

Víctimas, posconflicto y políticas públicas: La situación de las víctimas en la región Caribe Colombiana.

Rafaela Sayas Contreras
Universidad de Cartagena
rafaelaester@gmail.com
Colombia

Área temática: Administración y políticas públicas

Sub-área: Políticas públicas, toma de decisiones y administración pública

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Resumen.

El reconocimiento de la condición de víctima de la violencia del conflicto armado en Colombia y de los derechos que garantizan la *integrum restitutio*, no ha sido en Colombia un camino de fácil andadura. El acceso a los derechos, de la mano con el diseño de políticas públicas ha recorrido trayectorias de ensayo y error, sin embargo, los avances y retrocesos han permitido un cúmulo de lecciones aprendidas para la implementación de la nueva Ley de Víctimas de conformidad con las directrices trazadas desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a tono con una concepción política de justicia, que garanticen el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Palabras Clave:

Políticas públicas, víctimas, conflicto armado, reparación integral, posconflicto.

Hoy resulta aceptable que en los textos normativos se plantee la reivindicación de los derechos de las víctimas, es decir encontramos que el concepto de víctima ha venido colonizando paulatinamente el imaginario de la sociedad colombiana. Cabe resaltar que lo que hoy apenas resulta ajustado a la realidad del conflicto socio político de Colombia , no

siempre fue así, de hecho la construcción jurídica del concepto de víctima es más bien reciente, muy a pesar que el discurso de los derechos humanos como discurso universal ha permeado paulatinamente la normatividad nacional a tono con los postulados del derecho internacional de los derechos humanos y con las directrices de Naciones Unidas referentes a los derechos de las víctimas.

El propósito de esta ponencia- que constituye un informe de avance- y que se enmarca en el desarrollo de una investigación más amplia sobre los derechos de la víctimas del conflicto armado en Colombia, es analizar desde una óptica interdisciplinar la situación de acceso a los derechos de las víctimas en la órbita de la normativa y las políticas públicas en el gobierno nacional y su correlato en la Costa Caribe Colombiana antes y después de la aprobación de la nueva normativa que codifica los derechos de las Víctimas, Ley 1448 de 2011, en el marco de interpretación que debe estar permeado por una concepción política de justicia.

Para tales efectos hemos dividido esta ponencia se ha organizado en cuatro partes: La primera se refiere a la concepción de una política pública para víctimas a tono con una concepción política de justicia para un estado constitucional, la segunda parte alude a la situación de las víctimas al ampro de la Ley 387 de 1997, luego la situación de derechos en el marco de la nueva Ley de Víctimas, para después efectuar un análisis de la situación de avance de derechos de las víctimas en la Costa Caribe de Colombia y luego planteamos las conclusiones:

1. La existencia de una política pública para víctimas a tono con una concepción política de justicia.

El tratamiento a las víctimas del conflicto armado en Colombia, implica repensar los postulados esenciales que le dan fisonomía al estado Social de derecho y con ello al análisis de los derechos fundamentales dentro de un contexto de realización material de derechos, ello implica revisar la responsabilidad del Estado en la articulación de los diferentes niveles de gobierno, especialmente al desarrollo de políticas macro aplicadas en contextos locales.

Es bien sabido en occidente que la fuente prístina del liberalismo lo constituyen las teorías consensuales o contractualistas, fruto de argumentaciones elaboradas, bien para legitimar un sistema político o justamente lo contrario, en el desarrollo de esta ponencia resulta un buen ejercicio el de retomar los postulados de las teorías contractualistas en particular los contractualismos renovados en cabeza de John Rawls, pues nos marca una directriz que nos ayuda a dimensionar la deuda pendiente en el reconocimiento y garantía de los derechos de las minorías y en particular a la población desplazada, puesto que a través del planteamiento de su “teoría de la justicia” evoca una reconceptualización del contrato social el cual implica una concepción normativa de la justicia política diseñada para las democracias constitucionales.

