cero a la violencia sexual al interior de las entidades del Estado (Ley 1448, artículos 149 y 150).

Muchas de estas políticas no constituyen directamente medidas de reparación en sentido estricto, sino que se refieren al logro y a la consolidación de la paz y del Estado de Derecho. En ese sentido, los diálogos de paz constituyen una medida fundamental y que genera expectativas sin precedentes de garantías de no repetición. El contenido de dichos diálogos, en los que se abordan aspectos sustanciales y no meramente referidos al cese al fuego, así como la participación de víctimas en ellos son indicadores de que la paz, siendo negociada, no se limitará a un cese temporal del conflicto armado, sino a conseguir condiciones para la resolución de las diferencias profundas que existen entre los colombianos, lo que puede constituir un paso significativo para lograr una paz duradera. De momento, sin embargo, las condiciones de seguridad de muchas víctimas, así como de dirigentes de restitución de tierras siguen siendo muy preocupantes.

Entre las medidas que indica la ley el Gobierno informa avances en el cumplimiento de sentencias del procedimiento especial de Justicia y Paz, del proceso de reintegración de desmovilizados, y de diversos programas de promoción de la reconciliación y de educación para la paz²⁰⁰. Respecto de esto último, sin embargo, la multiplicidad de iniciativas no permite hacer un análisis más allá de lo anecdótico, lo que hace difícil evaluar el impacto que puedan tener para garantizar la no repetición, considerando que el total de participantes en dichas iniciativas fue un poco más de cuatro mil personas, entre víctimas y funcionarios²⁰¹.

199 Entrevista con funcionario miembro del equipo para la exención al servicio militar de la Uariv Bogotá, 19 de septiembre de 2013.

200 Informe del Gobierno nacional, marzo de 2014, 258- 295.

201 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 174 y 175.

La cobertura de las actividades de capacitación a personal de las fuerzas armadas y policía, no obstante, cuya ampliación habría alcanzado a 97% de las unidades²⁰², es un logro más tangible, pero cuyo impacto dependerá de la calidad de la capacitación impartida y del grado de alineamiento de los comandantes en los temas.

En su informe más reciente, el Gobierno reporta además interesantes iniciativas participativas para la definición de políticas de prevención, que estimularían el diálogo entre las comunidades, la sociedad civil y las entidades responsables de proveer seguridad²⁰³.

Otras importantes iniciativas descritas incluyen la elaboración de planes de emergencia a nivel comunal y departamental²⁰⁴, que no se analizan en detalle por escapar del ámbito estricto de la reparación.

En materia de protección a víctimas y a líderes de restitución de tierras amenazados, el Gobierno informa que a mayo de 2014 había 1080 personas que reciben alguna medida de protección, las que se determinan según el grado específico de riesgo²⁰⁵. Llama la atención sin embargo, que en 2013 y lo que se informa de 2014 menos de la mitad de las solicitudes de protección fueron finalmente aprobadas²⁰⁶, lo que puede ser indicativo de altos niveles de sensación de peligro entre la ciudadanía, o de dificultades de las autoridades para responder a esa sensación.

A su vez, los organismos de control, además de resaltar la importancia de los acuerdos de paz, dan cuenta de sentencias condenatorias a diecisiete miembros de las fuerzas armadas y policía por violaciones a los derechos humanos²⁰⁷.

A partir de lo expresado por muchas de las víctimas entrevistadas, se constata la particular dificultad de garantizar la no repetición en el contexto de un conflicto que continua. Muchas víctimas han sufrido violaciones en más de una ocasión o se encuentran en riesgo de sufrirlas. Algunas de ellas incluso han recibido amenazas recientes por parte de grupos que se oponen a la restitución de tierras, luego de haber sido entrevistadas, por la Uariv²⁰⁸.

En Medellín existe un contexto de conflictividad que tiende a exacerbarse por la presencia de estructuras armadas posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que luchan por el control territorial. Esto está generando vulneración de derechos y graves riesgos para la población de diferentes comunas y corregimientos.

Las autoridades no reconocen públicamente la persistencia de la conflictividad armada como un fenómeno ligado al fallido proceso de desmovilización y esto genera una deficiencia en la actuación de mecanismos de protección y de prevención, especialmente en casos de amenazas o acciones de las denominadas “Bacrim”²⁰⁹.

202 *Ibíd.*, 176.

203 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 169-170.

204 *Ibíd.*, 177-178.

205 *Ibíd.*, 194. La cifra difiere levemente de lo indicado en la página 18 del mismo informe.

206 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 93-194.

207 Comisión de Seguimiento y Monitoreo, agosto de 2014), 547.

208 Véase la denuncia pública, disponible en: <http://movimientodevictimas.org/pronunciamientos/denuncias-publicas/item/3474-denuncia-pública-nuevas-amenazas-del-grupo-antirrestitución-contra-el-movime-en-nariño.html>.

209 Personería de Medellín, *Informe de sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín*, agosto de 2012.

En Nariño la situación es de emergencia, por presencia de todos los grupos armados en la mayoría de los municipios, especialmente en la costa Pacífica. El director Territorial de la Uariv en la región señala que más que garantías de no repetición, se trata de hacer efectiva la atención de las emergencias. Indica que gracias a una estrategia de coordinación interinstitucional, todos los municipios tienen formulados sus planes de contingencia, los cuales incluyen la construcción o readecuación de albergues²¹⁰. La Uariv informa que desde 2013 ha realizado inversiones por un total de más de 4000 millones de pesos en la construcción o adecuación de 39 albergues en diferentes departamentos del país²¹¹.

La Uariv reportó a los organismos de control haber elaborado un índice de riesgo de victimización (IRV) para los departamentos y municipios del país. Con esta herramienta se propone identificar los patrones y las tipologías de afectación en el ámbito territorial. El riesgo de victimización se medirá tomando en consideración elementos como: presencia de grupos armados ilegales; acciones entre combatientes; hechos contra la población; y condiciones socioeconómicas, institucionales, demográficas y geográficas de cada municipio.

