

Políticas públicas que hacen justicia

Cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia



Centro Internacional para la Justicia Transicional

Políticas públicas que hacen justicia : cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia / Centro Internacional para la Justicia Transicional. — Editores María Camila Moreno... [et al.]. — Bogotá : Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.

192 p. ; 23 cm.

Incluye bibliografía

ISBN 978-958-99465-5-8

1. Políticas públicas - Colombia 2. Reparación (Justicia penal) - Colombia. 3. Justicia restaurativa - Legislación - Colombia 4. Verdad, justicia y reparación - Legislación - Colombia I. Moreno, María Camila, ed. II. Tit.

345.05 cd 21 ed.

A1324166

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)

Calle 73 No 7-06 Of. 701 - Teléfono: + 57 1 2480488 Bogotá D.C., Colombia

www.ictj.org/es

® Políticas públicas que hacen justicia. Cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia

Comité editorial Amanda Lyons
 Astrid Elena Villegas
 Milosz Kusz
 Paul Seils
 Marcie Mersky
 María Camila Moreno

Agradecemos a Vidal Martin por su colaboración en la edición de los textos.

Corrección de estilo Marcela Giraldo
 María Cristina Rivera
 Germán Villamizar

Diseño de portada Pablo Prada

Fotografías ICTJ

Primera edición: diciembre 2011

ISBN: 978-958-99465-5-8

Bogotá, Colombia

Diseño e impresión Opciones Gráficas Editores Ltda.
 www.opcionesgraficas.com

Esta publicación se realizó con la ayuda financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del convenio PNUD-ICTJ II.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y no representa la posición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Contenido

| | |
|--|------------|
| Presentación | 5 |
| <i>María Camila Moreno</i> <i>Directora del Programa Colombia de ICTJ</i> | |
| <hr/> | |
| El registro de víctimas: más que una herramienta, una oportunidad | 13 |
| <i>Viviana Tacha Gutiérrez</i> | |
| <hr/> | |
| La práctica institucional del programa de reparaciones administrativas para víctimas en Colombia | 51 |
| <i>Carlos Lozano Acosta</i> | |
| <hr/> | |
| Atención psicosocial a víctimas en Colombia: De la atomización de programas a una reforma integral del sistema general de seguridad social en salud | 99 |
| <i>Lily Andrea Rueda</i> | |
| <hr/> | |
| Reconocer la discriminación de género: La igualdad como un requisito para el desarrollo de políticas de justicia transicional legítimas y eficaces | 139 |
| <i>Amanda Lyons</i> | |



Presentación

En Colombia, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado han apropiado el discurso de la justicia transicional. “La justicia transicional abarca un conjunto de mecanismos para hacer frente al legado de graves y masivas violaciones de derechos humanos. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos”. Luego de un pasado de violaciones graves de los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la confianza de la ciudadanía en sus instituciones se resquebraja y, en muchos casos, desaparece. De lo que se trata, entonces, es de dignificar a las víctimas y de lograr que las instituciones del Estado cumplan con sus mandatos y obligaciones, de manera que merezcan la confianza de los ciudadanos. De igual modo, los mecanismos de justicia transicional deben estar orientados a garantizar que los hechos del pasado no se repitan, y para lograrlo es preciso develar la estructura y el funcionamiento de las redes criminales que cometieron las atrocidades en el contexto del conflicto, y lograr su desmantelamiento.

La justicia transicional implica un “compromiso ético” con la transformación de una realidad en la que los ciudadanos ven vulnerados sus derechos. Los diferentes mecanismos se refieren a

justicia penal, reparación, verdad, reforma institucional y garantías de no repetición. No existe una fórmula única para la implementación de estos mecanismos. Estos se ajustan tras considerar cuidadosamente el contexto específico en el que se van a aplicar.

Concebir las diferentes medidas como parte de un todo integrado es importante no solo en el nivel conceptual sino programático también. En lo conceptual hay relaciones estrechas entre las diferentes medidas (...) esas relaciones contribuyen a explicar cómo medidas relativamente débiles individualmente pueden contribuir a que colectivamente, en vez de ser interpretadas como concesiones a una dura realidad, puedan ser interpretadas en clave de justicia. En lo programático, los vínculos contribuyen a mitigar las debilidades que aquejan a cada una de las medidas individualmente consideradas¹.

El debate actual sobre la reglamentación de la Ley 1448 de 2011, conocida como la ley de víctimas, es una oportunidad para analizar la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas vigentes para la atención a víctimas en el país. Es importante recordar que la ley para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario no parte de cero. En Colombia existen antecedentes no despreciables de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada forzosamente por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. Iniciativas institucionales como el sistema

¹ Pablo de Greiff. 2010. Ponencia presentada en el marco del evento “VII encuentro de la jurisdicción constitucional” celebrado el 10 de octubre.

Presentación

nacional de atención integral a la población desplazada (SNAIPD) y el programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal (PAICMA) han desarrollado procesos y procedimientos que con mayor o menor efectividad han asumido el reto de asistir y atender a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país.

Al integrar en un solo gran sistema los planes y programas existentes, la Ley 1448 de 2011 unifica criterios y estandariza procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, difícilmente se podrán lograr estos loables propósitos si los responsables de tomar decisiones no parten de una evaluación rigurosa de los sistemas y programas existentes, que permita identificar los éxitos y los fracasos para construir sobre los aciertos y no repetir experiencias fallidas o insuficientes.

La Corte Constitucional colombiana en 2004 alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un estado de cosas inconstitucional. A partir de ese momento emprendió una labor sostenida de seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha ampliado paulatinamente el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas públicas para la atención integral a esta población. Estos parámetros y orientaciones –muchos de los cuales han sido incorporados en los planes y programas gubernamentales– deben ser el punto de partida

del diseño y puesta en funcionamiento del sistema de atención, asistencia y reparación integral a víctimas que se adopte para la implementación de la Ley 1448 de 2011.

El trabajo que aquí presenta el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), busca contribuir al análisis de la experiencia acumulada en la atención a las víctimas en Colombia y formular recomendaciones para enfrentar los desafíos que implica la atención y reparación a un universo masivo de víctimas. Se trata de una compilación de textos que analizan algunas de las políticas públicas diseñadas y desarrolladas para la realización de los derechos de las víctimas y presentan propuestas dirigidas a los órganos decisorios. Estas propuestas están orientadas a mejorar el acceso de las víctimas a una atención oportuna y de calidad, así como a la reparación integral de sus derechos vulnerados.

Se parte de la definición de políticas públicas formulada por André Noel Roth Deubel, que resalta el conjunto de acciones –estrategias, planes, programas o proyectos– asumidas total o parcialmente por entidades gubernamentales o estatales, y que tienen como propósito modificar una situación percibida como socialmente insatisfactoria o problemática en tanto desconoce o vulnera derechos, intereses u objetivos colectivos considerados como necesarios, deseables u objeto de especial protección². Es decir, que las políticas públicas, sea cual sea su carácter, tienen por objetivo transformar una situación o resolver un problema. En este caso, se trata de transformar la situación de

² Roth Deubel, 2002. André Noel. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Aurora.

Presentación

vulnerabilidad, exclusión y vulneración de derechos de las víctimas de las violaciones de derechos humanos y de infracciones al DIH.

A la vez, varios autores en la materia coinciden en que la noción de política pública es compleja y flexible. Esto lleva a recurrir a un marco de análisis que permita abordar y analizar un problema de la manera más coherente posible. Para ello se ha desagregado el proceso de formulación de las políticas públicas en una secuencia de etapas. Esta secuencia es conocida como “el ciclo de política” (*policy cycle*). A partir de la definición de un problema que se quiere resolver, se identifican cinco momentos: (1) El reconocimiento del problema a partir del cual se fija la agenda; (2) la propuesta de una solución que da lugar a la formulación de la política; (3) la selección de una propuesta entre varias posibles por parte de los responsables de tomar decisiones; (4) la aplicación o implementación de la solución; y finalmente, (5) la valoración de los resultados mediante el proceso de evaluación³.

Una vez formuladas, las políticas públicas operan en diferentes ámbitos: nacional, regional y local. En un país como Colombia, con una tradición de descentralización de más de 25 años, su desarrollo y aplicación es simultánea en los diferentes ámbitos. Tanto las entidades nacionales como las territoriales tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de políticas públicas, en virtud de los principios constitucionales de complementariedad y subsidiariedad.

En el caso de la atención a víctimas, la descentralización de planes y programas se ha visto obstaculizada por problemas estructurales como: los insuficientes recursos de transferencia de la nación para atender a

³ Howlett, M. y Ramesh, M. 1995. *Studying Public-Policy: Policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

la población desplazada en los municipios receptores, muchos de los cuales escasamente cuentan con recursos de inversión para atender a la población originalmente asentada en ellos; la precariedad técnica y administrativa para formular políticas públicas con enfoque de derechos, y la corrupción y penetración de actores ilegales en el manejo de las rentas públicas, entre otros.

La implementación de la ley de víctimas implica emprender la tarea de traducir este marco normativo en planes, programas, estrategias y presupuestos. Asimismo, la definición de responsables y tiempos deberá tener en cuenta no solo los hechos fácticos que describen la situación de las víctimas, sino también los diagnósticos que en el país se han elaborado sobre la pertinencia y eficacia de los planes y programas existentes para atender y asistir a las víctimas. De la experiencia acumulada en el país en el diseño de políticas públicas es posible concluir que solo diagnósticos precisos podrán llevar a decisiones acertadas de política pública. Como se señala en el artículo sobre el registro único de víctimas que se incluye en esta publicación, el registro de víctimas se convierte en el principal instrumento para la determinación y caracterización del universo de víctimas a atender y reparar, así como en la puerta de entrada al sistema. De allí su importancia y centralidad en la implementación de la ley.

Propuestas de política pública para la reparación en Colombia

El presente libro aborda temas que, a juicio de ICTJ, deben ser incluidos en una política pública de atención y reparación a víctimas que tenga vocación de ser integral y con enfoque de derechos. En los documentos

Presentación

contenidos en la presente publicación se abordan, en términos generales, dos problemas comunes: la necesidad de una colaboración interinstitucional efectiva y la de una asignación adecuada de recursos técnicos, humanos y financieros.

Bien sea porque no han sido incorporados de manera adecuada en los planes y programas existentes o porque han estado ausentes del debate y de la agenda pública, se han escogido cuatro temas y elaborado cuatro documentos que proponen una mirada panorámica de los avances, resultados, retos y dilemas de lo realizado hasta ahora por el Estado colombiano en cada uno de ellos, con el fin de proponer una serie de recomendaciones que contribuyan a reorientar el diseño e implementación de las políticas públicas correspondientes.

Los temas que aborda el libro son los siguientes: (1) recomendaciones para la implementación del Registro Único de Víctimas. (2) los resultados, dificultades y retos de la indemnización a víctimas a partir de las experiencias anteriores (3) la atención psicosocial a víctimas, los problemas en la articulación al sistema de seguridad social y la necesidad de una política pública de salud mental, y (4) la necesidad de la incorporación integral de una perspectiva de género en la aplicación de la justicia transicional en Colombia como parte de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

El capítulo sobre registro fue incorporado en esta publicación una vez fue aprobada la ley de víctimas, momento en el cual se consideró fundamental incluir una reflexión prospectiva y propositiva sobre los mecanismos de acceso al sistema de atención y reparación a víctimas.

El texto, a diferencia de los demás, tiene un mayor énfasis en las recomendaciones que en el análisis del tema.

El ICTJ agradece el apoyo brindado por el PNUD para la publicación de este libro y espera que estos análisis sean discutidos y ampliados en los diferentes foros e instancias de discusión sobre la implementación de la ley de víctimas. De igual modo, espera contribuir a visibilizar los problemas que el Estado colombiano debe enfrentar y resolver con el propósito de garantizar la realización efectiva de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

María Camila Moreno
Directora del Programa Colombia del ICTJ



El registro de víctimas: más que una herramienta, una oportunidad

Viviana Tacha Gutiérrez
Investigadora especializada de ICTJ

Cuando se inició el proceso de negociación entre el gobierno y los grupos paramilitares, que marcó la llegada del discurso de justicia transicional a Colombia, ninguna entidad se atrevía a sugerir una cifra que reflejara el número de víctimas que podría haber en el país.

Si bien se contaba con el registro de población desplazada adelantado por la Agencia Presidencial para la Acción Social; con listados de víctimas en la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior, y con datos sobre víctimas en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el Instituto Nacional de Medicina Legal, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y en los ministerios de Defensa y de Agricultura y Desarrollo Rural, ninguna entidad podía dar cuenta de cuántas y cuáles eran las víctimas en el país.

Al comenzar los procesos judiciales de Justicia y Paz, que incorporan la participación de las víctimas y un incidente de reparación judicial, la Fiscalía General de la Nación inició el registro de las víctimas que se acercaban a reclamar. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) encontraba por todo el territorio nacional centenares de personas que habían sufrido violaciones de

derechos humanos en el marco del conflicto, y cuyo caso nunca había sido reportado ante las instituciones, o se encontraba archivado, ya fuera en los anaqueles de la Personería Municipal, de la Defensoría del Pueblo o de la Procuraduría General de la Nación.

Así, aunque la aplicación de medidas de justicia transicional comenzó en 2005, solo en junio de 2011, al aprobar la Ley 1448, o ley de víctimas, el gobierno nacional inicia el proceso de creación del registro único de víctimas (RUV) (Ley 1448 de 2011, artículo 154).

Este sistema de registro es un procedimiento fundamental para la aplicación eficaz y acertada de la ley, pues de esto depende que las personas con derecho a ser atendidas y reparadas por el Estado colombiano accedan a las medidas diseñadas para tal fin.

Además, un registro de víctimas unificado le permite al Estado definir el esfuerzo presupuestal e institucional que debe emprender para hacer efectiva la ley de víctimas. A las víctimas, les ayuda a reconocer su situación de victimización y les abre la puerta a las distintas medidas de atención y de reparación.

La ley de víctimas establece el registro como el primer paso en el esfuerzo de atención y de reparación que hace el Estado colombiano. Es, también, el primer requisito que deberá cumplir una víctima para ser beneficiaria de estas medidas¹.

Varios son los aspectos que es preciso tener en cuenta para contar con un registro de víctimas idóneo. Este documento presenta inicialmente

¹ La ley de víctimas señala que el registro no confiere la calidad de víctimas. Por ello lo anterior no significa que si una víctima decide no acceder al sistema, o si su solicitud de registro es denegada, se encuentre desprovista de derechos. Sigue amparada por el régimen legal y constitucional vigente.

El registro de víctimas

una reflexión sobre el registro único contemplado en la ley de víctimas; luego, dos elementos que deben tenerse en cuenta en el momento de diseñar y aplicar el registro de víctimas: la experiencia comparada y la experiencia colombiana en materia de registro de víctimas; y, finalmente, recomendaciones para la implementación del RUV.



1. ¿Qué dice la Ley 1448 sobre el registro único de víctimas?

Al crear el registro único de víctimas, la ley busca contar con una herramienta de soporte para la solicitud de registro que presenten las víctimas del conflicto armado. Este registro está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas (UAEARIV) y se soporta en el actual registro único de población desplazada (RUPD), a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social, desde noviembre de 2011 Departamento Administrativo de Prosperidad Social).

Al igual que en la política pública de atención del desplazamiento forzado, la ley determina que el proceso de registro de las víctimas inicia con la declaración de estas ante el Ministerio Público. El plazo para hacerlo depende de la fecha de su victimización. Si los hechos sucedieron antes de que la ley entrara en vigencia (10 de junio de 2011), las víctimas cuentan con cuatro años para hacer la declaración. Si los hechos ocurrieron u ocurren después de la entrada en vigencia de la ley, las personas tienen dos años para declarar sobre los hechos.

Para esto se diseña un formato único en el que la UAEARIV define los medios, instrumentos y mecanismos mediante los cuales los

funcionarios deben tomar la declaración de la persona afectada. Este formato debe pedir información suficiente “de manera que permita su correcta valoración” y facilitar la determinación de las medidas de asistencia y de reparación que se adecúen al daño sufrido y a las necesidades de las víctimas². De conformidad con el proyecto de decreto, los funcionarios que valoren la información deben guiarse por los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

En cabeza de la UAEARIV recae la verificación de la información que se recoge en la declaración, así como la decisión sobre la solicitud, para lo cual cuenta con un plazo de sesenta días hábiles, al cabo de los cuales se otorga o deniega el registro y se notifica a las sedes previstas para ello. Antes de llegar a esta decisión, la UAEARIV se puede apoyar en la red nacional de información para la atención y reparación a las víctimas, también creada por la ley, que es el

Instrumento que garantizará al sistema nacional de atención y reparación a las víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3.º de la presente ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas (Ley 1448 de 2011, artículo 153).

² Proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, artículo 32. Este texto analiza el documento elaborado por el gobierno nacional en octubre de 2011, durante el proceso de reglamentación de la ley de víctimas. Puede presentar alguna diferencia en el momento de la firma del decreto reglamentario.

La ley de víctimas, así como el proyecto de decreto para su reglamentación, contempla otras disposiciones relacionadas con el registro de víctimas que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

El registro de víctimas

- El registro no es requisito para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia ni a la atención en salud en caso de emergencia; para todas las demás medidas es indispensable (Ley 1448 de 2011, artículo 156).
- La información aportada por la víctima para efectos del registro es de carácter reservado.
- En caso de que en la declaración se mencione al presunto perpetrador, su nombre o grupo de pertenencia, esto no podrá quedar consignado en el acto administrativo que conceda el registro.
- En caso de presentarse “atentados terroristas o desplazamientos masivos”, las alcaldías municipales deben elaborar el censo de las personas afectadas por dichos hechos, que reemplaza la declaración individual de estas víctimas (Ley 1448 de 2011, artículo 48).
- Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas no tendrán que presentar una declaración adicional, (para esto se tendrán en cuenta las bases de datos existentes) a menos que hayan sido víctimas de nuevas violaciones de derechos humanos (Ley 1448 de 2011, artículo 155).
- Contra la decisión que deniega el registro se podrá interponer el recurso de reposición, de apelación y queja (Ley 1448 de 2011, artículo 157).
- El proyecto de decreto reglamentario establece criterios para la valoración de la solicitud de registro, así como para la denegación y la exclusión³.
- Se formulará un plan de divulgación, capacitación y actualización sobre el procedimiento para recibir la declaración.

³ Proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, artículos 39-4.

- En caso de duda, la UAEARIV podrá elevar una consulta al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación, que es la máxima instancia de decisión del sistema nacional de atención e información a la población desplazada (SNAIPD).

Como se observa, la intención de la ley de víctimas y del proyecto de decreto reglamentario es contar con una herramienta fiable, que sirva de base para la aplicación de la política de atención y reparación. Pese a que el proyecto de decreto define la manera de llevar a cabo esta labor, aún existen vacíos que deben ser reglamentados, sobre todo con relación a la búsqueda de información, la verificación y los criterios para decidir sobre el ingreso o no al registro.

Para precisar la finalidad y la operatividad del RUV, el gobierno colombiano debería tener en cuenta la experiencia que Colombia ya tiene en la materia, así como experiencias de otros países en materia de registro de víctimas, pues estas pueden arrojar elementos para el caso colombiano. El siguiente apartado del documento se dedica a estos aspectos.

2. Elementos a tener en cuenta en el proceso de diseño e implementación del RUV a partir de la experiencia

Cuando se diseñan políticas públicas de reparación a víctimas de violaciones masivas de derechos humanos en contextos de conflicto armado o en periodos de dictadura y de represión oficial, los países enfrentan múltiples retos. Ya Colombia lo ha vivido en experiencias anteriores que constituyen un referente necesario para definir el nuevo

mecanismo de registro. También Perú, que vivió un largo periodo de conflicto armado interno, y Chile, que le hizo frente a casi dos décadas de dictadura, pueden aportar algunos elementos para responder a la primera pregunta que enfrenta una política pública de reparación: ¿Cuál va a ser el universo de beneficiarios?

Existe, sin embargo, una diferencia sustancial de estos países con el caso colombiano que debe tenerse en cuenta. En los casos de Perú y Chile, la primera medida adoptada por los gobiernos de transición⁴ fue la creación de comisiones de la verdad que tuvieron por mandato general establecer la verdad sobre los hechos sucedidos durante los periodos de violencia y formular recomendaciones para una política posterior de reparación y reconciliación. Esto, a partir de la determinación de un universo inicial de víctimas.

2.1 El caso peruano: la labor del Consejo de Reparaciones y la creación de un registro de víctimas

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) de Perú establecida en 2001, puso en evidencia las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado que sufrió este país. En su informe final incluyó una propuesta de política nacional de reparación que se concretó en el plan integral de reparaciones (PIR) y definió un universo inicial de víctimas⁵. Uno de los objetivos de esta política era justamente “reconocer la calidad de víctimas a quienes sufrieron la violación de sus derechos humanos durante el conflicto armado interno, de modo de restituirles sus derechos (...)” (Guillerrot, 2008: 237), para lo cual se organizaron seis programas distintos que desarrollaron el PIR⁶.

⁴ El gobierno de Valentín Paniagua en el caso peruano y el de Patricio Aylwin en el caso chileno.

⁵ Ley 28592 del 20 de julio de 2005, por la cual el Estado peruano adopta el plan integral de reparaciones (PIR).

⁶ Reparaciones simbólicas, en salud, educación, restitución de derechos ciudadanos, económicas y colectivas.

La arquitectura institucional adoptada por el gobierno peruano para hacer seguimiento al PIR cuenta con dos órganos colegiados: una Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) que tiene el papel de decidir y coordinar las acciones y políticas en materia de reparación, y el Consejo de Reparaciones (CR), cuya función exclusiva es la de elaborar el registro único de víctimas. El Consejo de Reparaciones tiene a su cargo el proceso de evaluación, calificación, acreditación e inscripción de las víctimas beneficiarias del PIR, y la organización, funcionamiento y soporte técnico del registro (Decreto Supremo 015 de 2006-JUS, artículos 62 y ss.).

Los integrantes del Consejo de Reparaciones son designados por la Presidencia del Consejo de Ministros Peruano (órgano de gobierno) y propuestos este por la CMAN; deben ser personas de reconocida trayectoria ética, que se identifiquen con la defensa de los derechos humanos. En 2006, cuando fueron escogidos los miembros del Consejo de Reparaciones, fue cuestionado el nombramiento de tres miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía⁷. Esto fue valorado por organizaciones de víctimas y de derechos humanos como una posible interferencia a las labores del CR, teniendo en cuenta que las fuerzas armadas peruanas eran uno de los actores del conflicto armado interno y fueron responsables de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

⁷ Los restantes eran tres miembros de la comunidad de derechos humanos y un empresario (Decreto Supremo 015 de 2006-JUS, artículos 62 y ss.).

No obstante, la presencia de estos representantes, generales y almirantes en retiro ha contribuido a tener un registro que no es objeto de cuestionamiento por parte de ningún sector. Los mismos consejeros provenientes de las Fuerzas Armadas y de Policía han defendido la

El registro de víctimas

labor del Consejo ante críticas provenientes de los sectores a los que son afines. Cabe anotar que estos consejeros no son elegidos en representación de dichos sectores; por el contrario, gozan de plena autonomía y han entendido su labor con la independencia que ella requiere.

La ley que instituye el PIR dispuso la creación del registro único de víctimas (RUV) como medida necesaria para aplicar el plan de reparaciones. Pero solo con la expedición de la reglamentación de la ley se tuvo certeza sobre la naturaleza y los objetivos de este registro. El objetivo general era la identificación nominal de las víctimas beneficiarias de reparaciones individuales así como de los grupos y comunidades afectadas por la violencia entre 1980 y 2000, para lo cual el registro se organizó en dos libros: uno que registra a las víctimas y beneficiarios individuales, y otro, a los colectivos de víctimas.

Posteriormente se estableció un reglamento de inscripción del RUV que contiene la definición de víctima; las categorías de víctimas (según si es directa o indirecta); los criterios para la calificación de las víctimas de acuerdo con el tipo de violación sufrida; la organización del registro, y las etapas del procedimiento de inscripción: registro de la información, verificación de la información, evaluación de la información, trámite de aprobación e inscripción y acreditación. Cada una de estas etapas es realizada por un área distinta al interior del consejo, lo que genera una sana división del trabajo, que da confiabilidad al proceso. Es necesario anotar que la labor del registro de la información se puede delegar en otros organismos o entidades mediante acuerdos específicos.

Una vez surtido el procedimiento de verificación de la información, el área de evaluación y calificación debe elaborar un “dictamen técnico fundamentado” con una consideración sobre la procedencia o improcedencia de la calificación de víctima. Este dictamen es evaluado posteriormente por la Secretaría Técnica del CR, que emite una propuesta final sobre la calificación de víctima. Son los comisionados quienes, posteriormente, deciden sobre la calificación definitiva. De ser positiva, procede la inscripción de la víctima en el registro y la calificación de la misma como beneficiaria de algunas de las medidas adoptadas en el PIR.

En el procedimiento también se contempló la necesidad de incorporar víctimas que estuvieran inscritas en otros registros previos. Para ello se verificaron esos registros, aunque sin surtir todo el procedimiento que debía seguir un caso nuevo.

Un paso de este trámite ha recibido cuestionamientos por ser contrario a la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Se trata de la revisión que deben surtir todos los casos para responder a la cláusula del reglamento que impide a los miembros de organizaciones subversivas sean considerados víctimas.

Obligaciones internacionales que ha asumido el Estado peruano y que buscan garantizar la reparación de todas aquellas personas que han padecido la violación de los derechos humanos le impiden hacer exclusiones de este tipo. De manera adicional, es problemático que el Consejo de Reparaciones deba verificar que cada una de las personas que solicita el registro no sea miembro de un grupo subversivo (Decreto Supremo 015 de 2006-JUS, artículos 62 y ss.).

Para el caso colombiano, la experiencia peruana arroja los siguientes aprendizajes que podrían ser tenidos en cuenta:

- La división de funciones entre el Consejo de Reparaciones y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), en la que la primera decide el registro y la segunda ejecuta las políticas de reparación, permite darle mayor independencia a la labor del registro de víctimas. La división de las funciones de registro y de ejecución de la política de atención y reparación es de suma importancia para garantizar que la recolección de información y la calificación final se hagan desprovistas de las consideraciones presupuestales y de otra índole que generalmente tienen las instituciones que brindan la atención y la reparación.
- La división de funciones al interior del Consejo de Reparaciones y la responsabilidad de cada área de la institución en una etapa del proceso de registro produce mayor rigurosidad en la identificación del universo de víctimas y, en consecuencia, decisiones mejor fundamentadas. Sin embargo, esta división ha sido fuente de tensiones cuando el gobierno ha cuestionado la labor del consejo o ha negado el presupuesto requerido para la continuación de sus funciones.
- La existencia de un grupo de personas de alto prestigio en la última instancia de decisión garantiza que las decisiones, además de estar fundamentadas en un concepto técnico y ajustado a los hechos, respondan al conocimiento de la situación general de derechos humanos del país.

- La participación de miembros en retiro de la Fuerza Pública en el Consejo no parece ser una decisión acertada pues el organismo pierde imparcialidad y legitimidad frente a las víctimas. Sería más conveniente buscar a otras personas que gocen de respeto entre todos los sectores. Afortunadamente, en el caso peruano no ha sido un obstáculo insalvable debido a la actitud adoptada por los miembros del consejo provenientes de la Fuerza Pública y al liderazgo de la presidenta de la comisión, que ha permitido generar confianza en el trabajo interno.
- La revisión de cada solicitud de registro para responder a la exclusión de miembros de grupos subversivos no solo desconoce la normatividad internacional sobre derechos humanos sino que constituye una presunción exagerada sobre todas las víctimas. Esto va en contravía de los postulados de la reparación, y pone a las personas de nuevo en la situación que las hizo víctimas. Ello también ha representado un obstáculo a la labor del consejo, pues gran parte de su tiempo y trabajo han sido dedicados a identificar casos que podrían dar lugar a la exclusión.

En ocasiones los militares en retiro que la integran han entendido que su labor es evitar que se registren personas pertenecientes a grupos subversivos, en lugar de velar por la confiabilidad de todo el proceso. Finalmente, la exclusión ha obligado al consejo a definir un criterio para establecer cómo se verifica la pertenencia a dichos grupos. En el debate se ha considerado desde la exigencia de que exista sentencia firme de un tribunal que así lo hubiera declarado, a la existencia de antecedentes aportados

por autoridades locales u organismos de seguridad. Este debate ha llevado a la parálisis del consejo sobre este tema, que a más de cuatro años del inicio de su funcionamiento aún no se ha pronunciado sobre casos de exclusión.

2.2 El caso chileno: comisiones de verdad como facilitadoras del reconocimiento de la calidad de víctimas

Luego de la realización del plebiscito de 1988, mediante el cual se determinó el fin de la dictadura, se realizaron elecciones democráticas que resultaron en la elección de Patricio Aylwin como presidente del Estado chileno. Casi de inmediato, el presidente ordenó la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CVR), conocida como la Comisión Rettig, cuyo informe de 1991 calificó víctimas muertas y detenidas-desaparecidas durante el periodo de la dictadura.

Los comisionados fueron designados por el presidente de la república, considerando que representaran las diversas tendencias políticas del país. Así, la mitad de ellos de alguna forma habían apoyado a la dictadura, y la otra mitad se habían opuesto a ella. No obstante, eran todas personas independientes y de reconocido prestigio y honorabilidad.

Una de las tareas principales de esta comisión era reunir información que permitiera individualizar a las víctimas y establecer su suerte o su paradero. La CVR consideró que su deber prioritario era conocer lo ocurrido en cada uno de los casos, pues solo al tener la certeza de lo que sucedió a cada individuo podía construir un panorama completo y

global de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura y establecer políticas de reparación.

Así, se realizó un proceso de inscripción de casos en las intendencias regionales, gobernaciones provinciales, las embajadas de Chile en otros países, y en la sede principal de la CVR localizada en la ciudad de Santiago. Para ellos, se contó con una planta de abogados y de otros profesionales que recopilaban información en los distintos lugares. Estos grupos emitieron informes a la comisión con base en criterios establecidos para este efecto y, al final, la CVR decidió, caso a caso, declarar la calidad de víctima o denegarla.

El efecto de la declaración de víctima daba lugar a un conjunto de beneficios de reparación como manifestación del reconocimiento de la responsabilidad del Estado chileno, según lo estableció una ley dictada luego de que el informe de la comisión se hiciera público (Ley 19123, del 8 de febrero de 1992). Lo anterior se concretó en un programa de reparación para los familiares de ejecutados políticos, detenidos-desaparecidos y víctimas de violencia política (véase Lira, 2008).

La misma ley de reparación creó la Corporación Nacional sobre Reparación y Reconciliación (CNRR) cuya función era implementar las recomendaciones de la CVR. Una de dichas recomendaciones estaba dirigida, justamente, a la necesidad de contar con un organismo que calificara la condición de víctima en los casos en los que la comisión no pudo llegar a una convicción y en los que no alcanzó a resolver. En ese sentido, una de las funciones de la CNRR fue completar el proceso de reconocimiento de la calidad de víctimas muertas o desaparecidas

El registro de víctimas

que la CVR no pudo o no alcanzó a analizar. Incluso, abrió un plazo para la denuncia de nuevos casos no conocidos por la CVR (CNRR, 1996: 10 y 12).

La CNRR contó con el consejo superior como órgano de dirección, compuesto por seis consejeros propuestos por el presidente de la república y ratificados por el Senado. Esta corporación se dividió en seis programas, uno de los cuales fue el de calificación⁸, al cual se le dio prioridad por dos razones: la primera, porque el proceso de calificación de la condición de víctima en el caso chileno fue considerada una especie de reparación moral a las víctimas y un reconocimiento por parte del Estado chileno de su responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos. El fin principal era:

La rehabilitación de su dignidad y la reparación del daño moral sufrido por ellas y sus familias, lo que se estimó como un componente fundamental de la justicia (CNRR, 1996: 10).

La segunda, porque el acceso a las diferentes medidas de reparación solo era posible una vez el consejo superior realizara el dictamen de calificación (CNRR, 1996: 18).

Al igual que la CVR, la CNRR realizó audiencias con familiares de las víctimas y aplicó la metodología de decisión caso a caso. El procedimiento que adoptó el Consejo Superior para la calificación fue el siguiente: se recopiló información de cada caso a través de un formulario de denuncia que diligenciaban funcionarios estatales. Ellos

⁸ Los otros programas fueron los de investigación sobre el destino de los detenidos-desaparecidos, el de asistencia social y legal, el de educación y promoción cultural, el de estudios e investigaciones jurídicas y el del centro de documentación y archivos.

solo debían recoger la información y remitirla a los equipos investigadores; estos, a su vez, la verificaban. En viajes a las regiones, recopilaban la mayor cantidad de antecedentes posibles y solicitaban información a diversos órganos públicos y privados como ONG (organizaciones no gubernamentales), entidades estatales y las fuerzas militares. Posteriormente, elaboraban un informe individual que era distribuido a cada consejero para su examen, junto con la citación a la reunión en la cual se discutía el caso y el consejo lo calificaba (CNRR, 1996: 16). Si el caso era acogido, el secretario ejecutivo lo comunicaba a los órganos de administración del Estado para que otorgara a la persona los beneficios que le correspondieran (CNRR, 1996: 16). La corporación debió renovar su mandato en repetidas ocasiones, finalizando su labor tras tres años y seis meses del inicio de sus funciones.

En noviembre de 2003, el gobierno chileno, “en ese entonces en cabeza de Ricardo Lagos” creó una comisión para que determinara el universo de las personas que sufrieron privación de la libertad o fueron torturadas por razones políticas durante el periodo de la dictadura (Comisión Nacional sobre Política y Tortura, 1991: 6).

Esta comisión conocida como Comisión Valech, surgió a raíz de discusiones que se surtieron en la sociedad chilena sobre las limitaciones de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de la Corporación Nacional sobre Reparación y Reconciliación en lo que respecta a los casos de detención y tortura por razones políticas. Tanto la CVR como la CNRR tuvieron como misión establecer lo ocurrido con las personas muertas y desaparecidas. Ahora, era necesario revisar los casos de detención y tortura por razones políticas.

El registro de víctimas

Los criterios de la Comisión Valech para calificar a las víctimas tuvieron en cuenta conceptos y definiciones cuyas fuentes fueron los principios generales del derecho internacional que eran vinculantes para el Estado chileno. Estos orientaron la labor de calificación de la condición de preso político o de víctima de tortura. Al igual que la CNRR la Comisión Valech se dividió en áreas de trabajo y, en lo que respecta al registro, dividió sus tareas para recolectar información, analizarla, calificarla y tener archivos y bases de datos que soportaran la labor. La calificación también se daba mediante un proceso colegiado de evaluación individual de casos. Cuando los elementos recolectados les daban certeza, reconocían oficialmente a una persona como víctima de estas violaciones.

La comisión funcionó durante un año, al cabo del cual reconoció la calidad de víctima a 27.255 personas, de las 35.868 que presentaron testimonios. Se abrió un periodo seis meses para recibir y evaluar solicitudes de reconsideración de aquellos casos que fueron rechazados, los que podían entregar antecedentes adicionales y eran nuevamente entrevistados. Esto condujo a la inclusión de otras 1.204 víctimas en el registro. Con base en los testimonios recibidos, la Comisión Valech elaboró un informe en el que explicó el contexto en el cual se produjo el uso masivo de la tortura, los métodos empleados, las secuelas que su práctica ha dejado en las víctimas y sus familiares, la extensión territorial del uso de la tortura, y recomendaciones en materia de reparación y reformas institucionales.