Compartimos por ello el planteamiento de Rawls sobre la dimensión moral de la persona:

Hemos dicho que los ciudadanos tienen dos poderes morales. El primero es la capacidad de concebir un sentido de la justicia que les permite entender, aplicar y actuar a partir de los principios razonables de la justicia que especifican los términos justos de cooperación social. El segundo poder moral es la capacidad de tener una concepción del bien: una concepción de los fines y propósitos dignos de que los persigamos devotamente, junto con un ordenamiento de los elementos que nos guían durante toda una vida (Rawls, 2002, p. 113).

Rawls en su teoría reemplaza a la persona por el ciudadano, que no deja de ser persona y por ello tiene una concepción de lo razonable, que también es capaz de actuar conforme a la razón práctica, justamente esta da pie al constructivismo político que es una reconceptualización del constructivismo kantiano en la elaboración de postulados normativos que deben guiar la conducta del hombre-ciudadano en pos de conseguir una sociedad “bien ordenada” a través de una concepción política de justicia compartida .

En este orden de ideas, lo razonable en materia de protección y goce de los derechos de la población desplazada es prioritario y obedece a una concepción genuina de justicia ordenadora de la convivencia social.

La idea que plantea Rawls consiste en hacer una elaboración teórica normativa reguladora de la vida social con fundamento en un acuerdo entre hombres libres e iguales. Esta elaboración teórica persigue desvelar los elementos de una teoría política de la justicia, que lo ha llamado “justicia como imparcialidad”.

El autor parte de dos inquietudes fundamentales, la primera de ella se orienta a cuestionarse acerca del objetivo del liberalismo político, cual es la de construir una concepción política de justicia. Así planteado parece tarea sencilla, sin embargo, esta intensión se tropieza con una tensión, que da cuenta de que dicha construcción implicaría necesariamente acuerdos, que llevarían a decantar un cúmulo de principios en los cuales la sociedad converja, el agravante es de que justamente las sociedades están atravesadas por particularidades que matizan las diferentes concepciones o cosmovisiones de los mundos de la vida, o dicho de otra manera concepciones de la bueno o lo malo de lo correcto o incorrecto.

Reconociendo estas limitaciones, Rawls parte de la base de que la concepción política de justicia se fundamenta en un consenso traslapado o entrecruzado. No obstante el cúmulo de concepciones reinantes en la sociedad, existe un punto que funge como intersección entre todas ellas y que se representa como el conjunto de principios compartidos socialmente que serían la base fundante de una concepción de justicia.

El contenido de la justicia política rawlsiana necesariamente nos debe remitir a considerar cuales serían las prerrogativas que los ciudadanos gozarían en una democracia constitucional, en ese sentido Rawls es claro en enfatizar que se debe gozar de “igualdad” y excepcionalmente reconoce (aunque sea en menor proporción) un tratamiento desigual al amparo del principio de diferencia. Me explico. Normativamente se debe aceptar que todas

las personas tienen el derecho de exigir un esquema básico de derechos y libertades válido para ella y al mismo tiempo que cubra a los demás miembros del conglomerado social, es decir, se predica un trato igualitario para todos, que se excepciona solo cuando es factible un trato diferenciado en razón de que esta desigualdad se origina, primero, en la medida en que hubo acceso a las prerrogativas ganadas en pie de igualdad de oportunidades y segundo, que en el caso de que alguno se posicionara mejor, esta situación debe revertirse en mejoría de los miembros con menos privilegios de la sociedad. De tal suerte que en principio todos juegan con reglas de juego que garanticen simetría en derechos y libertades, aceptándose solo bajo ciertas condiciones un tratamiento diferenciado en la medida que redunde en beneficio para los más vulnerables, así las cosas “..Las desigualdades económicas inherentes a los cargos y puestos, tendrán que ajustarse de manera que desigualdades grandes o pequeñas habrán de redundar en el máximo beneficio de los integrantes menos privilegiados de la sociedad” (Rawls, 2002, p. 32).

Justamente la consideración de este trato igualitario que por lo menos en teoría ampara en principio a todos los ciudadanos de las democracias constitucionales resulta problematizado al ser analizado confrontándolo con la gama de derechos fundamentales no satisfechos de la población en desplazamiento. Por eso retomar los postulados de Rawls resultan pertinentes.