Existe una relación inversa entre la capacidad transformadora de la reparación y la permanencia del conflicto armado. De hecho la mayoría de las víctimas consultadas no conciben la reparación efectiva en un escenario de violencia. Se menciona que varios líderes comunitarios son perseguidos por su exigencia de reparación y restitución.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), ha identificado un especial riesgo para los líderes sociales y comunitarios, los defensores de derechos humanos y los miembros de organizaciones sociales y de víctimas en procesos de reparación, en 22 Informes de Riesgo y cinco Notas de Seguimiento en 2013.

En estos informes se han descrito los hostigamientos, las persecuciones, los desplazamientos y las intimidaciones, los actos de violencia sexual y las desapariciones que sufren los defensores de derechos humanos, los líderes y lideresas sociales, los dirigentes sindicales, los representantes de víctimas, los reclamantes de tierras y representantes de organizaciones LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales), entre otras, que pueden generar atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal, como homicidios, torturas, desapariciones forzadas, abusos y violencia sexual, amenazas de muerte, señalamientos y desplazamientos forzados²¹².

La Ley de Víctimas y el Decreto 4800 disponen de una serie de medidas y mecanismos de protección, planes de retorno y reubicación, planes de contingencia para atender emergencias y medidas de prevención de hechos de violencia. Sin embargo, las víctimas manifiestan que la protección ofrecida por el Gobierno es insuficiente e inadecuada para los niveles de riesgo de los afectados.

210 Entrevista con Javier Patiño, director Territorial Nariño, Pasto, 10 de julio de 2013.

211 *Gobierno nacional, Informe del Gobierno nacional*, 2014, 95.

212 Organismos de control, agosto de 2013, 619- 621.

3.9 Implementación del enfoque de género en el proceso de reparación individual

El enfoque diferencial de género está expresamente reconocido como un criterio orientador de la ley, sin embargo, no se traduce en disposiciones concretas, salvo en algunos casos. Una manifestación específica de este enfoque se encuentra en el reconocimiento de medidas especiales para la protección y asistencia a víctimas en procesos judiciales para la investigación de violencia sexual. Otra expresión concreta se consagra mediante el establecimiento de ciertas formas de protección de las mujeres en el programa de restitución de tierras. Finalmente, pero en forma más vaga, el Decreto 4800 establece que criterios como el enfoque diferencial y los niveles de vulnerabilidad orientarán la definición sobre el monto de la indemnización individual.

La Uariv creó el Grupo de Mujer y Género con el fin de asegurar que el componente diferencial de género esté presente en todo el trabajo de la Unidad. La encargada de dirigir este grupo advierte que no ha sido fácil incorporar el enfoque de género porque no hay una experiencia previa de los funcionarios para implementarlo. El esfuerzo de la Uariv está enfocado en que los diferentes protocolos que emite para su funcionamiento tengan este enfoque. El objetivo central es superar la visión tradicional sobre el papel de la mujer, por parte de los funcionarios y lograr que estos reconozcan a las mujeres como víctimas con derechos y no como culpables de su victimización por haber transgredido sus papeles sociales habituales. Reconoce que tampoco existe conocimiento sobre los derechos de las mujeres en las diversas instituciones que componen el Snariv. Señala asimismo que han hecho esfuerzos para que las entidades territoriales incorporen el enfoque de género en la formulación de proyectos, teniendo en cuenta que este tema podría hacer que las entidades nacionales aprueben su financiamiento²¹³.

Encontramos pertinentes y necesarias las medidas que se refieren a asegurar la participación de mujeres en las instancias de participación²¹⁴. Sobre esto la Uariv señala que el proyecto para el fortalecimiento de la protección y la participación de mujeres víctimas de múltiples violencias en el conflicto armado, con énfasis en mujeres víctimas de violencia sexual, tiene como objetivo general:

Fortalecer la participación y el liderazgo de mujeres víctimas de múltiples violencias en el conflicto armado, especialmente víctimas de violencia sexual, a través de la construcción de agendas comunes para la protección, la incidencia, la reivindicación de derechos y el acompañamiento psicosocial.

Se reporta que participaron alrededor de 250 mujeres, en seis departamentos (Antioquia, Bogotá, Bolívar, Cauca, Magdalena y Nariño)²¹⁵. Es también un indicador positivo que 74% de las mujeres víctimas de violencia sexual haya recibido algún tipo de atención en salud²¹⁶, y que 78,4% de quienes participan en la estrategia de recuperación sean mujeres²¹⁷. Ello puede ser indicativo de una aproximación a la salud mental que toma en consideración

213 Entrevista con María Eugenia Morales, encargada del Grupo de Mujer y Género de la Uariv, Bogotá, 20 de septiembre de 2013.

214 Gobierno nacional, *Informe del Gobierno nacional*, 2014, 59.

215 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Estrategia para la reparación integral de mujeres víctimas de violencia sexual, octubre de 2014.

216 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, octubre de 2014, 18.

217 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, octubre de 2014.

las necesidades de las mujeres. Sin embargo, no se observan medidas específicas que respondan a otras necesidades de las mujeres víctimas ni a minorías sexuales.

El Grupo de Mujeres y Género de la Uariv participó en la elaboración del Documento Conpes 3784 de 2013, para mujeres víctimas que establece los “Lineamientos de política para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”²¹⁸. El presupuesto propuesto es de 4.200 millones de pesos (aproximadamente 2,2 millones de dólares). Si bien es importante tener un Conpes en este tema, es preocupante el tiempo transcurrido sin la existencia de directrices claras sobre cómo incorporar el enfoque de género en el proceso de reparación (Ley 1448, artículo 13). El documento de política pública tampoco ofrece orientaciones específicas para la implementación de reparaciones.

El Grupo de Mujeres y Género identificó los momentos de la Ruta de Reparación en los que debe incorporarse un trato diferencial para las mujeres. De igual modo, identificó con el Ministerio Público los momentos en la toma de declaración en los que se requiere un trato particular para las mujeres, así como en el diligenciamiento del Paari, que además cuenta con un trato particular para mujeres víctimas de violencia sexual.

Estas medidas, sin embargo, no están siendo aún implementadas en las regiones. Esto fue confirmado en las entrevistas con los encargados departamentales de la Uariv, quienes indicaron no tener claridad sobre cómo integrar un enfoque de género a su trabajo. No hay indicaciones concretas de medidas que se estén implementando para enfrentar dimensiones diferenciadas sobre el impacto de las violaciones en víctimas de acuerdo con su género u orientación sexual.