Más de cuatro años después se creó una comisión adicional para recibir nuevos testimonios de víctimas tanto de muerte y desaparición forzada como de prisión política y tortura. Se trató de la Comisión Presidencial

Asesora para la Calificación de Detenidos-Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, que funcionó entre febrero de 2010 y agosto de 2011, con la finalidad de reconocer aquellas víctimas que, por diversas razones, quedaron por fuera de la valoración de la Comisión Rettig, de la CNRR y de la Comisión Valech.

Esta nueva comisión entendía la calificación de víctimas como:

El proceso colegiado de evaluación de los antecedentes dirigidos a la identificación de juicios objetivos que permitieran adquirir convicción moral respecto de la calidad de preso o torturado por razones políticas, como también respecto de la calidad de víctimas de desaparición forzada, de atentados contra la vida, secuestros y ejecución (Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, 2011: 22).

Para ello utilizó los criterios de calificación de las comisiones previas. Esta comisión recibió 32.453 solicitudes y reconoció a 9.825 víctimas.

La experiencia chilena deja las siguientes lecciones aprendidas sobre la determinación del universo de víctimas:

- La labor de registro es prioritaria y no debe verse como un aspecto meramente formal o procedimental. Es el primer esfuerzo que debe hacer un Estado antes de implementar las políticas de asistencia y de reparación.

El registro de víctimas

- De la mano con lo anterior, el mensaje de reconocimiento que acompaña el acto de calificación o registro es necesario, pues de hacerse de manera adecuada puede constituirse, en sí mismo, en un acto reparador.
- Definir plazos para la presentación de declaraciones o denuncias puede ser problemático. En el caso chileno, muchas víctimas quedaron excluidas en las primeras comisiones. Lo anterior hizo necesario que el Estado reabriera el plazo para la calificación de víctimas veinte años después de finalizada la dictadura. La mejor opción es dejar el plazo abierto, lo cual resulta especialmente importante en el caso colombiano, en el que la imposición de plazos desconoce la persistencia del conflicto armado que limita el acceso de las personas al registro.
- Para verificar la información declarada por las víctimas es necesario tener en cuenta la información y la perspectiva de diversos sectores de la sociedad como las organizaciones sociales, las ONG y la Iglesia.
- También es necesario utilizar criterios provenientes del derecho internacional de los derechos humanos al realizar el registro. Estos garantizan que los fundamentos de la decisión sean apropiados y reducen el nivel de arbitrariedad de los funcionarios encargados de hacer la valoración.
- Las entrevistas personales son importantes al recibir las solicitudes, ya que permiten prácticas fundamentales como escuchar y acoger a la víctima.



- Es preciso elaborar informes a partir de los testimonios recibidos, en los que se explica la forma como operó la represión, cuál fue su extensión y su sistematicidad, y se dan recomendaciones en materia de reparación y no repetición.

2.3 Registros de víctimas anteriores en Colombia

La creación de registros de víctimas no es nueva en Colombia. Existen múltiples instrumentos que han tenido como objeto determinar el universo de ciertos tipos de víctimas. Tal como se destaca en el proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, existen registros de víctimas que reposan en distintas instituciones del Estado colombiano cuya información será tenida en cuenta para la construcción del RUV⁹.

Entre estos registros se cuentan el de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, que establece las víctimas reconocidas en el proceso de Justicia y Paz (Decreto 315 de 2007); el registro que lleva el programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, que reporta este tipo de víctimas; el registro nacional de desaparecidos con que cuenta la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; y el registro único de población desplazada (RUPD), que da cuenta de las víctimas del desplazamiento forzado y que es soportado por el sistema de información de población desplazada (Sipod)¹⁰, entre otros. Este último resulta en especial importante porque es el registro de víctimas más grande del que dispone el país en la actualidad, y porque la ley de víctimas lo determina como el soporte sobre el cual se construirá el RUV (Ley 1448 de 2011, artículo 154).

⁹ Los registros de víctimas reposan en: Vicepresidencia de la República; ministerios del Interior, Defensa y Agricultura y Desarrollo Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Acción Social; Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; y Consejo Superior de la Judicatura.

¹⁰ Estos sistemas reemplazaron, en 2006, los antiguos sistemas SUR y Surweb.

El registro de víctimas

La relevancia que la ley de víctimas le da al RUPD hace necesario realizar un balance de este instrumento, que permita extraer de esa experiencia las buenas prácticas aplicables al nuevo registro, así como descartar aquellas que dificultaron el registro de la población desplazada, de manera especial las señaladas por la Corte Constitucional. Asimismo, será fundamental identificar los aspectos considerados en el proceso de mejoramiento que fue necesario realizar a ese instrumento, y las falencias que buscaban reparar.

El RUPD, fue concebido como:

Una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia (Decreto 2131 de 2003, artículo 4).

El objetivo principal del registro es establecer la veracidad de los hechos para determinar si la persona declarante y su grupo familiar deben acceder a la oferta de la política pública. En ese sentido, el registro es un requisito para acceder a los beneficios que contempla la política pública de desplazamiento forzado. Sin embargo, la Corte Constitucional ha enfatizado que el registro es un trámite administrativo que no se puede considerar como un requisito para el ejercicio de derechos fundamentales, pues el desplazamiento forzado es una situación de hecho cuya demostración no puede recaer en la víctima¹¹.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

En la actualidad existen avances en la política de registro, como la instalación de una red nacional de comunicaciones que permite consultar el registro en línea, y la creación de nuevos formatos como el de declaración, que contempla el registro de información más precisa sobre el declarante, y el de información complementaria, para las familias ya registradas (Acnur, 2004: 75). Sin embargo, varias entidades y organismos han sistematizado las deficiencias detectadas en esta herramienta.

Como es conocido, en 2005 la Corte Constitucional declaró la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” en materia de desplazamiento forzado. Una de las falencias detectadas por la Corte en la política pública de atención al desplazamiento forzado está relacionada con el registro y con la información que este recogía y que era vital a la hora de diseñar la respuesta estatal a la problemática del desplazamiento. En ese entonces la Corte detectó seis problemas en lo que respecta al registro (Corte Constitucional, auto 011 de 2009):

1. La población desplazada no contaba con información oportuna y completa acerca de sus derechos, de la oferta institucional, de los procedimientos para acceder a ella y de las instituciones responsables.
2. Los sistemas de información no incluían la totalidad de las ayudas otorgadas ni los bienes inmuebles abandonados.
3. Se constataba un subregistro de personas desplazadas, especialmente en desplazamientos menores o individuales.

El registro de víctimas

4. El sistema único de registro no incluía información de ayudas provistas por entidades distintas a la Red de Solidaridad Social (posteriormente Acción Social).
5. Los sistemas de información no eran sensibles a la identificación de necesidades específicas de grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad.
6. El sistema de información no identificaba las posibilidades de generación de ingresos en zonas de recepción.

La Corte Constitucional ordenó la adopción de todos los procedimientos y correctivos que fueran necesarios para superar dichas dificultades. Sin embargo, en un auto de seguimiento a la declaratoria del “estado de cosas inconstitucional”, la Corte insistió en que la situación del registro era preocupante, así como señaló que:

Todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización (Corte Constitucional, auto 218 de 2006).

Y enfatizó en que:

Los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado

de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo (Corte Constitucional, auto 218 de 2006).

Frente al subregistro, que ha sido identificado como uno de los problemas más agudos del RUPD, la Corte destaca las siguientes causas: la ausencia de mecanismos para incluir en el registro único a las personas desplazadas antes del año 2000; las acciones para desincentivar el registro de las personas desplazadas por grupos paramilitares; los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, entre ellas las fumigaciones de cultivos ilícitos. Tampoco aparecían registrados los niños y las niñas nacidos en hogares desplazados después de su inscripción en el RUPD, (Corte Constitucional, auto 011 de 2009).

Otro aspecto resaltado por la Corte Constitucional ha sido el derecho fundamental de habeas data, que debe ser garantizado por estos sistemas de registro y que ha sido vulnerado de manera reiterada. Este derecho implica que el registro debe contener los datos indispensables para que la política de atención llegue efectivamente a quien tiene derecho a ella y que la misma responda a sus necesidades y capacidades; también implica que los registros deben ser accesibles a diferentes entidades responsables de la ejecución de la política pública con el fin de que se garantice la coherencia entre los sistemas de información que manejan distintas instituciones estatales.

Las observaciones de la Corte Constitucional sobre el registro se suman a las de otros organismos, como el Alto Comisionado de las Naciones

El registro de víctimas

Unidas para los Refugiados (Acnur), la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado y organizaciones de la sociedad civil. Estas observaciones se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- No hay criterios homogéneos a la hora de valorar la declaración por parte de las unidades territoriales de Acción Social.
- Existe una capacidad limitada por parte del Ministerio Público para recibir las declaraciones.
- Se presentan falencias en la recepción de la declaración, que luego redundan en dificultades para el registro.
- Se presentan demoras en la remisión de la información por parte del Ministerio Público a las unidades territoriales de Acción Social.
- Pese a que las personas desplazadas tienen derecho a recibir asistencia inmediata mientras se tramita el registro, en la práctica esta disposición no ha sido aplicada por Acción Social. Por esto, algunas personas quedan desprotegidas hasta la fecha de notificación de la decisión sobre la inscripción.
- El registro no permite un fácil acceso a la política pública por parte de mujeres, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, pues su diseño no permite detectar las necesidades particulares de grupos vulnerables.

- Se ha negado el registro de víctimas cuando afirman que el desplazamiento se produjo por grupos paramilitares, aunque no es un criterio nacional.

3. Recomendaciones para la implementación del registro único de víctimas en Colombia

En este apartado se presentan recomendaciones para la construcción del registro único de víctimas, a partir de lo que está consignado en la política de registro, de la experiencia comparada y de la experiencia colombiana en la materia. Para ello, se dividen las recomendaciones en dos tipos: para el diseño del RUV y para la ejecución del mismo.

1 Recomendaciones para el diseño del RUV

→ *Separar las funciones de registro de las de ejecución de la política pública en la UAEARIV*

Como quedó expuesto en la ley de víctimas, el legislador optó por el diseño institucional de un sistema nacional de atención y reparación que cuenta con dos órganos: el Comité Ejecutivo para la Atención y la Reparación y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas (UAEARIV).

Esta unidad está encargada de la labor de registro y de la ejecución de la mayor parte de las medidas de atención, asistencia y reparación. Dos funciones que en Perú y Chile fueron cumplidas por instituciones distintas. En el caso peruano, el Consejo de Reparaciones tiene a cargo

El registro de víctimas

el registro, y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, la ejecución de las políticas de reparación. En el caso chileno, las distintas comisiones tuvieron bajo su mandato la calificación de la condición de víctimas, en tanto otras instancias del Estado tenían a cargo brindar las medidas de asistencia y reparación.

Lo anterior garantiza un proceso transparente e imparcial, en la medida en que la institución encargada de calificar o acreditar la condición de víctima no se ve permeada por aspectos a los que se ven sometidas las instituciones encargadas de brindar directamente la atención o reparación a las personas reconocidas como tal. Así se genera mayor legitimidad en el proceso de registro. La existencia o inexistencia de recursos, los criterios de priorización en la atención, entre otros aspectos, no afectan en esta medida la labor de calificación y de registro. Incluso la Comisión de Seguimiento a la Política Pública en materia de Desplazamiento Forzado ya había sugerido al Estado colombiano el traslado de las funciones de registro al Ministerio Público, o la garantía de un papel más activo de esa institución en esta labor.

Sin embargo, en el caso colombiano se prevé que una sola institución soporte tanto el registro como la atención y la reparación, replicando la experiencia del RUPD. Por lo anterior, es necesario que en el proceso de reglamentación queden suficientemente diferenciadas estas dos tareas. La calificación y registro de las víctimas debe concebirse y establecerse como un área de trabajo diferenciada y con funcionarios dedicados exclusivamente a la labor de registro, cuya independencia, además, sea garantizada.

→ ***Establecer de manera clara y precisa la finalidad y pretensión del registro***

De las experiencias chilena y peruana, esta última es quizás la que arroja más lecciones para el caso colombiano. La labor del registro en Chile, que permitía el acceso a programas de reparación, resultaba siendo también una medida de reparación simbólica, pues era por sí misma un acto de reconocimiento del Estado chileno frente a las víctimas. Quienes tuvieron la labor de calificación y determinación de estas fueron comisiones de verdad que, además de esta tarea, tenían la pretensión de utilizar la información recolectada en los casos individuales como parte de un proceso de reconstrucción de verdad. Por el contrario, en el caso peruano, pese a que la labor del CR también estuvo precedida por una comisión de la verdad, su finalidad fue más administrativa y procedimental.

Lo mismo ocurre en el caso colombiano, en el que el registro es concebido como una instrumento que, aunque importante y necesario, se limita a ser una herramienta técnica de soporte de la política pública. Sin embargo, esta finalidad no es obstáculo para que la labor documental y de recopilación de investigación se haga con el rigor necesario para tener acceso a la mayor cantidad de información posible sobre cada caso y con gran calidad. Esto garantizará que la política pública se enfoque y se concrete de manera más acertada y responda a las necesidades de las víctimas.

Tampoco es obstáculo para que el registro sea parte de un proceso reparador, pese a no provenir de una labor encaminada a esclarecer la

El registro de víctimas

verdad. Para ello, sería necesario que al transmitir a la víctima la decisión de incluirla en el registro, se acompañe de un mensaje en el que el Estado le manifieste que reconoce su condición de víctima y que por ello está en el deber de asistirle y repararla.

En la medida en que incluirla en el registro es la primera comunicación que la víctima recibe del Estado, es necesario que el contenido del mensaje transmitido no sea simplemente notificar la decisión, sino también reconocer lo sucedido en un acto de dignificación de las víctimas. De esta manera, si bien la finalidad del registro sigue siendo más procedimental que de reconstrucción de la verdad, adquiere un significado y un objetivo adicional de reconocimiento y dignificación.

Por lo anterior, también es recomendable que se modifique la propuesta contenida en el proyecto de decreto reglamentario que determina que la víctima debe acercarse a las instituciones del Estado para ser notificada personalmente de la decisión¹². Es el Estado, y no la víctima, el que debe acercarse a ella mediante el envío de la comunicación al lugar de trabajo o de residencia establecido por la víctima en la declaración, para evitar la carga que le supone trasladarse hasta las instituciones estatales para conocer la decisión.

→ *Diferenciar las distintas labores necesarias para el registro*

Como se expuso en el aparte de la experiencia peruana, el CR organizó sus funciones en distintas etapas: registro de la información, verificación de la información, evaluación de la información, trámite de aprobación e inscripción y acreditación. Asimismo, se establecieron

¹² Proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, artículo 51.

grupos de trabajo diferenciados para cada una de estas actividades, y se garantizó que a los consejeros, quienes finalmente calificaron los casos, les llegara un informe claro para tomar una decisión. En la institucionalidad chilena, por su parte, los comisionados sesionaban con la exclusiva finalidad de discutir los casos. La Comisión Rettig y la CNRR lo hicieron caso a caso, mientras la Comisión Valech y la Comisión de Calificación de Víctimas, por bloques presentados por su vicepresidenta, para decidir con base en las labores de los equipos previos.

El Estado colombiano debería acoger dicho modelo y establecer las etapas que permitan diferenciar los equipos que trabajarán en las labores de registro de la información, verificación de la misma, evaluación y decisión en las instituciones. Eso permitiría una rendición de cuentas clara y pública para las víctimas y la sociedad civil.

Esta recomendación cobra relevancia dada la experiencia de Acción Social y del Consejo de Reparaciones Administrativas instalado en virtud del Decreto 1290 de 2008. En el caso de Acción Social, la recolección de información se hizo de manera desordenada y sin criterios. A su vez, las decisiones del Consejo de Reparaciones Administrativas se ciñeron casi en su totalidad al concepto elaborado por Acción Social, pues en las sesiones de decisión no predominó el estudio de cada caso sino las votaciones en bloque. Esto generó respuestas diferenciadas en casos similares y otras situaciones inequitativas para las víctimas.

La instancia encargada de calificar el registro podría hacerlo con base en la entrega de reportes de cada comisionado, a quien se le podría

El registro de víctimas

asignar un número determinado de casos, sobre los cuales producir informes cortos para recomendar su inclusión o denegación del registro. Así, se evitaría la sobrecarga de trabajo en las personas que toman la decisión. De acatar esta recomendación, sería necesario dejar explícita la potestad que tienen todos los funcionarios encargados de revisar los expedientes completos, con la finalidad de resolver dudas, o simplemente de tomar una mejor decisión.

Por esto, es indispensable contar con un equipo de profesionales responsables en las labores de recopilación y clasificación de la información, con extensa trayectoria en temas relacionados con derechos humanos, conflicto armado y atención a víctimas, y con firmes cualidades morales y éticas. Si bien estas personas no tienen por qué tener el nivel que tuvieron los comisionados de Chile o Perú, debido a que no tienen bajo su responsabilidad labores en términos de búsqueda y construcción de la verdad, sí tienen en todo caso una responsabilidad enorme en la medida en que de su decisión depende que una persona pueda acceder a las políticas previstas en la Ley 1448 de 2011.

→ ***Constituir equipos encargados del RUV y con conocimiento sobre las distintas dinámicas regionales***

Uno de los mayores retos de la ley de víctimas es responder en forma adecuada a sus necesidades partiendo del contexto particular en el que se produjeron las violaciones. Es conocido que en Colombia, pese a la existencia de un conflicto armado generalizado en todo el territorio nacional, existen dinámicas regionales que hacen que este tenga diferencias entre regiones. Estas diferencias requieren ser atendidas



y enfrentadas en profundidad en una política de atención y reparación nacional.

Para atender este complejo panorama se recomienda descentralizar la etapa de verificación de la información. Esto implica tener equipos de trabajo en las regiones, no solo tomando la declaración, proceso que encabeza el Ministerio Público, sino en las etapas de recopilación y verificación de la información. La UAEARIV podría tener equipos en distintas partes del país, con personal que comprenda las dinámicas regionales, para que sean ellos quienes envíen un concepto técnico fundamentado a la instancia final de decisión. Lo anterior facilitaría la comprensión de los casos individuales y, por ende, su calificación.

→ *Adoptar medidas para aquellas víctimas que queden excluidas del registro, así como procurar una ampliación de los plazos para hacer las declaraciones por resultar restrictivos para el acceso al registro en un contexto de conflicto armado*

El registro en Colombia tiene un carácter procedimental y administrativo, en la medida en que es requisito para acceder a la atención y a la reparación. Ahora, es posible que algunas víctimas queden excluidas del registro, ya sea porque no se acerquen a la institucionalidad, debido a sentimientos de temor, miedo, desconocimiento, o desconfianza en las instituciones, o porque los funcionarios encargados del registro consideren que su caso no debe ser incluido en el registro. Es necesario, por tanto, dejar establecido en el diseño del registro que el hecho de no incluir una víctima en él no impide que ella acceda a la protección de sus derechos por las vías

que se consideren apropiadas y sean cobijadas por los programas sociales del Estado. Aunque la Constitución las ampara, sería deseable que el diseño normativo particular así lo contemplara.

De igual manera, debería contemplarse la posibilidad de mantener el registro abierto, sin los límites de plazo de cuatro y dos años que, en condiciones de conflicto armado y persistencia de la violencia, pueden no ser apropiados en una política pública de atención y reparación que pretenda responder a la realidad de las víctimas. El caso chileno es ilustrativo al respecto pues en 2010, veinte años después del regreso de la democracia a Chile, fue necesario abrir un nuevo plazo para el reconocimiento de víctimas de la dictadura, ya que muchas de ellas quedaron excluidas de las comisiones anteriores y de la política de reparación. En Colombia, esta situación va a ser más aguda debido a la persistencia del conflicto armado, que hará difícil el acceso de las víctimas a las medidas de la ley.

2 Recomendaciones para la ejecución del RUV

→ *Establecer criterios claros para la calificación del registro*

Uno de los principales problemas de los registros en Colombia ha sido la falta de criterios claros que permitan a los funcionarios encargados de las labores del registro tomar decisiones apropiadas, y a las víctimas y los órganos de control y veeduría, conocer el fundamento de las decisiones. Para ello sería útil seguir los criterios establecidos por la Comisión Valech de Chile, que adoptó como criterios para la calificación principios internacionales de derechos humanos, así como

definiciones de las violaciones de los derechos humanos provenientes de instrumentos internacionales.

El derecho internacional de los derechos humanos debe ser un referente para que los funcionarios sepan cuáles son los supuestos de hecho que podrían configurar una determinada violación. Por su parte, el reglamento del registro único de víctimas peruano ofrece también una completa descripción de los tipos de antecedentes requeridos para la calificación de cada tipo de victimización incluida en él, lo que ayuda a los procesos de entrevista y calificación¹³. Es importante anotar, no obstante, que dichos requisitos no son rígidos, y se adaptan a las circunstancias de cada víctima, sobre todo considerando la gran población indocumentada y la carencia de registros sobre las violaciones.

Lo anterior puede resultar útil para las personas que tienen la labor de decidir el registro, aunque se debe hacer de manera que facilite la tarea de los funcionarios. Así, los instrumentos de derechos humanos serían un apoyo y una herramienta útil y de orientación para los operadores. La utilización de estas herramientas tampoco debe constituirse en un mecanismo que imponga una carga probatoria a las víctimas, o les exija requisitos adicionales de acreditación.

Asimismo, es necesario establecer criterios claros en relación con las víctimas de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de los grupos paramilitares. Si bien se han presentado manifestaciones del gobierno orientadas a incluirlas, es necesario que los criterios de valoración de estos casos sean definidos por escrito

¹³ [Disponible en: <http://www.ruv.gob.pe/normas.html>].

El registro de víctimas

para evitar que algunas víctimas de estos grupos sean incluidas y otras no, dejando la decisión al arbitrio del funcionario.

Lo mismo ocurre con la expresión “conflicto armado” contenida en la ley, que limita el universo de víctimas beneficiarias de la misma. Pese a que existen posiciones del gobierno que sugieren que la expresión se entenderá en un sentido amplio y no restrictivo, es imperativo dar criterios unificados y claros a los funcionarios para que, en los casos en los que sea difícil establecer el vínculo de la violación con el conflicto armado, puedan recurrir a elementos que les permitan decidir con claridad.

Finalmente, es deseable que el gobierno acoja de manera pronta los criterios definidos en los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre las demandas de inconstitucionalidad que cursan en esta jurisdicción en contra del universo de víctimas reconocidas en la ley (artículo 3). Esto dará claridad a los funcionarios encargados de las labores de registro.

→ *Mobilizar a las instancias encargadas de tomar la declaración hacia lugares en los que es especialmente difícil para las víctimas acceder a la institucionalidad estatal*

La persistencia del conflicto armado puede limitar el acceso de las víctimas a la política pública de reparación. Por temor, desconfianza o desconocimiento, muchas víctimas, en especial aquellas que habitan en lugares apartados, donde la institucionalidad estatal es mínima, pueden quedar por fuera del registro porque no van a poder dar su

declaración. Es necesario, por tanto, que se tomen las medidas necesarias para que la institucionalidad sea conocida por las víctimas y para que estas puedan acceder a la declaración y al registro. Lo anterior es imperativo si se tiene en cuenta que una de las falencias detectadas por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado fue la falta de capacidad del Ministerio Público para recibir la declaración.

Frente a esta situación es necesario adoptar al menos dos acciones: una, ampliar el radio de acción de quienes desarrollen las labores iniciales de recepción de la declaración, esto es prever medidas para que la institucionalidad se acerque y se movilice hacia las víctimas y que no sean ellas exclusivamente quienes deban acudir a solicitar el registro mediante la declaración; la otra, ampliar el número de funcionarios y de instancias encargadas de la toma de la declaración. Para ello se podría tomar como ejemplo la experiencia chilena, en la que se establecieron convenios con diversas organizaciones e instituciones para la realización de estas actividades. Estos convenios deberían celebrarse con entidades y organizaciones de reconocido prestigio y nivel, que puedan desarrollar las labores de la declaración bajo los mismos criterios establecidos para el Ministerio Público.

→ ***Capacitar a funcionarios encargados de tomar declaración y de recopilar registro***

Al atender las recomendaciones dadas es necesario realizar jornadas de capacitación con los funcionarios encargados de todas las etapas del registro sobre la ley de víctimas y asuntos básicos de los derechos

El registro de víctimas

humanos y el Derecho Internacional Humanitario, aun partiendo de la base de que los funcionarios contratados para estas labores deben tener conocimiento de estos temas. Esto es indispensable si se tiene en cuenta la actual discrecionalidad con la que algunos funcionarios reciben la declaración y validan la misma, y si se atienden los reclamos de las víctimas que han manifestado su rechazo frente a funcionarios que no están preparados para atender sus inquietudes y de los cuales reciben desorientación e incluso malos tratos.





Referencias bibliográficas


Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 2004. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 a agosto 2004.

Comisión Nacional sobre Política y Tortura. 1991. Informe de la Comisión Nacional sobre Política y Tortura. Chile.

Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. 2011. Informe de la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Chile. Agosto.

Guillerrot, Julie. 2008. Reparaciones en la transición peruana: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? En: Catalina Díaz (editora). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

Lira, Elizabeth. 2008. La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile. En: Catalina Díaz (editora). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).



La práctica institucional del programa de reparaciones administrativas para víctimas en Colombia¹

Carlos Lozano Acosta
Investigador especializado de ICTJ

Colombia lleva 47 años en conflicto armado. Durante ese periodo, miles de violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) han sido cometidas. Las víctimas de esas acciones configuran un enorme universo de titulares del derecho a la reparación. Tan solo el sistema institucional de Justicia y Paz registra más de 300.000 solicitudes de indemnización. No obstante, esa cifra podría ser mucho mayor.

Como consecuencia, el país dispone de mecanismos de reparación judicial que, si bien son valiosos para las víctimas que han podido acceder a ellos, han sido desbordados por la masividad de las atrocidades. Por consiguiente, surgió un debate sobre la justicia y utilidad de los programas administrativos de reparaciones. El origen de esta discusión suele ubicarse con la expedición del Decreto 1290 de 2008.

¹ Agradezco a la Subdirección de Atención a Víctimas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante “la subdirección” o “Acción Social”), en el suministro oficial de información sobre la ejecución del programa, a petición del ICTJ. Dicha información incluye cifras de ejecución y las actas de reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité de Reparaciones Administrativas, que reflejan las discusiones internas de los funcionarios que lo componen. También agradezco de manera especial la revisión y los comentarios de Cristián Correa y Lisa Magarell, asociado senior en reparaciones y directora de Programas del ICTJ Nueva York, respectivamente.

Este artículo realiza un análisis a la práctica institucional del programa de reparación individual por vía administrativa en Colombia, creado mediante el Decreto 1290 de 2008² (en adelante programa administrativo o el programa) como componente del sistema institucional de Justicia y Paz, erigido por la Ley 975 de 2005. Este programa, que constituye un diseño institucional de distribución de beneficios para un sector de las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH por la violencia sociopolítica en Colombia (en adelante víctimas de la violencia), es fruto de una decisión gubernamental que se propone responder al deber estatal de reparación integral, en el marco de un complejo mecanismo de sometimiento penal que usa un lenguaje de justicia transicional, creado por la Ley 975 de 2005 (en adelante justicia y paz).

El programa dispone de recursos financieros significativos, tiene alcance regionalizado, parte de prácticas gubernamentales previas de asistencia humanitaria y aprovecha infraestructura estatal preexistente, de manera que constituye, junto con el beneficio de ayuda humanitaria por muerte (AHPM)³, un acumulado de experiencia institucional que arroja lecciones aprendidas. No obstante, se trata de un mecanismo puesto en marcha en un complejo contexto de conflicto armado y exclusión social persistentes, que tiene defectos serios de diseño e implementación susceptibles de ser mejorados con voluntad política y recursos institucionales suficientes.

² Decreto 1290 del 22 de abril de 2008. Diario Oficial 46.968, 22 de abril de 2008.

³ Creado por la Ley 418 de 1997 y reglamentado por el acuerdo 005 de 2004 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Los diseñadores y operadores de las políticas públicas de atención a víctimas deberían utilizar la experiencia institucional acumulada para identificar los obstáculos y aciertos de iniciativas preexistentes. Por el

contrario, dejar de lado el examen de los programas ya construidos incrementa sustancialmente el riesgo de repetir los errores del pasado, e impide profundizar en determinaciones de política positivas que deberían tener continuidad. El documento se propone extraer lecciones aprendidas sobre algunos aspectos de la aplicación del Decreto 1290 de 2008, como mecanismo jurídicamente diferenciable de la Ley 418 de 1997 y de normas de reparación posteriores, por ejemplo la Ley 1448 de 2010. Lo anterior, con el fin de contribuir al diseño e implementación en forma óptima de futuros mecanismos de distribución de beneficios para víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

1. Antecedentes

El gobierno nacional a través del Decreto 1290 de 2008, creó un programa denominado de reparación individual por vía administrativa, con destino exclusivo a víctimas de grupos armados al margen de la ley. El programa cobija violaciones a los derechos a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual. También enuncia medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

El programa es administrado formalmente por una instancia interinstitucional denominada Comité de Reparaciones Administrativas (CRA), integrado por el Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)⁴ y la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, en la que la Agencia Presidencial para la

Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social, actual Departamento Administrativo para la Prosperidad Social desde noviembre de 2011) cumple funciones de secretaría técnica. El Decreto 1290 de 2008 es reglamentario de la Ley 975 de 2005 y fue objeto de varias demandas judiciales de nulidad ante el Consejo de Estado, cuya resolución se encuentra pendiente.

El Ministerio del Interior y de Justicia (desde agosto de 2011 son dos carteras separadas) y la CNRR realizaron un proceso de socialización del texto del Decreto 1290 de 2008, antes de su promulgación⁵. Dicho ministerio estima que el programa fue presentado aproximadamente a tres mil personas. En ese proceso muchas de las organizaciones de representantes de las víctimas, cuya composición fue plural, anticiparon los problemas que en forma predecible tendría el decreto.

Abarcaron temas como la asimilación de asistencia e inversión con reparaciones, la ausencia de reconocimiento de responsabilidad y falta de coherencia con otras medidas de justicia. Sin embargo, la observancia real de las recomendaciones de las víctimas durante el diseño final y la implementación del programa no es clara y no pareció traducirse en ajustes significativos.

⁴ La CNRR es una institución creada por la Ley 975 de 2005 para cumplir funciones relacionadas con la implementación de dicha norma.

⁵ El cronograma de las consultas en varias ciudades colombianas realizadas en 2008 fue el siguiente: Sincelejo, 14 y 15 de febrero; Bucaramanga, 15 y 16 de febrero; Medellín, 20 y 21 de febrero; Bogotá y Cali, 21 y 22 de febrero; Valledupar, 22 y 23 de febrero; Mocoa, 27 y 28 de febrero; Pasto, 28 y 29 de febrero; y Barranquilla, 3 y 4 de marzo.

2. Cuestiones relacionadas con el diseño: asistencia y reparaciones, principio de solidaridad y responsabilidad del Estado

Un programa administrativo de reparaciones bien diseñado e implementado incrementa sus posibilidades de éxito. Es decir, sus

probabilidades de convertir a toda víctima en un beneficiario, de tal forma que genere una sensación genuina de remedio al daño causado. Para el caso colombiano, el buen diseño del arreglo institucional implica, entre otras cosas, acatar el precedente constitucional pertinente a las reparaciones. Es decir, respetar las disposiciones de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que regulan el deber de reparar de manera específica –por ejemplo, no confundir asistencia con reparaciones– o en forma general –por ejemplo, con el derecho a la igualdad, que implica no discriminar a víctimas en función del victimario–. Ahora bien, esto no excluye el margen de maniobra que tienen los programas de reparaciones en virtud de la libertad de configuración legislativa y de la ponderación judicial.

2.1 La cuestión de la responsabilidad del Estado

Para el caso colombiano, los programas administrativos de reparaciones deberían estar basados en el reconocimiento de responsabilidad del Estado, por varias razones. La primera de ellas consiste en que la responsabilidad, entendida como la consecuencia derivada del incumplimiento una obligación preexistente, es la fuente jurídica esencial de la reparación. El Estado colombiano tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en los instrumentos que han sido objeto de su ratificación. En otras palabras, el Estado está obligado. Cuando no honra tales obligaciones, en consecuencia, es responsable.

Segundo, los tribunales internacionales y domésticos que interpretan los instrumentos internacionales contentivos del derecho a la

reparación lo fundamentan en el reconocimiento o la declaración de responsabilidad.

Tercero, parte de dicha jurisprudencia es vinculante para el Estado colombiano, bien sea porque ingresa al bloque de constitucionalidad –en cuyo caso debe ser acatada en similares términos que la Constitución– o por su fuerza normativa propia, derivada de la autoridad de un juez nacional. Así ocurre con las sentencias de reparación del Consejo de Estado.

Cuarto, porque el reconocimiento de responsabilidad es, en sí mismo, una medida de satisfacción y parte de la reparación integral. En ausencia de ese reconocimiento, la reparación corre el riesgo de ser parcial.

Quinto, porque los programas administrativos de reparaciones se proponen satisfacer el deber de reparar, motivo por el cual deberían observar los aspectos jurídicos esenciales de tal deber.

Por último, porque existen esfuerzos de documentación judicial y no judicial de atrocidades que sugieren fuertemente la responsabilidad del Estado, por acción y por omisión, en parte del universo de violaciones. Así ocurre con los informes del Grupo de Trabajo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las sentencias sobre Colombia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y múltiples sentencias de las jurisdicciones administrativa y penal.

El Estado colombiano ha dado muestras de interés en la atención humanitaria para las víctimas de la guerra y la violencia sociopolítica.

Este esfuerzo es evidente desde la promulgación de los decretos legislativos de conmoción interior declarada por el gobierno nacional en 1992, cuya figura está recogida en el artículo 213 de la Constitución Política. Los beneficios para víctimas creados por medio de esta figura fueron elevados a estatus legal por la Ley 104 de 1993 y luego desarrollados mediante la Ley 418 de 1997. Aunque estas leyes fueron expedidas en forma temporal han sido prorrogadas durante varios años en forma sucesiva.

La Ley 418 de 1997 utiliza en forma expresa el principio constitucional de solidaridad como base jurídica del derecho que tienen las personas perjudicadas por la *violencia política* a percibir asistencia humanitaria. El artículo 47 explica que la política de atención a víctimas no supone reconocimiento de responsabilidad del Estado en las violaciones sufridas por las personas que se pretende asistir. Esto es razonable en la medida en que no se trata de medidas que buscan satisfacer el deber de reparar.

Desde la perspectiva de su implementación, el esquema de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) creado por la Ley 418 tiene algunas similitudes con un mecanismo de reparaciones administrativas. Esto obedece a que supone la definición legal y reglamentaria de categorías de víctimas y beneficiarios elegibles y de las prestaciones correspondientes; el reparto de una suma de dinero relativamente significativa; la exigencia de unos requisitos más o menos flexibles que ahorren a las víctimas las cargas propias de la comprobación judicial; la adopción de un procedimiento reglado de resolución de peticiones; el prorrateo de la suma de dinero entregada en función del

parentesco y la apropiación de recursos del presupuesto general de la nación (OACNUDH, 2008: 54).

Posteriormente, el gobierno expidió el Decreto 1290 de 2008. Este programa administrativo tiene tres problemas de diseño normativo: la ausencia de reconocimiento de responsabilidad del Estado, mediante el uso impropio del principio de solidaridad; la exclusión de víctimas de agentes del Estado; y la confusión entre inversión social y reparaciones para desplazados.

En el Decreto 1290 existe un uso impropio del principio de solidaridad y la exclusión de víctimas de agentes del Estado. La solidaridad es, en efecto, un principio jurídico con fuerte tradición en el constitucionalismo colombiano. Ha sido utilizado para fundamentar mecanismos de asistencia humanitaria (ICTJ, 2010) y esquemas de redistribución de la riqueza como el sistema de seguridad social y la estratificación de los servicios públicos.