El concepto de “posición original” de Rawls, es un recurso elevado de abstracción, pero para nosotros también una herramienta académica que permite hacer hincapié en las condiciones negativas concretizadas en el no disfrute efectivo de derechos. Circunstancias que a la postre derivan en una deuda pendiente de la democracia con los desplazados. La “posición original”, es una situación hipotética necesaria para poder lograr acuerdos justos, gracias a la cual se explica la deseable situación de simetría que debe existir en una sociedad para llegar a un acuerdo básico justo de derechos y libertades. Condición *sine qua non* para lograr dicho acuerdo, es el desconocimiento de las cualidades y calidades de sus representados. El único referente que tiene es el de ser miembro de la sociedad, en esta medida todos serían iguales por el desconocimiento necesario de información, que se traduciría en una negociación simétrica. Esta es la reconceptualización del contrato social.

Es necesario entonces decantar -y posteriormente cumplir- el sistema de derechos y libertades básicos que deben inspirar el quehacer de las instituciones en las democracias constitucionales. En este orden de ideas, la idea planteada guarda relación con la respuesta de Rawls a Habermas:

Empezamos en la posición original en donde las partes eligen principios de justicia; como paso siguiente nos desplazamos a la convención constitucional donde, viéndonos a nosotros mismos como delegados, tenemos que trazar los principios y reglas de una constitución a la luz de los principios de justicia de que ya disponemos. Después de esto nos convertimos de alguna manera, en legisladores promulgando leyes que la constitución admite y que los principios de justicia requieren y permiten. Y finalmente,

asumimos el papel de jueces al interpretar la constitución y las leyes como miembros de la judicatura” (Habermas & Rawls, 1998, p.102).

Quiere ello decir que aplicar los principios de justicia, es labor inspiradora de justicia social en todas las instancias de una democracia constitucional. De hecho debe transversalizar desde la decantación de principios de justicia hasta la defensa de los mismos en diversas instancias.

2. Los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 387 de 1997.

En materia de derechos de las víctimas, Colombia ha atravesado un escenario que no siempre ha sido claro. Si bien, el contexto socio-político ha estado generando violencia a través de múltiples manifestaciones, la victimización que visibilizó internacionalmente a Colombia fue el desplazamiento forzado o migración forzada en la medida que fue tildada de tragedia humanitaria. En ese orden de ideas, la primera legislación que dio cuenta del fenómeno fue la Ley 387 de 1997, legislación que se ajusta a los parámetros de los Principios Deng sobre desplazamiento Forzado de Personas, normativa expedida por Naciones Unidas, que constituye un compendio de recomendaciones a los países miembros sobre el tipo de ayudas que debe recibir desde el derecho interno esta población en la medida que si bien son grupos poblacionales que se encuentran en situación de anormalidad, no se puede cuestionar por una parte la soberanía del Estado y por la otra la obligación de mismo de hacerse cargo de sus nacionales. En este sentido la Ley 387 está estructurada sobre la base de la prevención del desplazamiento y en el evento de su ocurrencia las ayudas humanitarias durante el mismo, hasta la estabilización y retorno a sus lugares de origen, en el caso de que exista esa posibilidad. Cabe resaltar que la expedición de dicha Ley, ocurre en un contexto nacional apalancado desde varios sectores como las declaraciones de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, y no obstante- siete años después- el revuelo ocasionado por los pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiano expresados en la sentencia T-025 de 2004, en virtud de la cual se declara respecto de la situación las víctimas del desplazamiento como “un estado de cosas inconstitucional”.

La primera normativa en Colombia, que de manera coherente trató el problema de las víctimas como tales- aunque de manera sesgada- fue la Ley 387 de 1997, norma fundante en la creación de Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada- SNAIPD, el cual según Sayas (2010),

[E]s la plataforma institucional diseñada para la atención en el contexto nacional a las víctimas del desplazamiento. Su estructura nuclea una red de instituciones públicas y privadas, conformada por estamentos de todos los niveles, incluye además, instancias colegiadas, como lo son los consejos, las mesas de trabajo y los comités. Quiere decir ello, que el esquema de gobernanza propuesto, implica una matriz de gobernanza que se integra horizontal y verticalmente. En el primer sentido, opera tanto a nivel nacional, cómo territorial, cuando conjuga el asociacionismo de instituciones

con el mismo rango y jurisdicción. A nivel vertical, opera, porque dicha matriz no escapa a la coordinación que se ejerce desde el centro, lugar de la toma de decisiones (Sayas, 2010, p. 44).