Los informes del Gobierno presentan estadísticas de atención en la elaboración de los Paari por género y orientación sexual, pero nada indica si dicha diferenciación tiene consecuencias más allá de las estadísticas que se presentan. Las cifras muestran regularmente una mayor proporción de mujeres que hombres como beneficiarias de diferentes medidas, pero no queda claro en qué medida esto es o no resultado de una evaluación de consecuencias diferenciales por género. En algunos casos se informa de protocolos de atención diferencial²¹⁹, pero no queda claro en que se traducen ellos. Tampoco se observan medidas que les permitan, a las mujeres que tienen niños bajo su cuidado, asistir a talleres de capacitación o cursos del SENA ya que en ellos no se ofrecen servicios de guardería. Estos servicios sí se ofrecen en los locales de atención regionales, como los de Bucaramanga, Medellín y Pasto, lo que hace más fácil a muchas mujeres concurrir a solicitar información y servicios, esperar la atención, y tener entrevistas con la privacidad necesaria.

De otra parte, la Uariv señala que para lograr que las mujeres víctimas conozcan sus derechos, se está trabajando en el diseño de materiales de difusión dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. En este sentido se hace referencia a un proyecto con víctimas de violencia sexual, en el que se trabajó con diez lideresas que la Uariv denomina “voceras de gestión del conflicto”, que a su vez trabajarán con cuarenta mujeres en seis

218 Documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013 [disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf>].

219 Protocolo para el acompañamiento de retornos y la reubicación, aprobado por Resolución 329 de 26 de mayo de 2014.

departamentos. El objetivo de este proyecto es construir confianzas que alienten la denuncia de casos de violencia sexual y que fortalezcan la participación²²⁰, aunque su capacidad de impacto ante las dimensiones del conflicto es menor.

Las mujeres víctimas entrevistadas señalaron no percibir un trato institucional distinto o unos procedimientos en la oferta de reparación que incluyan un trato especial por la afectación diferencial que han sufrido. Muchas manifestaron que como mujeres sufren discriminación en las instituciones estatales porque las atienden con menos consideración y respeto que a los hombres y sus solicitudes reciben menor atención.

Los obstáculos no solo provienen de actitudes de funcionarios, sino también de otras víctimas y dirigentes. Sobre esto comentan que:

En la Mesa de Participación, lo primero que evidenciamos era que no nos dejaban hablar, que nos quitaban el micrófono, nos discriminaban abiertamente por ser mujeres. Nosotras éramos intimidadas por los hombres, líderes de la mesa. Líderes que venían con el antecedente nefasto de la ley 387. Nosotras pedimos a la alcaldía un diplomado. La Uariv lo dio por exigencia de nosotras, tuvimos un diplomado de fortalecimiento político. Estuvimos 34 mujeres con el tema de género y el tema de participación e incidencia política. Eso tuvo logros interesantes. Primero cuando se hicieron las selecciones de la Mesa de Participación, pasó de la transitoria a la de participación, de 22 puestos, 17 somos mujeres. De los cinco señores, uno es el de la ONG que maneja las nuevas masculinidades. El señor de tierra y vida. Los tres señores impositivos²²¹.

Las mujeres víctimas plantean que los hombres impiden u obstaculizan su participación en escenarios de toma de decisión. Al respecto consideran que:

Frente a ese tema hay que mirar por qué el papel protagónico de los hombres. La mayoría de los hombres víctimas son campesinos que venían de ser líderes en sus regiones y que su compañera era la que cocinaba y no salía a las reuniones. Ese es un choque y un enfrentamiento muy grande, porque las mujeres tenemos un papel distinto. Yo pienso, sin que suene que estoy defendiendo a los hombres, que hay que pensar por qué se da eso. No creo que ellos nos quieran dejar de lado, por ser mujeres sino porque están acostumbrados a esos espacios. Los hombres campesinos son criados en el ámbito machista. Eso es un papel de la historia, que tenemos que ayudar a cambiar²²².

Por esto ven con buenos ojos la paridad en la conformación de las mesas de participación de la Ley de Víctimas²²³ y los talleres de empoderamiento que el Grupo de Género de la

220 Entrevista con María Eugenia Morales, 20 de septiembre de 2013.

221 Grupo focal con mujeres víctimas de homicidio, desaparición forzada y violencia sexual, que hacen parte del Movice, Medellín, 13 de septiembre de 2013.

222 Grupo focal con mujeres víctimas, Medellín, 13 de septiembre de 2013.

223 Uariv, Resolución 0388 de 2013 por medio de la cual se dicta el Protocolo de participación de las víctimas, que reglamenta la participación en las etapas de diseño, implementación y rendición de cuentas de la política pública de reparación integral y restitución de tierras establecida en la Ley 1448 de 2001.

Uariv llevó a cabo con las mujeres víctimas que fueron elegidas a las diferentes instancias nacionales y regionales de participación.

La inclusión de la violencia sexual como delito sujeto a reparación en la Ley de Víctimas y la formulación del enfoque de género es un claro avance en el reconocimiento de las mujeres. Sin embargo, hay una opinión generalizada entre las víctimas, que participaron en éste estudio, acerca de la ausencia de medidas y programas especiales para las mujeres víctimas de violencia sexual.

Entre los impactos de la violación sobre el cuerpo de las mujeres se encuentran las enfermedades de transmisión sexual, los embarazos no deseados y las secuelas físicas. Uno de los principales hallazgos de las entrevistas con víctimas de violencia sexual es la necesidad de programas de rehabilitación física y emocional. Mencionan que no han recibido atención médica o psicológica de ningún tipo. Además, estas mujeres deben enfrentar la estigmatización y discriminación como consecuencia del hecho victimizante. Una víctima expresa:

El papá de mis hijas en vez de apoyarme, me juzgó mucho diciendo que yo fui la que me le entregué al soldado. (...) Él, en vez de apoyarme, me afectó más e hizo que me sintiera más triste. Yo salía al pueblo y corría cuando veía a una persona uniformada o camuflada, me daba mucho miedo²²⁴.