Su sentido fundamental consiste en la búsqueda de la igualdad material por medio de la justa distribución de beneficios y cargas. Sin embargo, su uso para reparaciones a víctimas de violaciones a derechos humanos es atípico, pues en el caso colombiano presume la ausencia de identidad entre quien repara y el responsable de la violación. En concreto, su instrumentalización dirigida a eludir la responsabilidad del Estado es problemática.

También se encuentra la exclusión de víctimas de agentes del Estado. Es discriminatorio que las víctimas afectadas por acciones de miembros

de la Fuerza Pública y de los organismos oficiales de seguridad no puedan ser consideradas beneficiarias del Decreto 1290. El argumento según el cual la procedencia de reparaciones para estas personas exige la determinación judicial previa de la responsabilidad estatal, caso por caso, es deficiente.

Primero, porque jurídicamente desconoce el imperativo de suministrar reparaciones con celeridad y efectividad (OACNUDH, 2008: 30). Segundo, porque ignora que desde el punto de vista práctico las reparaciones administrativas se proponen justamente eludir las cargas del debate judicial y tener alcance masivo. Tercero, porque desaprovecha la oportunidad de satisfacer con eficiencia el ineludible deber de reparar, al tiempo con la recuperación de la confianza cívica en las instituciones, a través de esfuerzos administrativos masivos en que el reconocimiento de responsabilidad, antes que un problema, es una medida de reparación en sí misma que se suma al conjunto amplio de beneficios que esos programas se proponen ofrecer. Por último, porque las víctimas de agentes del Estado se encuentran excluidas del programa administrativo, motivo por el cual se ven obligadas a recurrir a instancias judiciales para obtener reparaciones. Esta discriminación se traduce en un mensaje de exclusión que no aporta a su reconocimiento.

Crear un programa de reparaciones a víctimas es ante todo una determinación política. Puede reconocer a las víctimas y contribuir a que se sientan resarcidas, pero también puede agraviarlas. A pesar de que el Decreto 1290 es una norma reglamentaria, el proceso de su diseño tuvo motivaciones e implicaciones políticas de fondo en el universo de víctimas a reparar, el fundamento normativo de la



reparación, elusivo de la responsabilidad del Estado y en la asimilación impropia de medidas de asistencia e inversión social como reparaciones. Esta dimensión política fue corroborada por el mensaje oficial que ha acompañado su proceso de implementación.

El gobierno nacional se negó a crear un programa de reparaciones administrativas normativa y simbólicamente basado en el reconocimiento de responsabilidad del Estado. En su lugar, adoptó como fundamento jurídico el principio de solidaridad, utilizado con frecuencia como base de medidas de asistencia humanitaria e inversión social. No obstante, su uso como fundamento de la satisfacción del deber de reparar violaciones a los derechos humanos no tiene precedentes en la tradición jurídica colombiana, a pesar de que existe una práctica judicial sobre el deber a reparar a víctimas, fruto de las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.2 La naturaleza reparadora del programa

El programa creado por el Decreto 1290 reúne algunas de las características importantes de los programas administrativos de reparación⁶. Con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas, el esquema cubre violaciones contra la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual. Acoge definiciones de víctima preexistentes en la ley de justicia y paz y la Ley 418⁷ y entiende por beneficiarios:

Las personas que hayan sufrido daño directo como consecuencia de la violación de sus derechos

⁶ Entendidos desde el punto de vista jurídico como un modo facultativo de satisfacer el derecho a la reparación integral por violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH, mediante medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y/o garantías de no repetición, entre otras. Su diseño e implementación deben estar regulados por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, sin perjuicio de la libertad de configuración legislativa de los Estados y el margen de apreciación ofrecido por la ponderación judicial en los tribunales constitucionales. Entre sus objetivos políticos cuenta el reconocimiento a las víctimas, la responsabilidad del Estado y la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones.

⁷ Ley 418 de 1997, artículo 15, Diario Oficial 43.201, 26 de abril de 1997 y Ley 975 de 2005, artículo 5, Diario Oficial 45.980, 25 de julio de 2005.

fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Enuncia varios principios rectores⁸ y cinco tipos de medidas de reparación: indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. De ellas, solo las indemnizaciones están siendo implementadas con alcance masivo.

La llamada “indemnización solidaria” se ofrece a familiares de las personas asesinadas y sometidas a desaparición forzada y para las víctimas de secuestro, lesiones personales y psicológicas, tortura, delitos contra la libertad e integridad sexual, el reclutamiento ilegal de menores y el desplazamiento forzado.

El monto de la indemnización va desde 27 salarios mínimos legales mensuales (SMLM) vigentes en Colombia, en la forma de un subsidio de vivienda para las víctimas de desplazamiento forzado, hasta 40 SMLM para las víctimas de secuestro y lesiones que generen incapacidad permanente y los familiares de personas asesinadas y desaparecidas⁹. La decisión que la deniega puede ser objeto de recurso de reposición.

El decreto prevé el descuento de las sumas de dinero que la víctima haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “que constituyan reparación”¹⁰. Esta disposición ha sido utilizada para negar la indemnización del Decreto 1290 a quienes recibieron la ayuda humanitaria de la Ley 418¹¹.

⁸ Autonomía, colaboración armónica, igualdad, enfoque diferencial, voluntariedad, prohibición de doble reparación, solidaridad, gratuidad, buena fe, favorabilidad, gradualidad, reconocimiento y dignidad.

⁹ Conforme al artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, la distribución de las sumas por violación se realizó de la siguiente manera: homicidio, desaparición forzada y secuestro (40 SMLM); lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente (hasta 40 SMLM); lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente (hasta 30 SMLM); tortura (30 SMLM); delitos contra la libertad e integridad sexual (30 SMLM); reclutamiento ilegal de menores (30 SMLM); desplazamiento forzado (hasta 27 SMLM bajo la forma de subsidios de vivienda). El salario mínimo mensual para 2011 corresponde a 535.600 pesos colombianos (289 dólares aproximadamente).

¹⁰ Decreto 1290, artículo 5, parágrafo 3.

¹¹ Las actas del Comité de Reparaciones Administrativas (CRA) registran que varias solicitudes de indemnización en virtud del Decreto 1290 de 2008 “no se pueden indemnizar” porque los solicitantes habían sido beneficiarios de la ayuda humanitaria por muerte (AHPM) prevista en la Ley 418 de 1997 (Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005 extraordinaria, Bogotá, 26 de julio de 2010).



Además, desconoce que si bien el diseño institucional de AHPM de la Ley 418 ha representado un esfuerzo significativo del Estado colombiano en términos presupuestales e institucionales, no es un programa de reparación a las víctimas del conflicto armado interno y la violencia sociopolítica, por distintas razones. Entre ellas, inexistencia de una fuente legal apropiada acorde con el deber de reparar; ausencia de responsabilidad estatal; falta de coherencia con otras medidas de justicia y carencia de un mensaje simbólico de reconocimiento a las víctimas.

Por consiguiente, la prestación de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) no podría ser considerada válidamente una medida de reparación ni descontada de la compensación económica a este título. Por tanto, es difícil afirmar que las personas que recibieron dicha ayuda ya fueron reparadas.

La naturaleza de reparación del programa creado por el Decreto 1290 es difícil de defender, a pesar de que supone un esfuerzo fiscal importante. El programa de reparación administrativa parece corresponder en realidad a una extensión a víctimas de algunas otras violaciones del programa de ayuda humanitaria por muerte (AHPM), ejecutado por Acción Social (antes Red de Solidaridad Social) desde hace más de 15 años, con base en la Ley 418 y normas antecedentes.

Si bien ambos programas, es decir, el creado por el Decreto 1290 y aquel de la Ley 418 en teoría son administrados por Acción Social de manera independiente, en la práctica hay una tendencia a fusionarlos. Esa tendencia se expresa en el discurso público de Acción Social, que

habla de “ayuda solidaria a título de reparación administrativa” (Acción Social, 2008), para referirse en forma indistinta a ambos esquemas. También, en la práctica institucional de negar los beneficios del Decreto 1290, a quienes hayan recibido pagos de la Ley 418 en virtud de la ayuda por muerte.

Así las cosas, el programa administrativo del Decreto 1290 no se ha concebido como la respuesta del Estado a la responsabilidad que le cabe en las violaciones a los derechos humanos de aquellas personas a quienes se pretende reparar, sino como una expresión de la solidaridad estatal con personas que sufren.

Esta situación está concatenada a las restricciones políticas impuestas a las posibilidades de aceptación de responsabilidad. El título jurídico, la instancia gubernamental que ejecuta el programa, los rasgos fundamentales del procedimiento y la falta de relación de la “indemnización solidaria” con medidas de reconocimiento, satisfacción y reparación simbólica parecen iguales en los programas de ayuda humanitaria y en el llamado programa de reparación. El Decreto 1290 es un esfuerzo presupuestalmente valioso que expande la asistencia humanitaria preexistente en la Ley 418 de 1997.

Finalmente, es importante recordar que en el sistema legal colombiano existen diferencias normativas muy claras entre asistencia humanitaria y reparación¹². La asistencia humanitaria es un derecho de las víctimas del conflicto armado, incluidas las de desplazamiento forzado. Es crucial comprender que se trata de un derecho fundamental, con carácter asistencial, que desarrolla el principio constitucional de

¹² Corte Constitucional, sentencia C-1199 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

solidaridad social¹³. Para el precedente de la Corte Constitucional colombiana, las prestaciones previstas por la Ley 418 de 1997:

No establece[n] una obligación de naturaleza reparativa a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social¹⁴.

En resumen, históricamente el Estado colombiano ha puesto en marcha distintos mecanismos de distribución de beneficios para víctimas que si bien no constituyen esfuerzos de reparación, pues corresponden a iniciativas de asistencia humanitaria y focalización de inversión social, deberían influir al menos de dos formas el Decreto 1290. Primero, desde el punto de vista empírico, arrojan lecciones aprendidas sobre las implicaciones de diseminar beneficios económicos a universos amplios de víctimas. Segundo, en perspectiva normativa, han propiciado el refinamiento de los requisitos jurisprudenciales para que una prestación sea considerada reparación.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-1001 de 2008 (MP Humberto Sierra Porto), 19.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-1001 de 2008 (MP Humberto Sierra Porto), 11.

No obstante lo anterior, tales avances normativos y lecciones empíricas no parecen haber impactado los defectos de diseño del Decreto 1290: confusión de asistencia y reparaciones, uso impropio del principio de solidaridad y ausencia de responsabilidad del Estado.

3. Funcionamiento del Comité de Reparaciones Administrativas: el programa de reparaciones en acción

3.1 Aspectos generales

El Comité de Reparaciones Administrativas (CRA) es la instancia de decisión creada por el Decreto 1290 para resolver las peticiones presentadas por las víctimas. Está presidido por el Ministerio del Interior y de Justicia (actual Ministerio del Interior desde agosto de 2011). También lo integran Acción Social, junto con dos miembros de la CNRR: el presidente y una comisionada designada en representación de las víctimas¹⁵, en total, cuatro funcionarios, pertenecientes a tres entidades del Estado.

Las decisiones se adoptan por mayoría simple y constan en actas. Sin embargo, se ha propuesto decidir por consenso. La Procuraduría General de la Nación y el Defensor del Pueblo asisten con voz, pero sin voto. El CRA tiene tres funciones indelegables: decidir sobre el reconocimiento de la calidad de víctimas y beneficiarios de los solicitantes, junto con las medidas de reparación en cada caso particular; promover acciones de dignificación y reconocimiento público de las víctimas y darse su propio reglamento. Acción Social ejerce la secretaría técnica del CRA. Le corresponde recibir y tramitar las solicitudes de reparación, presentar al CRA el estudio técnico sobre la acreditación de la calidad de víctima y ejecutar las medidas de reparación correspondientes. El estudio técnico constituye una recomendación, pues la competencia reglamentaria para adoptar la decisión la tiene el CRA en pleno, no Acción Social.

¹⁵ Designada a su vez por la plenaria de la CNRR.

El procedimiento se activa con la presentación de la solicitud ante cualquiera de las entidades públicas encargadas¹⁶. Estas deben remitir el formulario respectivo a Acción Social, a cuyo cargo se encuentra la verificación y acreditación de la información suministrada, mediante entrevistas personales y con fundamento en los criterios para el reconocimiento de la calidad de víctima previstos en el decreto. El plazo para la presentación de solicitudes fue de dos años a partir de la expedición de la norma (Decreto 1290, artículo 32). El término para resolver, 18 meses a partir de la radicación de la solicitud (Decreto 1290, artículo 27).

El equipo de la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social encargado de atender las solicitudes de indemnización en todo el país, está compuesto por alrededor de 120 personas¹⁷. Sin embargo, el estudio concreto de las peticiones está centralizado en su sede de Bogotá. Allí, doce coordinadores supervisan el trabajo de análisis realizado por alrededor de cincuenta operadores de distintas disciplinas¹⁸.

3.2 Indeterminación normativa y debate político en el CRA

¹⁶ Oficinas de las Personerías, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, CNRR y unidades de Fiscalías de Justicia y Paz.

¹⁷ Ministerio del Interior y de Justicia, Comité de Reparaciones Administrativas, acta 011, Bogotá, 16 de abril de 2010.

¹⁸ Entrevista con la subdirectora de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social, Bogotá, 7 de mayo de 2010.

A pesar de que sus funciones aludían principalmente a la adopción de decisiones reguladas frente a solicitudes de reparación, las discusiones internas del CRA dan cuenta de un grado significativo de indeterminación en la interpretación normativa de su funcionamiento y, por consiguiente, de un intenso debate político en su interior.

Esto significa que muchas de las determinaciones fundamentales que debieron ser resueltas con la promulgación del Decreto 1290, o con

su interpretación conforme al derecho internacional y nacional de los derechos humanos, terminaron zanjadas en las discusiones internas del CRA¹⁹. Dicho debate dio lugar a sugerencias de reforma al decreto.

La indeterminación normativa y el debate político, ligados en forma estrecha a la necesidad de solución de problemas prácticos, pueden ser explicados al menos por dos razones.

La primera de ellas tiene que ver con que la regulación jurídica de la reparación a víctimas no fue, necesariamente, un referente de la actividad cotidiana del CRA, o lo que se podría llamar “el programa de reparaciones en acción”. Antes bien, consideraciones de política fueron esgrimidas, implícita o explícitamente, en forma permanente. Todo esto, a pesar de la copiosa referencia a estándares internacionales en la motivación del Decreto 1290.

La segunda razón tiene que ver con la composición interinstitucional del CRA. Los representantes de esas entidades evidenciaron distintas posturas institucionales frente a cuestiones políticas de implicaciones importantes. En particular, distintos grados de apego a cuestiones jurídicas como la distinción entre asistencia y reparaciones, fijada por el precedente constitucional. También, posiciones heterogéneas en la tensión entre el interés por el protagonismo del CRA en los medios de comunicación y el interés en los resultados reales de su gestión sobre la vida de las víctimas. El CRA se convirtió en un campo de disputa por fijar el sentido del diseño institucional de reparaciones administrativas en Colombia.

¹⁹ Por ejemplo, el acta 003 extraordinaria del CRA explica que la convocatoria del Ministerio del Interior y de Justicia se propuso en esa oportunidad “aclarar el tema de la reparación a la población desplazada, en lo tocante al subsidio de vivienda” (Comité de Reparaciones Administrativas, Bogotá, 19 de abril de 2010).

De manera notable, las discusiones sobre el efecto reparador de las prestaciones que no tenían ese título evidenciaron diferencias conceptuales serias²⁰, principalmente, en lo relacionado con la aceptación de subsidios preexistentes de vivienda como medidas de indemnización.

El CRA fue instalado el 10 de julio de 2008. Allí se determinó que el cruce de la información aportada por la víctima con bases de datos oficiales tenía por propósito evitar que tuviese que relatar de nuevo los hechos. Conforme a lo manifestado por Acción Social en la segunda reunión del comité, el estudio técnico debía comenzar con una entrevista. Las brigadas móviles de atención también fueron consideradas. En sus actas se evidencia una preocupación permanente de algunos de sus integrantes por dar visibilidad al CRA en los medios de comunicación²¹.

Las discusiones sobre la estrategia de comunicaciones del CRA se ocuparon de aspectos sin duda importantes, como la necesidad de difundir entre las víctimas información esencial sobre el procedimiento, la gratuidad y la ausencia de intermediarios. Sin embargo, no trataron el mensaje público y simbólico que debía acompañar a las reparaciones²². Esto es importante porque dicho mensaje es lo que puede hacer la diferencia entre la simple asignación de beneficios económicos y la reparación como medidas compuestas por elementos materiales y simbólicos, correctamente relacionados entre sí.

²⁰ Entrevista con el representante del Ministerio del Interior y de Justicia ante el CRA, Bogotá, 22 de abril de 2010.

²¹ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 001 extraordinaria, Bogotá, 10 de diciembre de 2009.

²² Comité de Reparaciones Administrativas, acta 004, Bogotá, 5 de junio de 2009.

El mensaje que el programa debe transmitir, en términos de aceptación de responsabilidad oficial, reconocimiento a las víctimas y descalificación normativa de las violaciones, puede tener al menos dos vías. La primera, el discurso público emitido por el Estado, con destino a la

sociedad en general. La segunda, la comunicación que las autoridades entablan con las víctimas en el trámite de su solicitud.

Desde el 29 de enero de 2009 se mencionó el acceso “automático” a los beneficios del Decreto 1290 a los desplazados incluidos en el registro único de población desplazada (RUPD). Esto se traduce en que las peticiones de reparaciones presentadas por los desplazados no son recibidas, pues se entiende que con la inclusión en el RUPD es suficiente. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo advirtió en el comité que los propósitos del RUPD son distintos a los del programa administrativo. Por tanto, las solicitudes que presentaran los desplazados en virtud del 1290 debían ser aceptadas.

Por su parte, la Procuraduría manifestó que sí estaba recibiendo solicitudes de reparación de víctimas del desplazamiento²³. El resultado final de esto es que la aceptación de las peticiones de este sector de las víctimas fue disímil. Algunas fueron recibidas, otras no, dependiendo de la entidad a la que se dirigieron.

Los casos documentados son entregados al Comité de Reparaciones Administrativas, que puede aprobar formalmente el pago. Teniendo en cuenta la periodicidad de las reuniones, su corta duración²⁴ y el amplio volumen de casos, no hay evidencia de que el comité haga una revisión estratégica y sustantiva de los casos presentados por Acción Social.

El resultado en la práctica de esta situación es que la decisión no parece tomada en realidad por el CRA en pleno, sino por la Subdirección

²³ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 002, Bogotá, 29 de enero de 2009.

²⁴ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 001 extraordinaria, Bogotá, 10 de diciembre de 2009.

²⁵ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003, Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, 17 de abril de 2009.

²⁶ La cuestión sobre reclutamiento forzado de menores no estuvo exenta de debate en el CRA. Se presentaron solicitudes de reparación de personas mayores de edad por reclutamiento forzado cuando eran menores. Asimismo, se informaron las inquietudes manifestadas por la comunidad indígena nasa sobre los efectos indeseables de las indemnizaciones individuales en sus comunidades, pues los jóvenes recibían la indemnización y retornaban al grupo ilegal. En su lugar, sugerían reparaciones colectivas o el ingreso de las indemnizaciones a fondos comunitarios (Comité de Reparaciones Administrativas, acta 013, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 7 de julio de 2010).

²⁷ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003, segunda parte, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 28 de mayo de 2009.

²⁸ El programa de atención a víctimas del conflicto armado de la Alcaldía municipal de Medellín pidió al CRA dar prelación al pago de 250 solicitudes de indemnización de personas que habían sido objeto de su propia intervención prioritaria local. El CRA ratificó el criterio de pago por orden de llegada, negando así la petición (Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003, segunda parte, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 28 de mayo de 2009).

²⁹ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003, segunda parte, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 28 de mayo de 2009.

de Atención a Víctimas de la Violencia. Esto no significa asumir que el CRA debería revisar todas las solicitudes. Sin embargo, sí supone que otorgue directrices, considere muestreos, analice tendencias de decisión y estudie casos difíciles.

3.3 Priorización y proceso de decisión

El CRA sometió a discusión y votación²⁵ qué tipo de violaciones estarían sometidas a resolución prioritaria: víctimas de minas antipersonales, de reclutamiento forzado de menores²⁶ y de violencia sexual. Se debatió la posible priorización de víctimas de delitos confesados en el proceso judicial de Justicia y Paz²⁷. Frente a las demás peticiones, el comité resolvió atenderlas por orden de llegada²⁸. Acción Social tuvo acceso al sistema de información del programa presidencial de acción integral contra las minas antipersonales y determinó un universo estable de víctimas registradas.

Aunque muchas de las víctimas de minas no hicieron solicitud formal de reparación, Acción Social insistió ante el comité en la conveniencia de decidir sobre su indemnización. El presidente de la CNRR resaltó que pagarle completamente a ese universo de víctimas enviaría el mensaje de que “el proceso es posible y viable”. La Defensoría del Pueblo expresó su inquietud por las implicaciones que tendría, en términos de equidad, este último criterio de priorización con fines de “impacto en la opinión pública”²⁹.

La priorización de varios casos de grupos de víctimas o violaciones fue descartada por el CRA. Las solicitudes relacionadas con masacres

fue uno de tales grupos. Respecto de ellas el CRA debatió si debían ser priorizadas con fundamento en el impacto de los daños colectivos que produjeron³⁰. Asimismo, algunas peticiones específicas de priorización realizadas ante el CRA por otras instituciones fueron consideradas improcedentes. Por ejemplo, las relacionadas con pertenencia a un gremio económico o con participación actual del solicitante en el incidente de reparación de la Ley 975 de 2005³¹.

Finalmente, dada la continuidad del conflicto armado, algunas víctimas vieron en las indemnizaciones un recurso para financiar su protección ante amenazas persistentes, mediante el traslado de domicilio y otras medidas. Por ello, también solicitaron priorización, igualmente desestimada, por no corresponder a ninguno de los criterios establecidos por el CRA³². Aquí, las víctimas pretendían utilizar las indemnizaciones para escapar de una guerra persistente, cuyos efectos justamente se intentan reparar a través del programa administrativo.

Otro de los criterios de priorización en el pago fue la fortaleza de las pruebas presentadas por las víctimas. Algunos de los casos difíciles fueron diferidos. Por el contrario, los considerados más “evidentes” habrían sido pagados “con independencia del orden cronológico”³³. Otros fueron objeto de entrevistas para la profundización en el acopio de datos³⁴. El número de entrevistas realizadas fue significativo³⁵. No obstante, en algunos casos, el proceso de realización de esas entrevistas por parte de las unidades territoriales fue deficiente. Esto se debe a que no se disponía de personal suficiente ni con el nivel de detalle apropiado en el acopio de información³⁶.

³⁰ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 007, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 9 de noviembre de 2009,

³¹ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 012, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 10 de mayo de 2010.

³² Comité de Reparaciones Administrativas, acta 013, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 7 de julio de 2010.

³³ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 007, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 9 de noviembre de 2009.

³⁴ Para el 28 de marzo de 2009, la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, de Acción Social, manifestó que contaba con treinta funcionarios encargados de entrevistas, de los cien que se consideraban necesarios.

³⁵ Al menos 2800 para el 5 de junio de 2009. Comité de Reparaciones Administrativas, acta 004, Bogotá, 5 de junio de 2009.

³⁶ Entrevista con funcionaria del consultorio jurídico de la universidad Cooperativa de Colombia, seccional Apartadó, diciembre de 2010.

El comité tuvo que tratar con decisiones judiciales que ordenaban modificar el orden de prelación en los pagos de indemnizaciones administrativas que venía haciendo esa instancia, conforme a los criterios de priorización decididos en su interior. Esas órdenes, incluso versaron sobre eventos de victimización emblemática en el país³⁷. Frente a ellas, en algunos casos se consideró manifestar a los jueces que no existían rubros para efectuar esos pagos por fuera del orden de priorización del propio CRA³⁸. También aprovechar el escenario de seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado por parte de la Corte Constitucional para fijar judicialmente el alcance de la reparación a desplazados.

En tal sentido, el CRA aprobó extender una invitación formal a los magistrados de la Corte Constitucional integrantes de la sala de seguimiento a la sentencia T-025 de 2005 a una reunión sobre la reparación para la población en situación de desplazamiento³⁹. Para el 9 de noviembre de 2009, las actas registran que los magistrados no se habían pronunciado sobre la invitación⁴⁰. También fue manifiesta la expectativa frente a una posible sentencia de unificación en la materia, proferida por ese tribunal.

El CRA ha tenido que lidiar con abogados que cobran honorarios por hasta el 40% de la indemnización. En estos casos, interpuso denuncias penales y disciplinarias. El fuerte incentivo económico que representa la oferta monetaria del programa dio lugar a presuntas organizaciones dedicadas a la falsificación de solicitudes en distintos departamentos del país.

³⁷ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 007, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 9 de diciembre de 2009.

³⁸ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003 extraordinaria, Bogotá, 19 de abril de 2010.

³⁹ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 006, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 26 de agosto de 2009.

⁴⁰ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 007, Bogotá, 9 de noviembre de 2009.

Por el mismo motivo, se están formando redes de intermediarios que captan de distintas maneras porcentajes de las sumas pagadas a las víctimas⁴¹. Acción Social presentó diligentemente las denuncias de los casos de que tuvo conocimiento⁴².

El procedimiento de decisión se encuentra centralizado en la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social. Funcionarios de esa dependencia efectúan un estudio de cada caso y formulan una recomendación sobre la decisión que se debe adoptar en cada uno de estos. Luego, la subdirección presenta al CRA en pleno los resultados de esos estudios. El comité aprueba el listado de recomendaciones que presenta la subdirección.

No hay evidencia consistente en las actas de reunión disponibles de que el CRA examina a fondo los listados ofrecidos por Acción Social. De hecho, Acción Social solicitó a la CNRR y al Ministerio del Interior y de Justicia la designación de una persona por entidad que “acompañe el proceso de análisis de casos”⁴³.

Posteriormente, Acción Social manifestó en el propio comité que “para el procedimiento del análisis de casos no ha ido nadie (sic) del Ministerio del Interior ni de la CNRR”⁴⁴. Igual solicitud fue presentada a los organismos de control. Para algunos de los integrantes del CRA, las listas que presentaba Acción Social a consideración de la plenaria eran aprobadas “sin posibilidad de controversia por los demás miembros del comité”⁴⁵.

Aparentemente, no hubo examen de casos particulares, ni tampoco una discusión de fondo sobre patrones de decisión, agrupando casos

⁴¹ Entrevista con la subdirectora de atención a víctimas de la violencia. Bogotá, 7 de mayo de 2010.

⁴² Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005 extraordinaria, Bogotá, 26 de julio de 2010.

⁴³ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 17 de abril de 2009.

⁴⁴ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 19 de junio de 2009.

⁴⁵ Entrevista con agente del Ministerio Público participante en el Comité de Reparaciones Administrativas, Bogotá, 8 de octubre de 2010.

por características similares o situaciones semejantes. El detalle de la metodología de análisis efectuado por Acción Social, a juicio de algunos de los participantes, no fue socializado suficientemente en el CRA. Igual parece ocurrir hacia afuera del CRA, frente a las víctimas y a la opinión pública. La presentación de los casos era muy general y con aparente tendencia al uso de formatos estandarizados en sustitución del análisis sustantivo⁴⁶. Por tanto, la aprobación de los listados por parte del CRA parece realizarse sobre recomendaciones definitivas, sin mayor debate al respecto⁴⁷. Los casos puestos a consideración en una misma sesión se firman en una sola acta⁴⁸.

⁴⁶ Entrevista con agente del Ministerio Público participante en el Comité de Reparaciones Administrativas, Bogotá, 8 de octubre de 2010.

⁴⁷ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 004 extraordinaria, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 16 de julio de 2010.

⁴⁸ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005, Bogotá, 19 de junio de 2009.

⁴⁹ Entrevista con funcionario del programa de atención a víctimas del conflicto armado de Medellín. 29 de septiembre de 2010.

⁵⁰ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005 extraordinaria, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 26 de julio de 2010.

⁵¹ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005 extraordinaria, Bogotá, 26 de julio de 2010.

⁵² Para el 26 de agosto de 2009, alrededor de 20.000 casos. Comité de Reparaciones Administrativas, acta 006, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 26 de agosto de 2009.

Lo anterior podría explicar por qué el CRA como instancia decisoria pareciera estar invisibilizado en las regiones. Aunque en los niveles territoriales las decisiones sobre reparaciones son presentadas como determinaciones del CRA⁴⁹, parece existir una comprensión según la cual el responsable de las reparaciones administrativas del Decreto 1290 es Acción Social y no el CRA. Además, las comunicaciones entre el CRA y las víctimas se establecen a nombre y en papelería oficial de Acción Social. En algunos casos, las sesiones del comité se pronunciaron sobre bloques de hasta cinco mil solicitudes⁵⁰.

Los factores de negación de las solicitudes varían desde la recepción previa de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) hasta la falsedad en documentos presentados o las deficiencias en la prueba de “la calidad de destinatarios de la reparación”⁵¹. En algunos eventos, la documentación adicional de casos con fundamentación escasa fue difícil por problemas con los datos de contacto de las víctimas. En otros casos, se presentó más de una solicitud por los mismos hechos⁵².

Las decisiones sobre recursos de reposición presentados por algunas de las víctimas también fueron ratificadas mediante actas⁵³. En algunas oficinas territoriales, los asesores de las víctimas recibieron decisiones cuya motivación consistía en la ausencia de contacto con el peticionario, sin considerar otras alternativas para ofrecer solución de fondo al caso⁵⁴.

3.4 Obtención y notificación de información relevante

El comité también se ocupó de aspectos relacionados con el acopio de información relevante, el uso de información preexistente sobre las víctimas y las formas de la notificación. La documentación adicional de casos se ha realizado a través de la central telefónica de Acción Social, comunicando a las víctimas la información requerida. Sin embargo, no todas las víctimas responden; por tanto, Acción Social ha intentado contactarlas en el nivel territorial a través de las alcaldías y las personerías⁵⁵. Además, la entidad envía una comunicación formal a cada solicitante, informándole el procedimiento para que la petición de reparación administrativa se documente en su totalidad. Acción Social adjunta a las cartas de notificación el aparte textual del análisis correspondiente al caso, como se firma por el CRA⁵⁶.

El comité discutió y aparentemente aprobó pagar de oficio, en el marco del Decreto 1290, las solicitudes de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) rechazadas en el pasado, en el entendido de que se trata de una sola prestación⁵⁷. Se descartan de entrada los casos relacionados con accidentes, desastres naturales y agentes del Estado como perpetradores. Las solicitudes de desplazamiento forzado se administran en archivos específicos, para cruzarlos con el RUPD, a fin

⁵³ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 013, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 7 de julio de 2010.

⁵⁴ Entrevista con funcionaria del consultorio jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional Apartadó, diciembre de 2010.

⁵⁵ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005 extraordinaria, Bogotá, 26 de julio de 2010.

⁵⁶ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 012, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 10 de mayo de 2010.

⁵⁷ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 005, Bogotá, 19 de junio de 2009.

de “adelantar la valoración de los casos que no se encuentran en el registro”. Acción Social aseguró en el CRA que los casos emblemáticos, como las masacres, no requerirían entrevista. La Fiscalía General de la Nación suministró un mapa de operación de los grupos armados ilegales por regiones, para fines de decisión⁵⁸.

⁵⁸ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 007, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 9 de noviembre de 2009.

⁵⁹ Entrevista con la subdirectora de Atención a Víctimas de la Violencia. Bogotá, 7 de mayo de 2010.

⁶⁰ Frente a esa situación, el CRA, por petición del presidente de la CNRR, aprueba la emisión de una carta pública que “afirme contundentemente” que seguirá presentándose un alto porcentaje de rechazos, que persiste la vía penal ordinaria contra el victimario y que advierta las consecuencias de las peticiones fraudulentas (Comité de Reparaciones Administrativas, acta 012, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 10 de mayo de 2010).

⁶¹ Entrevista con líderes de organización de víctimas. Medellín, 29 de septiembre de 2010.

⁶² Comité de Reparaciones Administrativas, acta 002, 6.

⁶³ Ministerio del Interior y de Justicia, Programa de Reparación Administrativa Justicia y Paz. (informe presentado en el proceso judicial de constitucionalidad ante el Consejo de Estado), Consejo de Estado, sección primera (expediente 110010324000 200900 12900).

Finalmente, el CRA definió el modelo del documento general mediante el cual adopta la determinación sobre las peticiones de reparación administrativa. En algunos casos, las respuestas fueron notificadas en jornadas masivas de atención. El impacto de los problemas logísticos de esas jornadas y de las negaciones masivas sobre la opinión pública y sobre los solicitantes, fue objeto de preocupación no solo en la Subdirección de Atención a Víctimas⁵⁹, sino también en el CRA. Acción Social estimó anticipadamente que el porcentaje de negaciones se mantendría alrededor del 50% de los casos⁶⁰. Se resolvió entonces mesurar el envío de comunicaciones y cancelar la realización de jornadas masivas de notificación⁶¹.

El proceso de coordinación interinstitucional para la puesta en marcha del comité de reparaciones administrativas ha sido intenso y políticamente complejo. El comité no estaba preparado para el volumen de solicitudes que finalmente se recibieron, pues si bien esperaban alrededor de 200.000⁶², fueron presentadas más de 300.000. El monto total del costo estimado por el gobierno para financiar el programa de reparaciones administrativas es de 7 billones de pesos⁶³.

La notificación de las decisiones es otro de los retos que enfrenta el programa. De ello depende una adecuada información a las víctimas

sobre el estado de sus pretensiones y el sentido de las decisiones adoptadas. Inicialmente se pensó en realizar la notificación mediante comunicación pública, como lo ordena el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, Acción Social optó por realizar contactos telefónicos. Esta vía parece mucho más expedita.

3.5 Implicaciones de la confusión normativa entre asistencia y reparaciones en la implementación: quién paga mal debe hacerlo dos veces

El sistema de atención a víctimas de Colombia cuenta con un subsidio familiar de vivienda para población desplazada, reglamentado desde 2001⁶⁴. El Decreto 1290 renombra ese mismo subsidio como indemnización a título de reparación para ese sector poblacional. Distintas entidades estatales han intervenido en ese proceso de reforma institucional al subsidio de vivienda. El CRA validó la comprensión del subsidio como reparador.

El subsidio de vivienda para desplazados es un “aporte estatal en dinero o especie” sin cargo de restitución, con el fin de facilitar una solución de vivienda de interés social en condiciones especiales de acceso⁶⁵. Inicialmente, el subsidio fue comprendido por el entonces Ministerio de Desarrollo Económico como una medida de inversión social, con un valor máximo de 25 salarios mínimos mensuales⁶⁶. Siete años después, el subsidio de vivienda para desplazados fue elevado a 27 salarios por el Ministerio del Interior y de Justicia mediante el Decreto 1290 y fue etiquetado, a pesar de su preexistencia, como “reparación”⁶⁷. Un año después, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo

⁶⁴ Decreto 951 del 24 de mayo de 2001, Diario Oficial 44.450, 9 de junio de 2001.

⁶⁵ Su asignación prioritaria fue reglamentada por el Decreto 180 de 2008.

⁶⁶ Decreto 951 de 2001, artículo 14.

⁶⁷ Decreto 1290, artículo 5, parágrafo 5.

Territorial incrementó el monto hasta 30 salarios mínimos mensuales, de nuevo como medida de inversión social⁶⁸.