En un plano nacional, la ley tuvo muchos inconvenientes, de la mano de la inoperancia del sistema netamente centralizado y cuyas decisiones eran tomadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social, pero cuyos beneficiarios de encontraban dispersos por todo el territorio de la nación, de tal suerte que las articulaciones nación/territorios eran insuficientes por una parte y por la otra las grandes fallas del sistema tenían que ver con la falta de voluntad política de los funcionarios públicos que hacían a un lado el principio de corresponsabilidad en la atención de la población desplazada.

En los territorios, específicamente en los municipios, la única oficina pública que fungía como ente de enlace con el gobierno central era la Unidad de Atención y Orientación-U.A.O adscrita a la Alcaldía Municipal.

Este ente, al igual que las Personerías Municipales y las Defensorías del pueblo recibían la declaración de la condición de desplazado, por parte del funcionario encargado, requisito este de ingreso al Sistema, sin embargo, el procedimiento subsiguiente era estrictamente centralizado, teniendo en cuenta que la autoridad que determina el otorgamiento o no de ayudas como se dijo con anterioridad era Acción Social, cuya sede se encontraba en la ciudad de Bogotá, capital de Colombia. Así las cosas, en teoría existía descentralización político administrativa en la atención a las víctimas del desplazamiento, pero la práctica cotidiana señalaba que las decisiones seguían siendo marcadamente centralizadas.

La relación entre la ley, las instituciones, los funcionarios y el desarrollo de políticas públicas determina en parte la solución o no de los fenómenos sociales, y estos determinan la optimización de las políticas sociales en los contextos de ciudad, en ese sentido los derechos de las víctimas, no de todas las víctimas, sino las de desplazamiento forzado que si bien eran reglamentados en la respectiva Ley, en la práctica eran negados, bien por la desarticulación entre la gestión de la Alcaldía y los entes del Ministerio público y el gobierno central.

Así las cosas, la atención y las ayudas son dispersas, fragmentarias. Los comités territoriales no se reúnen periódicamente, con lo cual, no existe seguimiento efectivo a la respectiva política pública. Se aprecian ciertos avances pero no son significativos, a pesar de la obligatoriedad de plasmar las necesidades de la víctimas, a través de los P.I.U.(Plan Integral Único) herramienta diseñada por el gobierno central, para que se expresaran a nivel regional las necesidades y los respectivos compromisos presupuestales de cada ente de atención.

Teniendo en cuenta la brevedad de la ponencia, tomaremos como ejemplo que en el plano nacional, en Colombia, para la satisfacción de los derechos de las víctimas, éstas debían acudir a la judicialización de sus derechos a través de acciones constitucionales, aspecto que refleja la inoperancia de la política pública respectiva, es así como por ejemplo las mujeres desplazadas, lograron en el marco del seguimiento a la Política pública de Desplazamiento, que la Corte Constitucional expidiera el auto 092, el cual contempló trece programas para mujeres atendiendo una reparación diferencial debido a la violencia de género en el contexto de la guerra. Programas estos poco desarrollados de manera general en el contexto nacional.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional de Colombia ha desempeñado una labor judicial de activismo para la concreción de los derechos de la víctimas, ésta Corporación es del criterio que a la Rama Ejecutiva del Poder Público le corresponde determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia, para lo cual debe sujetarse a lo prescrito por la Rama Legislativa a través de la ley 387 de 1997, de tal manera que dichos lineamientos constituyen imperativos de orden constitucional, demandables ante los jueces constitucionales.

Tenemos entonces un primer momento de reconocimiento legislativo de derechos, derechos expresados en normas, más no reconocidos en la praxis por constituir una política pública inadecuada para la situación política colombiana.

3. Los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

La Nueva Ley de Víctimas, plantea otros escenarios que desde las políticas públicas necesitan ser explorados y comprendidos, pero sin desconocer los referentes históricos y normativos que han abonado en la construcción normativa y social del concepto, por ello debe analizarse el acceso a los derechos de las víctimas en la región Caribe antes y después de la expedición de la respectiva Ley y toma de decisiones marcada por la nueva institucionalidad.