Las mujeres entrevistadas manifiestan su incapacidad de establecer lazos de confianza con miembros del sexo opuesto y de generar vínculos afectivos con sus seres queridos. Una de las víctimas afirma:

Después de eso, yo quedé muy afectada y me ha dado muy difícil conseguir otra pareja. Eso es algo que uno nunca lo olvida, eso es algo que le queda a uno ahí como le digo siento rechazo [hacia] los hombres por eso, por la violación²²⁵.

La ausencia de medidas de protección adecuadas para las mujeres víctimas impide la denuncia de hechos de violencia sexual. La mesa de seguimiento del Auto 092 de 2008 resalta el desconocimiento de las víctimas de violencia sexual de la ruta de denuncia y los obstáculos que existen para el acceso efectivo a la justicia. La Uariv admite que la violencia sexual amerita un trato diferenciado y específico y por eso se realizaron siete jornadas de atención en igual número de departamentos (en el transcurso de 2014), en las que participaron 196 mujeres con quienes se inició la construcción de la estrategia de reparación integral para víctimas de violencia sexual²²⁶.

224 Entrevista víctima de violencia sexual, Medellín, 12 de septiembre de 2013.

225 Entrevista víctima de violencia sexual, Medellín 12 de septiembre de 2013.

226 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Estrategia para la reparación integral de mujeres víctimas de violencia sexual, octubre de 2014.

4. Conclusiones

La implementación del programa de reparaciones individuales en Colombia ha experimentado un avance sustancial con la expedición de la Ley de Víctimas y la creación de la Uariv. Los progresos en materia de registro de víctimas y de entrega de indemnizaciones son particularmente relevantes. La Uariv ha hecho esfuerzos significativos por dotar de sentido a la reparación, reforzando un mensaje de dignidad y de reconocimiento de las víctimas. La instalación de Mesas de Participación puede también ser una oportunidad para mejorar la capacidad para escuchar y reconocer a las víctimas, y para mejorar la capacidad para responder a sus necesidades.

En general, se observa un esfuerzo importante y bien dirigido por parte de la Uariv para implementar una política compleja. Sin embargo, el desafío es de tal magnitud que estos esfuerzos resultan todavía insuficientes. La Uariv no cuenta con la capacidad institucional necesaria ni el liderazgo político suficiente que le permita cumplir la promesa de integralidad de la ley. Como consecuencia, si bien hay avances en la entrega de indemnizaciones, a más de tres años de aprobada la ley, los demás programas recién comienzan a ejecutarse. Los resultados son aun parciales, la coordinación del complejo entramado institucional ha sido muy difícil y la percepción de las víctimas, que cargan frustración de procesos anteriores, es aun de poca confianza.

Esto se debe en gran medida a la diferencia entre la capacidad efectiva de implementación y los ambiciosos estándares definidos por la ley. Los objetivos de integralidad, adopción de un enfoque diferencial de género, etario y étnico, y la inclusión de todas las víctimas, incluyendo aquellas que han sufrido desplazamiento forzado, como titulares de un derecho de reparación individual, están lejos de la capacidad de respuesta efectiva del Estado. Numerosos componentes de la ley han tardado mucho más tiempo del plazo establecido por ella para dictar reglamentos, más aun para iniciar su ejecución efectiva. En lugares apartados muchos de estas medidas no significan mucho más que reconocimientos nominales para acceder a programas que carecen de financiamiento, personal y sensibilización adecuada que permita prestar los servicios a que el Estado está obligado mediante la ley.

Otro obstáculo para la implementación efectiva es la ambigüedad en la definición de la reparación que establece la ley, al referirse a reparación pero sostenerse en principios de solidaridad y asistencialismo. La permanente confusión entre las medidas anteriores de asistencia

humanitaria y las medidas que establece la ley hace difícil comprender cuáles de las medidas que se disponen en ella tienen un carácter imperativo de reparación, y cuáles pueden ser ejecutadas de acuerdo a principios de progresividad.

La falta de reconocimiento de la responsabilidad del Estado, no solo afecta la capacidad de las medidas materiales de expresar el mensaje simbólico que es un factor esencial de la reparación, sino también le resta fuerza al compromiso que deben asumir los ministerios y agencias de Gobierno en esta tarea. Para un país acostumbrado al conflicto y a la asistencia humanitaria, la ley no aporta un componente fundamental para sumar voluntades políticas que incrementen el grado de compromiso de diferentes autoridades sectoriales y territoriales.

La puesta en marcha de un diseño institucional complejo

La integración en un mismo cuerpo normativo de todas las tareas de atención, asistencia, restitución de tierras y reparación, para un conflicto de la magnitud del colombiano es un paso que a primera luz pareciera positivo. Sin embargo, los obstáculos de implementación demuestran que ha agregado excesiva complejidad a una institucionalidad de recursos y capacidades limitadas. Incluir a ese esfuerzo la restitución de tierras permite abordar una dimensión fundamental del conflicto y de la necesidad de las víctimas de ser reparadas. Sin embargo, por lo mismo, un diseño de esta complejidad requiere de un compromiso general de todos los organismos del Estado que no se ha cumplido.

La Ley de Víctimas pretende resolver este enorme desafío mediante la creación de una institucionalidad más compleja, que combina la dirección política de alto nivel, la coordinación interinstitucional, las diversas coordinaciones sectoriales por cada uno de los componentes de la política, la coordinación nación-territorio y la participación de las víctimas. Los esfuerzos desplegados por la Uariv y por el Ministerio del Interior para hacer efectiva esta institucionalidad son significativos, pero los resultados concretos que pueden ser percibidos por las víctimas, más allá de meros planes, son aún escasos.

Además, la Uariv ha debido asumir la doble tarea de poner en funcionamiento todo este complejo sistema, y hacerse cargo del rezago en la entrega de indemnizaciones y de la implementación de los demás programas ordenados por el Decreto 1290. En resumen, aún a pesar de los esfuerzos desplegados, después de más de dos años del inicio de la implementación de la ley, recién comienzan a ejecutarse algunos de los programas que permiten asegurar cierto grado de integralidad en la reparación, como educación, atención psicosocial, salud, vivienda y todos los demás que constituyen la amplia oferta de la ley.