⁶⁸ Decreto 4911 de 2009. Este decreto es una respuesta específica al auto (decisión judicial) 008 de 2009 de la Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, sobre la persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Mediante ese auto, la Corte requirió al gobierno nacional replantear la política pública en materia de derecho a la vivienda digna. Los requisitos puestos por la Corte incluían priorización de la provisión de alojamiento y vivienda básicos, en los términos de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

⁶⁹ El monto máximo de subsidio para adquisición de vivienda nueva hasta por un valor de 30 salarios fue ratificado en el Decreto 4729 de 2010.

⁷⁰ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 009, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 20 de enero de 2010.

⁷¹ Corte Constitucional, auto 008 de 2009 (MP Manuel José Cepeda).

⁷² Comité de Reparaciones Administrativas, acta 004, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 5 de junio de 2009.

⁷³ Entre ellos, ausencia de especificidad normativa para desplazados del marco jurídico nacional relativo a

El resultado final de estos cambios es que, jurídicamente, la actual oferta de subsidio de vivienda para desplazados a título de reparación (27 salarios en virtud del Decreto 1290) es menor que la misma oferta entendida en términos normativos como inversión social (30 salarios, en virtud del Decreto 4911)⁶⁹.

En el caso de subsidio de vivienda de interés social rural para desplazados, el valor máximo del subsidio es 21 salarios mínimos (Decreto 1160 de 2010) Además, la ampliación del Decreto 4911 sin derogar el artículo 5 del Decreto 1290 llevó a los desplazados a interpretar, razonablemente, que tenían derecho a ambas prestaciones, que acumuladas sumarían 57 salarios mínimos⁷⁰.

El mensaje institucional sobre la naturaleza de esta prestación, intervenida por distintos ministerios ha sido ambiguo. Asimismo, la oferta de este beneficio como reparación no parece haber impactado en los antiguos problemas de eficiencia e idoneidad⁷¹ de la política social de focalización de subsidios de vivienda para desplazados⁷². En general, la política de vivienda para población desplazada en Colombia tiene problemas estructurales⁷³. Con todo, la oferta de beneficios nominados como reparación para desplazados en virtud del Decreto 1290 generó enormes expectativas entre ese sector de las víctimas, expresado en el alto número de solicitudes presentadas⁷⁴.

Uno de los problemas prácticos más serios de la asimilación entre subsidios de vivienda y reparaciones se presentó cuando el CRA tuvo que lidiar con la cuestión sobre qué hacer con las solicitudes de los desplazados que pedían reparación administrativa, pero no estaban incluidos en el listado ordinario de subsidios de vivienda como inversión social. En otros términos, hay víctimas de desplazamiento que presentaron solicitudes de indemnización a Acción Social y tuvieron dificultades de acceso por motivos ajenos al programa de reparación administrativa. Esto se debe a que, como Acción Social ofrece a título de reparación un subsidio de vivienda que existía antes del Decreto 1290 y que por tanto está reglado en forma diferente, los peticionarios terminaron sometidos a regulaciones previas sobre política de vivienda, distintas y adicionales a las del programa administrativo de reparaciones. Por esa razón, los desplazados que quieran acceder a los beneficios del 1290 deben estar inscritos en el RUPD de Acción Social. El número asignado en ese registro es, al mismo tiempo, el radicado de la solicitud de reparación como subsidio de vivienda, en virtud del Decreto 1290.

La reparación a víctimas del desplazamiento fue objeto de intentos de definición política en el CRA. Asimismo, fue una preocupación permanente en sus sesiones. Algunas entidades fueron partidarias de asimilar los subsidios de vivienda preexistentes a reparaciones. Otras expresaron serios reparos jurídicos a esa posibilidad.

Por esas razones el CRA se convirtió en una instancia de resolución política de cuestiones como el carácter de beneficiarios de los desplazados frente a todas las medidas previstas en el Decreto 1290

vivienda; oferta insuficiente de subsidios; lentitud y costos de los trámites administrativos; escasez crónica de recursos financieros presupuestados; dificultades para la ejecución de subsidios formalmente asignados; ausencia de seguridad jurídica en la tenencia de los inmuebles y la inadecuación entre las características de los inmuebles subsidiados y los estándares de derecho a la vivienda digna (véase Comisión Colombiana de Juristas. Sf. Informe sobre la situación del derecho a la vivienda adecuada de la población desplazada en Colombia).

⁷⁴ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 010, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 29 de enero de 2010.

de 2008, la “convalidación” del carácter reparador del subsidio de vivienda y las implicaciones para quienes recibieron tales subsidios con anterioridad a la promulgación del Decreto 1290.

El resultado final es que algunas entidades aceptaban solicitudes de reparación administrativa para víctimas del desplazamiento, mientras que otras no lo hacían⁷⁵. Por consiguiente, el tratamiento de recepción de solicitudes de indemnización no fue homogéneo para todos los desplazados. Esta situación fue criticada por algunos integrantes del comité, que estimaban que no se podía negar el derecho a presentar una solicitud de reparación⁷⁶. La secretaría técnica del CRA también consideró en su momento que esa instancia debía pronunciarse sobre los desplazados que habían recibido subsidio de vivienda antes de la sanción del decreto. El ministro del Interior de la época afirmó que la resolución de esa cuestión dependía ante todo de una decisión política⁷⁷.

La respuesta gubernamental a las exigencias de reparación integral a los desplazados, en el marco de la sentencia T-025 de 2005, se cruzó con las discusiones del CRA en esa materia. El Ministerio del Interior y de Justicia solicitó al CRA que “convalidara el carácter reparador del subsidio de vivienda”. El CRA discutió qué ocurriría con las personas desplazadas que habían recibido subsidio de vivienda por un monto menor y qué pasaría con los desplazados “que fueron rechazados por el programa de vivienda, porque ya la tienen”. Las conclusiones que trascendieron al interior del comité apuntaban a la reforma del Decreto 1290, “explicitando los efectos reparadores a la población desplazada”, con referencia expresa al Decreto 4911 de 2009 y estableciendo como

⁷⁵ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003, Bogotá, Ministerio del Interior y Justicia, 17 de abril de 2009.

⁷⁶ Entrevista con el representante del Ministerio del Interior y de Justicia ante el CRA, Bogotá, 22 de abril de 2010.

⁷⁷ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 02, Bogotá, 29 de enero de 2009.

monto máximo 30 salarios mínimos⁷⁸. Ahora bien, la derogatoria del artículo 5 del Decreto 1290, sobre reparación a desplazados, fue descartada porque podía ser interpretada como un mensaje político de exclusión⁷⁹.

Desde lo conceptual, las prestaciones que satisfacen el derecho a la reparación son distintas de las que se ocupan de la asistencia humanitaria, incluso de aquellas propias de la inversión social. De hecho, tienen orígenes fácticos, bases normativas, objetivos y horizontes temporales diversos.

A pesar de lo anterior, en el ejercicio de implementación de políticas públicas, estas prestaciones suelen confundirse y los Estados, en particular en contextos de escasez de recursos, se sienten tentados a asimilarlas. Esto es problemático, porque además de ser jurídicamente impreciso, es injusto con las víctimas, ya que restringe el ámbito de sus derechos. También es ineficiente, porque lleva a perder los esfuerzos de reparación y a que el Estado deba movilizar recursos para dicho propósito una y otra vez. Quién paga mal, debe hacerlo dos veces.

En suma, el Decreto 1290 ofrece como “indemnización solidaria” a las víctimas de desplazamiento forzado una prestación a la que ya tienen derecho en virtud de la consagración constitucional del derecho a la vivienda digna y de la implementación de políticas nacionales que buscan beneficiar a la población desplazada. Esta asimilación de las prestaciones sociales que se dirigen a la realización de la cláusula social del Estado con el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos equivale a violar el derecho de estas,

⁷⁸ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 003 extraordinaria, Bogotá, 19 de abril de 2010.

⁷⁹ Entrevista con el representante del Ministerio del Interior y de Justicia ante el CRA. Bogotá, 22 de abril de 2010.

reconocido tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como por el derecho interno, a obtener una reparación justa, adecuada y efectiva.

La Corte Constitucional reiteró dicho criterio en febrero de 2009 y afirmó que las medidas de tipo asistencial que el Estado haya adoptado a favor de las víctimas de desplazamiento forzado no responden a ninguna obligación de reparación, sino que su finalidad consiste en mejorar las condiciones mínimas de existencia de quien se ve sometido a una situación extrema de vulneración como consecuencia de la afectación de sus derechos⁸⁰. La solución que ha propuesto Acción Social a este problema es complementar los montos ordinarios del subsidio de vivienda con cinco salarios mínimos mensuales adicionales⁸¹.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia T-085 de 2009 (MP Jaime Araujo Rentería).

⁸¹ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 002, 29 de enero de 2009.

⁸² Aunque Acción Social no cuenta con una cifra exacta del costo total del programa, el Ministerio del Interior y de Justicia lo estimó, en un informe dirigido al Consejo de Estado, en 7 billones de pesos (3.804.347.826 de dólares aproximadamente) (Ministerio del Interior y de Justicia. Informe presentado al Consejo de Estado dentro del proceso judicial de nulidad contra el Decreto 1290 de 2008, Bogotá, 3 de julio de 2008).

⁸³ Subdirección de Atención (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4).

4. Las cifras del programa administrativo

El programa administrativo creado por el Decreto 1290 de 2008 dispone de recursos financieros significativos que representan un esfuerzo fiscal importante⁸². Al mismo tiempo, los beneficios ofrecidos por el programa dieron lugar a una amplia demanda, expresada en un alto número de solicitudes. La distribución por región y por enfoque diferencial es heterogénea. Las apropiaciones presupuestales para el programa fueron significativas. Desde la promulgación del decreto, el gobierno nacional destinó las cifras que aparecen en el cuadro 1⁸³.

Cuadro 1. Presupuesto asignado*

| Vigencia | Pesos colombianos (miles de millones) | Dólares estadounidenses (aproximadamente)** |
|----------|--|--|
| 2009 | 200 000 | 108 695 652 |
| 2010 | 300 000 | 163 043 478 |
| Total | 500 000 | 271 739 130 |

* Fuente: Subdirección de Atención a Víctimas (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4).

** Cálculo aproximado. Precio del dólar para el 19 de enero de 2011.

Fuente: Subdirección de Atención a Víctimas (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4).

Conforme a cifras suministradas oficialmente por Acción Social⁸⁴, a 19 de noviembre de 2010 el número de solicitudes de reparación administrativa con fundamento en el Decreto 1290 de 2008 llegó a 331.604⁸⁵. De las solicitudes analizadas, la mitad han sido rechazadas, incluidas las que se trataban de beneficiarios de la ayuda humanitaria por muerte, previstas en la Ley 418 de 1997⁸⁶ (cuadro 2).

Cuadro 2. Solicitudes de reparación administrativa.
Decreto 1290 de 2008*

| | |
|--------------------------|---------|
| Solicitudes recibidas | 331.604 |
| Solicitudes estudiadas | 121 725 |
| Solicitudes por estudiar | 209 879 |
| Solicitudes concedidas | 51 101 |
| Solicitudes rechazadas | 50 331 |

* Subdirección de Atención (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4).

Fuente: Subdirección de Atención a Víctimas (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4).

⁸⁴ Subdirección de Atención (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4). Respuesta a solicitud de información sobre el programa de reparaciones administrativas, Bogotá, 23 de diciembre de 2010.

⁸⁵ El CRA estimaba que las solicitudes llegarían a alrededor de 200.000, aproximadamente 100.000 menos de las que se recibieron. Entrevista con el representante del Ministerio del Interior y de Justicia ante el CRA. Bogotá, 22 de abril de 2010.

⁸⁶ Para el 19 de noviembre de 2010, el programa de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) de la Ley 418 de 1997 registraba 141.044 solicitudes. De ellas, 80.633 fueron concedidas; 29.350 fueron negadas y 31.061 se encontraban en reserva técnica por estudio (Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia).

En cuanto a recursos de reposición, a 19 de enero de 2010 se habían recibido 18.016, de los cuales se había resuelto el 19%. Más de la mitad de los solicitantes cuya petición administrativa fue negada, desistieron de esta al no hacer uso del recurso⁸⁷ (cuadro 3).

Cuadro 3. Recursos de reposición contra la decisión

| | |
|---|--------|
| Recursos recibidos | 18 016 |
| Recursos resueltos confirmando decisión | 2 500 |
| Recursos resueltos revocando decisión | 909 |
| Total recursos resueltos | 3 049 |

Fuente: Subdirección de Atención a Víctimas (Oficio F-OAP-018-CAR-VO4).

5. El mensaje que acompaña a las indemnizaciones es inadecuado

La comunicación pública que ha acompañado la entrega de indemnizaciones tiene dos niveles: por un lado, el discurso público de los actos protocolarios; por otro, la comunicación escrita entre el CRA y las víctimas sobre el estado y los resultados del trámite. En ambos casos, no ha sido adecuada.

El mensaje transmitido por el gobierno nacional en los distintos actos protocolarios ha sido erróneo. En el CRA, la cuestión sobre el mensaje parece enfocada principalmente en “lograr la atención de la prensa nacional sobre el proceso”⁸⁸ y no necesariamente en transmitir un mensaje político con alcance público de reconocimiento a las víctimas, responsabilidad del Estado, afirmación del carácter injusto de las violaciones y descalificación moral a los victimarios.

⁸⁷ Algunos asesores de víctimas expresaron su preocupación por la calidad de los recursos de reposición que los organismos de control elaboraron para las víctimas, debido al desbordamiento institucional y a la alta demanda de asesoría generada por las jornadas masivas de notificación que efectuó Acción Social. (Entrevista con coordinador de consultorio jurídico. Medellín, 29 de septiembre de 2010).

⁸⁸ Comité de Reparaciones Administrativas, acta 007, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia, 9 de noviembre de 2009.

La comunicación que por escrito recibe la víctima de la decisión sobre su indemnización administrativa tampoco contiene un mensaje apropiado de reconocimiento. En algunas regiones, es percibido como un trámite cuyo lenguaje no está dotado de un sentido reparador⁸⁹.

En el discurso oficial ofrecido durante la promulgación del Decreto 1290, el gobierno afirmó que el Estado debe reparar a las víctimas por fallas del servicio que comprometen su propia responsabilidad. También sostuvo que el Estado podía diseñar un mecanismo expedito y “conciliatorio” para la reparación de las víctimas, así como concilia con contratistas de la administración. Esto con el fin de evitar a las víctimas la carga de una instancia judicial⁹⁰. Otro de los fines del programa sería reducir el riesgo jurídico para el Estado. Sin embargo, aquella alusión a la responsabilidad del Estado ha sido rebatida rotundamente por el propio Ejecutivo.

La entrega formal de las indemnizaciones comenzó mediante un acto protocolario en la ciudad de Popayán, el 5 de julio de 2009, en presencia de alrededor de trescientas víctimas. Ese mismo día, en otros lugares del país, se efectuaron alrededor de 1.700 giros por concepto de indemnización (CNRR, 2009). Esta operación tuvo amplio despliegue en los medios de comunicación y contó con la presencia del alto gobierno, incluido el presidente de la república.

El mensaje que acompañó la entrega del dinero en el acto de Popayán aludía con frecuencia a la política de seguridad democrática. La entrega física de las indemnizaciones fue realizada en parte por miembros de alto rango del ejército nacional, en el marco de la

⁸⁹ Entrevista con funcionaria del consultorio jurídico de la Universidad Cooperativa de Colombia, seccional de 2010.

⁹⁰ Presidencia de la República de Colombia. Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez durante la firma del decreto sobre reparación a las víctimas por vía administrativa, 22 de abril de 2008. [Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/22/03222008_i.html].

exclusión de víctimas de agentes del Estado propia del diseño institucional del Decreto 1290. La entrega de las indemnizaciones por parte de integrantes del ejército es problemática en un contexto de negación de responsabilidad estatal y exclusión de víctimas de la Fuerza Pública.

El mensaje oficial reiteró que este sector de las víctimas no podía ser incluido ni en el programa administrativo de reparación ni en ningún otro mecanismo no judicial de distribución de beneficios, porque equipararía a integrantes de instituciones legítimas con miembros de grupos criminales, que per se transgreden el orden jurídico. Por consiguiente, para obtener reconocimiento de responsabilidad, los miembros de agentes del Estado deben ser vencidos en juicio.

El discurso de Popayán también incorporó alusiones a sentimientos personales del jefe de gobierno, cuando afirmó que se trataba de un “gesto del alma” (CNRR, 2009). En otra oportunidad, el jefe de Estado se refirió a la política de reparaciones como “una expresión de ese amor que tiene que existir para que opere una sociedad pluralista”⁹¹. La razón pública como fundamento del programa estuvo ausente.

⁹¹ Presidencia de la República. Presidente destaca apoyos del gobierno a las víctimas del terrorismo en Congreso Internacional de Víctimas [Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/mayo/29/13292009.html>].

⁹² Acto protocolario de entrega de indemnizaciones administrativas, Hotel Tequendama, Bogotá, 26 de julio de 2010.

En otros casos, los eventos protocolarios de entrega de indemnizaciones administrativas eran utilizados para enviar mensajes que no estaban relacionados con el programa. Por ejemplo, durante un acto simbólico realizado el 26 de julio de 2010 en el Hotel Tequendama en Bogotá, el evento fue utilizado por el vicepresidente de la república para criticar a congresistas de la oposición en relación con sus denuncias sobre la existencia de posibles fosas comunes en el departamento del Meta⁹².

Este tipo de discurso no corresponde en forma adecuada al propósito de reconocimiento de los programas administrativos de reparaciones.

Asimismo, el mensaje ha sido contradictorio. Mientras en ese mismo evento, el vicepresidente Francisco Santos manifestó que la integralidad en las reparaciones no es posible, el presidente Álvaro Uribe Vélez afirmó que en la política de atención a víctimas “el gobierno acepta el concepto de reparación integral”⁹³.

Posteriormente, tuvo lugar un acto protocolario de entrega de reparaciones administrativas en Montería el 10 de julio de 2009. En el evento se distribuyeron los beneficios pecuniarios a 279 personas provenientes de Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar y Atlántico (CNRR, 2009). La política de reparación a las víctimas fue reiterada como parte de los esfuerzos gubernamentales en materia de seguridad, y el discurso que acompañó las entregas estuvo en su mayoría compuesto por alusiones a los logros y retos de la política de defensa⁹⁴.

Finalmente, en Medellín se realizó el tercer acto protocolario de entrega de reparaciones administrativas, al que asistieron 591 víctimas, entre residentes en el departamento de Antioquia y personas que viajaron desde Barrancabermeja. Ese mismo día, de manera simultánea, se entregaron 1.816 giros en distintas partes del país. De nuevo, el mensaje gubernamental enviado durante el acto entiende la reparación como un resultado de la política de seguridad y esta, a su vez, como garantía de no repetición.

La comunicación escrita entre el programa administrativo y los solicitantes se produce en varias etapas. En la primera carta, se informa

⁹³ Presidencia de la República. Presidente destaca apoyos, en Congreso Internacional de Víctimas [Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/mayo/29/13292009.html>]

⁹⁴ Presidencia de la República. Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez en la [segunda] entrega de indemnizaciones por vía administrativa a víctimas de la violencia. Montería, 12 de julio de 2009. [Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/julio/12/03122009.html>].

que la solicitud ha sido recibida y el número de radicación que le ha sido asignado. En la segunda, se ofrece la respuesta de fondo a la petición, en cuyo texto se encuentra, además del sentido de la decisión, el estudio técnico que la soporta y la información sobre el recurso de reposición contra la decisión. El programa distingue entre el reconocimiento de la calidad de víctima y el de la calidad de beneficiario del mismo. Según información suministrada por Acción Social, ambos tipos de reconocimiento pueden darse en comunicaciones diferentes. Por tanto, serían al menos tres los tipos posibles de comunicado entre el programa y el solicitante de reparación por vía administrativa⁹⁵.

La comunicación escrita por medio de la cual se informa a la víctima sobre el resultado de su petición también es inadecuada. En efecto, se trata de un formato demasiado escueto que, de nuevo, no trasmite un mensaje de reconocimiento a las víctimas. Simplemente responde a un trámite y no expresa aceptación del carácter injusto de las violaciones ni del sufrimiento padecido. En ese sentido, es una oportunidad perdida para sumar efectos simbólicos al esfuerzo fiscal que realiza el gobierno.

En los casos en los cuales la solicitud de indemnización del Decreto 1290 fue negada porque la víctima recibió un pago anterior a título de ayuda humanitaria por muerte, en virtud de la Ley 418 de 1997, también se emite una carta dirigida a la víctima. Esa comunicación explica esencialmente que la petición de reparación en virtud del 1290 es negada porque el solicitante ya recibió aquella propia de la Ley 418. Es posible que, si bien para la propia entidad las razones del descuento

⁹⁵ Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia (Oficio 2010301612 1641). Respuesta a solicitud de información, Bogotá, agosto 6 de 2010.

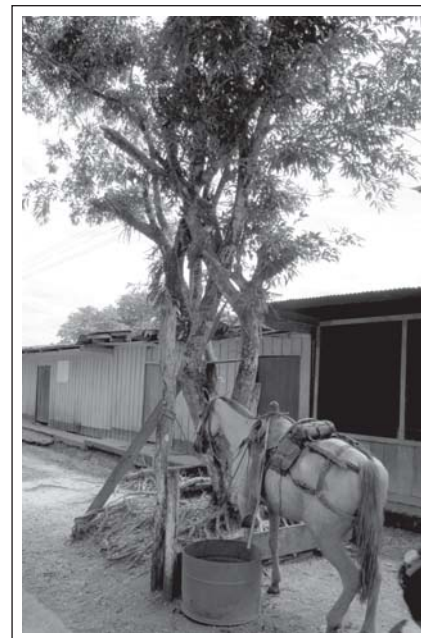
sean claras –aunque discutibles–, la motivación escrita en algunas ocasiones no es concisa, bien porque la redacción es confusa o porque no ahonda en las razones que sustentan la decisión. La correcta exposición de esas razones es importante.

6. Conclusiones y recomendaciones

El Decreto 1290 constituye una experiencia relevante para el campo de las reparaciones administrativas de la que es preciso aprender. Dispone de recursos financieros significativos, lo que es importante porque permitiría mejorar las posibilidades de implementación del programa. Es una expresión material de la voluntad política gubernamental para reconocer a las víctimas en un contexto de escasez de recursos donde distintas prioridades sociales compiten entre sí.

Del mismo modo, el programa demuestra la importancia de aprovechar infraestructura institucional preexistente. Esta experiencia acumulada juega a favor de la posible eficiencia del esfuerzo gubernamental, a pesar de los riesgos de replicar errores también preexistentes. La infraestructura institucional previa incluye no solamente los procedimientos, la burocracia y los recursos económicos; también las disposiciones normativas, en especial aquellas derivadas del precedente constitucional que integran la regulación obligatoria del derecho a la reparación.

La indeterminación legal y el debate político en la práctica del Comité de Reparaciones Administrativas son problemáticos. El desconocimiento de la regulación del derecho a la reparación es jurídicamente



riesgoso, pues sin duda acarrea serias sanciones al Estado y a sus funcionarios. También es políticamente inconveniente, porque convierte al programa en blanco de críticas entendibles y moralmente fundamentadas. Por el contrario, el respeto por el núcleo esencial del derecho a la reparación incrementa la corrección normativa del programa y fortalece su posición ante las víctimas y la opinión pública.

Los efectos inconvenientes de los problemas de diseño institucional del Decreto, “principalmente la confusión entre asistencia y reparaciones y el principio de solidaridad en sustitución del principio de responsabilidad” podrían ser contrarrestados en algún grado desde la ejecución del programa. Asimismo, los problemas de implementación propiamente dichos podrían ser corregidos.

El programa administrativo creado mediante el Decreto 1290 de 2008 deja varias lecciones aprendidas. Los efectos de la amplia consulta a las víctimas sobre el articulado del decreto no son evidentes ni en su diseño ni en su implementación. La proporción alta de recursos de reposición concedidos invita a interpretar que hay problemas en el proceso de decisión que deberían ser revisados.



El funcionamiento del Comité de Reparaciones Administrativas da cuenta de un intenso debate político en algunos momentos de su funcionamiento y de distintas interpretaciones sobre cuestiones jurídicas fundamentales. Determinaciones institucionales esenciales, como los criterios de priorización y la asimilación entre asistencia y reparaciones, se trasladaron innecesariamente desde el diseño del decreto hacia su implementación en el comité.

Estas deficiencias obligan a cuestionar la política implementada, a pesar de su importante esfuerzo institucional y de destinación de recursos. Su capacidad reparadora es limitada por la exclusión normativa y práctica de ciertos sectores de las víctimas y por la negación de responsabilidad del Estado. Los recursos financieros previstos y los efectivamente asignados para el programa son importantes. Esa tendencia de asignación presupuestal parece aconsejable y debería mantenerse. No obstante, la atención excesiva en la gestión y eficiencia de los procesos de reparación administrativa puede distraer de la revisión del logro de los objetivos concretos de estos procesos. Por ese motivo, se formulan algunas recomendaciones.

1 Para que sea considerado un programa administrativo de reparaciones genuino, la disposición legal que lo crea debe estar dotado de un fundamento normativo —es decir, jurídico y moral— adecuado

Esto implica retirar el uso impropio del principio de solidaridad y, en su lugar, incorporar el reconocimiento de responsabilidad del Estado, con fundamento en los deberes estatales de respeto y garantía, en los términos del derecho internacional de los derechos humanos, como base jurídica del programa administrativo de reparaciones.

De nuevo, el reconocimiento de responsabilidad estatal acepta que el derecho de las víctimas a ser protegidas por el Estado se vieron frustradas, bien porque en algunos casos no pudo impedir las violaciones, bien porque los victimarios actuaron con su tolerancia o bien porque fueron cometidas directamente por sus agentes.

Expresa un compromiso con la idea de que los valores democráticos transgredidos por las violaciones –vida, igualdad, libertad, dignidad y paz, entre otros– son importantes y deben ser afirmados haciendo justicia a las víctimas.

Antes que una derrota política o un riesgo jurídico, el reconocimiento de responsabilidad del Estado como fundamento de las reparaciones administrativas es una oportunidad para recuperar la confianza cívica en las instituciones y una vía institucional para satisfacer correctamente el deber jurídico de reparar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, en la medida en que constituye una medida de satisfacción.

2 Los resultados de la consulta a las víctimas deberían ser tenidos en cuenta en la implementación pendiente del programa

La consulta a las víctimas es relevante para el diseño, la implementación y en cualquier intento de reforma de los programas administrativos de reparaciones. Muchos de los defectos de diseño e implementación fueron advertidos por representantes de las víctimas que conocían bien el funcionamiento de los sistemas estatales de atención y las realidades políticas locales.

La participación de las víctimas en las distintas etapas de los programas de reparaciones contribuye a incrementar las posibilidades de éxito del mismo. Por el contrario, la consulta ineficaz a las víctimas invitaría a interpretar que sus opiniones no son tenidas en cuenta.

3 La implementación del programa debe acatar la distinción conceptual y normativa existente entre asistencia humanitaria, inversión social y reparaciones

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y la de la Corte Interamericana han sido claras en ese aspecto. En consonancia con lo anterior, se recomienda al CRA abstenerse de descontar a título de reparación las sumas de dinero desembolsadas en virtud del programa de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) de la Ley 418 y abstenerse de ofrecer como reparación a víctimas del desplazamiento subsidios preexistentes de vivienda, que constituyen medidas de inversión social.

4 Se debe evitar la discriminación a sectores de víctimas

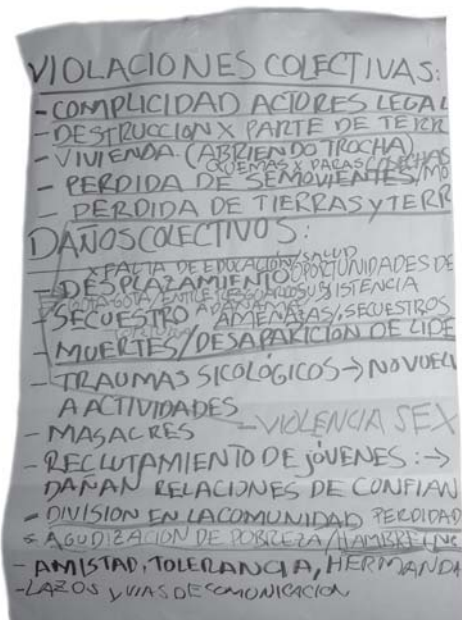
Por ejemplo, las perjudicadas por agentes del Estado o por grupos paramilitares con posterioridad a su desmovilización formal. En su lugar, se sugiere incluirlas decididamente en los esfuerzos masivos de distribución de beneficios, sin más requisitos que los exigidos a las demás víctimas. Esto puede suponer reformas jurídicas o simplemente cambios en las directrices sobre prácticas institucionales, según el caso.

5 El proceso de adopción de las decisiones del CRA debe ser mejorado

Esto incluye:

- Acopiar en forma eficiente la información relevante y, en caso contrario, no descargar sobre las víctimas las consecuencias de la inactividad estatal.

- Acatar la regulación jurídica del derecho a la reparación, en particular el precedente constitucional e interamericano.
- Acoger las recomendaciones de los organismos de control que participan en el CRA.
- Cumplir con la función reglamentaria de resolver las solicitudes como comité, por ser instancia interinstitucional, evitando trasladar completamente el proceso de decisión a Acción Social. Esto no significa la revisión exhaustiva de cada caso, pero sí ofrecer pautas de valoración y examinar tendencias de decisión, así como permitir la discusión de casos considerados difíciles durante sus sesiones.
- Mantener el principio de publicidad en sus actuaciones y en los documentos que expide, preservando los datos que afecten el derecho a la intimidad de las víctimas o que las pongan en riesgo.
- Evitar que la estandarización del proceso de decisión sustituya el análisis sustantivo de las decisiones, en especial por el uso de formatos. Por tanto, es fundamental que los funcionarios encargados del proceso de análisis técnico cuenten con las herramientas conceptuales y la capacitación jurídica apropiadas.
- Mejorar el proceso de decisión, a fin corregir tendencias de exclusión injustificadas y contribuir al propósito que tienen los programas administrativos de reparaciones de convertir a toda víctima en beneficiario real.



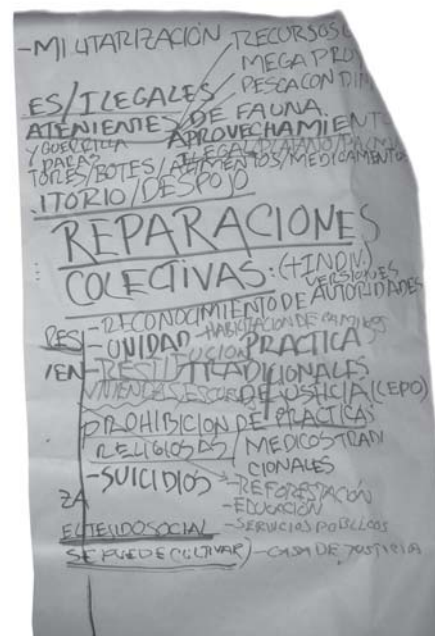
- Generar mecanismos de rendición de cuentas por parte del CRA frente a las víctimas y a los organismos de control del Estado.

6 Se debe mejorar la estrategia de comunicaciones del programa administrativo

El discurso oficial del gobierno nacional en el ejercicio de implementación del programa debe centrarse en la afirmación del reconocimiento de responsabilidad, el carácter injusto de las violaciones, el reconocimiento de las víctimas, el reproche moral a los victimarios y la afirmación de compromiso con los valores democráticos transgredidos por la victimización.

No es aconsejable hacer partícipes de los actos protocolarios de entrega de indemnizaciones a miembros de la Fuerza Pública mientras no se reconozca responsabilidad del Estado y mientras las víctimas de sus agentes se encuentren excluidas. En cualquier caso, la Fuerza Pública no tiene funciones constitucionales estrictamente relacionadas con el deber de reparar. Las prestaciones a título de reparación no deben ser utilizadas con fines de acción cívico militar.

La comunicación entre el programa y los solicitantes debería incluir un mensaje de reconocimiento en el documento, en similares términos a los descritos para el discurso oficial, por medio del cual se da cuenta del resultado final de la calificación. Asimismo, debe informar en forma clara, rigurosa y detallada los fundamentos de la decisión.





7 Se sugiere evaluar los resultados obtenidos

Es importante examinar en qué medida el esfuerzo desplegado por el Decreto 1290 ha resultado positivo para las víctimas y de qué manera las medidas implementadas han sido capaces de reconocer su dignidad, de mejorar sus condiciones de vida y de reparar los daños sufridos por la violación y por años de abandono del Estado y sus instituciones. Un estudio independiente de esta naturaleza permitiría evaluar no solo la eficiencia cuantitativa de esta política, sino su eficacia real.

Las lecciones de este programa no son solo útiles para examinar su ejecución y eventualmente corregir sus deficiencias, sino que también tienen especial importancia para otros debates jurídicos y de política pública que involucren los derechos de las víctimas.

Las falencias en materia de registro, umbral de acreditación, régimen disciplinario y penal de los funcionarios a cargo de la implementación del programa y proceso de decisión deben ser consideradas en futuras iniciativas legislativas o gubernamentales para diseñar programas administrativos de reparaciones genuinos.

El ciclo de política que representa el cierre del Decreto 1290 de 2008 representa una buena oportunidad para conseguirlo.

Referencias bibliográficas

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2008. Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia. Reporte de pagos a diciembre.

Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). 2010. Quince años de prestación de ayuda humanitaria por muerte (AHPM) en Colombia: un estudio normativo. En: Catalina Díaz, Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny (eds.). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional y Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2009. Turno de la reparación administrativa llega este domingo a Medellín. *Boletín Virtual* [Disponible en: <http://www.cnrr.visiondirecta.com/09e/spip.php?article1760>].

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (CNRR). 2009. En julio 4.407 víctimas recibieron reparación administrativa. *Boletín virtual*. [Disponible en <http://www.cnrr.org.co/bvirtual/19/nota33.html>].

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (CNRR). 2009. Ruta de la reparación administrativa llegó a 521 familias antioqueñas. *Boletín Virtual*. [Disponible en: <http://www.cnrr.visiondirecta.com/09e/spip.php?article1765>].

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2008. *Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programas de reparaciones*. Nueva York: ONU.





Atención psicosocial a víctimas en Colombia: De la atomización de programas a una reforma integral del sistema general de seguridad social en salud

Lily Andrea Rueda

Investigadora especializada de ICTJ

En 2010, en medio de un trámite de revisión de tutela, se estudiaba ante la Corte Constitucional la negativa a brindar ayuda humanitaria a una mujer víctima que debido a los vejámenes sufridos, no estuvo en condiciones mentales de interponer la solicitud dentro del término de un año que establece la ley. Según la Corte, a esta mujer:

Unos paramilitares la accedieron carnalmente mediante violencia, humillándola delante de su hijo, y la torturaron aplicándole ácido en diversas partes de su cuerpo. Además uno de sus hijos fue objeto de desaparición y posterior muerte¹.

Aunque es incuestionable que los hechos sufridos por ella debieron provocarle una serie de fuertes impactos emocionales de difícil superación, el reconocimiento de esta situación ameritó que se adelantaran diversos procesos administrativos y judiciales. Finalmente, la Corte decidió que la fuerza mayor de un trastorno mental o de un sufrimiento hondo y duradero derivado de procesos de victimización

¹ Corte Constitucional, sentencia T- 044, 2 de febrero de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

puede ser considerado una fuerza mayor o caso fortuito que suspende los términos legales de acceso a las ayudas humanitarias².

Sin duda hechos violentos como los descritos generan fuertes impactos emocionales en la vida de las víctimas. Exigir la atención integral de sus efectos y secuelas médicas parece redundante. Sin embargo, después de más de cincuenta años de conflicto en Colombia, solo recientemente la atención psicosocial aparece como un elemento de la política pública en materia de derechos humanos, e infortunadamente no de manera prioritaria. El hecho de que una persona deba someterse a las implicaciones de trámites administrativos y judiciales, con el fin que sea reconocida su situación de victimización le causó impactos emocionales que le impidieron continuar con el curso normal de sus procesos vitales es un alarmante ejemplo.