Para plantear una aproximación desde el derecho nacional, es necesario ilustrar un poco las normativas planteadas para las víctimas desde el derecho internacional, en torno a los derechos constitutivos de la “reparación integral” y no solo para las víctimas del desplazamiento forzado sino que sea abarcativa para todas las personas que padecieron hechos victimizantes y que deben partir de la satisfacción a las víctimas en diferentes dimensiones como lo son el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición.

El marco de la 64ª sesión plenaria de la Asamblea de Naciones Unidas, en el año 2005, se expidieron los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, en ellos se plantearon recomendaciones a los Estados miembros sobre la

incorporación de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el derecho interno de cada Estado.

Las recomendaciones sobre los derechos de las víctimas giran en torno a garantizar a las víctimas de violaciones los dispositivos normativos (administrativos y judiciales) que permita en términos generales: el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de los hechos y una adecuada reparación. La estructura del documento de directrices contiene los siguientes apartes: a- alcances de las obligaciones de los Estados b- violaciones de las normas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario c- prescripción de los hechos violatorios de derechos humanos d- definición conceptual de víctima e- tratamiento a las víctimas e- derecho de las víctimas a disponer de recursos f- acceso a la justicia g- reparación de los daños sufridos h- acceso a la información sobre violaciones y mecanismos de reparación i- no discriminación j - efecto no derogatorio k- derechos de otras personas.

Las recomendaciones o principios planteados en el documento constituyen un dispositivo garantista para las víctimas que deben tener su correlato- por manifestación misma del documento- en los respectivos derechos internos de cada Estado. Para los efectos de este trabajo, centraremos la atención en el concepto de víctima, derechos de las víctimas y reparación de daños.

En primer lugar, la definición conceptual de víctima es amplia, y trasciende la individualidad, quiere decir ello que puede ser un sujeto o un colectivo o comunidad. Este punto de partida tiene que ver con el hecho de que puede afectarse una comunidad por ejemplo un pueblo entero o comunidades de pueblos originarios. Por otra parte también traza los lineamientos de lo que son las víctimas indirectas, personas que no sufrieron el daño pero que resultan afectadas a raíz de los hechos victimizantes e inclusive personas que no siendo parientes de la víctima directa hayan sufrido menoscabo al intervenir para ayudar o impedir el hecho. Precisamente esta última se refleja en el texto de la nueva Ley de Víctimas, aparte que no se incluía en la Ley 975 de 2005

Otro de los aspectos necesarios relieves, son los derechos de las víctimas a recursos efectivos que sirvan de medio para el resarcimiento, este artículo es medular en la declaración de principios, porque prácticamente compele a los Estados a ir más allá de simples declaraciones de buena voluntad, operativizando y ajustando las normativas internas, incluso a través de la creación de nueva institucionalidad atada a un presupuesto específico. Vale la pena resaltar normativamente la necesidad de un acceso igual y efectivo a la justicia, este aspecto implica una revisión de las rutas de acceso para víctimas, rutas estas que normalmente desbordan los canales ordinarios del poder judicial, y que en el

tema de víctimas crea la necesidad de una nueva institucionalidad administrativa y judicial especializada¹ para cumplir con este cometido. Así lo plantea la norma:

VII. Derecho de las víctimas a disponer de recursos

11. Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional:

- a) Acceso igual y efectivo a la justicia;
- b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido;
- c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.

En cuanto a la reparación, plena artículo 15 de documento analizado recoge todas las dimensiones que ha de tener una verdadera reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, textualmente nos permitimos transcribirlo:

IX. Reparación de los daños sufridos

15. Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.

En este orden de ideas es importante el lineamiento que se establece en torno a la reparación, planteamiento que compromete la responsabilidad patrimonial de los Estados a través de programas de “reparación”, que no son más que la concreción efectiva al interior de los Estados a cargo del patrimonio público, aún cuando los victimarios-como en el caso de Colombia- no desea o no tiene patrimonio suficiente para cumplir sus obligaciones de reparación:

¹ En Colombia por ejemplo en su momento la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR, hoy por hoy la Unidad Administrativa de Atención a Víctimas y de Restitución de Tierras y los Juzgados especializados de Restitución.