La demora de los demás organismos sectoriales y de muchas de las entidades territoriales en asumir sus obligaciones demuestra la baja apropiación de esta política que indica una insuficiente coordinación horizontal. La insuficiente implementación de los mecanismos de certificación no permite un control real del cumplimiento de obligaciones y compromisos. Así, en el mejor de los casos las instancias de coordinación no se convierten en escenarios de trabajo conjunto y optimización de recursos y esfuerzos, sino en escenarios meramente informativos, en el que cada quien define sus tiempos, presupuestos y prioridades.

Existe una falta de autoridad de la Uariv para efectivamente comprometer a otros ministerios en el cumplimiento de sus responsabilidades en el marco de la Ley de Víctimas. El

estatuto legal de la Uariv no le permite participar en la definición de reglamentaciones, decretos y políticas de otros ministerios o servicios. Tampoco controla el presupuesto de la reparación como para contar con un mecanismo de incentivos. Aún está por verse el impacto que en esta materia pueda tener el empleo del proceso de certificación de Ministerios y entidades de gobierno, el que resultará limitado si no va acompañado de un decisivo apoyo político.

La doble naturaleza de la Uariv, como organismo ejecutor directo y organismo coordinador de políticas, hace que exista una tendencia a priorizar la ejecución. Esto se profundiza porque los subcomités –creados para la coordinación interinstitucional– han sido espacios interesantes para definir políticas, pero les falta poder de decisión.

Avances en implementación, pero reducidos a unos pocos programas

Aun a pesar de estas dificultades, la Uariv ha obtenido logros importantes. La unificación de un registro de víctimas, su notable incremento en número de personas incluidas y el significativo aumento de pagos de reparación administrativa efectuados son indicadores claros del esfuerzo realizado, particularmente si se compara con los bajos niveles de implementación de las medidas dispuestas por el Decreto 1290. Se trata de tareas complejas y extensas, dada la diversidad de registros preexistentes, la multiplicidad de organismos que antes de la Ley 1448 realizaban registros, y las múltiples modalidades de inscripción de víctimas existentes. A ello se debe sumar la capacidad para enfrentar y superar el rezago en los pagos de la indemnización administrativa y la desconfianza que dicha inoperancia generó en las víctimas.

Además de ello, la Uariv ha desarrollado un sistema de atención destinado a otorgar un trato personalizado y atento. Ello se expresa en la realización de entrevistas personales, la entrega de la carta de dignificación y el entrenamiento de los funcionarios para asegurar un buen trato. Esto permite reforzar el componente simbólico de la reparación y el mensaje de dignificación y reconocimiento en el cual debe basarse.

Sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes para implementar una política que requiere del trabajo mancomunado de otras instituciones del Estado. Los importantes esfuerzos de la Uariv se diluyen, pues muchas de las promesas que hace la ley, y que se incluyen en los planes individuales de reparación, quedan incumplidas como resultado de la falta de respuesta de las otras instituciones responsables de los temas de educación, vivienda y salud.

La instalación de mesas de víctimas que sirven para canalizar la participación es también un importante logro. La presencia y participación de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional puede ayudar a hacer visibles sus necesidades y propuestas y ayudar a que dichos espacios funcionen en forma transparente y efectiva. La paridad de género en la conformación de las mesas puede tener un importante efecto transformador de las relaciones entre hombres y mujeres en el espacio público. Sin embargo aún está por verse cómo se traducirá esto en mejorar la implementación de los diversos programas contemplados por la ley.

Desarrollo del programa de reparación en medio del conflicto y de precaria vigencia de derechos económicos y sociales

La decisión de implementar un programa masivo de reparación durante el conflicto demuestra un compromiso importante por la dignificación de las víctimas y un paso fundamental para generar condiciones para un acuerdo de paz. Sin embargo, la persistencia de conflicto hace la tarea de reparar más difícil y compleja, pues ésta debe ir acompañada de condiciones de seguridad y confianza que permitan garantizar la no repetición.

El desarrollo del programa de reparación individual en medio del conflicto determina de manera importante la percepción de las víctimas y su nivel de satisfacción, independientemente de su ejecución. Así, existe una alta interdependencia entre permanencia del conflicto armado y nivel de satisfacción de las víctimas: a mayor nivel de violencia, mayor nivel de insatisfacción del programa de reparación.

Más allá de la percepción, la reparación en escenarios de continuidad del conflicto dificulta el logro efectivo de los objetivos específicos de la reparación y, en consecuencia, de los objetivos de la justicia transicional. Un continuado escenario de violencia impide la construcción de confianza del ciudadano hacia las instituciones y percibe el reconocimiento de la responsabilidad del Estado como insuficiente o como puramente retórico. Esto convierte en precario todo esfuerzo por reconquistar la dignidad, ante la posibilidad de sufrir una nueva victimización. La reparación en ausencia de justicia y verdad produce una alta insatisfacción de las víctimas, pues éstas sienten que no se ha redefinido el orden social, ni se ha reconstituido un orden normativo justo. Este escenario se hace más grave en aquellos sitios en donde la violencia es ejercida por grupos dirigidos por desmovilizados.

Dado que la continuidad del conflicto varía de manera sustancial de región a región, de baja ocurrencia en Bogotá y Bucaramanga, y de alta intensidad en Antioquia y Nariño, es difícil para aquellos no expuestos a situaciones de violencia percibir el impacto que hechos recientes tienen en la percepción de las víctimas sobre la reparación. Además, la presencia de actores armados y su poder de influencia, por cooptación, coacción o incluso adhesión voluntaria de funcionarios públicos, especialmente de los ámbitos local y departamental, impiden también la generación de confianza del ciudadano hacia la institucionalidad. Lo anterior lleva a la enorme dificultad de realizar procesos de restitución de bienes inmuebles, imposibilidad o dificultad extrema de garantizar la no repetición, y por último, imposibilidad o inutilidad de medidas de satisfacción.

Los eventuales acuerdos de paz ofrecen una oportunidad en este sentido. Sin embargo, exigirán seguramente que se deba revisar la política de reparación, con el fin de adecuarla al escenario de transición al posconflicto, a la naturaleza de muchas comunidades históricamente abandonadas por el Estado y a la necesidad de incluir el reconocimiento de responsabilidad y las formas de reparación simbólica actores no estatales.