La atención a las víctimas del conflicto en Colombia puede analizarse desde tres momentos: en primer lugar, la crisis del fenómeno del desplazamiento y el reconocimiento oficial de las necesidades particulares de las víctimas de este delito, lo que llevó en 1997 al diseño e implementación de un complejo sistema de atención a desplazados que hoy continúa vigente³.

² Corte Constitucional, sentencia T- 044, 2 de febrero de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

³ Ley 387 de 1997. Diario Oficial 43.091, 24 de julio de 1997.

⁴ Ley 975 de 2005 (ley de justicia y paz). Diario Oficial 45.980, 25 de julio de 2005.

En segundo lugar, la instalación del discurso de justicia transicional en el escenario nacional a raíz de la expedición de la ley de justicia y paz⁴, y –en consecuencia– la generación de un fenómeno positivo de visibilización de las víctimas y el avance en acciones para garantizar sus derechos, aunque estas se encuentran ligadas a su exigencia judicial.

Finalmente, nos encontramos en 2011 en el ámbito de la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) que tiene como uno de sus objetivos unificar la mayoría de iniciativas, planes y programas bajo un sistema único de atención. Sin embargo, aún en la ley, existen retos importantes en términos de acceso y coordinación interinstitucional que deben estudiarse.

Las iniciativas descritas han corrido de manera paralela al fenómeno de crisis del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS)⁵ y, en términos generales, a una deficiente cobertura en materia de derechos económicos, sociales y culturales para la población. La oferta de atención psicosocial del sistema, además de ser insuficiente y deficiente, adolece de serios problemas de especificidad y coordinación.

El panorama no estaría completo si no se toma en cuenta que el conflicto en Colombia es complejo, prolongado, persistente y genera afectaciones de manera masiva. Si bien no hay consenso sobre la fecha de inicio del conflicto, desde la década de 1960 el Estado empezó a combatir formalmente a los grupos guerrilleros y hacia 1990 nacen y se fortalecen los grupos paramilitares. En su actuación, agentes del Estado también han generado violaciones sistemáticas de derechos humanos.

En 2005, por medio de la Ley 975, se facilitó un polémico proceso de desmovilización con los grupos paramilitares. A la acción violenta de grupos guerrilleros y paramilitares y a la respuesta desmedida del Estado, se suma actualmente un actor conocido como “bandas emergentes”, que para algunos son nuevos agentes violentos y para

⁵ Véase Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, sentencia T-760, 31 de julio de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

otros son expresiones de violencia paramilitar. Además, el narcotráfico financia tanto a grupos de extrema izquierda como de extrema derecha y genera fenómenos de corrupción y de violencia adicional que se mezclan en la situación de conflicto.

Si bien no hay un consolidado que permita dimensionar numéricamente a todos los afectados, algunas cifras permiten visualizar el fenómeno de masividad de la violencia: de una población de 42 millones de habitantes, de los cuales 4 millones de ellos han sido víctimas de desplazamiento forzado; además más de 320.000 personas se han registrado como afectados por violencia paramilitar en el marco del proceso de Justicia y Paz.

De manera adicional, las víctimas se encuentran en contextos tanto rurales como urbanos y tienen características y necesidades disímiles entre sí. Por ejemplo, aquellas que se encuentran en zonas rurales viven en situación de pobreza, convivencia con actores violentos y tienen acceso nulo a servicios del Estado. Otros afectados se encuentran en la periferia de las ciudades en donde se conjugan otras clases de violencias urbanas y acceden a servicios sociales, pero estos son deficientes.

Así, las características del contexto, las diferentes dinámicas de violencia urbana y rural, la masividad de las víctimas y el aumento progresivo y diversificación de la demanda de servicios de salud (incluida la psicológica) condicionan la respuesta que debe ofrecer el Estado para brindar atención psicosocial pertinente y adecuada. En algunos casos será posible iniciar procesos de rehabilitación integral,

en otros, la respuesta debe contener las necesidades derivadas de la emergencia en tanto no se supere el conflicto.

Algunas instituciones estatales han reconocido recientemente el daño psicosocial específico que sufren las víctimas y han generado estrategias para hacerle frente desde el ámbito público. Sin lugar a dudas los esfuerzos y avances muestran cierto grado de preocupación en la materia. No obstante, muchas tareas siguen pendientes, en especial brindar una respuesta integral, articulada, diferencial y de amplia cobertura a las personas victimizadas, es decir, responder mediante una verdadera política pública⁶.

Este artículo estudia la respuesta del Estado en materia de atención psicosocial a las víctimas y formula algunas recomendaciones que podrían tenerse en cuenta para mejorar las deficiencias y afrontar los retos.

El principal problema encontrado se focaliza en la deficiente cobertura general de atención psicológica desde el SGSSS que no cubre tratamientos especializados y prolongados, y específicamente en la ausencia de un enfoque diferencial para las víctimas del conflicto con intervenciones específicas en términos de atención psicosocial.

Por tanto, el problema central radica en la política social y general del Estado en materia de salud mental. Máxime teniendo en cuenta que siempre que se detecta la necesidad de tratamientos complejos o de larga duración en programas específicos de atención a víctimas del conflicto, estas son remitidas al SGSSS.

⁶ Por política pública se entiende un conjunto de políticas (conjunto organizado de valores, principios y objetivos para mejorar la salud mental y reducir la carga de enfermedades mentales de la población), planes (proyecto detallado formulado previamente para poner en marcha acciones estratégicas) y programas (intervención específica para alcanzar un objetivo particular) en materia de salud mental dirigido a las víctimas del conflicto armado.



Además, se ha creado y ejecutado en el país un sistema de atención a la población desplazada y una serie de programas y acciones particulares para atender a otras víctimas del conflicto, los cuales presentan por lo menos dos problemas generales. Primero, una deficiente articulación con el SGSSS; y segundo, la atención se ofrece solo bajo la modalidad de asistencia humanitaria y no de reparación, lo cual lo lleva a que responda a situaciones de urgencia y temporalidad que impiden la recuperación integral bajo un proceso completo, continuo y responsable.

Una política pública adecuada en materia de salud mental para víctimas del conflicto debe cumplir con estándares mínimos de calidad y articular apropiadamente iniciativas, programas y proyectos de diferente naturaleza prestacional, incluidas política social, asistencia y reparación. De esta manera, la oferta de atención responderá a las necesidades específicas y diferenciales de las víctimas, servirá como apoyo en la garantía de otros derechos afectados y, como objetivo final propiciará su recuperación integral.

De allí que la principal recomendación sea la realización de un ejercicio responsable de creación y rediseño planificado de la política social en salud mental del Estado, para responder de modo diferenciado a las necesidades psicosociales de las víctimas. Al mismo tiempo se deben ejecutar programas de reparación que incluyan real y no nominalmente el componente de rehabilitación en salud.

También es necesaria la articulación y la coordinación entre las diferentes iniciativas para garantizar servicios permanentes a las víctimas hasta su recuperación, prestando especial atención y cuidado a la no desnaturalización, confusión o ausencia de alguna de las prestaciones básicas: políticas sociales, asistencia y reparación.

Por último, es necesario recordar que ninguna iniciativa de atención en salud será suficiente para la recuperación integral de las víctimas si no se acompaña de manera complementaria con la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Cada uno de estos derechos tiene fuertes implicaciones psicosociales. Por ejemplo, conocer la verdad sobre la victimización permite confrontar la confusión, la ambigüedad y la irreversibilidad de las pérdidas. La realización de investigaciones y juicios efectivos genera fenómenos de confirmación pública de las violaciones, inicia procesos de historia común de las comunidades, facilita la transición hacia escenarios de cambio social y pone en evidencia crisis de legitimidad que puede conllevar cambios legales y políticos.

Las reparaciones contribuyen a la recuperación integral, el restablecimiento de las condiciones generales para el disfrute de la vida y al fortalecimiento del tejido social. De esta manera la verdad, la justicia y la reparación conllevan efectos de comprobación, reconocimiento y superación de violaciones de derechos humanos, presupuestos indispensables para la total recuperación de la salud mental de las víctimas.



⁷ La seguridad humana, entendida desde sus componentes: seguridad económica, alimentación, salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política (United Nations Development Programme, 2006: 4).

⁸ Frente a la integridad psicológica véase: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 5, y Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 5. Frente a la salud psicológica véase: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25; Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 10; Constitución Política de Colombia, artículo 49.

⁹ Conjunto de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, principio 24. Sobre las víctimas del conflicto como grupo vulnerable (véase Corte Constitucional, sentencia T-025, 22 de enero de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras).

¹⁰ En donde se define la salud mental como el bienestar subjetivo y la percepción de la propia eficacia y autonomía como la competencia y la autorrealización de las capacidades intelectuales y emocionales.

1. Atención psicosocial en contextos de violencia sociopolítica: presupuestos mínimos

El bienestar y la seguridad⁷ son presupuestos de una vida en condiciones de dignidad. Estos conceptos abarcan el máximo nivel de salud e integridad física, psicológica y moral⁸ que el Estado debe garantizar a todos sus habitantes, en particular y de manera reforzada, a miembros de grupos vulnerables y sujetos de especial protección constitucional, como las víctimas del conflicto⁹.

En contextos de violencia sociopolítica y tras la ocurrencia de un hecho traumático, la atención psicosocial busca enfrentar las consecuencias del impacto a través de acciones de acompañamiento individual, familiar y comunitario con el fin de promover el bienestar, la seguridad y el desarrollo de las capacidades humanas.

La recuperación de la salud mental (OMS, 2001)¹⁰ es un proceso que involucra el restablecimiento de las interacciones entre el sujeto, los otros y el ambiente, y que capacita a las personas para interactuar con el entorno. Por consiguiente, la atención debe asumirse desde una perspectiva de derechos y desarrollo, y no solo como la prestación de un servicio (Corporación AVRE, 2010).

Además, debe tomar en cuenta el entorno, pues este la configura, mantiene o deteriora (Martín-Baró, 1990). Por ejemplo, el ambiente en donde se producen violaciones de derechos humanos está marcado por abuso de poder, imposición de normas mediante la implantación

de mecanismos violentos¹¹ y polarización social entre malos y buenos. La razón es suplantada por la fuerza y esta se convierte en un recurso habitual (Martín-Baró, 1984: 503-514), por medio del cual se inflige dolor a otro ser humano de manera intencional y organizada.

En consecuencia, las víctimas sufren un estigma moral, pierden recursos sociales y cuestionan la justicia y la sociedad. El reconocimiento de este contexto específico lleva a la conclusión de que las respuestas a la violencia así ejercida son “reacciones normales frente a situaciones anormales” (Martín-Baró, 1984: 503-514); por tanto, la atención no debe llevar a tratar los síntomas¹² como patologías ni a reproducir esquemas de poder especialista-paciente que evoquen la situación victimario-víctima.

El acompañamiento psicosocial integral debe tener en cuenta todas las afectaciones sufridas, las cuales, según la Corte Constitucional¹³, pueden ser clasificadas en tres categorías: las emocionales, es decir, las narrativas o historias que tienen las personas sobre sí mismas a partir de los hechos violentos; las relacionales, que hacen referencia a la identidad construida con los otros en la familia, la sociedad y la cultura a raíz del hecho violento; y de los derechos, entendida como la construcción política de las personas como sujetos de derechos desde la victimización.

En este sentido la atención debe ir más allá de los enfoques clínicos tradicionales, ya que estos son insuficientes para abordar los daños causados desde las perspectivas expuestas, es decir, no cuentan con un verdadero enfoque psicosocial¹⁴. Las estrategias de atención

¹¹ Corporación Vínculos, intervención ciudadana ante la Corte Constitucional en el trámite de la sentencia T-045 de 2010.

¹² Corporación Vínculos, intervención ciudadana ante la Corte Constitucional en el trámite de la sentencia T-045 de 2010.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2010, y PGN e ICTJ, 2009. En donde se desarrollan de manera más amplia temas relacionados con la obligaciones específicas del Estado en materia de atención psicosocial, los impactos diferenciados del conflicto y los elementos mínimos que debe contener todos los programas de atención, así como las características que esta debe seguir para ser adecuada.

adecuadas deben tener como premisa *evitar el daño adicional y prevenir la revictimización*.

Las intervenciones deben ser realizadas por personal capacitado o especializado que cuente con formación en salud y en atención a víctimas de la violencia. Es importante respetar la voluntad de las víctimas, en especial frente a los momentos y formas para hablar sobre los hechos victimizantes y guardar la confidencialidad debida frente a la información obtenida.

En relación con las estrategias que deben implementarse, estas deben contar con procedimientos adecuados de trabajo con las víctimas, que incorporen sus necesidades de atención (personal, familiar y comunitaria) y cuya ubicación geográfica y territorial les permita el acceso efectivo. Deben estar orientadas a la potenciación de los recursos propios o al intercambio de recursos de apoyo con otros afectados. De igual manera, deben adaptarse a la población o sujeto beneficiario (características culturales, disponibilidad de tiempo y motivaciones, entre otros factores), ya que no existe un esquema único y satisfactorio aplicable a todos los casos.

¹⁵ IASC (2007: 4). Por ejemplo, las mujeres, hombres, niños, adultos mayores, personas en situación de pobreza, refugiados, desplazados, personas con patologías físicas y psicológicas preexistentes y personas bajo el cuidado de instituciones tienen, cada una, necesidades específicas de atención.

De igual manera, se debe ofrecer atención atendiendo a las características especiales de las víctimas como género, etnia, edad, discapacidad y contexto rural o urbano de desarrollo¹⁵. Debe ofrecerse de manera independiente y no condicionada a la iniciación y mantenimiento de procesos judiciales o administrativos. Si bien las alternativas de orientación psicojurídica son deseables, y en algunos casos necesarias, siempre se debe respetar la voluntad de

la víctima en caso de no desear activar ninguna vía judicial o administrativa.

2. Políticas de asistencia, de reparación y garantía del derecho a la salud: complementariedad y coordinación

En contextos complejos como el colombiano donde, además de los contextos de violencia generalizada, las personas afectadas viven en situaciones agravadas de pobreza con limitado acceso a servicios públicos esenciales, las iniciativas de atención psicosocial deben ofrecerse desde tres referentes conceptuales: como parte de una política social tendiente a garantizar en forma integral el derecho a la salud, como programas de reparación integral e iniciativas de asistencia frente a situaciones de emergencia.

La atención entendida desde cada una de estas categorías condiciona y caracteriza el contenido del acompañamiento en cuanto población beneficiaria, temporalidad y acciones específicas que deben emprenderse. Por consiguiente, todas deben ofrecerse de manera complementaria y coordinada.

Así, el Estado debe contar con una política social integral y diferenciada para cumplir su obligación de garantizar en forma progresiva, y en condiciones de igualdad, el derecho a la salud de sus habitantes. Los servicios deben ser prestados de manera que se garantice a las personas su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (ONU, 2000). En Colombia, esta política se materializa a través del SGSSS.

Los servicios que se otorgan bajo este sistema no revisten carácter de urgencia y no suelen estar limitados en el tiempo, como tampoco tienen como fundamento violaciones graves de derechos humanos.

Las medidas de reparación tienen como base la violación de un derecho fundamental y expresan el cumplimiento del deber de remediar el daño causado y de hacer que desaparezcan sus efectos materiales e inmateriales.

La reparación busca, explícita o implícitamente la sanación del individuo y las heridas sociales. Supone la mitigación del daño, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, la compensación por las pérdidas, la ayuda a la reconstrucción de la vida y la implementación de medidas para que no vuelvan a repetirse las violaciones. En este terreno, las intervenciones psicosociales han recibido mayor atención como parte de los programas de reparaciones integrales (Lykes y Mersky, 2006).

Aunque la recuperación de la salud mental puede ser promovida desde todas las formas de reparación, se encuentra más clara desde la rehabilitación, pues esta incluye el cuidado médico y psicológico necesario para recuperar en forma integral a la salud. Para hablar de una verdadera reparación es necesario contar con condiciones de seguridad adecuadas y tomar medidas efectivas para la no repetición de las conductas.

La atención psicosocial también se presta como parte de políticas de asistencia a víctimas, las cuales buscan contrarrestar la situación de vulnerabilidad que amenaza derechos fundamentales, satisfacer

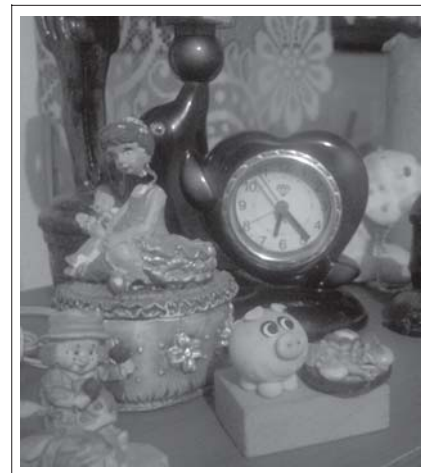
necesidades indispensables, mitigar riesgos y reducir vulnerabilidades por medio de prestaciones temporales de carácter urgente (Uprimny y Saffon, 2009: 48).

El objetivo de la atención psicosocial ofrecida como asistencia es la estabilización transitoria de las víctimas y el cubrimiento parcial de las necesidades psicosociales urgentes. A pesar de la necesidad constante de respuestas de emergencia por la vigencia del conflicto esta clase de atención debe ser estratégica para la superación del hecho violento, permitir un entendimiento adecuado del contexto violento en el que se vive y facilitar la generación de recursos (personales, sociales y comunitarios) para abordarlo.

En Colombia, las políticas de atención a víctimas deben ser diseñadas e implementadas de manera coordinada y complementaria desde los tres ejes expuestos. Así, se garantiza que las víctimas reciban atención inicial y de urgencia, medidas que garanticen su reparación integral con base en el reconocimiento de la responsabilidad, y atención prolongada, continua y especializada a través del sgsss para las afectaciones a largo plazo o permanentes.

3. Panorama colombiano de atención: multiplicidad de acciones complejas e insuficientes

En la actualidad existen diversas iniciativas de atención psicosocial a víctimas en el panorama nacional. Sin embargo, la mayoría remite para la atención especializada, compleja o a largo plazo al sgsss,



aunque, como se verá, este no contempla esta clase de cubrimiento. Los principales programas de atención se otorgan bajo la modalidad de asistencia humanitaria y están focalizados en víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Otras iniciativas se han desarrollado ligadas a los procesos judiciales de la ley de justicia y paz, pero se encuentran focalizadas en la participación en el proceso penal y remiten, igualmente, al SGSSS. Algunas personas han recibido atención psicosocial por órdenes de reparación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Infortunadamente, esta es la única atención que se ha recibido en términos de reparación, pues otras acciones en este sentido solo existen nominalmente.

Ante este panorama, en febrero de 2010 la Corte Constitucional ordenó la modificación al SGSSS, con el fin de adaptar los planes de cubrimiento y la atención en general a las necesidades específicas de las víctimas por medio de la expedición de protocolos, programas y políticas.

3.1 El sistema de seguridad social en salud: núcleo del problema

¹⁶ Ley 100 de 1993. El sistema se rige, entre otros, por los principios de universalidad –entendido como la garantía de la protección para todas las personas, sin discriminación, en todas las etapas de la vida (artículo 2)– e integralidad, es decir, la cobertura de todas las contingencias que afectan la *salud*, la capacidad económica y, en general, las condiciones de vida de *toda la población* (artículo 2 y 152).

El SGSSS se compone de instituciones, normas y procedimientos con los que cuentan las personas y las comunidades para la cobertura integral y en condiciones de dignidad de las contingencias frente a la salud y la capacidad económica¹⁶. Como servicio público obligatorio, su dirección y coordinación se encuentra a cargo del Estado, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, y puede ser prestado por entidades públicas y privadas. El sistema, que opera de manera

descentralizada, lo componen las direcciones seccionales, distritales y locales de salud¹⁷.

En la práctica, el SGSSS se ha caracterizado por un constante estado de crisis de toda índole: en la consecución, administración y ejecución de recursos; la calidad deficiente de los servicios de salud prestados; la falta de cubrimiento universal; la burocratización del acceso y en un fenómeno que puede ser llamado “mercantilización de la salud”, porque solo tienen acceso a servicios especializados o complejos y a avances en tecnología las personas que pueden pagar planes de salud complementarios a los obligatorios. Las víctimas de la violencia, que en su mayoría se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y desventaja económica, son las principales afectadas por esta crisis y ven reducidas sus posibilidades de disponer de servicios oportunos y de calidad.

Las personas pueden participar en el SGSSS de tres maneras: como afiliados al régimen contributivo cuando tienen capacidad de pago; como afiliados al régimen subsidiado cuando no tienen recursos económicos suficientes para pagar la cotización completa, y como vinculados cuando no tienen ninguna clase de afiliación formal al sistema¹⁸. El régimen subsidiado, al cual pertenece la mayoría de las víctimas del conflicto, se financia con aportes fiscales de la nación, los departamentos, los distritos y municipios, del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y de recursos de los afiliados en la medida de su capacidad¹⁹.

Todos los afiliados al sistema tienen derecho a recibir un plan integral de protección de la salud, denominado plan obligatorio de salud (POS), cuyo contenido es definido por la Comisión de Regulación en Salud²⁰ y

¹⁷ Ley 100 de 1993, Diario Oficial 41.148, 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones (véase artículos 4 y 153).

¹⁸ Ley 100 de 1993, artículo 157 y 213.

¹⁹ El Fosyga tiene por objeto garantizar la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del SGSSS, así como cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito. Ley 100, artículo 156, j).

²⁰ En la sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional ordenó a la Comisión de Regulación en Salud la revisión y aclaración integral de los POS (contributivo y subsidiado). En respuesta, la comisión expidió el acuerdo 03 de 2009, que reformó los planes obligatorios de cada uno de los regímenes.

varía de acuerdo con el régimen al cual pertenezca el paciente (contributivo o subsidiado). Solo en situaciones excepcionales, y cuando está de por medio la vida, es posible autorizar la prestación del servicio de salud por fuera del POS.

En relación con la atención psicosocial existe una brecha evidente entre los servicios a los cuales tienen acceso los afiliados a los dos regímenes, viéndose gravemente afectados los afiliados al régimen subsidiado por cuanto el cubrimiento para ellos se circunscribe únicamente a atención en urgencia y a consulta ambulatoria de valoración.

El régimen contributivo, si bien abarca –además de las urgencias– consultas y psicoterapia individual y familiar por psicología y psiquiatría, excluye expresamente los tratamientos con psicoterapia individual, psicoanálisis o psicoterapia prolongada. Ninguno de los dos planes incluye un enfoque diferencial en la prestación de los servicios a víctimas del conflicto.

Ante esta situación multiplicidad de víctimas han visto limitado su derecho a recibir una atención integral en salud que incorpore un tratamiento psicosocial adecuado. Por ejemplo, en una reciente decisión de la Corte Constitucional que estudió el caso de cuatro mujeres víctimas de la masacre de El Salado, quienes acudieron al sistema buscando atención, pero no solo no la encontraron, sino que fueron maltratadas y revictimizadas por la mayoría de los funcionarios con los que entraron en contacto²¹.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-045, 2 de febrero de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

La Corte encontró también problemas recurrentes como la ausencia de orientación sobre los procedimientos necesarios para acceder a los servicios de salud, la limitación de la cobertura a los POS y el sometimiento a excesivos trámites burocráticos para recibir atención. Constató además la ausencia de personal especializado en psicología y psiquiatría, y la imposibilidad de acceder a tratamientos continuos.

La Corte concluyó que la atención en salud mental que ofrece el sistema es “en exceso deficiente”, en especial para aquellas personas afiliadas al régimen subsidiado. En consecuencia, ordenó la creación y ejecución de protocolos, programas y políticas para que las víctimas de la violencia sociopolítica reciban atención psicosocial adecuada del SGSSS²².

Frente a este panorama, el SGSSS ha reaccionado recientemente planteando la necesidad de que el servicio incluya la atención integral en salud mental como parte del plan obligatorio²³ y que cuente también con un enfoque diferencial a favor de las víctimas de la violencia, en particular de las mujeres²⁴. Sin embargo, la situación de las víctimas sigue igual, pues si bien estos avances son importantes, hasta la fecha no se han desarrollado de manera específica.

El Ministerio de la Protección Social contrató una consultoría para el cumplimiento de la orden constitucional de modificación al SGSSS. En el desarrollo inicial de su labor, el equipo de trabajo presentó en enero de 2011 un documento preliminar de protocolo de abordaje de atención psicosocial²⁵ en el que se reconoce la necesidad de tomar como punto de partida conceptos como víctima, conflicto armado interno y violencia

²² Según la Corte Constitucional, estos programas deben comprender como mínimo un ámbito de cobertura necesario y obligatorio; sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial; construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría y estrategias para abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por hechos violatorios de alta y mediana complejidad. De igual manera, los trabajadores de la salud deben estar debidamente capacitados frente al impacto psicosocial de la violencia sociopolítica, y en cuestiones relacionadas con el género y otros efectos diferenciales. El sistema debe proveer acceso a los medicamentos, procedimientos diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, y debe contar con estrategias de divulgación que permita a la población conocer y acceder a los servicios de salud.

²³ Ley 1438 de 2011, artículo 65.

²⁴ Ley 1438 de 2011, Diario Oficial 47.957, 19 de enero de 2011. Por medio de la cual se reforma el sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones, artículos 3.6. y 54.

²⁵ Protocolo de abordaje psicosocial para la adopción de medidas de atención integral, atención y acompañamiento psicosocial de las víctimas del conflicto armado. (Documento preliminar, Bogotá, 2011).

sociopolítica para explicar la causa, el contexto y las consecuencias de las afectaciones psicosociales.

El eje fundamental sobre el cual se debe brindar la atención según este protocolo es la garantía del derecho a la reparación. En este sentido, también tiene como objetivos la recuperación de la salud mental, la restitución de los vínculos sociales y de la confianza institucional en agencias estatales. De allí que plantee la participación activa de los individuos y las comunidades, el rompimiento de la relación de jerarquía especialista-paciente y la coordinación de este proceso con otras iniciativas de atención y reparación que se tramitan en el país.

La propuesta del protocolo se estructura por medio de tres estrategias: (a) equipos especializados interdisciplinarios; (b) articulación con el sgsss; y (c) articulación con otros actores responsables de la atención a víctimas del conflicto armado²⁶.

Este protocolo es la iniciativa más avanzada que existe recientemente en el país, y aunque en términos generales es satisfactorio, sigue siendo una herramienta insuficiente para abordar los problemas pendientes. Su incorporación a la política pública es facultativa del Ministerio de la Protección Social, por lo que aún se corre el riesgo de que no tenga en cuenta sus recomendaciones. Si el ministerio se apropia del protocolo, subsisten retos en la búsqueda de transformaciones reales de las prácticas institucionales. Por ejemplo, en la coordinación con otros sistemas y programas de atención a víctimas del conflicto y en la transformación de la cultura institucional de maltrato hacia las víctimas. Todo ello en un ambiente de crisis estructural y generalizada.

²⁶ En lo institucional se plantea que la coordinación esté a cargo del Ministerio de la Protección Social y las direcciones territoriales de salud.

En este punto se evidencia el problema central del debate: la política social del Estado colombiano en materia de salud destinada a personas con limitada capacidad económica (régimen subsidiado y vinculados) no contempla atención psicológica integral, sino solamente la atención de urgencias. No se dispone de un enfoque diferencial orientado específicamente a la recuperación de la salud mental de las víctimas del conflicto, y mucho menos bajo la aproximación psicosocial necesaria para responder a sus necesidades específicas.

3.2 Atención humanitaria y reparación a víctimas: deficiencias en la atención y retos en la naturaleza de las prestaciones

En relación con la atención psicosocial a las víctimas como grupo poblacional específico se destacan algunos conjuntos de acciones relevantes. Por una parte, la asistencia humanitaria que se otorga en desarrollo del principio de solidaridad social y del daño especial sufrido (Ley 418 de 1997); la creación del sistema nacional de atención e información a la población desplazada (SNAIPD), que otorga asistencia humanitaria de emergencia solo a las personas víctimas del desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997) y la creación de programas paralelos especiales en cumplimiento de órdenes complejas de la Corte Constitucional²⁷. Como denominador común, todos remiten al SGSSS; en el último caso, el programa aún no se encuentra en funcionamiento.

Se ha intentado avanzar en otorgar atención psicosocial como parte de medidas de reparación, siendo los únicos casos en donde se ha brindado alguna clase de atención aquellos mediados por órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁷ A partir de 2004, con la sentencia T-025, se inició un proceso de valoración y rectificación de la política pública en relación con las víctimas de desplazamiento forzado. En esa fecha fue declarado el estado de cosas inconstitucional y, posteriormente, en diversos autos de seguimiento, la Corte manifestó el mantenimiento de este estado e hizo énfasis en las condiciones específicas de ciertos grupos que ostentan mayor vulnerabilidad. En relación con la atención psicosocial, la Corte ha calificado la respuesta del Estado como insuficiente por no contar con un lugar prioritario en el SNAIPD, no desarrollar enfoques subdiferenciales y por generar procesos de revictimización y maltrato en la práctica.

En el trámite de Justicia y Paz, en las tres sentencias de primera instancia y una en segunda instancia con que se dispone a la fecha, las víctimas han solicitado esta clase de atención, pero la respuesta del Tribunal se ha limitado a exhortar al Ministerio de la Protección Social a crear un programa de recuperación para las víctimas y “realizar un diagnóstico para identificar las reales necesidades de las víctimas en materia de atención psicológica”²⁸.

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Acta 139, segunda instancia del caso 34547 “Masacre de Mampuján”, 27 de abril de 2011, MP Maria del Rosario González de Lemos, artículo 2.3.

Otras iniciativas relacionadas con el procedimiento penal especial de Justicia y Paz brindan orientación psicojurídica y, en caso de identificar la necesidad de tratamientos específicos, remiten al SGSSS. En la tabla 1 se presentan los principales contenidos.



Tabla 1. Mecanismos de atención humanitaria y reparación a víctimas

| | | |
|------------------------|---------------------------------------|---|
| Asistencia humanitaria | Ley 418 de 1997 ^a | <p>Las víctimas tienen derecho a recibir <i>asistencia humanitaria</i> entendida como una ayuda indispensable para sufragar sus requerimientos esenciales. Acción Social (hoy Departamento Administrativo de Prosperidad Social) es la entidad encargada de prestar esta ayuda, siempre que se eleve la solicitud dentro del año siguiente a la fecha del hecho victimizante.</p> <p>En materia de asistencia en salud se reconocen servicios de rehabilitación mental en los casos en que, como consecuencia del atentado terrorista, la persona quede gravemente discapacitada para desarrollar una vida normal de acuerdo con su situación.</p> <p>La asistencia debe ser prestada por las instituciones hospitalarias, públicas o privadas del territorio nacional que prestan servicios de salud con independencia de la capacidad socioeconómica y sin exigir condición previa para la admisión.</p> |
| | Ley 387 de 1997 (SNAIPD) ^b | <p><i>Atención humanitaria de emergencia</i>: esta es entendida como acciones inmediatas que tienen como finalidad socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de asistencia médica y psicológica, entre otras. El SNAIPD involucra al SGSSS por medio de la implementación de mecanismos para que la población afectada acceda a los servicios de asistencia médica integral, incluida la psicológica, pero de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993, es decir, depende de la situación de afiliación de la víctima al sistema.</p> <p>El SNAIPD se articula por medio de un plan nacional para la atención integral a la población desplazada, el cual establece la atención psicosocial como una <i>acción humanitaria de emergencia</i>, que se debe prestar según características poblacionales de género, edad y etnia, y que tiende al acompañamiento e intervención personal, familiar y comunitaria para la atenuación de los efectos derivados del desplazamiento, en procura de contribuir al manejo de la crisis psicosocial, el restablecimiento del equilibrio emocional y el fortalecimiento de la cohesión familiar^c.</p> <p>La atención se brinda de acuerdo con la situación de afiliación al SGSSS (subsidiado, contributivo o regímenes de excepción), conforme a las reglas, coberturas y procedimientos establecidos para cada régimen.</p> |

Reparación

Decreto 1290 de 2008^d

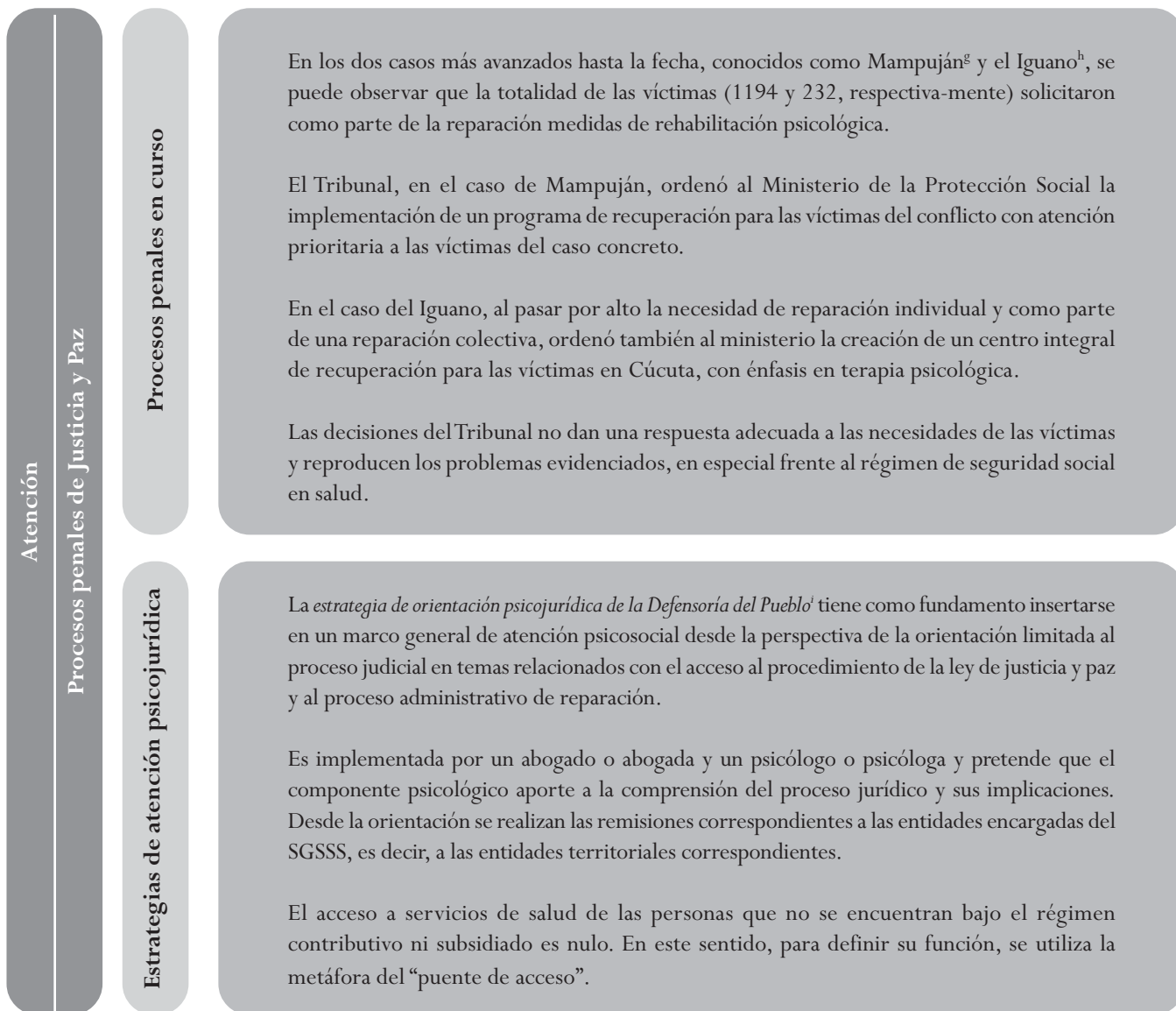
En el *programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley* se incluyen nominalmente acciones de rehabilitación. Sin embargo, más allá de la enunciación del contenido de cada una de estas medidas, no existe, dentro de lo desarrollado hasta ahora, formas de ejecución real, compromisos de otras instituciones estatales o formas de acceder a procedimientos de reparación integrales que abarquen la recuperación de la salud mental y la recuperación de los lazos sociales afectados.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

En nueve casos se ha ordenado al Estado la toma de medidas de rehabilitación como parte de la reparación integral^e. El objetivo principal de las medidas es la recuperación de los daños psicológicos (teniendo en cuenta su naturaleza, gravedad y magnitud) ocasionados por el Estado y el otorgamiento de recursos para la reconstrucción de los proyectos de vida.