16. Los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones.

17. Los Estados ejecutarán, con respecto a las reclamaciones de las víctimas, las sentencias de sus tribunales que impongan reparaciones a las personas o entidades responsables de los daños sufridos, y procurarán ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones con arreglo al derecho interno y a las obligaciones jurídicas internacionales. Con ese fin, los Estados deben establecer en su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar daños.

18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Por otra en torno al derecho a la reparación señala directrices específicas de carácter económico que permiten su realización:

19. La *restitución*, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

Queda claro que la indemnización no solo abarca el daño material sino el daño moral sufrido por la víctima y que implica un ejercicio más subjetivo y acorde con el sufrimiento de la víctima:

20. La *indemnización* ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:

a) El daño físico o mental;

b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;

c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;

d) Los perjuicios morales;

e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

Dicha normativa no solo sopesa el componente económico de la indemnización sino el componente psicológico y simbólico:

21. La *rehabilitación* ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

22. La *satisfacción* ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:

a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;

b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;

c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;

d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;

e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;

g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;

h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

Este aspecto implica para los jueces y funcionarios, e inclusive para las mismas víctimas la verdadera transición a escenarios de construcción de paz:

23. Las *garantías de no repetición* han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:

a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;

b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;

c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;

d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;

e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;

h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

El concepto de “reparación integral” que trasciende el pago de la indemnización meramente económica y que persigue la *integrum restitutio*, en un marco de justicia restaurativa, y para el caso señala además de la condena por daños materiales y morales, medidas de satisfacción. Si bien los ámbitos de reparación abarcaban muchos campos, es una conquista reciente la reparación de propiedades y derechos patrimoniales, teniendo en cuenta que las reparaciones prioritariamente abarcaban otros ámbitos que daba prioridad a las indemnizaciones, por ello Leckie (2004) es de la opinión que [...] esta y otras normas legales compensatorias han evolucionado desde principios jurídicos generales hacia prácticas y ramas jurídicas cada vez más específicas, que apuntan en la actualidad con claridad hacia la aparición de un derecho explícito a la restitución de la vivienda, la tierra o la propiedad para los refugiados y personas desplazadas. En otras palabras, la restitución ha sido reconocida en sí misma no como una reparación judicial general preferente, sino como un derecho, por encima y más allá del contexto del derecho internacional general y de la pura reparación judicial aquí descritos. Por ejemplo, muchos de los nuevos estándares proporcionan un vínculo normativo genérico todavía más directo entre los refugiados y desplazados, y sus derechos a la restitución de la vivienda y la propiedad.

La reparación se refiere a un conjunto de medidas orientadas a restituir los derechos y mejorar la situación de las víctimas, así como promover reformas políticas que impidan la

repetición de las violaciones. Estas medidas tienen dos objetivos: 1. Ayudar a las víctimas a mejorar su situación, a enfrentar las consecuencias de la violencia, reconociendo su dignidad como personas y sus derechos. 2. Mostrar solidaridad con las víctimas y un camino para restablecer su confianza en la sociedad y las instituciones. Beristaín (2010)

Según Beristaín (2010) La Corte Interamericana de derechos Humanos contempla cinco dimensiones para la reparación:

- La restitución, que busca restablecer la situación previa de la víctima. Incluye entre otros, el restablecimiento de derechos, el retorno a su lugar de residencia, la devolución de bienes y el empleo.
- La indemnización se refiere a la compensación monetaria por daños y perjuicios. Incluye tanto daño material, como físico y moral (miedo, humillación, estrés, problemas mentales, reputación).
- La rehabilitación alude a medidas tales como atención médica y psicológica, así como servicios legales y sociales que ayuden a las víctimas a readaptarse a la sociedad.²

Bajo esta perspectiva, la restitución se debe ver como una forma particular de reparación. Por “restitución” se entiende toda reparación equitativa o forma de justicia restauradora por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños puedan volver, en la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que se produjese la pérdida o el daño (es decir, el statu quo ante). La restitución comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el regreso a su lugar de residencia; la reintegración a su empleo y la devolución de sus propiedades (Pinheiro y Gómez, 2004, p, 77).