De otra parte, gran parte de las víctimas habitan en zonas, barrios, municipios o regiones, en donde hay baja satisfacción de derechos económicos y sociales, especialmente en salud, vivienda, educación y oferta de empleo. Como consecuencia de lo anterior, la reparación tiene muy poca capacidad para ayudar a las víctimas a superar las consecuencias de los crímenes sufridos, y representa tan solo un respiro temporal a condiciones de extrema pobreza,

particularmente cuando, como hasta ahora, se ha limitado a la entrega de una suma de dinero. Poco se puede esperar de una política de reparación si al menos no existe un esfuerzo para mejorar el acceso y la calidad de derechos sociales y económicos básicos, como educación y salud. Los esfuerzos por distinguir mejor entre la política de reparación, la de ayuda humanitaria y la superación de las condiciones de pobreza que afectan especialmente a la población víctima de desplazamiento forzado son buenas medidas para clarificar las diferentes políticas públicas y focalizarlas mejor, pero no son suficientes sin un mayor compromiso de recursos enfocado en incrementar el desarrollo social y económico de las zonas afectadas por el conflicto. La carencia en materia de pobreza afecta necesariamente la efectividad de la reparación.

Una promesa de integralidad de la reparación incumplida

La implementación aislada de la medida de indemnización administrativa hace que toda la expectativa de reparación recaiga exclusivamente en el pago. Este pago tiene escasa capacidad para cambiar la situación de las víctimas al no ir acompañado de otras medidas. Algunas víctimas han señalado haber usado parte del dinero en pagar servicios de salud, que debieran estar cubiertos por el programa de rehabilitación, o para pagar deudas, arriendo y algunos semestres de educación superior de uno o más hijos. Hay algunos casos de inversión en terrenos o de ahorro para la obtención de una vivienda. La situación de pobreza y precariedad en que viven muchas víctimas hace que el dinero de la indemnización se destine en soluciones que no tienen un impacto duradero en sus vidas.

Las consecuencias psicosociales y en la salud de las víctimas de las violaciones sufridas son graves y persistentes. La demora en definir e iniciar la implementación del Papsivi no solo las ha privado de estos servicios, sino ha reforzado la desconfianza ante promesas incumplidas. La Uariv ha debido iniciar su propio programa de apoyo emocional, pero sin la capacidad de responder a la enorme demanda. Es aun temprano para evaluar como el Papsivi será implementado y como será percibido por las víctimas, pero deberá hacerse cargo del rezago y la desconfianza generada. No obstante, si se persiste en un diseño de intervenciones de corto plazo, el programa no logrará responder a las necesidades de las víctimas, que necesitan apoyos más duraderos.

La educación de las víctimas o de sus hijos-hijas es una de las áreas de más alta solicitud y valoración, pero se observa que esta necesidad no está suficientemente cubierta por la Ley de Víctimas. Además, el Programa de Reparación Individual no está planteado para garantizar la cobertura necesaria. De esta forma, una proporción importante del pago de la indemnización se destina a cubrir la educación de los hijos, en circunstancias en las que debido a los costos de dichos estudios, el monto de la indemnización difícilmente puede cubrir programas que se extienden por varios semestres. Es posible que en uno o dos años, muchos de los programas de estudio iniciados con fondos provenientes de la indemnización deban ser abandonados y queden inconclusos.

Otra de las medidas usualmente esperadas por las víctimas se refiere a la obtención, ampliación o mejora de viviendas. Sin embargo, es obvio que el monto de la indemnización es insuficiente para esto. La falta de acceso a subsidios que se traduzcan efectivamente en la capacidad para obtener una vivienda hace muy difícil o imposible que la inversión de la indemnización en vivienda se traduzca en la obtención de una solución habitacional.

Implementación del programa de reparación individual en un escenario de rezago institucional, elevada desconfianza y altas expectativas

Los municipios siendo la base de la pirámide para la implementación de la ley, no cuentan con los recursos ni la capacidad técnica para cumplir esa labor clave. Su capacidad de oferta es reducida. Su fuente de recursos extraordinarios para ampliar esa oferta se hace mediante proyectos, que muchas veces responden a convocatorias de plazos reducidos y que se adjudican en el nivel central, según las prioridades establecidas por los ministerios a los que se presentan. También hay problemas en la capacidad de ejecutar sus presupuestos.

La expedición de la Ley de Víctimas propició altas expectativas en la población víctima que esperaba una rápida respuesta a sus necesidades. A mayor expectativa, mayor nivel de frustración. La ley también ha propiciado una importante apropiación ciudadana respecto de sus derechos. Sin embargo, su lenta y parcial ejecución puede hacer que este elemento positivo de construcción de ciudadanía afecte la percepción y termine profundizando la desconfianza de las víctimas hacia el Estado.

Las víctimas entrevistadas expresan grandes expectativas y demandas sobre lo que entienden por reparación. Incluyen conocimiento sobre la verdad; un proceso en el cual se sientan escuchadas y “que tenga tal contundencia que mi espíritu se aplaque”²²⁷. También expresan la necesidad de dignificación, de reconocimiento de las víctimas como personas de bien y que dicho reconocimiento sea público. No ayuda a tener claridad de expectativas cuando la reparación es definida en términos grandilocuentes, como si tuviera la capacidad de “transformar vidas” o a “reconstituir un proyecto de vida”. La reparación a violaciones masivas de derechos humanos necesariamente tiene un impacto limitado y es importante reconocer dicha insuficiencia.

La respuesta para estas carencias no puede, obviamente, implicar la postergación de la reparación a aquellas víctimas a las que el Estado ha incumplido su obligación de provisión de mecanismos para satisfacer derechos económicos y sociales, ni tampoco su obligación de proveer ayudas humanitarias. Por el contrario, estas carencias permiten identificar vacíos en la capacidad efectiva de implementación del Estado de ciertos mínimos que exigen ser respondidos, a través de una política que entregue los recursos, capacidades e incentivos a los organismos que no han cumplido con sus obligaciones, en forma adicional a la obligación de reparar.

Un enfoque de género que no se traduce en acciones concretas

La Uariv todavía tiene el reto de poner en marcha un enfoque diferencial. Hasta ahora, este enfoque no se ha concretado en acciones de indemnización o en la elaboración de los planes individuales de reparación. Se habla de crear programas de formación, proyectos productivos, programas para mujeres empresarias, horarios especiales para talleres de atención psicosocial, pero aún nada de esto se concreta con la cobertura necesaria para las mujeres víctimas.