La Corte ha dicho que estas medidas deben ser gratuitas, inmediatas, brindadas por los servicios nacionales de salud, adecuadas frente a las víctimas particular y colectivamente consideradas, así como frente a sus tradiciones y costumbres y mediadas por su consentimiento.

Deben ser otorgadas por el tiempo que sean necesarias, incluir la entrega de medicamentos pertinentes y prestadas por personal e instituciones especializadas (en psicología y psiquiatría). En las resoluciones de supervisión de cumplimiento se ha constatado que la atención no ha sido brindada con estos mínimos específicos^f.



El *modelo interinstitucional del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz*^l se encuentra en una fase de implementación de programas pilotos en cuatro regiones del país (durante 2009 y 2010 en Antioquia, César, Santander y Magdalena) y tiene como fundamento teórico y práctico un documento de herramientas^k.

En este documento se presentan las responsabilidades y funciones de las entidades que integran el modelo (Fiscalía, Defensoría, Acción Social y la CNRR) y se define la necesidad de hacer remisiones en temas de salud y atención especializada o compleja al SGSSS. En la herramienta se establece que el procedimiento es de competencia de la Defensoría del Pueblo; en consecuencia, esta institución presta el servicio de orientación psicojurídica expuesto.

- a Ley 418 de 1997, Diario Oficial 43.201, 26 de diciembre de 1997, artículo 15; modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999; 782 de 2002; 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Artículos 19 y 20.
- b Ley 387 de 1997, artículos 15 y 19.4.
- c Decreto 250 de 2005, apartado 5.2.1.2.B.1.
- d Decreto 1290, 22 de abril de 2008, artículo 4.
- e Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N.º 163, 11 de mayo de 2007. Sentencias contra Colombia: Masacre de Mapiripán, serie C N.º 134, 15 de septiembre de 2005. 19 comerciantes, serie C N.º 109,5 de julio de 2004. Escué Zapata, serie C N.º 165, 4 de julio de 2007; Masacre de la Rochela, serie C N.º 163, 11 de mayo de 2007. Masacre de Pueblo Bello, serie C N.º 140, 31 de enero de 2006. Gutiérrez Soler, serie C N.º 132, 12 de septiembre de 2005. Masacre de Ituango, serie C N.º 148, 1 de julio de 2006. Valle Jaramillo y otros, serie C N.º 192, 27 de noviembre de 2008. Manuel Cepeda Vargas, serie C N.º 213, 26 de mayo de 2010.
- f Resolución de cumplimiento de los casos Escué Zapata, 18 de mayo de 2010, y del caso Valle Jaramillo, 21 de diciembre de 2010.
- g Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz (radicado 110016000253200680077), 29 de junio de 2010 (MP Uldi Teresa Jiménez López), párrafo 356. Segunda instancia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Acta N.º 139, segunda instancia del caso 34547 “Mampuján”, 27 de abril de 2011 (MP María del Rosario González de Lemos), artículo 2.3.
- h Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz (radicado 110016000253200680281), 2 de diciembre de 2010 (MP Uldi Teresa Jiménez López), párrafo 426.
- i Guía para la orientación psicojurídica a las víctimas de la violencia generada por el conflicto armado interno. Enfoque y alcance de la gestión defensorial desde la Unidad de Atención Integral a víctimas (tercera edición). Se implementa en 26 regionales del país.
- j A través del Subcomité de Atención Integral a Víctimas conformado por la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Acción Social, el Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República y la Secretaría Técnica del Ministerio del Interior y de Justicia.
- k Herramientas. Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas. Bogotá, abril de 2009. Elaborado por el Subcomité de Atención Integral a Víctimas con el acompañamiento técnico de Bureau Veritas Colombia.

La Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación han encontrado falencias en los programas de atención psicosocial a víctimas de desplazamiento tanto en el diseño como en la práctica. Se ha constatado que no cuentan con cobertura material suficiente; hay descoordinación entre las instituciones involucradas; que no existen metas a corto, mediano y largo plazos; no se dispone con presupuesto suficiente y los programas son insostenibles.

De igual manera, se necesitan mecanismos adecuados de información y divulgación sobre la oferta; no se dispone de personal especializado para brindar atención, los procedimientos no responden a las necesidades específicas de las víctimas y, en algunos casos, están condicionados a la iniciación de procedimientos judiciales²⁹.

Las constantes remisiones al SGSSS son problemáticas teniendo en cuenta las limitaciones y deficiencias ya explicadas. Además, la oferta de atención psicosocial se concentra en la modalidad de asistencia humanitaria, y no de reparación y rehabilitación en salud mental, presupuesto de la recuperación integral de las víctimas.

Si bien la atención psicosocial debe ofrecerse como parte de políticas de asistencia, el que se brinden exclusivamente en este marco tiene implicaciones problemáticas que condicionan su acción y alcance. Así, la atención es temporal y no continuada, lo que hace imposible un verdadero tratamiento y atención de las afectaciones a la salud mental de manera integral, permanente e ininterrumpida hasta la recuperación (DeJusticia, 2010).

²⁹ Corte Constitucional, auto 178, 29 de agosto de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), apartado 4.9.1./PGN e ICTJ: 71.

3.3 Ley de víctimas: ausencia de concentración en el sistema de salud y multiplicación de yerros

La recientemente adoptada y sancionada ley de víctimas y restitución de tierras busca establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas. La ley cuenta con un fuerte componente de atención que se traduce en medidas de asistencia, ayuda humanitaria y reparación que se otorgarían por medio de un amplio sistema nacional de atención y reparación a las víctimas y de un registro único de víctimas, que subsumirá las iniciativas y programas de atención existentes, así como el sistema de atención a población desplazada. De igual manera, se establece que las víctimas cuenten con cobertura en salud a través del SGSSS.

En la ley de víctimas, la reparación comprende el diseño y la implementación de medidas de rehabilitación en sus dimensiones individual y colectiva. Como rehabilitación se entiende el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. En relación con el acompañamiento psicosocial se establece que este debe ser transversal al proceso de reparación y prolongarse en el tiempo de acuerdo con las necesidades de las víctimas, sus familiares y la comunidad.

En este sentido, se crearía el programa de atención psicosocial y salud integral a las víctimas, el cual se implementaría a través de una red de centros para la atención integral a víctimas y sería presidido y

coordinado por el Ministerio de la Protección Social como organismo integrante del sistema nacional de atención.

Frente a este panorama es necesario realizar dos observaciones. En primer lugar, es rescatable que en la propuesta se presenten consideraciones, por lo menos teóricas, sobre la necesidad de reforzar la rehabilitación psicológica como parte de la reparación integral y de brindar una atención específica a las víctimas del conflicto. Este sería un avance frente a la imposibilidad de recibir atención psicosocial como parte de la reparación; por tanto, la iniciativa debería mantenerse en este sentido. Sin embargo, la teoría termina siendo ilusoria si no se tienen en cuenta los problemas presentados en la atención ni se toman correctivos frente a ellos, principalmente en relación con población desplazada, lo cual debería ser una acción prioritaria en el diseño de la política pública de atención psicosocial de víctimas del conflicto.

De igual manera, como se explicó, el núcleo problemático obedece a las deficiencias en la política social general en salud que no incorpora un componente adecuado de salud mental, mucho menos con un enfoque diferencial para las víctimas del conflicto. Por lo menos en términos de atención psicosocial, no tiene ningún sentido diseñar y ejecutar más programas paralelos que respondan a ciertas urgencias si no se ha realizado una modificación radical al régimen en salud para que brinde las garantías necesarias en cuanto atención adecuada, continua, especializada y compleja que necesitan las víctimas y las comunidades para la recuperación emocional. De lo contrario, solo se estarían reproduciendo los esquemas limitados y de remisiones sin sentido a un sistema ineficiente y restrictivo.



4. Recomendaciones

El panorama, aunque complejo, es alentador por la orden de la Corte Constitucional de reformar el SGSSS –núcleo del problema–. Por esto es recomendable establecer un verdadero proceso de apertura por parte del Ministerio de la Protección Social y sus agentes territoriales más relevantes: direcciones seccionales, distritales y locales de salud, así como empresas promotoras de salud (EPS) e instituciones promotoras de salud (IPS), con el fin de incorporar la modificación propuesta por orden constitucional.

Este es un momento adecuado para reformar de manera planificada el sistema e introducir un enfoque diferencial hacia las víctimas del conflicto. De nada servirá el desgaste en un proceso de consulta y desarrollo de herramientas si estas continúan siendo teóricas y no se inician acciones de toda índole (presupuestales, de capacitación, de corrección y control) para su ejecución efectiva. Carece de sentido la proliferación de programas, iniciativas y acciones paralelas en materia de atención psicosocial, si todas aquellas remiten para atención especializada, compleja y, a largo plazo, a un sistema de atención en salud mental insuficiente y deficiente.

A continuación se exponen algunas recomendaciones adicionales que pueden ser tenidas en cuenta para garantizar la solución de los problemas centrales y un mínimo de coherencia y efectividad en los diversos programas, acciones e iniciativas de atención psicosocial a víctimas que existen en el país.

1 El proceso de reforma debe obedecer al cambio planificado: es oportuna la apropiación de las propuestas de cambio que se ejecutan en el Ministerio de la Protección Social por orden de la Corte Constitucional

En el ministerio se lleva a cabo un proceso de reforma del sistema de salud para incorporar la perspectiva de atención a las víctimas. En este sentido, se tiene con la propuesta específica de una consultoría realizada por especialistas que, si bien no abarca todos los problemas evidenciados, es un gran avance que debería ser apropiado por el ministerio.

Con este insumo es posible iniciar un proceso de diseño y planeación de una política en salud mental. Este primer paso requiere tiempo, disposición y acciones estratégicas adecuadas para identificar plenamente los nudos problemáticos y las soluciones pertinentes y realizables (OMS, 2006).

Para su apropiado desarrollo es necesario, en primer lugar, la recolección de información y datos sobre las necesidades de salud mental de la población beneficiaria y del sistema de salud, así como sobre las prestaciones que este ofrece.

En segundo lugar, dada la naturaleza de la política, se debe escuchar a las diversas partes implicadas y hacer propuestas acordes con sus diferentes puntos de vista de manera que se realice un proceso de consulta. Es recomendable tener en cuenta casos internacionales pertinentes acerca de experiencias creativas o de bajo costo³⁰.

³⁰ Véase, por ejemplo, Lira (2008: 92). El programa de reparación y atención integral de la salud para las víctimas de violaciones a los derechos humanos (Prais), ejecutado por el gobierno chileno, además de ofrecer atención directa a las víctimas y sus familias, denunció las consecuencias psicosociales y psiquiátricas de las violaciones de derechos humanos. En el enfoque clínico se tomaba en consideración la función terapéutica del reconocimiento social de las víctimas y de las acciones de reparación social. El objetivo principal del programa fue incorporar esta población al sistema general de salud pública, objetivo que se cumplió e hizo de este programa de reparación el de mayor cobertura en el país.

Una vez realizado el primer ejercicio de mapeo se pueden establecer los fundamentos de la política, describiendo sus valores, principios y objetivos. El siguiente paso es traducir los objetivos de la política en un *plan* con áreas de actuación; identificar las principales funciones y responsabilidades de los diferentes sectores; establecer las estrategias y el cronograma, así como indicadores, objetivos específicos y actividades principales. En relación con la financiación es prioritario calcular los costos de cada estrategia y definir las fuentes de financiación.

En este marco es necesario tener *programas* para objetivos específicos (pueden ser grupos poblacionales) de los cuales se ha identificado que precisan atención especial por razones particulares. Para poner en marcha en forma adecuada la política se deben ejecutar estrategias prioritarias relacionadas con la difusión, la generación de financiación y apoyo político, el reforzamiento de la coordinación intersectorial y la promoción de la relación entre las partes implicadas, entre otros aspectos.

2 Es urgente que se reformen los planes obligatorios de salud (POS) en lo concerniente a la atención en salud mental. En especial, de los afiliados al régimen subsidiado

La reforma que se lleva a cabo en el Ministerio de la Protección Social debe orientarse a mejorar, en particular, la oferta de servicios específicos en salud mental a las personas que se encuentran en el régimen subsidiado, al cual pertenece la mayoría de las víctimas del conflicto que no cuentan con recursos económicos. La oferta contenida

en el plan de salud de este régimen es limitada y tiene mayores repercusiones frente a las víctimas, pues no toma en cuenta sus requerimientos particulares.

Es urgente vincular a la Comisión de Regulación en Salud para que – por medio de la expedición de un nuevo acuerdo– introduzca la orden de la Corte Constitucional de cubrir todas las necesidades psicosociales de las víctimas en los planes de salud. De esta manera se evitará que los pacientes deban acudir a la exigencia de atención especializada, compleja, prolongada y diferenciada por medio de acciones judiciales como la acción de tutela.

3 La reforma al sistema de seguridad social debe garantizar la especificidad, cobertura, y sostenibilidad de los servicios

Es necesario que los servicios sean creados y ejecutados de manera específica, individual y autónoma frente a otros programas que buscan atender necesidades de población pobre o vulnerable. Su cobertura debe ser suficiente para todas las víctimas que demanden la atención, acompasando el entendimiento de la categoría de víctima a los estándares internacionales reconocidos por Colombia, evitando exclusiones discriminatorias (por ejemplo, por el autor de la violación o por la fecha de la victimización).

Además, se debe contar con el presupuesto suficiente y oportunamente disponible que garantice la ejecución continuada de las acciones. Por tanto, es indispensable tener una base nacional que garantice estabilidad y sostenibilidad a mediano y largo plazos. Todas las estrategias

y programas deben asegurar el mantenimiento de la atención en el tiempo, evitando dejar procesos abiertos y sin seguimiento, o que no cuenten con la flexibilidad suficiente para responder a cambios coyunturales o políticos.

El sistema debe fijar metas puntuales a corto, mediano y largo plazos. Asimismo, debe adoptar e implementar indicadores de resultado para su evaluación y seguimiento, basados –tanto las metas como los indicadores– en el goce efectivo de los derechos, con el fin de permitir evaluaciones, ajustes y correcciones en caso de ser necesario. Por consiguiente, es fundamental disponer de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a quejas o solicitudes sobre los procedimientos de atención.

4 La reforma al sistema de seguridad social en salud debe tener en cuenta otras iniciativas paralelas de atención para asegurar una coordinación adecuada

Teniendo en cuenta que en el país existen diferentes iniciativas relacionadas con la atención a víctimas, es necesario que las estrategias, los programas y las instituciones se encuentren debidamente armonizadas entre sí y, en particular con el SGSSS.

Para el logro de este objetivo es indispensable el diseño y la implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación con las instituciones territoriales y nacionales responsables. Esto permite una adecuada planeación, correspondencia entre lo diseñado y lo aplicado, y la posibilidad de asignar funciones y responsabilidades complementarias.

5 La reforma al sistema debe realizarse de manera pública y transparente y una vez esté finalizada debe ejecutarse un proceso informativo para las víctimas

Todas las acciones que se lleven a cabo para reformar el SGSSS deben ser claras y transparentes, teniendo en cuenta por lo menos la opinión y las necesidades de las víctimas que recibirán los servicios. Es necesario, además de contar con los servicios pertinentes, generar campañas de divulgación pública y periódica por medios y lenguajes apropiados para que las víctimas se informen sobre los servicios a que tienen derecho y el cubrimiento que deben encontrar en las entidades prestadoras de salud.

Una vez se inicia la ejecución de los programas, el Estado debe disponer de mecanismos de divulgación periódica sobre la oferta de atención que abarquen todos los servicios ofrecidos, que no generen falsas expectativas en las víctimas y tengan en cuenta que la información debe llegar a ellas atendiendo a sus condiciones particulares, es decir, a través de medios idóneos (por ejemplo, deben tenerse en cuenta factores como nivel de educación y lenguaje).

6 La reforma al sistema de salud y toda otra iniciativa de atención psicosocial a víctimas debe contar con personal especializado y procedimientos adecuados de trabajo

Las intervenciones deben ser ejecutadas por personal especializado o capacitado que cuente con formación en salud y en atención a víctimas de la violencia. El personal encargado de las estrategias debe generar

confianza en las víctimas y contar con la capacidad de contener las tensiones o dificultades en los procesos de atención. Se deben implementar estrategias adecuadas que incorporen las necesidades de las víctimas y que se adapten a sus características culturales. De igual manera, los procedimientos deben ser sensibles a las clases de victimizaciones y a los impactos diferenciados que generan.

7 La reforma al sistema de salud y toda otra iniciativa de atención psicosocial debe tener en cuenta que en la práctica no es suficiente un enfoque clínico tradicional para atender a las víctimas

En materia de salud, las acciones emprendidas deben incorporar remedios específicos que consideren la situación y las particularidades de ser víctima del conflicto. Los contextos e impactos de las violaciones de derechos humanos obedecen a dinámicas particulares; por consiguiente, los enfoques clínicos tradicionales de atención no logran cubrir las necesidades de las víctimas.

Dado que en Colombia el SGSSS y los planes de cobertura de los diferentes regímenes (contributivo y subsidiado) fueron diseñados para la población, sin ninguna clase de enfoque específico, resultan insuficientes para cubrir las necesidades de las víctimas.

La atención que se brinde debe tener un fuerte componente psicosocial, es decir, afrontar los daños causados desde una perspectiva relacional en lo referente al sujeto y a su entorno afectivamente relevante. En consecuencia, debe responder a las diferentes clases de afectaciones (emocional, relacional y de derechos).

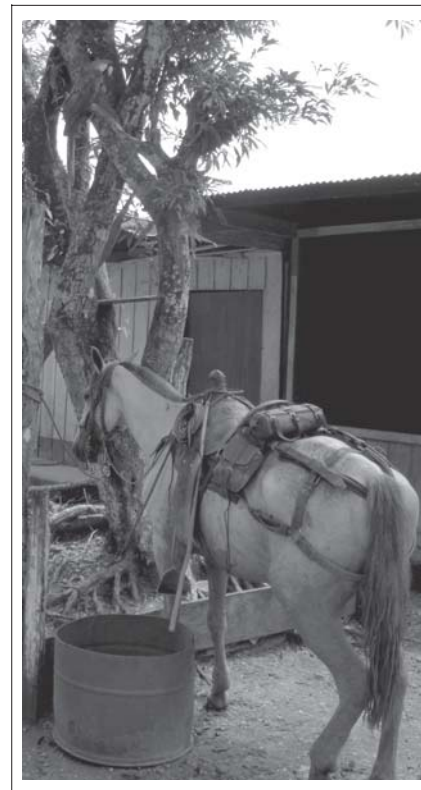
Todas las estrategias de atención deben tener como premisa evitar el daño adicional y prevenir la revictimización. Por consiguiente, no es posible realizar ninguna estrategia exitosa en contextos de inseguridad o falta de protección, sobre todo si se realizan de manera paralela con procesos judiciales o administrativos de exigencia de derechos.

8 Las víctimas deben tener ofertas de atención no condicionadas a la exigencia judicial o administrativa de derechos

La atención debe ofrecerse de manera independiente y su iniciación y mantenimiento no deben condicionarse a procesos judiciales y administrativos. Son necesarias alternativas a la orientación psicojurídica y el respeto a la voluntad en caso de no activar ninguna vía judicial. Del panorama expuesto se observa la necesidad de que, incluso en el marco de estrategias de orientación psicojurídica, se garantice atención especializada o permanente por medio de remisiones al SGSSS. Sin embargo, este sistema es insuficiente; en consecuencia, su reforma es urgente.

9 La atención psicosocial debe brindarse como parte de una política pública coherente y coordinada que conjugue medidas de política social, atención y reparación a víctimas

Es necesario acompañar la oferta de política social (SGSSS) y de atención humanitaria que existe en el país con una verdadera política de reparaciones que tienda a la rehabilitación y recuperación de la salud mental. El componente de reparación en una política pública debe implicar el reconocimiento de la responsabilidad estatal por las



violaciones de derechos humanos causadas y tratar las afectaciones teniendo en cuenta las circunstancias de victimización pasadas. Además, debe brindar herramientas para la recuperación de los proyectos de vida y las propias capacidades, habilidades y competencias personales y relacionales.

En la actualidad, no existe una política real de reparaciones que incorpore la rehabilitación de la salud mental; por consiguiente, el Estado incumple obligaciones hacia las víctimas y afecta sus derechos. La situación es mucho más grave porque el Estado tampoco tiene una política social adecuada en salud mental para la población, por lo que las víctimas sin capacidad económica se encuentran absolutamente desprotegidas.

10 **La implementación de la ley de víctimas no debe duplicar errores ni desaprovechar la oportunidad de modificar aspectos urgentes y sustanciales del sistema de seguridad social en salud**

La ley de víctimas debería, aprovechando que se trata de una reforma legal, atacar el núcleo problemático, introducir las reformas necesarias al sgsss y no limitarse a enunciar las remisiones que harán a este sistema las nuevas agencias y programas creados. De nada servirá la reproducción de esquemas de atención a víctimas que, se ha demostrado, son ineficientes y llevan en la mayoría de los casos, a procesos de revictimización. Si se pretenden duplicar esquemas de atención se debería, por lo menos, realizar un ejercicio consciente sobre las deficiencias evidenciadas en el pasado y tomar medidas de prevención y corrección para no repetirlas.

De igual modo, es valioso informarse sobre las iniciativas que emprenden las organizaciones de la sociedad civil para aprovechar las buenas prácticas nacionales que han desarrollado e introducirlas en los nuevos esquemas de atención³¹.

Si se plantea la creación de un nuevo sistema de atención y de un nuevo programa de atención psicosocial, todas las interrelaciones institucionales, responsabilidades y funciones deberían presentarse claramente y no de manera desordenada, confusa y abstracta, como se encuentran en el proyecto.

11 Es necesario considerar la experiencia acumulada de las organizaciones de la sociedad civil

En Colombia existen diversas organizaciones con una experiencia importante en acciones de acompañamiento psicosocial a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Desde el Estado se puede consultar esta experiencia adquirida para mejorar los procedimientos de atención.

Al diseñar e implementar modificaciones al SGSSS o nuevos programas de atención, así como en los procesos de evaluación y definición de correctivos, las buenas prácticas y la capacidad específica desarrollada por las organizaciones puede ser un aporte fundamental para la no repetición de errores y la maximización de recursos disponibles. Las alianzas estratégicas con organizaciones sociales pueden, bajo condiciones específicas, contribuir a la sostenibilidad de iniciativas oficiales³².

³¹ Para conocer información sobre programas oficiales y sobre la sociedad civil, (véase PNUD, 2008).

³² Solo para citar algunos ejemplos que ilustran la experiencia nacional: Corporación Apoyo a Víctimas de la Violencia Sociopolítica pro Recuperación Emocional (AVRE). Óscar Gómez Córdoba. Material pedagógico sobre reparación integral. Módulo, Aspectos Psicosociales de Reparación Integral, abril de 2006. / Acompañamiento psicosocial a mujeres en el contexto colombiano. Guía psicosocial para acompañar y apoyar a mujeres víctimas de violencia sexual en conflicto armado interno AVRE, Paquete de trabajo para acompañamiento psicosocial a mujeres en el contexto colombiano, mayo de 2010. / Recomendaciones para un trabajo con enfoque psicosocial en desaparición forzada y otras graves violaciones de los derechos humanos. Equitas. Abril de 2010. / Retos para el acompañamiento psicosocial de familiares de personas desaparecidas en el contexto de exhumaciones en Colombia, Ana María Gómez López, MA, y Carlos Martín Beristain, PhD. / Resistencias contra el olvido: Trabajo psicosocial en procesos de exhumaciones en América Latina. Pau Pérez-Sales y Susana Navarro García. Editorial Gedisa, Barcelona, 2007.

Referencias bibliográficas

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia). 2010. Intervención ciudadana ante la Corte Constitucional en el trámite de la sentencia T-045.

Corporación AVRE. 2010. Acompañamiento psicosocial y atención en salud mental a víctimas de violencia política. Intervención ciudadana ante la Corte Constitucional en el trámite de la sentencia T-045.

Inter-Agency Standing Committee (IASC). 2007. Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes. Ginebra.

Lira, Elizabeth. 2008. La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile. En: *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado* (editora Catalina Díaz). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá.

Lykes y Mersky. 2006. Reparations and Mental Health: Psychosocial Interventions Towards Healing, Human Agency, and Rethreading Social Realities. En: *Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff. Nueva York: Oxford University Press. (existe traducción no oficial del International Center for Transitional Justice (ICTJ)).

Martín-Baró, Ignacio. 1984. *Guerra y salud mental*. San Salvador: Estudios Centroamericanos.

Martín-Baró, Ignacio. 1990. *Psicología social de la guerra: trauma y terapia*. San Salvador: UCA Editores.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2000. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (E/C 12/2000/4). 11 de agosto.

Organización Mundial de la Salud (OMS). 2001. *Informe sobre la salud en el mundo. Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas*.

Organización Mundial de la Salud (OMS). 2006. *Conjunto de guías sobre servicios y políticas de salud mental. Políticas, planes y programas de salud mental*. Edimsa.

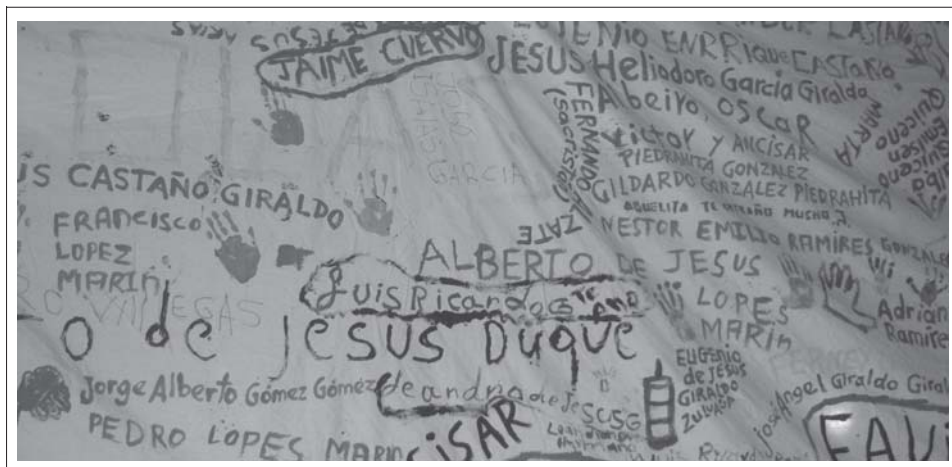
Procuraduría General de la Nación (PGN) y Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). 2009. *Valoración de los programas oficiales de atención psicosocial a las víctimas*. Edgardo José Maya Villazón, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Patricia Linares Prieto, Carlos Martín Beristáin, Arancha García del Soto y Lily Andrea Rueda Guzmán. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe final. Evaluación de capacidades de entidades y organizaciones públicas y no públicas nacionales y territoriales para

la valoración y diagnóstico médico y psicológico a familiares de víctimas en las sentencias de la CIDH, articulada mediante procesos psicosociales. Bertha Lucía Castaño Henao y Harvey Suárez Morales. Bogotá, PNUD. 7 de julio.

United Nations Development Programme UNDP. 2006. Human Development Report Office. National Human Development Report Series, *The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates*. Richard Jolly y Deepayan Basu Ray. Mayo.

Uprimny, Rodrigo; Saffon, María Paula. 2009. Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En: *Reparar en Colombia: los dilemas en contexto de conflicto, pobreza y exclusión* (editora Catalina Díaz, et ál. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).





Reconocer la discriminación de género: La igualdad como un requisito para el desarrollo de políticas de justicia transicional legítimas y eficaces

Amanda Lyons
Investigadora especializada de ICTJ

En el diseño y la aplicación de medidas de justicia transicional es necesario tomar decisiones políticas con respecto al “pasado” que será objeto de atención: cuáles crímenes y abusos serán judicialmente conocidos y sancionados, cuáles víctimas y perjuicios serán reconocidos y reparados, y qué hechos no deben repetirse. La naturaleza y el alcance de los esfuerzos para confrontar el “pasado” reflejan los intereses políticos sobre el futuro¹.

Los esfuerzos oficiales por buscar justicia para las víctimas responden a obligaciones éticas y jurídicas. Políticamente, estos esfuerzos también están ligados a objetivos más amplios sobre el futuro, como alcanzar la reconciliación y la paz nacionales, y promover una democracia más inclusiva, basada en el Estado de derecho. Las políticas de justicia transicional parten del supuesto de que confrontar el “pasado” de violencia es importante para avanzar hacia un mejor futuro.

Las determinaciones arbitrarias y parciales sobre el universo de las violaciones, víctimas y daños que serán reconocidos en los intentos

¹ “Entendida e implementada de manera adecuada, la justicia transicional mira tanto al pasado como al futuro” (Van Zyl, 2005: 209).

por “resolver los problemas derivados del pasado”², menoscaban el objetivo de lograr justicia para las víctimas y debilitan los posibles beneficios que las medidas de justicia transicional pueden traer a futuro. Por ejemplo, imaginemos que en un intento por confrontar el pasado violento del país se toma la decisión política de judicializar únicamente los crímenes cometidos en Bogotá, de reparar solamente las injusticias cometidas contra las personas que viven en estrato 5.

Esta decisión sería vista de inmediato como injusta e ineficaz con respecto a los derechos de la gran cantidad de víctimas que quedarían excluidas. Aún si estas políticas fueran diseñadas con el ideal de promover la dignidad y el reconocimiento de estas víctimas particulares, su limitado alcance conllevaría a exactamente lo contrario para las víctimas excluidas: confirmaría la indiferencia del Estado hacia las violaciones específicas cometidas contra ellas, y llevaría a consolidar su condición de desigualdad y marginación. Además, una política que mire al pasado de una manera tan parcial y caprichosa no podría ser defendida como un proyecto de alcance nacional por garantizar la no repetición de la violencia experimentada a lo largo y ancho del país.

El sesgo y la discriminación basados en género en las formulaciones y aplicaciones de las políticas públicas de justicia transicional en Colombia constituyen precisamente este tipo de determinación arbitraria y prejudicial. Además de ser contrario a las normas en materia de igualdad de género y no discriminación, este alcance limitado de las políticas pone en peligro su legitimidad y eficacia en relación con los objetivos fijados a futuro.

² De la definición de justicia transicional como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (ONU, 2004).

Un análisis crítico con enfoque de género de estas políticas revela la existencia de una jerarquía de crímenes y daños que son vistos como prioritarios frente a otros, lo que, en efecto, excluye una gran parte de la experiencia del país con respecto al conflicto armado. Como en muchos otros contextos, la violencia y los daños que están excluidos del ámbito de la justicia transicional en Colombia reflejan las desigualdades y la discriminación de género preexistentes en la sociedad: priorización de las experiencias que son vistas tradicionalmente como masculinas frente a aquellas consideradas femeninas. Pero, contrario a los ejemplos hipotéticos antes mencionados, las construcciones desiguales de género están tan profundamente arraigadas en los imaginarios individuales y colectivos de la sociedad que se asumen como naturales. Como resultado, incluso las más dramáticas marginaciones y exclusiones persisten en gran medida sin ser detectadas o cuestionadas.

Este escrito busca exponer cómo las inequidades estructurales y los sesgos de género profundamente arraigados en el proyecto de justicia transicional colombiano³, exacerbando las deficiencias generales del proyecto, documentadas y denunciadas por diversas organizaciones, llevando a la invisibilidad y exclusión de la violencia de género⁴ así como de los daños que describiré como “agravados por el género”⁵. Con el interés de maximizar el uso del espacio, este análisis se concentrará solo en algunos aspectos poco estudiados de la inequidad de género en las políticas públicas en Colombia, a fin de promover medidas más eficaces y contribuir al trabajo crucial que adelantan muchas organizaciones en la materia en Colombia.

³ En este escrito se usará el término “proyecto de justicia transicional” para referir el conjunto de todas las políticas públicas que promueve el gobierno nacional bajo el título de justicia transicional, esto incluye: la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005), el Decreto 1290 de 2008 de reparación administrativa, y las leyes 1424 de 2010 y 1448 de 2011. Sin dejar de lado los problemas que implican hablar de justicia transicional en Colombia y la descoordinación y vacíos que existen entre las diferentes políticas nacionales en la materia, el uso de este término busca resaltar la necesidad de evaluar los esfuerzos oficiales como un intento comprensivo y unificado, por resolver los problemas derivados del conflicto armado. Especialmente en términos de buscar y confrontar la discriminación latente de género, se debe siempre analizar el impacto de una iniciativa particular en el contexto de la totalidad de los esfuerzos oficiales en los que se encuentra contenida.

⁴ Violencia de género se refiere a todas las formas de violencia contra un individuo o grupo en razón de su sexo.

⁵ Concepto desarrollado por Margaret Urban Walker para referir situaciones en las que la biología o las construcciones sociales alrededor del género sirven como factores que “previsiblemente desempeñan un papel en causar pérdidas o vulnerabilidades adicionales frente a la violencia” (Urban Walker, 2009: 52).

En la primera parte de este texto se mira la importancia de contar con un análisis de género como herramienta fundamental para lograr políticas eficaces, y se abordan algunos conceptos básicos. En la segunda parte se exponen de manera breve algunas características de la dinámica de exclusión y de falta de perspectiva de género en el proyecto colombiano de justicia transicional. El análisis de este panorama se presenta a partir de dos temas: cómo las políticas públicas que pueden parecer neutras en términos de género corren el riesgo de contribuir a sesgos de género (tercera parte), y cómo las políticas públicas no están logrando reconocer a las víctimas que se acercan a los mecanismos de justicia transicional reclamando sus derechos por una violación cometida contra un ser querido (cuarta parte). En las conclusiones (quinta parte) se presentan seis recomendaciones para avanzar en esta materia.

1. Un análisis crítico del género como herramienta fundamental en el desarrollo de políticas públicas

La definición de sexo, en el sentido puramente biológico, se refiere a las diferencias físicas entre los hombres y las mujeres. Por otro lado,

El término género se refiere a la variedad de roles y relaciones construidas socialmente, a los rasgos de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, y poder e influencia relativos, que una sociedad atribuye a los dos sexos de una forma diferenciada (...) El género es relacional, no se refiere simplemente a mujeres u hombres, sino a la relación entre ellos⁶.

⁶ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). *Gender Terminology*, [Disponible en: http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/wid/pubs/Gender_Terminology_2.pdf].

Reconocer la discriminación de género

Esta relación crea una estructura de poder basada en divisiones binarias de lo masculino y lo femenino, generando preferencias y privilegios (sociales, económicos, políticos) hacia lo que concuerda con la identidad masculina dominante. En términos de políticas públicas, las experiencias y las realidades masculinas son generalmente asumidas como la norma universal, lo cual si no se cuestiona, conlleva a la invisibilidad de las múltiples experiencias que se producen por fuera de este paradigma dominante.