El hecho generador de la condición de víctima, es entonces una agresión enmarcada en una acción estratégica. La agresión genera un daño: impacta el mundo de la vida de los individuos; afecta a familias y comunidades enteras; presiona la esfera de la economía, y condiciona los procesos de comunicación y de formación de la voluntad colectiva (Villa, 2010, pág. 17).

Quiere ello decir que la reparación involucra aspectos de carácter económico, pero también de carácter simbólico por ejemplo las manifestaciones públicas de perdón y los monumentos a la memoria.

² Beristain , Op cit. Pág 174

Es así como se manera clara y sistemática se han recogido y compendiado un conjunto de normativas a manera de instrumentos internacionales para la defensa y promoción de los derechos humanos. Siendo más específicos existen normativas que postulan un reconocimiento del derecho a la reparación para las víctimas del conflictos armados, tanto en instrumentos universales como regionales, tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece la obligación por parte de los Estados de reparar a los individuos bajo su jurisdicción por violaciones a los derechos humanos, a partir del compromiso adquirido previamente que tiene como fundamento de imputabilidad la comisión por acción u omisión de un ilícito internacional que desemboca en la reparación de daño causado por la falta de garantía y salvaguarda de los derechos a sus connacionales.

En este orden de ideas el criterio de imputación a tono con el concepto jurídico de responsabilidad es el incumplimiento de una obligación internacional del Estado previa y voluntariamente contraída, sin embargo, es necesario relieves que en el derecho clásico, que en un principio las obligaciones internacionales por incumplimiento implicaban la exigibilidad frente a los Estados, hoy, es claro que las relaciones de derecho internacional, han trascendido la relación *jusprivatista* y por ello es exigible la obligación de reparación a un Estado por la falta de garantía a sus nacionales, con lo que el derecho internacional y en ese contexto el derecho internacional de los derechos humanos ha efectuado una transición de relaciones jurídicas bipartitas Estado-Estado, a una “triangulación” figura en reviste de protagonismo a los ciudadanos de cada Estado. Por ello sostiene Nash(2009): “*Incluso, podemos afirmar que existe una relación triangular, donde se relacionan el Estado obligado, los individuos titulares de derechos y todos los demás Estados – comunidad internacional– como garantes del respeto a los derechos humanos*”.

El tema que nos ocupa, se ha venido desarrollando en Colombia a través de la recepción en el derecho interno de los principios de la justicia de transición, como expresión a nivel global de procesos que expresan un esfuerzo de los gobiernos para la superación consensuada de pasados traumáticos que permitan el restablecimiento de la convivencia, teniendo como punto central, los derechos vulnerados a las víctimas.

Como se explicó con anterioridad, si bien existe un marco internacional que reglamenta las medidas reparatorias a las víctimas por el incumplimiento de obligaciones internacionales correspondientes Estados, es la coyuntura política colombiana la que posibilita el camino para las reparaciones administrativas en un marco de justicia transicional.

Tradicionalmente si una persona sufre un daño patrimonial o extra patrimonial, correspondía que esta acudiera a la justicia ordinaria y probara los elementos en los que se funda la responsabilidad del causante del daño para que procediera el pago de la indemnización de perjuicios a cargo del ofensor de conformidad con los sistemas de responsabilidad establecidos en el código civil colombiano que fundamentan la obligación de resarcir el daño en la prueba de la culpa o más específicamente en teorías subjetivistas establecidas en artículo 2341 de Código Civil Colombiano.

Esta normativa que es de recibo en los conflictos entre particulares en los que se ha causado un daño, por ejemplo entre ciudadanos comunes y corrientes a otros, en un contexto cotidiano bien sea por responsabilidad médica, periodística, accidente de tránsito, por el cuidado a terceros u otros, no es apropiada para el caso de marras, en el entendido que los daños que se producen son en contextos de violencia política, producidos por actores violentos y los actos de victimización variados como la torturas, los mutilamientos, masacres, asesinatos selectivos, o pérdidas materiales o patrimoniales, como los derechos sobre la propiedad de la tierra.