No se conocieron ejemplos de atención diferencial, más allá de protocolos y reglamentación que no se ve que se traduzcan en medidas especiales para responder a necesidades específicas

227 Grupo focal con víctimas, Medellín, 2 de julio de 2013.

de víctimas de acuerdo a su género (la única podría ser la exención del servicio militar a varones). La cuestión de género no ha sido desarrollada por las instituciones, pero tampoco está asimilada por las mujeres víctimas, que reclaman formación al respecto para empoderarse políticamente y hacer un reclamo más eficaz de sus derechos.

En resumen, a pesar de los esfuerzos desarrollados, particularmente por la Uariv, la implementación de la política de reparación individual constituye todavía una promesa solo parcialmente cumplida. El ambicioso diseño pareciera no haber considerado la capacidad efectiva de implementación del Estado colombiano. Esta disparidad entre diseño y capacidad de ejecución caracteriza esfuerzos previos en materia de asistencia a víctimas, siendo indicativa la persistencia del estado de cosas inconstitucional de la población desplazada, o la baja implementación del programa establecido por el Decreto 1290.

Sin embargo, criticar el diseño irrealista del programa que contempla la Ley 1448 no conduce a una solución de los problemas diagnosticados, pues la ley implica un mandato irrevocable, estableciendo derechos a las víctimas que no pueden ser posteriormente desconocidos. El desafío es, entonces, cómo implementar en una forma realista este mandato. Ello implica hacer un esfuerzo por simplificar las modalidades de implementación y a la vez dotar al programa de la conducción política que requiere para efectivamente alinear a los ministerios, gobernaciones y municipios para que cada uno cumpla con sus obligaciones.

Recomendaciones

Recomendaciones generales

1. El Estado debe asumir de manera pública, explícita y solemne la responsabilidad política por las violaciones a los derechos humanos, como consecuencia del incumplimiento de sus deberes y como parte del proceso de reconocimiento y dignificación de las víctimas. En consonancia con lo anterior, el Estado debe, a través de sus más altas autoridades, reconocer la reparación como su deber ineludible, pedir perdón a las víctimas por el dolor y sufrimiento generado, fortalecer los mecanismos de reparación simbólica e instruir a todos los organismos y agencias de Gobierno para que incluyan este mensaje y lo traduzcan en prácticas al momento de relacionarse con las víctimas.
2. El Presidente de la República debe priorizar y dar un decidido impulso a la implementación de los diferentes programas incluidos en la Ley 1448 de 2011, de manera tal que se garantice su efectivo cumplimiento y se fortalezca la confianza de las víctimas hacia las instituciones del Estado, particularmente en las áreas deficientes como salud, educación y vivienda.
3. El Gobierno debiera otorgar a la Uariv el estatus político y jurídico suficiente que le permita coordinar, supervisar el cumplimiento y garantizar la debida asignación de recursos, para el efectivo y oportuno desarrollo y conducción de la política de reparación integral, mediante la expedición de normas legales o reglamentarias que lo hagan posible, así como mediante instrucciones específicas del Presidente de la República a ministros y demás funcionarios públicos encargados de la implementación y cumplimiento de la Ley 1448.

Asimismo, la certificación sobre el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales respecto de la Ley 1448 debiera traducirse en consecuencias tangibles y de impacto político, que incentiven el involucramiento de éstas. Estas medidas, entre otras cosas, debieran permitir a la Uariv ser la efectiva conductora de los mecanismos de coordinación territorial y particularmente los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

4. Se recomienda acelerar el proceso de reparación administrativa y asegurar los recursos necesarios de forma gradual y sostenida, con el fin de evitar que las víctimas, una vez

incorporadas al registro único de víctimas, deban esperar por disponibilidad presupuestaria para recibir la reparación individual. Una clara priorización en la entrega de indemnizaciones a las víctimas de las violaciones más graves y una reserva presupuestaria, debiera permitir que a fines de 2016 todas las víctimas de dichas violaciones hayan recibido la indemnización.

5. Diseñar y destinar recursos para una política de desarrollo social, particularmente regional, dirigida a incrementar el goce de derechos económicos y sociales para las poblaciones afectadas por el conflicto.
6. Garantizar la protección de las víctimas y de sus líderes, en particular aquellos que exigen la efectividad de sus derechos, los líderes de organizaciones de víctimas y los que reclaman la restitución de tierras.

Recomendaciones específicas

A la Unidad Administrativa de Reparación Integral de Víctimas

1. Reforzar, en sus mensajes a las víctimas y a la población en general, que si bien el esfuerzo realizado para reparar es significativo, se reconoce también su insuficiencia en relación con el sufrimiento y abandono de los que han sido objeto las víctimas, de forma que no se generen infundadas expectativas, ni se transmita un mensaje de autocomplacencia.
2. Agilizar el sistema de valoración y registro, y reducir la carga de la prueba sobre las víctimas, así como los riesgos de extravío de documentos. En particular, se requiere mejorar la capacidad de los valoradores para acceder de manera directa a las bases de datos de entidades responsables de la emisión de los documentos necesarios (Superintendencia de Notariado y Registro, Fiscalía, Ministerio Público, etc.) y a bases de datos de información de prensa, registros de organizaciones de derechos humanos u otros registros.
3. Simplificar la elaboración de los planes individuales de reparación, incluyendo en ellos aquella oferta realmente existente y ser claros respecto de qué se puede esperar de la reparación y de cada programa, y que no. Utilizar dichos planes para ajustar periódicamente la oferta de programas a la demanda expresada en ellos.
4. Ampliar la capacidad de los enlaces de reparación para que efectivamente puedan hacer seguimiento del cumplimiento de los componentes de los planes individuales de reparación y asesorar a las víctimas para acceder a los programas respectivos.
5. Fortalecer la capacidad de la Uariv en las regiones para que asuman un liderazgo técnico y operativo mayor en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, utilizándolos para indagar la oferta efectiva que ofrece cada organismo y para identificar los obstáculos que dichos organismos enfrentan para cumplir sus compromisos, definiendo estrategias en conjunto para superarlos.