Esta estructura de poder de género se basa en la discriminación y exclusión –que a la vez reproduce–, perjudicando principalmente a las mujeres y a los grupos sociales que desafían las construcciones tradicionales y rígidas de identidad y expectativas de género, en especial a los individuos LGBT (lesbianas, gays, bisexuales o transgénero). Por tanto, una indagación crítica acerca de la forma cómo las políticas públicas pueden afectar de manera diferencial a algunas mujeres o grupos LGBT es clave para la aplicación de una perspectiva de género que promueva la igualdad, la legitimidad y la eficacia. Tanto en el ámbito nacional como internacional, activistas y organizaciones que promueven los derechos de estos grupos han obtenido varios logros: un mayor nivel de conciencia pública sobre la afectación diferencial por género en términos de violencia, daños y el acceso a la justicia; mayor reconocimiento formal de estos derechos en el marco normativo, y victorias concretas en la reivindicación de derechos individuales.

Como resultado, hay una demanda y presión sobre los encargados de definir las políticas públicas para incluir en estas lo que se denomina a menudo un “enfoque diferencial”. Sin embargo,

Mientras quienes diseñan las políticas están empezando a comprender que hombres y mujeres experimentan la violencia de formas distintas, la mayoría de políticas públicas que son diseñadas para remediar las consecuencias de la violencia y facilitar la transición democrática continúan siendo, en gran medida, ajenas al enfoque de género (Duggan y Abusharaf, 2006: 624).

En Colombia, la atención pública que sin duda ha ganado el tema de la igualdad de género, se traduce simplemente, muchas veces, en un reconocimiento formal a través de la inclusión de un lenguaje vacío que establece que tal política se implementará “con un enfoque diferencial”.

⁷ De la expresión en inglés “*add women and stir*”, en referencia a la idea ingenua que tener mujeres presentes resuelve los problemas de género (véase Charlesworth, 2002: 95).

⁸ Varias entrevistas realizadas a integrantes de ONG colombianas permitieron poner de relieve esta malinterpretación sobre lo que implica incluir una perspectiva de género en el trabajo con víctimas. La siguiente apreciación apareció repetidamente de una forma u otra: “¿si trabajamos con víctimas, y la mayoría de las víctimas que vienen son mujeres, para qué necesitamos un enfoque de género?”

⁹ Por ejemplo, “las mujeres a menudo tienden a enfocarse, y son incentivadas a hacerlo, en los daños que sufren otros con quienes están relacionadas y quienes dependen de ellas, llevándolas incluso a no denunciar o a buscar remedio para la violación o pérdida que ellas mismas han sufrido” (Walker, 2008: 56).

Para diseñar políticas públicas que garanticen de manera más efectiva los derechos de las víctimas y la no repetición de los hechos, se requiere la aplicación transversal de un análisis crítico de género que subvierta los arraigados sesgos en la materia. En este sentido es importante resaltar tres aclaraciones iniciales que orientan la conceptualización del género como una herramienta fundamental en el análisis de políticas públicas.

En primer lugar, una simple aproximación de “agrega mujeres a la mezcla”⁷ no responde adecuadamente a la demanda por una perspectiva de género en las políticas públicas⁸. Tanto las mujeres como los hombres son influenciados y modelados por las expectativas de género en la sociedad, y ambos sexos son susceptibles de reproducir e identificarse con construcciones y sesgos de género⁹. En Colombia, el

Reconocer la discriminación de género

registro de miles de mujeres como víctimas no se ha traducido en el reconocimiento y la inclusión en las políticas públicas de las experiencias y daños no visibles sufridos por ellas, pues las prioridades siguen supeditadas al género masculino.

En segundo lugar, para evitar la banalización del término mujer y la consolidación de estereotipos nocivos, cabe recordar que en las generalizaciones sobre el conflicto y la reconstrucción no se deben asumir como términos intercambiables “mujeres”, “víctimas” o “pacifistas”. En el presente escrito, el énfasis en género, derechos de las víctimas y la consideración específica sobre mujeres sobrevivientes-víctimas, responde estrictamente a los objetivos de esta colección de estudios.

Las mujeres en el conflicto colombiano pueden asumir una amplia gama de roles: combatientes; instigadoras o cómplices de la violencia; participantes activas en la resistencia pacífica, la resolución de conflictos y la reconstrucción; indiferentes; lideresas políticas; y víctimas de múltiples manifestaciones de violencia.

Además, las necesidades e intereses de las mujeres y los grupos de mujeres variarán mucho de acuerdo con otros factores –edad, clase, raza o etnicidad, nivel de educación, orientación sexual, estatus familiar, ubicación geográfica, etcétera– que pueden ser tanto o más determinantes que el género en la comprensión de la realidad particular de un individuo o grupo¹⁰. La tarea consiste en determinar qué papel juega el género en relación con un problema particular (en este caso, el de garantizar los derechos de las víctimas y la no repetición) así como en el diseño de una respuesta eficaz de política pública.

¹⁰ Para un análisis de cómo el género interactúa con otros factores en el contexto de la justicia transicional (véase Aolain y Rooney, 2007: 338).

¹¹ Por ejemplo, en términos de diseñar e implementar políticas públicas más eficaces se ha identificado como clave el ejercicio de examinar y desarmar nociones nocivas de masculinidad para promover la desmovilización y reintegración más completa de los excombatientes, y para ampliar la oferta de asistencia psicosocial a las víctimas hombres (Theidon, 2009). (“¿Qué podría significar ‘incorporar el enfoque de género’ en los procesos de (DDR) [desarme, desmovilización y reintegración] y de justicia transicional si se define género para incluir a los hombres y las masculinidades, y así hacer estas formas de identidad visibles y foco de investigación e intervención?”) (Rubio-Marín, 2009: 112) (“[E]l argumento aquí planteado es que en el diseño de medidas de rehabilitación para atender a las víctimas, también deben tenerse en cuenta los obstáculos que afectan a los hombres”).

¹² Por ejemplo, se ha reportado que un tercio de las solicitudes presentadas sobre hechos de violencia sexual tuvieron como víctima directa a un hombre. “Violencia sexual como arma de guerra también es sufrida por los hombres” (*El Tiempo*, 11 de diciembre de 2009), [disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6795467>].

Por último, el análisis con perspectiva de género no solo es necesario para garantizar que las políticas públicas beneficien efectivamente a las mujeres o a las minorías sexuales; también resulta útil para revelar cómo los estereotipos estructurales de género pueden ser un obstáculo para el desarrollo de una política pública que beneficie a los hombres a quienes se les atribuye la identidad masculina dominante (por lo general privilegiada)¹¹. Al igual que muchas mujeres son víctimas de hechos que se asignan a la concepción tradicional y masculina de violencia (homicidio, desaparición, tortura, etcétera), muchos hombres han sufrido violencia y perjuicios que son generalmente definidos como femeninos o asociados a las mujeres (violencia sexual, daños causados por la pérdida de un familiar, etcétera)¹². Al incluir estas experiencias marginales en las políticas públicas, se beneficiarán por igual hombres y mujeres.

Aunque es fundamental enfocar el análisis en cómo las mujeres o las minorías sexuales pueden ser diferencialmente vistas, la pregunta clave es ¿cómo las estructuras sociales de poder y las concepciones sociales construidas en torno al género pueden estar conllevando a la discriminación arbitraria, debilitando la eficacia de una iniciativa particular de política pública?

2. Los sesgos de género en el proyecto de justicia transicional en Colombia

Defensores de derechos humanos y académicos han revelado de manera categórica y efectiva los sesgos existentes en los marcos normativos nacionales e internacionales respecto a la clasificación de

la violencia cometida en el contexto del conflicto armado. Estos avances han estado orientados principalmente al reconocimiento de la violencia sexual como una de las más graves infracciones. El proyecto de justicia transicional en Colombia refleja esta evolución, con una referencia explícita a la violencia sexual en los textos que establecen y regulan tanto la ley de justicia y paz como el régimen administrativo de reparaciones establecido por el Decreto 1290 de 2008.

A pesar de estos avances normativos, la “jerarquía de violaciones” de larga data permanece intacta en el proyecto de justicia transicional en Colombia. Las determinaciones políticas en el país han dado prioridad a violaciones relacionadas con la realidad masculina dominante; las múltiples experiencias que se quedan por fuera de este alcance son por defecto caracterizadas como privadas y de poco interés para el Estado en términos de qué debería ser esclarecido, castigado, reparado, recordado y nunca repetido.

El siguiente apartado recopila algunas de las cifras oficialmente reportadas en relación con la implementación de la ley de justicia y paz y el Decreto 1290, ilustrando: (1) la invisibilidad y la imposibilidad de incluir en el registro oficial la violencia sexual y otras formas de violencia de género y (2) las disparidades entre hombres y mujeres en la clasificación de víctimas “directas” e “indirectas”¹³.

El gráfico 1 refleja los hechos o delitos que se han documentado en cinco de las etapas de los procesos de Justicia y Paz. Por ejemplo, de los más de 28.000 hechos que han sido confesados, solo 24 corresponden a violencia sexual. De estos, solo seis han llegado a la

¹³ La recolección y documentación de las cifras oficiales es, de hecho, parte del problema. Hay discrepancias drásticas entre las cifras reportadas por diferentes entes del Estado –no hay claridad ni siquiera sobre el número de postulados al proceso–. Específicamente en términos de violencia sexual, no se sabe bajo cuáles circunstancias un conjunto de hechos puede ser reportado bajo esta categoría, y tampoco cómo otras formas de violencia de género pueden o no estar reportadas. Además, el ejercicio de sistematizar la información con cifras desagregadas por sexo o por identidad de género es inconsistente y no se realiza para todas las categorías para las cuales esta información sería valiosa.

etapa de formulación de cargos y ninguno ha concluido la de legalización de cargos. Según las cifras oficiales, el proceso simplemente no está abordando la violencia sexual u otras formas de violencia de género.

En cada una de las etapas, la violencia sexual representa menos del 0,1% de los hechos o delitos que son reconocidos de cualquier forma en el proceso. Las cifras oficiales no reflejan, además, una medida que permita indicar cómo algunos de estos hechos pueden constituir otra forma de violencia de género, distinta a la sexual.

Del mismo modo, la violencia sexual no ha sido asumida como una violación dentro del programa administrativo de reparaciones. Solicitudes hechas por actos de violencia sexual representan menos del 0,5% de todas las peticiones. El gráfico 2 ilustra el análisis estimado de las más de 300.000 peticiones de indemnización, desagregadas por el acto violento.

En la práctica, la violencia sexual está fuera del alcance de las dos grandes iniciativas del proyecto oficial de justicia transicional en Colombia, y otros patrones de violencia de género son completamente invisibles en la historia que reflejan las cifras oficiales. Si la violencia de género hubiera sido excluida explícitamente del alcance del proyecto de justicia transicional en el país, los resultados no serían muy diferentes en términos de hacer justicia para las víctimas, enjuiciar a los responsables y crear un registro oficial.

Una segunda disparidad de género se puede ver en el contraste entre la representación proporcional de hombres y mujeres en las categorías

de “víctima indirecta” y “víctima directa”. La gran mayoría de las víctimas que se acercan a estos mecanismos de justicia transicional lo hacen por la violencia cometida en contra de otro. Por ejemplo, en el proceso de Justicia y Paz, en el 68% de los casos el denunciante y la víctima no son la misma persona; es decir, 2/3 de las víctimas registradas (aproximadamente 208.000 personas) en el marco de Justicia y Paz buscan participar en el proceso judicial por la violencia cometida contra un ser querido¹⁴.

Las mujeres están dramáticamente sobrerrepresentadas en esta categoría de “víctimas indirectas”. Del total de 305.497 denunciante registrados en el marco de la ley de justicia y paz, la mayoría –el 68%– son mujeres¹⁵. Sin embargo, solo en el 20% de los casos la víctima directa representada en las solicitudes hechas en Justicia y Paz es una mujer¹⁶ (gráfico 3).

La disparidad entre hombres y mujeres es aún más dramática en cuanto a las solicitudes presentadas para la indemnización individual. En diciembre de 2009, el Comité de Reparación Administrativa había aprobado 10.593 peticiones. Hubo un total de 26.375 beneficiarios registrados de estas indemnizaciones: 23.173 (87%) mujeres y 3.202 (13%) hombres. Sin embargo, en términos de las personas directamente afectadas por los actos violentos (10.593 en total): 766 (8%) eran mujeres y 9.827 (92%) eran hombres¹⁷ (gráfico 4).

En Colombia es evidente que el problema “no es la baja victimización directa de las mujeres, sino la alta invisibilidad de su ocurrencia” (Guzmán, 2009: 205). Los lineamientos creados por la política pública de justicia transicional se traducen en sesgos crónicos y estructurales

¹⁴ Matriz, Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, agosto de 2010.

¹⁵ De los que “han denunciado hechos para el conocimiento del proceso”: 204.273 son mujeres y 94.432 son hombres (Matriz, Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, agosto de 2010).

¹⁶ De las víctimas directas representadas en las denuncias: 62.153 son mujeres y 231.314 son hombres (Matriz, Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, agosto de 2010).

¹⁷ Procuraduría General de la Nación, Seguimiento al Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa, Bogotá: 2010:13 (“Se encuentran las solicitudes correspondientes a delitos contra la libertad y la integridad sexuales con solo 15 casos aprobados”).

de género, y perjudican en especial a los grupos tradicionalmente marginados. Además, constituyen una limitación y parcialidad arbitraria en el alcance y profundidad del proyecto de justicia transicional, amenazando su legitimidad.

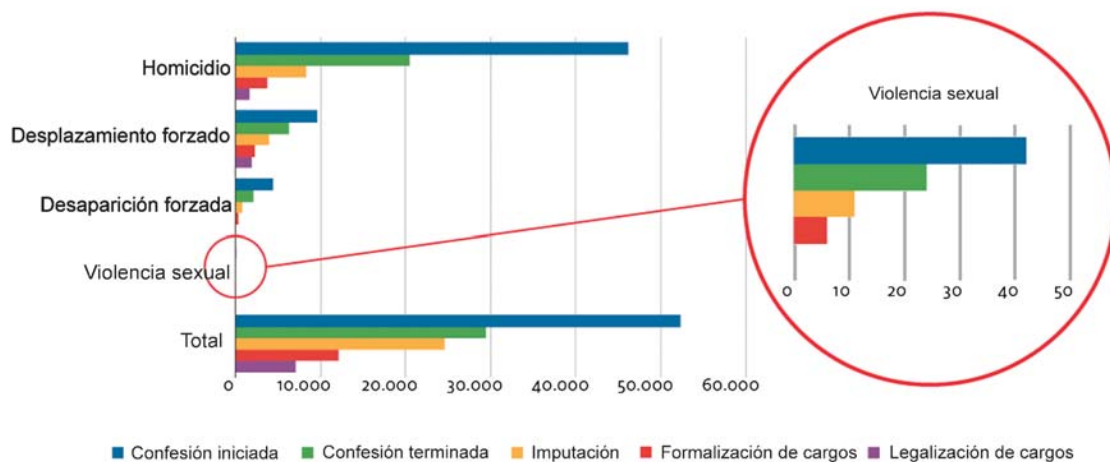
A continuación se explora este problema en dos frentes: cómo la política pública en Colombia está tendiendo a consolidar la impunidad e invisibilidad de la violencia sexual y otras formas de violencia de género (tercera parte), y cómo las políticas públicas no están reconociendo a las denominadas víctimas indirectas o familiares de las víctimas directas (cuarta parte).

3. Políticas públicas que contribuyen a la invisibilidad de la violencia de género: reparaciones y los obstáculos para un recurso judicial efectivo

En términos de legitimidad y eficacia, las políticas públicas de justicia transicional deben ser evaluadas y construidas a la luz de al menos cuatro realidades constatadas: (a) la prevalencia de una multiplicidad de formas de violencia de género en el contexto del conflicto armado colombiano; (b) la impunidad casi total para estas violaciones tanto en la jurisdicción “ordinaria” como en la “transicional”; (c) obstáculos específicos que enfrentan las víctimas de estas violaciones para ser beneficiarias de las políticas, y (d) obstáculos específicos y multiplicados por el género, los cuales marginan particularmente a las mujeres y a la población LGBT¹⁸.

¹⁸ Dada la importante y extensa labor realizada por los actores internacionales y nacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales en estos temas, el presente análisis –con el fin de aprovechar al máximo el espacio– no se concentrará en abordar las realidades de esta población.

Gráfico 1. Justicia y paz: hechos violentos conocidos por etapa



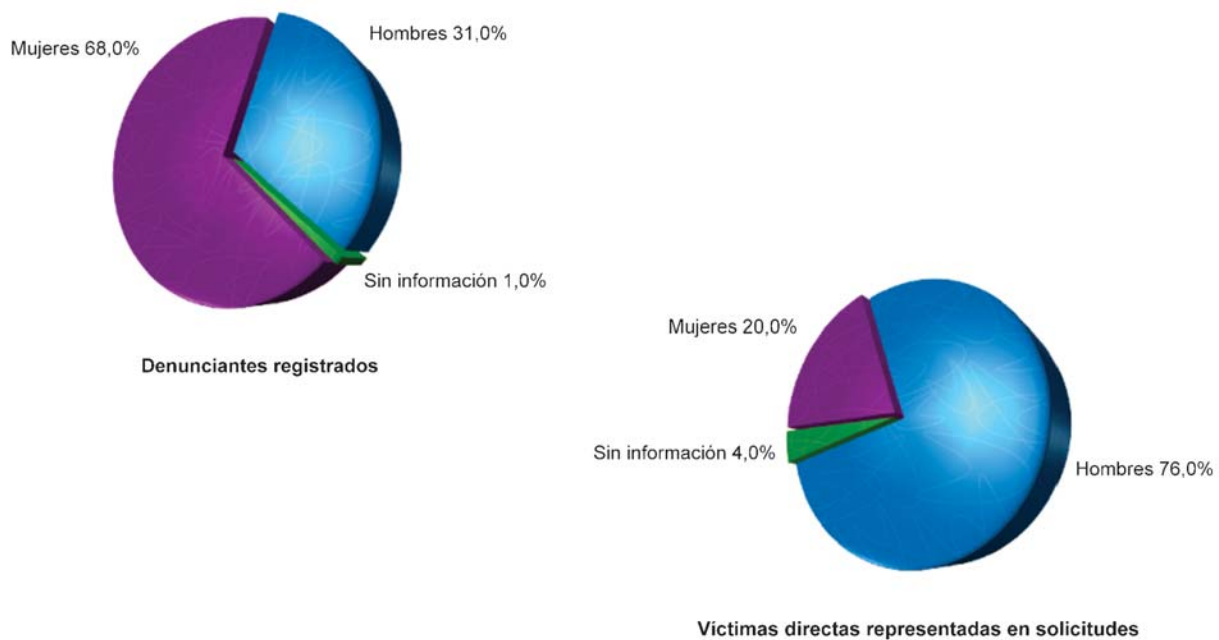
Fuente: Datos de la Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, 31 de diciembre de 2011.

Gráfico 2. Decreto 1290: porcentaje de solicitudes por acto violento



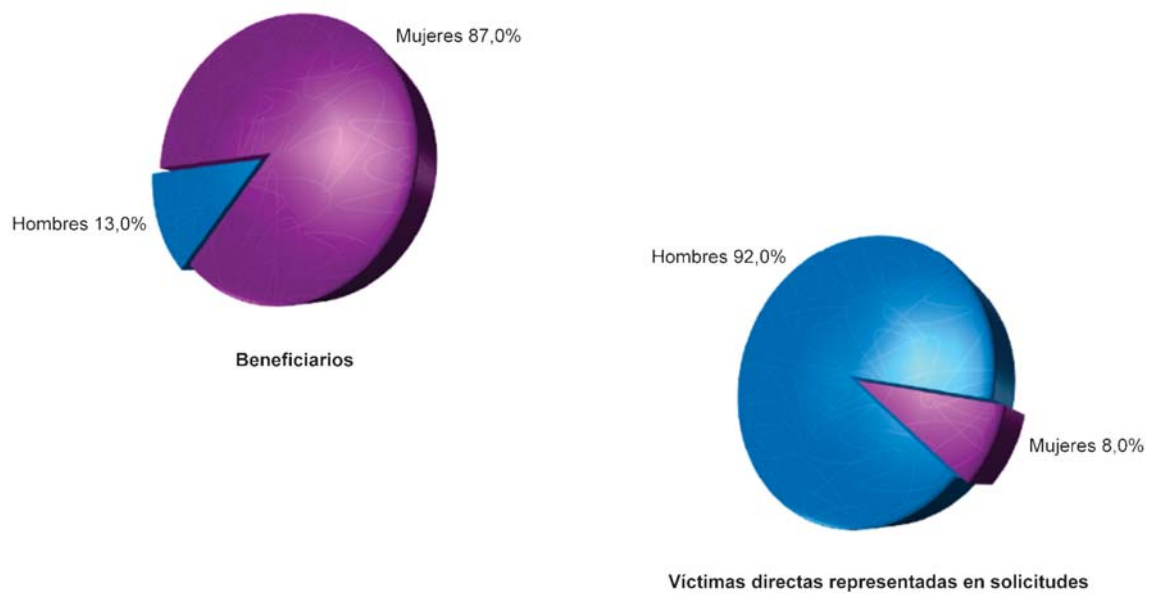
Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), Diego Molano, Presentación ley de víctimas, (4 de octubre de 2010) [Disponible en: <http://www.slideshare.net/accionsocial/presentacion-ley-de-victimas-diego-molano>].

Gráfico 3. Justicia y paz: denunciantes y víctimas directas por sexo



Fuente: Matriz, Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, agosto 2010.

Gráfico 4. Decreto 1290: beneficiarios y víctimas directas en solicitudes aprobadas por sexo



Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2010.

Se requieren con urgencia iniciativas concretas de políticas públicas orientadas a revertir y hacer frente a estos problemas ya ampliamente denunciados. Esta sección los asumirá como punto de partida para analizar cómo la política pública más amplia ignora y exacerba esta situación. El análisis busca llenar un vacío existente en las discusiones políticas al examinar cómo las determinaciones de política pública supuestamente neutrales frente al género pueden producir efectos en especial nocivos en las víctimas de la violencia basada en género y en víctimas de los grupos tradicionalmente marginados sobre la base de género.

La siguiente sección analiza brevemente solo uno de los muchos debates como ejemplo de la invisibilidad de consideración especial de género: las consecuencias que puede tener sobre la posibilidad de buscar un recurso judicial efectivo, el aceptar una reparación administrativa (ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011)¹⁹. El tema exige un análisis al fondo de los múltiples problemas que genera; el objetivo aquí será alertar sobre la necesidad de que tales debates incorporen consideraciones relacionadas al género, y que quienes buscan promover la visibilidad y el esclarecimiento judicial de la violencia de género se inserten en estos espacios.

Los programas de reparaciones no pueden considerarse en forma aislada del contexto sino, más bien, deben ser analizados dentro de un marco coherente para la justicia transicional (Duggan y Abusharaf, 2006: 623).

¹⁹ El tema mencionado es simplemente ilustrativo pues, sin duda, son muchos aspectos los que pueden generar consecuencias diferenciadas y negativas. Por ejemplo, las determinaciones sobre qué tipo de violencia se considerará como sociopolítica (contraria a la delincuencia común) tienen repercusiones claras sobre el nivel de esclarecimiento y reconocimiento de patrones de violencia de género en el marco de los mecanismos de justicia transicional en Colombia. Debates en esta materia incluyen la consideración o no de víctimas de las personas afectadas por la acción de las llamadas por el gobierno bandas criminales (Bacrim) o por violaciones que se encuadran en prácticas de “limpieza social” y “normas de convivencia”. De igual modo, la exclusión de todos los miembros de grupos ilegales del concepto de víctima (excepto quienes se desmovilizaron antes de alcanzar la mayoría de edad), excluye e invisibiliza los múltiples patrones de violencia de género usados al interior de los grupos ilegales tanto contra individuos que se acercaron al grupo voluntariamente como contra quienes fueron reclutados forzosamente pero no se desmovilizaron siendo menores de edad.

Las reparaciones deben ser un complemento –y no una sustitución– de los procesos judiciales y el esclarecimiento de los hechos. Las políticas de reparaciones en Colombia tienen como objetivo la reparación integral de las víctimas, y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) ha interpretado que la

Integralidad implica que la reparación no puede ni debe ser vista aisladamente del resto de componentes de la justicia transicional y que, por tanto, no es admisible considerarla como algo que se puede intercambiar por justicia o verdad (CNRR, sf.).

No obstante, en los debates en el Congreso de la República sobre la ley de víctimas - que prevé la creación de un programa de reparación administrativa- los representantes tanto del legislativo como del ejecutivo propusieron incluir algunas limitaciones a la reparación por vía judicial que tendrán consecuencias negativas en los derechos de las víctimas afectadas y en el proyecto más amplio de justicia transicional.

Primero, el Estado decidió incorporar en el texto de la ley un artículo en el que asegura que entregará más dinero en la reparación administrativa a las víctimas que firmen un “acuerdo de transacción”, renunciando a su derecho a buscar reparación por la vía judicial.

Segundo, en los procesos judiciales en que el Estado deba reparar subsidiariamente –por ejemplo, procesos en los que no se conoce el victimario o en los que éste no tenga cómo pagar la indemnización– el proyecto estipula que el máximo valor de la indemnización que aportaría el Estado será aquel que se utiliza para la reparación administrativa.

Reconocer la discriminación de género

Crear programas administrativos de reparación es una opción válida y sustentada en estándares internacionales. Frente a abusos masivos de los derechos humanos, un programa administrativo puede ser útil y necesario para compensar las dificultades inherentes de asegurar la reparación por la vía judicial. La validez de esta iniciativa depende de que la decisión de la víctima entre la vía judicial y la administrativa sea real y voluntaria. Las víctimas con más recursos económicos, mejor acceso a la representación legal y al sistema judicial, y más garantías de seguridad tendrán más opciones para resistir la oferta de la reparación administrativa en favor de la judicial y de asumir los gastos y riesgos de un proceso judicial.



Aunque estas discusiones son aparentemente neutrales en materia de género e interesarían en general a todas las víctimas, la realidad sobre la impunidad y la invisibilidad descrita anteriormente implica que la aprobación de esta ley de reparación administrativa tendrá un efecto desproporcional y especialmente grave en relación con la violencia sexual. Estas víctimas deben afrontar una serie de riesgos, costos y obstáculos adicionales para participar en los procesos penales: procedimientos y operadores judiciales poco sensibles a sus temas; el trauma de revivir victimizaciones; estigmatización y vergüenza; riesgos de seguridad, entre otros. Por otra parte, es muy baja la posibilidad de que logren obtener los posibles beneficios debido a la negación que se ha impuesto en este tema.

Las reparaciones administrativas ofrecen una alternativa a las dificultades y riesgos que representa en muchos casos la vía judicial, generando un beneficio real y legítimo para algunas víctimas. Sin embargo, también afectan de manera previsible el sistema de justicia pues casos que podrían ser candidatos fuertes para la reparación judicial, y que podrían contribuir a fortalecer el registro judicial, quedarán por fuera de este registro.

En términos de impacto diferencial en las mujeres –sobrerrepresentadas entre las víctimas de violencia sexual, pero también entre la población en situación de pobreza y entre aquellos con mayores cargas de responsabilidad familiar– las exigencias que les imponen las urgentes necesidades básicas por satisfacer pueden conducir de una manera desproporcional a la renuncia a un recurso judicial en favor de la relativa facilidad del procedimiento administrativo.

Para estas víctimas, el análisis costo-beneficio que implica la decisión de tratar de reivindicar sus derechos a través del proceso judicial tiende a desalentar su participación. Teniendo en cuenta los obstáculos excepcionales del proceso judicial para las víctimas de la violencia de género, y para ciertos grupos de mujeres en particular, limitar impropiamente el acceso a este incentivo (es decir, la posibilidad de que la víctima tiene por orden judicial de satisfacer sus derechos a una reparación efectiva) a través de la promoción de la vía administrativa, tendría efectos en particular negativos en términos de género.

En las siguientes consideraciones se expondrá cómo la limitación inapropiada de los incentivos para acudir a la vía judicial, socavaría la legitimidad y la eficacia de las propias políticas públicas de reparación integral, que deberían buscar restaurar la dignidad de las víctimas a través de su reconocimiento como ciudadanos iguales en derecho²⁰.

- **Verdad**

Los procesos de reparación administrativa no aportan a la verdad de la misma manera en la que lo hacen los procesos judiciales. A falta de iniciativas complementarias de justicia, “la compensación administrativa se asocia fácilmente con estrategias para buscar el silencio” (Malamud-Goti y Grosman, 2008: 552).

Esclarecer y revelar la verdad es fundamental en cualquier iniciativa de reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esto incluye no solo el derecho a conocer las circunstancias y responsabilidades que rodearon la violación individual, sino también, y sobre todo, el derecho a que se esclarezca la verdad sobre la

²⁰ Este marco para evaluar el impacto de cerrar la vía judicial a través del programa administrativo es adaptado del análisis realizado por Jaime E. Malamud-Goti y Lucas Sebastián Grosman (2008).

naturaleza sistemática y estructural de un patrón particular de violencia. El reconocimiento oficial de la responsabilidad estatal, y de la naturaleza sistemática y estructural de la violencia, es un componente clave para comprender en qué consistirán las garantías de no repetición.

Confrontar y subvertir los patrones de discriminación de género es una medida a la vez preventiva y reparadora. Si la verdad que emana de las políticas de reparación sirve para consolidar y arraigar los sesgos de género y si no llega a los tribunales ni siquiera una pequeña fracción representativa de los casos de violencia de género, la reparación no podrá ser considerada como un avance legítimo en la promoción de la dignidad, el reconocimiento y la igualdad de ciudadanía de las víctimas, y tampoco como garantía de la no repetición de la violencia. Las ideas esbozadas en el proyecto de ley de víctimas para abordar los temas de memoria y verdad no solucionan estos problemas.

²¹ Después de participar por décadas en la comisión de crímenes violentos relacionados con la mafia en los Estados Unidos, Al Capone por fin fue capturado, enjuiciado y encarcelado pero por cargos relacionados con evasión de impuestos. La extradición de altos comandantes paramilitares a los Estados Unidos para ser enjuiciados y probablemente condenados a penas severas, por cargos relacionados con narcotráfico y no por delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y la indignación expresada por varias organizaciones de víctimas, muestra el importante vínculo que hay entre el objeto de los procesos penales y la dignificación y satisfacción de las víctimas.

- **Sanción penal**

“Sancionar y castigar al perpetrador es una forma importante –quizás la más importante– de restaurar la dignidad de las víctimas” (Malamud-Goti y Grosman, 2008: 553). Sin embargo, una “teoría estilo Al Capone”²¹ hacia la sanción penal no es suficiente en este sentido. No basta con que los responsables sean sancionados y condenados por el Estado; con el fin de que sea “coherente” con otras medidas destinadas a hacer justicia para las víctimas, importa también el *para qué* se impone el castigo y *cuáles* son las acciones que se están oficialmente repudiando.

En el régimen administrativo de reparaciones en Colombia no se establece ningún tipo de admisión o aclaración de responsabilidad. Por tanto, las políticas que buscan limitar los incentivos para que las víctimas acudan al sistema judicial en busca de una reparación están incentivando el acceso a una ruta que implica que no habrá discusión o sanción de los responsables por crímenes de género. Frente a la prevalencia de este tipo de violencia, el mensaje que se transmite entonces es que la violencia de género no merece esclarecimiento y sanción: una aceptación tácita para que se continúe ejerciendo y para que permanezca en la impunidad.

• Dignidad de las víctimas

Las propuestas que parecen tener la intención de limitar la participación en los procesos judiciales son una afrenta a la dignidad de las víctimas y deslegitiman el régimen administrativo. Limitar inapropiadamente los incentivos o la posibilidad real de acudir a la vía judicial como recurso para una reparación efectiva sugiere que la voluntad política detrás de la transacción busca en realidad lograr un cambio entre “perdón para perpetradores, dinero para las víctimas”²²; o sea, que la compensación económica que se ofrece no es en reconocimiento de la injusticia que la víctima sufrió, sino un intento por comprar su silencio (Hamber, 2008: 577). Asegurar la oportunidad real de que las víctimas busquen la reivindicación de sus derechos ante los tribunales hará menos probable que estas se vean como “objetos que se comercializan como parte de una negociación política” (Malamud-Goti y Grosman, 2008: 556).

²² De Greiff (2004). En alguna medida es lo que sucedió en el caso argentino: “[L]as indemnizaciones administrativas promovidas por el entonces presidente Carlos Menem dieron la impresión, por lo menos a algunos, de que su propósito era ‘comprar’ el silencio de un grupo activo políticamente, y que sirvieron como un tipo de contrapeso a los recientes indultos presidenciales otorgados a perpetradores de violaciones de los derechos humanos” (Malamud-Goti y Grosman, 2008: 556).

Como ya se anunció este tema –desincentivar la vía judicial– es altamente problemático y merece un debate y análisis amplio. Hasta ahora se ha demostrado la necesidad de que en este tipo de controversia, ilustrativa de otros que parecen ser neutras en términos de género, se resalte e indague sobre los perjuicios diferenciales relativos a la violencia de género. A continuación se presenta el segundo tema de este análisis destinado a destacar cómo los sesgos basados en género están amenazando la legitimidad de iniciativas de política pública y debilitando su eficacia frente a los objetivos fijados.

4. El reconocimiento debido de los familiares como sujetos de reparación administrativa

Además de ser una tarea urgente en términos de los debates actuales, un análisis crítico del esquema de reparaciones en Colombia es clave para la discusión sobre género y sobre las políticas públicas para las víctimas y las garantías de la no repetición.

Desde la perspectiva de las víctimas, los programas de reparaciones administrativas pueden cumplir un papel muy importante en la transición del conflicto (...) Para algunas víctimas, las reparaciones son la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar los daños que han sufrido (De Greiff, 2004: 2).

Reconocer la discriminación de género

Como un componente fundamental de un esfuerzo integral de justicia transicional, los programas de reparación cumplen un papel importante en determinar y reflejar el mensaje transmitido a las víctimas y a la sociedad.

Los programas de reparaciones, entendidos en su totalidad, encarnan un sistema de símbolos formados alrededor de cómo son conceptualizados y priorizados el pasado violento, los consecuentes trastornos que generó en la vida de la gente y las necesidades para la reconstrucción (Rubio-Marín, 2009: 114).

La reparación de la violencia sexual contra las mujeres en el contexto colombiano ha adquirido, de manera reciente, más atención²³. Como contribución a esta aproximación de género, el análisis que se presenta a continuación indaga sobre un tema que hasta hoy no ha recibido la atención suficiente en las políticas públicas de reparación.

Sin desacreditar la necesidad urgente de reconocer y reparar a las víctimas directas de la violencia sexual y otras violencias directas de género, también resulta importante reconocer los graves daños sufridos por aquellas que experimentan además la violencia cometida contra un ser querido²⁴. Estas categorías de daños son experimentadas desproporcional y diferencialmente por las mujeres. El hecho de no reconocer estos perjuicios constituye una determinación parcial y arbitraria en los alcances del proyecto de justicia transicional, lo que menoscaba su viabilidad y el cumplimiento de sus objetivos.

²³ Véase, por ejemplo, Corporación Sisma Mujer (2010); Barraza y Guzmán (2008); y DeJusticia 2010.

²⁴ Existe la preocupación que la “atención ganada recientemente sobre la violencia sexual contra las mujeres pueda ser al costo de una visión más amplia y matizada de las pérdidas, daños y sufrimiento experimentados por las mujeres” (Walker, 2009).