6. Visibilizar en los Paari la afectación diferenciada que han sufrido las mujeres o personas pertenecientes a minorías sexuales por el conflicto armado, con el objetivo de identificar medidas concretas que contribuyan a transformar las condiciones de discriminación y exclusión que permitieron la violencia.
7. Capacitar a los funcionarios encargados de la implementación del Programa de Reparación Individual, sobre las diferentes formas de violencia contra las mujeres y sus efectos diferenciados. Eliminar estereotipos de género, patrones discriminatorios y de revictimización en las autoridades y funcionarios que atienden a las mujeres en los procesos de declaración, atención y reparación.

Al Ministerio de Salud

1. Rediseñar el Papsivi de forma que asegure atención permanente o de largo plazo, así como de libre acceso a las víctimas, que permita a éstas recibir atención cuando ellas lo requieran y por la duración de sus necesidades, y en localidades cercanas a su domicilio.
2. Acelerar la implementación del Papsivi y asegurar, en el menor tiempo posible, la debida cobertura de las víctimas con mayores necesidades de salud y atención psicosocial.
3. Asegurar una adecuada coordinación entre el trabajo psicosocial y el trabajo en salud mental, para que ambos compartan el mismo enfoque, teniendo en cuenta la experiencia de atención del Área de Atención Psicosocial de la Uariv.
4. Iniciar la ejecución del Programa de Rehabilitación Física y Mental, incluyendo en él medidas adecuadas para la atención y reparación a las víctimas de violencia sexual, que consideren la dimensión física, psicológica, moral y política de este tipo de violencia sobre las mujeres.

Al Ministerio de Educación, el Icetex, el SENA, las universidades públicas y privadas y otros actores en la implementación de políticas de educación

1. Garantizar una política educativa enfocada a favorecer a quienes, por causa de la violencia, perdieron la oportunidad de estudiar y que se encuentran excluidos del sistema educativo, básico, secundario, técnico o universitario o en extra edad. En consecuencia, incrementar los recursos y las modalidades de apoyo a víctimas que desean realizar dichos estudios o cursos no formales. En especial:
 - a. Asegurar cupos en universidades públicas, acordes con la demanda, exclusivos para las víctimas y generar incentivos para que los establecimientos privados de educación superior faciliten el ingreso de las víctimas.
 - b. Incrementar los cupos de crédito condonable en una cantidad que permita responder a la demanda existente, así como las becas y otros incentivos educativos.
 - c. Incrementar los cupos para víctimas y la cantidad y diversidad de cursos de educación formal y no formal que ofrece el SENA.

- d. Incluir, al menos en los programas no formales del SENA servicios de guardería, pago de transporte y entrega de un estipendio, que permita asegurar la finalización de los cursos.

Al Ministerio de Vivienda

1. Ampliar la cobertura del programa de vivienda gratuita y adecuar los criterios de focalización de forma que puedan acceder a ella especialmente aquellas víctimas de los estratos 1 y 2 de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.
2. Asegurar en la oferta un tratamiento preferencial a las madres cabeza de familia.

Al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas

1. Aplazar la incorporación de las víctimas jóvenes que aún no se encuentren incluidos en el registro único de víctimas, de forma que ésta se adecue a los plazos reales de la valoración.
2. Disponer el descuartelamiento inmediato de los jóvenes que se encuentren en la base de datos proporcionados por el registro único de víctimas, que debe tener cada regimiento o unidad que recibe conscriptos, sin tener que esperar la decisión definitiva de desincorporación de la dependencia encargada de elaborar los actos administrativos de altas y bajas.
3. Garantizar la exención de toda tasa o multa derivada de la obligación de cumplir con el servicio militar, incluyendo los costos de emisión de la libreta militar o las multas derivadas de la condición de remiso, incluso, si ellas tuvieran por fecha de origen una fecha anterior a la victimización.

Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior:

1. Garantizar recursos para la asignación de fondos a entidades territoriales que permitan financiar los programas y actividades definidos en sus Planes de Acción Territoriales, reemplazando la modalidad de financiamiento basada en el concurso de proyectos.
2. Incrementar el apoyo a gobernaciones y alcaldías, en especial de los niveles 5 y 6, por medio de asignación presupuestal y asesoría técnica, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1448.

Referencias bibliográficas

Correa, Cristián. Making Concrete a Message of Inclusion: Reparations for Victims of Massive Crimes, en: Letschert, R., Haveman, R., Brouwer, A. M. y Pemberton, A., (eds.). *Victimological Approaches to International Crimes: Africa*. Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2011.

_____. Programas de Reparación para Violaciones Masivas a los Derechos Humanos: lecciones de la experiencias de Argentina, Chile y Perú, en Félix Reátegui (ed.) *Justicia Transicional: Manual para América Latina* Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, 2011.

Danieli, Yael. Massive trauma and the healing role of reparative justice, en Carla Ferstman, Mariana Goetz y Alan Stephens (eds.). *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.

_____. Massive Trauma and the Healing Role of Reparative Justice, en Rianne Letscher, Roelof Haveman, Anne-Maria de Brouvier and Anthony Pemberton (eds.), *Victimological Approaches to International Crimes: Africa*. Intersentia, Cambridge, 2011.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas*, anexo del Documento Conpes 3726, 30 de mayo 2012.

Hamber, Brandon. Narrowing the Micro and the Macro: Psychological perspective on reparations in societies in transition, en Pablo de Greiff (ed.) *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press-ICTJ, Oxford, 2006.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio: Aportes psicosociales*. IIDH, San José, 2007.

Lykes, M. Brinton y Mersky, Marcie. Reparations and mental health: Psychological interventions towards healing, human agency, and rethreading social realities, en Pablo de Greiff (ed.). *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press-ICTJ, Oxford, 2006.

Segovia, Alexander. Financing Reparations Programs: Reflections from International Experiences, en Pablo de Greiff (ed.) *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press-ICTJ, Oxford, 2006.

Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia,
se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2015 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
en la ciudad de Bogotá D.C. Somos una empresa responsable con el ambiente

ICTJ

Justicia
Verdad
Dignidad

ICTJ New York
5 Hanover Square, 24th Floor
New York, NY 10004
Tel +1 917 637 3800
Fax +1 917 637 3900
www.ictj.org

ICTJ Colombia
Calle 73 N°. 7 - 06 Piso 7
Bogotá, Colombia
Tel +57 1 248 0488
www.ictj.org/es



Reino de los Países Bajos