4.1 “A mí me mataron a mi hijo”: víctimas de la violencia contra un ser querido

La forma en que se expresa la victimización que causa la violencia contra un familiar es ilustrativa del daño directo que esta afectación genera: “a mí me mataron mi hijo”. Las violaciones graves y sistemáticas no solo perjudican o acaban con la vida del individuo objeto directo de la violencia; crean además “comunidades de daño”²⁵ como resultado de la interdependencia humana. Los afectados por una violación contra alguien con quien tienen un vínculo afectivo o económico tienden a sufrir múltiples daños como consecuencia directa y previsible de la violación inicial:

- Sufrimiento emocional, que con frecuencia se somatiza en forma física.
- Problemas económicos, cuando había dependencia financiera de la víctima directa.
- Cambios abruptos y drásticos en las responsabilidades familiares que pueden interferir con aspiraciones educativas y laborales.
- Riesgos y costos financieros y emocionales relacionados con la búsqueda de verdad, justicia y reparación en nombre del fallecido, desaparecido o discapacitado.
- Estigmatización basada en el vínculo con la víctima directa.

²⁵ Concepto desarrollado por Fionnuala Ní Aoláin para referir que “más allá de violaciones a derechos individuales (...) hay comunidades de daño que incluyen a todas aquellas personas con vínculos afectivos o una relación de codependencia con el que era el objeto de la violación inicial” “Exploring a Feminist Theory of Harm in the Context of Conflicted and Post-Conflict Societies”, MN Legal Studies Research Paper (09-45) (2009); “Sex-based Violence During the Holocaust: A Reevaluation of Harms and Rights in International Law”, *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 12 (2000).

- Como consecuencia de todo lo anterior una mayor vulnerabilidad a sufrir violencia directa²⁶.

El número masivo de individuos que acude a los mecanismos de justicia transicional en Colombia en su condición de familiares de víctimas directas pone de relieve la importancia de que la política pública responda adecuadamente a esta categoría de víctima. La representación desproporcional de las mujeres en este sector de víctimas prende las alertas sobre la importancia particular de incorporar un análisis crítico de género para garantizar de manera adecuada los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. La “persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y marginalización que de por sí experimentan las mujeres colombianas en sus vidas diarias” (Corte Constitucional, auto 092, núm III: 26) conlleva a riesgos específicos y a cargas adicionales como consecuencia directa tanto de la violencia como de los intentos de buscar justicia ante el Estado (Guzmán, 2009: 201).

En materia de construcciones sociales de género, las mujeres pueden haber sido educadas para definirse a sí mismas y a sus proyectos de vida en términos de sus relaciones –con la pareja, los padres, hermanos, hijos, sobrinos, nietos– así, su bienestar se ve afectado de una forma diferencial y más severa en el caso de la pérdida o daño de una relación específica o de la afectación de la familia en términos generales²⁷. Las construcciones sociales de género pueden llevar a que las mujeres tiendan a asumir, y los demás esperan que asuman, cargas adicionales de cuidado que surgen como consecuencia de la violación inicial con los niños, enfermos, discapacitados, o ancianos.

²⁶ Para más información sobre los tipos de daños que tienden a sufrir los familiares de víctimas directas (Rubio-Marín, Sandoval y Díaz, 2009).

²⁷ “Debido a que en muchas sociedades se concibe la maternidad como el proyecto de vida más fundamental para una mujer tanto que no encuentra paralelo con la experiencia de la paternidad, la pérdida de un hijo puede, de hecho, implicar unas formas de perjuicio adicionales y específicas basadas en género, incluso el daño al proyecto de vida” (Rubio-Marín, 2009: 98). Esto, sin despreciar lo que sufren también los hombres por estos tipos de pérdida a través de las relaciones afectivas y de interdependencia económica.

En contextos en los cuales las mujeres tienen poco control de los recursos económicos de la familia, el cambio abrupto de pasar a ser cabeza de hogar o ser la exclusiva responsable del sustento y manejo de las finanzas, puede ser más drástico y agobiante para una mujer que para un hombre. En algunos casos, los perjuicios sufridos así como las cargas asumidas, la conexión con la víctima directa o los intentos de buscar justicia, harán a las mujeres más vulnerables y más expuestas a sufrir violencia directa²⁸.

Un elemento adicional de la influencia que tienen las expectativas socialmente construidas de género es el hecho que, tanto en Colombia como en otros contextos, la gran mayoría de las mujeres que se acercan a los procesos de justicia transicional no presentan reivindicaciones en su propio nombre sino en nombre de sus seres queridos.

[L]as propias mujeres –que son muy activas en las demandas de casos o tienen una gran presencia en movimientos para la justicia y la reparación– se hallan en estructuras que no las alientan a pensar en los modos en los que han sido victimizadas como mujeres²⁹.

²⁸ “Reacciones en cadena de pérdida, incapacidad social, desplazamiento, pobreza y victimización sexual deben ser vistas como ejes centrales en los esfuerzos por confrontar la violencia, perjuicios y pérdidas desde la perspectiva de reparaciones y reconstrucción social” (Walker, 2009: 54-55).

²⁹ Beristáin (2008: 633). “Los programas de reparaciones deben buscar justicia de género aun cuando las propias mujeres no lo vean como prioridad” (Walker, 2009: 144).

Por tanto, se vuelve fundamental que el diseño y la implementación de políticas públicas destinadas a las víctimas presten atención especial a concebir

Estrategias que permitan realzar el reconocimiento simbólico de todas sus formas de sufrimiento y destacar la dimensión individual de tal sufrimiento y capacidad de resistencia (Rubio-Marín, 2009: 115).

4.2 Reparación de familiares en Colombia: Decreto 1290 y ley de víctimas

La ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) prevé el establecimiento de un programa administrativo de reparaciones. El diseño e implementación de este programa estará sujeto a regulación del Ejecutivo y todo indica que existe la intención de replicar, en gran parte, el esquema creado bajo el Decreto 1290 de 2008, que prevé el pago de indemnizaciones para las víctimas de grupos ilegales, que ha sido muy criticado y para el cual ya venció el plazo de presentación de solicitudes.

a. Dos retrocesos en el concepto de víctima

El concepto de víctima desarrollado durante la mayoría de los debates sobre proyectos de la ley representaba dos retrocesos en términos del reconocimiento de los familiares que han sufrido daños concretos como resultado de la violencia ejercida contra un ser querido: (1) el proyecto ignoraba la interpretación dada por la Corte Constitucional con respecto al alcance del derecho de los familiares a ser reparados, y (2) restringía el concepto de víctima directa de tal forma que se excluye la caracterización de víctima por daño sufrido.

Entre el último proyecto de ley presentado y la versión que fue aprobado el segundo vicio fue corregido. Sin embargo, vale la pena estudiar estas deficiencias presentes desde los proyectos de ley porque es pertinente la discusión de la necesidad de concebir la definición de víctima de una manera que permita el reconocimiento y la reparación de víctimas que sufren por violencia cometida contra un familiar.

- ***Interpretación obligatoria de la Corte Constitucional***

Después de la definición principal de víctima, la ley de víctimas reproduce de manera casi textual el inciso de la ley de justicia y paz, que contiene las condiciones para reconocer a los familiares como víctimas (artículo 5). El artículo 3 de la ley de víctimas contiene la siguiente definición de víctima indirecta:

[T]ambién se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida³⁰.

En 2006, la Corte Constitucional revisó exactamente este inciso en la ley de justicia y paz y lo declaró “inconstitucional por limitar de manera excesiva el concepto de víctima” en dos sentidos: por excluir, independientemente del daño sufrido a (1) los familiares que no tengan vínculos de primer grado de consanguinidad y (2) a todos los familiares en los casos en que la víctima directa no haya muerto o desaparecido (Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, párrafo 6.2.4.2.11). El tribunal constitucional hizo referencia explícita a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³¹ y a su propia jurisprudencia³², y concluyó:

Los familiares de las personas que han sufrido violaciones directas a sus derechos humanos tienen derecho a presentarse ante las autoridades para que, demostrado el daño real, concreto y específico sufrido con ocasión de las actividades delictivas, se

³⁰ El reconocimiento explícito de parejas del mismo sexo fue incluido tarde en los debates del proyecto de ley de víctimas y es la única diferencia del texto al de la ley de justicia y paz, reflejando la declaración de la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad de excluir parejas del mismo sexo.

³¹ Para un estudio comprensivo, véase Rubio-Marín, Sandoval y Díaz, 2009.

³² La cual establece que “debe tenerse como víctima o perjudicado de un delito penal a la persona que ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de este y el delito que lo ocasionó” (Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, párrafo 6.2.4.2.11).

les permita solicitar la garantía de los derechos que les han sido vulnerados (Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, párrafo 6.2.4.2.14).

La Corte condicionó la constitucionalidad del artículo a una interpretación de carácter obligatorio: enfatizó la importancia de la palabra “también” en el inciso sobre familiares (Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, párrafo 6.2.4.2.6), lo que permitió que la Corte determinara que el inciso que hace referencia a los familiares en primer grado y en los casos de muerte o desaparición de la víctima directa es una mera presunción para eliminar la carga de prueba en favor de estos, y no una exclusión de los demás familiares o daños.

Así, el razonamiento de la Corte asegura que en los casos en los cuales el familiar puede mostrar un daño concreto, este sería reconocido como víctima por el primer inciso, el cual establece que

Se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales.

Por tanto, la definición en la ley de justicia y paz, que toma en consideración los daños reales en el concepto de víctima –al contrario de una definición más restringida que se basa exclusivamente en

el menoscabo de algún derecho fundamental– se vuelve imprescindible para la Corte, pues deja abierta la posibilidad que sean incluidas todas las personas que hayan sufrido un daño real, concreto y específico como consecuencia directa de la violencia, y así permite una interpretación de acuerdo con la Constitución.

La ley de víctimas reproduce la misma definición que se encuentra en la ley de justicia y paz, pero no hay ninguna indicación de que el inciso que incluye como víctimas a los familiares de primer grado de consanguinidad con las víctimas directas que hayan muerto o desaparecido sea una mera presunción³³. Así existe el riesgo que este inciso no será interpretado de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte y, al contrario, será aplicado de una forma que excluye a las víctimas indirectas que no cumplen con los requisitos de la presunción.

- ***Restricción del concepto de víctima***

En el proyecto de ley se sumaba a esta primera deficiencia el hecho de que, como muestra la tabla 1, en la definición principal de víctima en el proyecto de ley se había quitado la inclusión de daños y restringido el concepto exclusivamente a las personas que pueden mostrar un “menoscabo de sus derechos fundamentales”.

³³ Vale resaltar que al contrario, en el momento de reproducir la definición de víctima de la ley de justicia y paz, el Decreto 1290 sí incluyó una referencia directa al fallo e interpretación obligatoria impuesta por la Corte Constitucional.

Un concepto de víctima o beneficiario que es excesivamente restringido en su enfoque en violaciones aisladas a los derechos civiles y políticos deja por fuera del escenario algunos de los daños

más graves que resultan de estas violaciones, y lo hace en gran medida en detrimento de las mujeres (Rubio-Marín, 2009: 96-97).

Esta deficiencia en el concepto inicial de víctima reconocida por la ley hubiera aumentado el riesgo que esta no lograría alcanzar a muchas víctimas que han sufrido daños concretos como consecuencia directa de las violaciones de los derechos humanos de sus familiares. Los familiares de víctimas directas constituyen la gran mayoría de las víctimas que se acercan a los mecanismos de justicia transicional, y son en su gran mayoría mujeres.

A pesar del cambio de la definición principal de víctima, la deficiencia que sobrevivió hasta el texto definitivo de la ley – denominada como el gran esfuerzo del Estado colombiano para reconocer y dignificar a las víctimas– coge el riesgo de transmitir el mensaje general a los familiares que su sufrimiento, experiencia y lucha no son relevantes para el proyecto de justicia transicional colombiano.

b. Deficiencias en el esquema administrativo bajo el Decreto 1290

Además de otros múltiples problemas que presenta el Decreto 1290³⁴, un análisis con perspectiva de género revela dos deficiencias en el diseño e implementación que no deben ser reproducidas en el futuro esquema de indemnizaciones administrativas que será implementado a través de la ley de víctimas: (1) la incorporación de una lógica de sucesión o herencia, y (2) las medidas de distribución diseñadas por conveniencia.

³⁴ Lozano, Acosta, Carlos. 2011. La práctica institucional del Programa de Reparaciones Administrativas para víctimas en Colombia publicado en este texto.

Tabla 1. Concepto de víctima

| | | | | |
|------------------------------|--|---|---|--|
| Principios básicos de la ONU | Las personas (la persona) que “individual o colectivamente [haya o] hayan sufrido” | Daños (...) incluidos: - Lesiones físicas o mentales. - Sufrimiento emocional. - Pérdidas económicas. | O menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales. | “Como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del DIH”. |
| Ley de justicia y paz | | Daños directos tales como: - Lesiones transitorias o permanentes (...). - Sufrimiento emocional. - Pérdida financiera. | O menoscabo de sus derechos fundamentales. | “Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley”. |
| Proyecto ley de víctimas | | | Menoscabo de sus derechos fundamentales. | “Siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos”. |
| Ley de víctimas aprobada | | Un daño | | “Por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. |

Fuente: ONU, Asamblea General. 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 (GA Res. 60/147), 16 de diciembre de 2005.

- ***La lógica de herencia menoscaba el reconocimiento de daños individuales***

“Entregar indemnizaciones económicas a familiares en su condición de asignatarios o herederos de sus seres queridos ejecutados o desaparecidos puede fomentar angustia, rabia y culpa entre familiares con derecho a compensación” (Rubio-Marín, 2009:³⁵). Igual que no hay compensación monetaria adecuada para muchos daños físicos, “no existe ninguna medición de mercado para fijar el valor de vivir una vida normal, sin pesadillas o sin la culpa del sobreviviente” (Minow, 1998: 104). Por esto, las indemnizaciones económicas:

Deben ser interpretadas como aportes a la calidad de vida de los sobrevivientes. Pensar en reparaciones en términos de reconocimiento y de promoción de confianza cívica y solidaridad social invita a la adopción de esta perspectiva hacia el futuro (Duggan y Abusharaf, 2006: 466).

El tratamiento de familiares bajo el Decreto 1290 sigue el:

Todavía dominante –aun tácito– paradigma de herencia, ya que la fuente del derecho para recibir el beneficio (reparaciones) no es el daño o el sufrimiento individual experimentado por el familiar como el resultado de la violación de un derecho (no obstante las definiciones de víctima) sino la muerte del beneficiario primario³⁶.

³⁵ Rubio-Marín, Sandoval y Díaz (2009: 270-71). Los casos de Sudáfrica, Perú y Guatemala han sido criticados porque solamente se reconoció a las víctimas secundarias como beneficiarias en substitución de las primarias (Rubio-Marín, 2009: 93).

³⁶ El Decreto 1290 se basa en el concepto de víctima de la ley de justicia y paz pero incluye una referencia explícita a la interpretación obligatoria de la Corte Constitucional. Sin embargo, “[N]o toda víctima (...) es considerada beneficiaria del programa de reparación individual por vía administrativa (...) Solo cuando a la víctima directa se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida, personas distintas a ella pueden acceder a los beneficios” (Procuraduría General de la Nación, 2010: 20-21).

Esto se evidencia por, en primer lugar, el reconocimiento de familiares como beneficiarios solamente en la ausencia de la víctima directa. Esta manifestación de la lógica de sucesión ya se replicó explícitamente en el texto de la ley de víctimas en el inciso que afirma que en los casos de muerte o desaparición son víctimas los familiares de primer grado de una forma que permite la interpretación de que sea la única forma de considerar un familiar como víctima. El paradigma de herencia es aún más fuerte con la última precisión del párrafo sobre familiares: “A falta de estas (familiares de primer grado), lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente”.

Las otras dos manifestaciones del paradigma de herencia en el Decreto 1290 son la existencia de un límite monetario cuando una persona ha sufrido más de una violación, mientras una persona que puede solicitar indemnización por violaciones cometidas contra más de una persona puede recibir el límite por cada víctima directa³⁷; y el sistema de división del pago en los casos en que más de una persona solicita la indemnización basado en la muerte o desaparición del mismo individuo, lo que refleja exactamente el sistema de herencia en el derecho colombiano (Decreto 1290, párrafo 2).

³⁷ Aunque pueda resultar beneficioso para los familiares, deja claro que el derecho del beneficiario a solicitar indemnización se encuentra en su condición de asignatario de su ser querido, y no por el daño sufrido individualmente o como un reconocimiento de su condición de víctima.

Para avanzar en los objetivos de restablecer la dignidad de los familiares, y su participación plena, y su ejercicio de derechos como ciudadanos; hay que reconocer (y reparar) los daños y el menoscabo de derechos sufridos por el individuo, y no solo los daños causados a la víctima directa.

- ***El diseño inadecuado de los métodos de entrega: efecto reparador y daño adicional***

El diseño e implementación del método de distribución de los pagos debe tener en cuenta las diferencias de género para asegurar que las víctimas sean real y adecuadamente reconocidas, y que en el proceso de reparación se promueva y no se viole la dignidad de las víctimas, contribuyendo con la entrega a maximizar los objetivos de las políticas públicas en materia de reparaciones. Incorporar una perspectiva de género significa diagnosticar y responder a las realidades concretas relacionadas con las construcciones de género en la sociedad. Por ejemplo,

Reconocer a la familia como la unidad más básica de apoyo humano y reconocer el rol particular que juega la mujer dentro de ella, como la principal responsable del cuidado de sus miembros debe tener una influencia en la elección de la forma de distribución de las medidas de indemnización económicas (Rubio-Marín, 2009: 107).

Bajo el Decreto 1290, los pagos se hacen una sola vez y a través de un título valor. La posibilidad de distribuir los pagos en cuotas o pensiones en diferentes momentos fue descartada por los costos administrativos que implicaba³⁸. La distribución de indemnizaciones individuales debe buscar maximizar la autonomía de las víctimas sobre el pago.

La experiencia comparada muestra que en sociedades patriarcales que limitan las posibilidades para que las mujeres sean económicamente autosuficientes, y donde a la vez son las principales

³⁸ Comité de Reparaciones Administrativas, Acta N.º 003, 17 de abril de 2009.

³⁹ “Además, en contextos de escasos recursos, las reparaciones individuales pueden resultar divisivas desde una perspectiva social y, cuando es así, las mujeres, que pueden estar menos acostumbradas a tener recursos financieros bajo su control, pueden convertirse en blancos fáciles de violencia familiar y comunal y de apropiación indebida” (Rubio-Marín, 2009: 96-97).

⁴⁰ Rubio-Marín (2009: 108). Por ejemplo, un estudio en Sudáfrica constató que los pagos únicos fueron gastados rápidamente, con frecuencia, para pagar deudas en las que la familia volvía a incurrir en los casos en los que había una dependencia económica de la víctima muerta o desaparecida. En el mismo estudio, las mujeres indicaban que frecuentemente no tenían control sobre la forma en la que el dinero era gastado y que, en ocasiones, los hombres en la familia las presionaron para que les entregaran los pagos (Rubio-Marín, 2009: 142-43).

⁴¹ Ejemplo: entrevista con Ruta Pacífica, Medellín; entrevista con CARE, San Carlos, Antioquia.

responsables del cuidado del hogar y de los dependientes, los pagos únicos tienden a ser controlados por hombres³⁹ y gastados de formas en las que las mujeres tienen poca opinión y autonomía⁴⁰. La evidencia ofrecida por las organizaciones que apoyan a mujeres en sus solicitudes de indemnización administrativa muestra que esta dinámica es lo suficientemente prevalente en el caso colombiano para merecer un estudio a fondo que permita analizar si la entrega de pagos únicos está teniendo el impacto deseado en la vida de las mujeres⁴¹.

5. Recomendaciones

A continuación se presentan seis recomendaciones que surgen de este análisis. Primero, se exponen tres recomendaciones para incorporar más ampliamente un análisis crítico de género en todo el proceso de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas de justicia transicional. Como segunda medida, se presentan tres propuestas para avanzar frente a los problemas específicos aquí planteados: (1) el impacto



de las políticas públicas de justicia transicional en la invisibilidad de la violencia de género, (2) la falta de reconocimiento de la victimización, y (3) daños que resultan de la violencia cometida contra un familiar.

1 Para asegurar la implementación transversal de un análisis crítico de género:

→ *Para una perspectiva ponderada de género que responda efectivamente a las necesidades de las mujeres y la población LGBT, se deberían hacer esfuerzos específicos de consulta a las víctimas y organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, con el fin que participen en el debate, diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas a favor de esta población.*

Colombia cuenta con una sociedad civil fuerte, sofisticada y de larga data que debería servir como fuente fundamental para nutrir el debate técnico sobre la aplicación de un enfoque diferencial de género ajustado a varios contextos. La sociedad civil nacional e internacional ha seguido de cerca los desarrollos, documentado violaciones y experiencias de las víctimas durante décadas, y participado y monitoreado el sistema de justicia y paz, la jurisdicción penal ordinaria y los programas administrativos. Estas organizaciones de la sociedad civil pueden servir como fuentes importantes de información en relación con la realidad del terreno, que puede variar drásticamente dependiendo de la región, aportando este conocimiento a la política pública nacional confeccionada desde Bogotá. La incorporación de este conocimiento local es esencial en la construcción de políticas públicas legítimas y eficaces.

La participación y las consultas deberían realizarse con una voluntad política real. Muchas organizaciones han asumido roles que deberían ser ejercidos por el Estado. Esta voluntad política pasa por reconocer y asumir de forma manifiesta las responsabilidades y obligaciones del Estado. Un primer paso para cumplir con estas obligaciones, señaladas repetidamente como una falencia por observadores internacionales y actores nacionales, es contribuir oficialmente al trabajo que desarrollan estas organizaciones en favor de las víctimas al facilitar su acceso a la justicia, la rehabilitación y al brindarles oportunidades de participación democrática.

Un diseño y una implementación efectiva de las políticas públicas requieren conocimiento concreto sobre las experiencias de género en el ámbito local y nacional, así como la capacidad técnica para confeccionar e implementar mecanismos para responder a esas realidades. Por tanto, la sociedad civil colombiana, que se ha especializado en estas cuestiones durante décadas, así como expertos internacionales y consultores políticos debe ser parte indispensable –aunque contenciosa– en la deliberación democrática y el seguimiento de las políticas públicas.

→ ***La información sobre la implementación de medidas de justicia transicional debería ser sistematizada y desagregada con base en factores relevantes al género.***

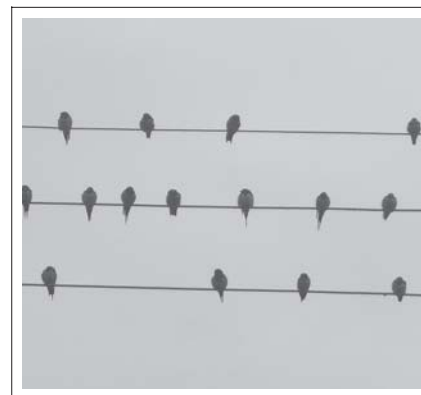
La información estadística sobre el esquema de reparaciones administrativas y el proceso de Justicia y Paz debe incluir y separar manifiestamente las múltiples formas de violencia de género. Es

necesario adoptar criterios unificados de categorización para la configuración de ciertos hechos de violencia contra las mujeres y grupos LGBT. Estos criterios deben ser incorporados por todas las instituciones responsables de recopilar las estadísticas para el esclarecimiento de crímenes a través de la implementación de los mecanismos de justicia transicional.

El Comité Interinstitucional de Justicia y Paz debería retomar el ejercicio de registrar la participación y la representación de víctimas directas y denunciantes de cada categoría desagregada por sexo. Una categoría importante que no está incluida en ninguna estadística oficial es la del número de crímenes o peticiones procesadas que involucran a víctimas directas de la población LGBT.

Esta información es crucial con el fin de lograr un diagnóstico más preciso de la afectación que permita una implementación con perspectiva de género, con el fin de contribuir al reconocimiento oficial de los patrones de violencia contra esta población y de nutrir de información la política pública como medio para garantizar la igualdad y la no discriminación.

Las organizaciones que prestan asistencia técnica a las entidades colombianas deben priorizar la colaboración de expertos en la recolección y sistematización de información y mantenimiento de bancos de datos. Organizaciones de la sociedad civil serán otra fuente crucial para determinar las categorías desagregadas de acuerdo con la realidad colombiana.



→ ***Resultaría fundamental que la experiencia en materia de género del Grupo de Memoria Histórica (GMH) de la CNRR fuera incorporada en el diseño de políticas públicas con perspectiva de género que respondan a los problemas derivados del conflicto armado.***

El GMH ha funcionado como una entidad académica, con un grado de independencia no obstante su carácter oficial. Dispone de expertos y fondos específicamente designados a desarrollar e incorporar la perspectiva de género en su trabajo. Su enfoque de investigación centrado en casos emblemáticos le ha permitido incluir en los reportes análisis detallados y documentación relativa a la influencia de los paradigmas de género en las manifestaciones de violencia y en los daños sufridos por las víctimas. Es fundamental que este conocimiento oficial se traduzca en *reconocimiento* oficial.

El informe final que tendrá que presentar el grupo al Congreso de la República sería la oportunidad para hacer un reconocimiento oficial de la violencia de género y sus efectos diferenciales. Tanto el GMH, como otras instituciones deberían aprovechar esta oportunidad para informar a la opinión pública y presentar una versión crítica de la política pública así como para hacer propuestas innovadoras. Las instituciones, tanto locales como nacionales, deberían mostrarse receptivas a escuchar sus propuestas y responder al análisis como uno de los esfuerzos oficiales más significativos para el diagnóstico y la descripción del conflicto hasta la fecha. Si bien puede generar críticas el hecho de que el grupo haya evitado investigar en profundidad la responsabilidad del Estado en los distintos casos emblemáticos que reconstruyó, su

potencial para contribuir al reconocimiento de la violencia de género y los efectos diferenciales es prometedor. En esta última etapa de realización del informe final, se debería apoyar la independencia y competencia académica del GMH.

2 Para que las políticas públicas respondan a los problemas aquí señalados:

→ Con el fin de buscar la no repetición de los hechos, las políticas públicas deberían reconocer que la violencia de género y la discriminación están íntimamente ligadas a las manifestaciones de violencia y a los daños cometidos en el contexto del conflicto armado.

Se sugieren la realización de actos de reconocimiento oficial de esta realidad, junto al reconocimiento y aceptación de las obligaciones del Estado al respecto, como componentes esenciales para la no repetición de los hechos tanto para las víctimas de violencia de género como para la sociedad en su conjunto. Una implicación de este reconocimiento oficial sería la asignación específica de recursos estatales al proyecto de justicia transicional para la prevención y sanción de la violencia de género.

Un elemento importante es el compromiso para transmitir un mensaje público relativo a la discriminación de género y los derechos de los grupos tradicionalmente marginados, como las mujeres y la comunidad LGBT. Con el estímulo y el apoyo del gobierno nacional, los gobiernos locales deberían tomar parte activa en estos esfuerzos.

Los gobiernos locales se hallan en mejor posición para implementar estrategias efectivas de comunicación dada la particular demografía de las regiones, adoptando medidas especiales para responder a las necesidades particulares de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

→ ***Las medidas de reparación deberían ser complementarias con otras iniciativas y tomar en cuenta deficiencias en términos de impunidad en los casos de la violencia de género.***

Para que el proyecto de justicia transicional tenga un enfoque holístico, integral y eficaz, se deberían evaluar las políticas en su conjunto y, en particular, se debería indagar sobre las consecuencias que genera la impunidad en materia de violencia de género. La falta de reconocimiento de la violencia basada en género en la implementación del proceso penal de Justicia y Paz así como en las reparaciones administrativas genera una casi completa invisibilidad de estos fenómenos en la historia oficial que se está construyendo a través de tales medidas.

Las políticas de reparación no se pueden crear aisladamente, sino atendiendo a la realidad y con la implementación de medidas que se deberían concebir de una forma complementaria. Mantener y fortalecer el acceso real de las víctimas a la justicia debería ser un objetivo general del proyecto de justicia transicional y las políticas de reparación deberían contribuir a lograrlo. El dramático y rotundo fracaso tanto del esquema de reparaciones como de la justicia penal para arrojar luz y otorgar reconocimiento sobre la violencia de género

debe servir para un examen autocrítico que contribuya al diseño de iniciativas que permitan el acceso de las víctimas a la justicia. Un fracaso en este sentido redundaría en que los esfuerzos del Estado no comunicarán el mensaje deseado y, al contrario, las medidas de reparación podrían ser interpretadas por las víctimas como un cambio de dinero por silencio.

→ ***Los mecanismos de justicia transicional deberían reconocer de manera debida los daños producidos por la violencia ejercida contra un ser querido.***

El gran número de víctimas que se acercan a los mecanismos de justicia transicional para reclamar por hechos de violencia cometida contra un ser querido prenden las alertas sobre la necesidad de prestar una atención específica a estas experiencias y daños en el diseño de las políticas de reparación para que estas sean eficaces. La definición de víctima contenida en el proyecto de ley de víctimas debería reflejar la jurisprudencia nacional e internacional en este sentido y no excluir arbitraria e innecesariamente a los familiares que hayan sufrido daño real y concreto.

La distribución de pagos monetarios como compensación debería reflejar el reconocimiento tanto de la injusticia sufrida por la víctima directa como del impacto en su entorno. Esta indemnización económica debería acompañarse además de un mensaje simbólico de reconocimiento de la responsabilidad del Estado por el sufrimiento y por la demora en la reparación, así como de un reconocimiento del efecto que tuvo la violencia contra un ser querido

en los proyectos de vida familiares, incluyendo responsabilidades en el hogar y las cargas económicas adicionales asumidas por las víctimas indirectas. Estas medidas incrementarán los efectos reparadores, alejando la sensación de recibir “dinero por sangre”.

Debería estudiarse la creación de un sistema de distribución de pensiones, en especial para los subgrupos de mujeres afectadas de una manera diferencial. Esta propuesta puede ser analizada a la luz de experiencias internacionales en las que los pagos pequeños y repetidos, en vez de un único pago, facilitaron a las mujeres la administración del dinero. Otras medidas como la capacitación en gestión de recursos también ampliarían el efecto reparador y promoverían de forma diferencial la autonomía de grupos más vulnerables de mujeres.



Referencias bibliográficas

Aoláin, Fionnuala Ní; Rooney, Eilish. 2007. Underenforcement and Intersectionality: Gendered Aspects of Transition for Women. *International Journal of Transitional Justice*, 1 (3).

Beristain, Carlos Martín. 2008. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos* (tomo II). San José: IIDH.

Barraza Morelle, Cecilia; Guzmán, Diana Esther. 2008. Proceso de reparación para las mujeres víctimas de violencia en el marco del conflicto armado colombiano. En: *Sin tregua. Políticas de reparación para las mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*. Bogotá: Corporación Humanas.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia). 2010. *La reparación en la voz de mujeres desde las regiones*. Bogotá.

Charlesworth, Hilary. The Hidden Gender of International Law. *Temple International Comparative Law Journal*, 16.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Sf. Fundamentos filosóficos y operativos. Definiciones estratégicas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación [Disponible en: http://www.cnrr.org.co/cd/pdf/Definiciones_estrategicas.pdf].

Corporación Sisma Mujer. 2010. *Reparación para las mujeres víctimas de violencia en el conflicto armado. Una aproximación a la formulación de criterios para su determinación*. Bogotá.

De Greiff, Pablo. 2004. Reparations Efforts in International Perspective: What Compensation Contributes to the Achievement of Imperfect Justice. En: *To Repair the Irreparable: Reparation and Reconstruction in South Africa*. (Erik Doxtader y Charles Villa-Vicencia editors). Ciudad del Cabo: David Philip Publishers.

Duggan, Colleen; Abusharaf, Adila M. 2006. Reparation of Sexual Violence in Democratic Transitions: The Search for Gender Justice. En: *The Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff. Nueva York: Oxford University Press.

Guzmán, Diana Esther 2009. Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia. En: *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (Catalina Díaz editora). Bogotá: ICTJ y DeJusticia.

Hamber, Brandon. 2008. Narrowing the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition. En: *The Handbook*.

Malamud-Goti, Jaime E; Grosman, Lucas Sebastián. (2008). Reparations and Civil Litigation: Compensation for Human Rights Violations in Transitional Democracies. En: *The Handbook*. Ed. Pablo de Greiff.

Minow, Martha. 1998. *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence*.

Referencias bibliográficas

Organización de Naciones Unidas (ONU). 2004. Informe del Secretario General *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflicto*. ONU (Doc. S/2004/616). 3 de agosto.

Procuraduría General de la Nación. 2010. Seguimiento al programa de reparación individual por vía administrativa. Bogotá.

Rubio-Marín, Ruth. 2009. The Gender of Reparation in Transitional Societies. *The Gender of Reparations*.

Rubio-Marín, Ruth; Sandoval, Clara; Díaz, Catalina. 2009. Repairing Family Members Gross Human Rights Violations and Communities of Harm. *The Gender of Reparations*.

Theidon, Kimberly. 2009. Reconstructing Masculinities: The Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Colombia. *Human Rights Quarterly*, 31.

Urban Walker, Margaret. 2009. Gender and Violence in Focus: A Background for Gender Justice in Reparations. En: *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies While Redressing Human Rights Violations*, ed. Ruth Rubio-Marín. Nueva York: Cambridge University Press.

Van Zyl, Paul. 2005. Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies. En: *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, eds. Alan Bryden y Heiner Hanggi. Ginebra: DCAF.

Walker, Urban. 2008. The gender of reparations in transitional societies.

Glosario de siglas

| | | | |
|---------------|---|------------|--|
| Acción Social | Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional | CVR | Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Chile) (conocida como Comisión Rettig) |
| Acnur | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados | DDR | Desarme, desmovilización y reintegración |
| AHPM | Ayuda humanitaria por muerte | DeJusticia | Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad |
| AVRE | Corporación Apoyo a Víctimas de la Violencia Sociopolítica pro Recuperación Emocional | DIH | Derecho Internacional Humanitario |
| CARE | Centros de Acercamiento, Reconciliación y Reparación | EPS | Empresas promotoras de salud |
| CMAN | Comisión Multisectorial de Alto Nivel (Perú) | Fosyga | Fondo de Solidaridad y Garantía |
| CNRR | Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación | GMH | Grupo de Memoria histórica de la CNRR. |
| CNRR | Corporación Nacional sobre Reparación y Reconciliación (Chile) | IASC | Inter-Agency Standing Committee |
| CR | Consejo de Reparaciones (Perú) | ICTJ | Centro Internacional para la Justicia Transicional |
| CRA | Comité de Reparaciones Administrativas | IIDH | Instituto Interamericano de Derechos Humanos |
| CVR | Comisión de la Verdad y Reconciliación (Perú) | IPS | Instituciones promotoras de salud |
| | | LGBT | Lesbianas, gays, bisexuales o transgénero |
| | | MP | Magistrado ponente |

| | | | |
|---------|--|---------|--|
| OACNUDH | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | RUPD | Registro único de población desplazada |
| | | RUV | Registro único de víctimas |
| OMS | Organización Mundial de la Salud | SGSSS | Sistema general de seguridad social en salud |
| ONG | Organización no gubernamental | Sipod | Sistema de información de población desplazada |
| ONU | Organización de Naciones Unidas | SMLM | Salario mínimo legal mensual |
| PGN | Procuraduría General de la Nación | SNAIPD | Sistema nacional de atención e información a la población desplazada |
| PIR | Plan integral de reparaciones (Perú) | | |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo | SUR | Sistema Único de Registro |
| POS | Plan obligatorio de salud | Sur web | Sistema Único de Registro en sitio web |
| Prais | Programa de reparación y atención integral de la salud para las víctimas de violaciones a los derechos humanos | UAEARIV | Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas |
| | | Usaid | Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |

Este libro se terminó de imprimir en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
en la ciudad de Bogotá, D.C. Colombia, el 5 de diciembre de 2011.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