Quiere decir ello, que la normativa contenida en los códigos permanentes, para regular conflictos cotidianos, que son tramitados por instituciones y funcionarios ordinarios, es desbordada por los hechos denominados como “hechos victimizantes” constitutivos de violaciones al derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, por ello, son diferentes los lineamientos de la reparación del daño, en tratándose de la presencia de un conflicto armado que involucre la responsabilidad del Estado.

Si bien existen procesos contra el Estado con condenas específicas por masacres y desplazamiento, según los estándares internacionales, no se debe revictimizar a las víctimas, a través de los tortuosos trámites que implica el otorgamiento de una reparación ante la jurisdicción ordinaria, por eso es útil que desde la política pública se aborde una problemática socio-política que dé cuenta de las reparaciones administrativas a cargo del Estado precisamente por las violaciones sufridas en contextos de guerra.

Como se ha venido planteando, la manera de abordar esas reparaciones es expresar un marco normativo especial y exclusivo para las víctimas, precisamente este constructo ha sido denominado “justicia transicional”. De hecho, hablar de justicia de transición nos ubica conceptualmente en un estado de cosas que está por cambiar, por ello más que “justicia” son todos los elementos institucionales, políticos y sociales para que precisamente se haga justicia con un grupo poblacional específico: las víctimas.

Así las cosas, por justicia de transición se entienden [...] una serie de mecanismos que se implementan en determinado contexto histórico-con carácter temporal- en el que existe la voluntad política para el procesamiento y esclarecimiento de pasados traumáticos, asociados a la masiva vulneración de derechos, cuya investigación que desbordan el cauce normal de la justicia ordinaria de un país(Sayas, 2010).

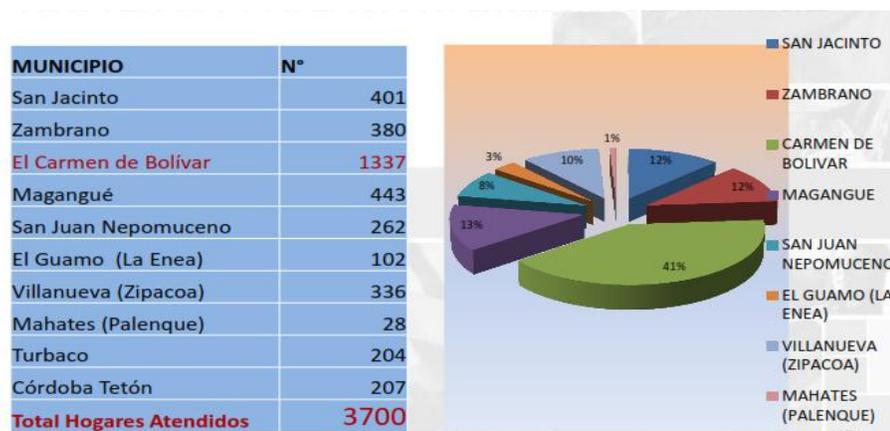
Básicamente implica el establecimiento de una institucionalidad que funcione con carácter temporal, para que se entre otras cosas, se dignifique a las víctimas a través de la reparación integral y la recuperación la memoria histórica de vulneración de derechos humanos, con el propósito de que nunca jamás vuelva a repetirse, quiere decir ello que no solo basta la existencia de una voluntad política sino de un presupuesto para el desarrollo de programas de reparación económica y simbólica (por ejemplo los museos de la memoria como los que rememoran el holocausto nazi, señalamiento de un día en reconocimiento al dolor sufrido por las víctimas, símbolos públicos como jardines de la memoria, o monumentos a los desaparecidos o masacrados).

4. Los derechos de las Víctimas en la Costa Caribe Colombiana.

La expedición de una nueva normativa para víctimas se concretó en la expedición de la Ley 1448 de 2011. Esta norma retoma algunos aspectos de la Ley 975 de 2005, y plasma en el derecho interno colombiano las directrices fijadas por Naciones Unidas como componentes necesarios para una reparación integral.

En el marco de la Nueva Ley, se crea un nuevo sistema que recoge las lecciones aprendidas de la implementación del SNAIPD, de manera especial se establecen las competencias y responsabilidades en el territorio a cargo de los entes político administrativos y las funciones otros entes como el Ministerio Público. También ha que resaltar las disposiciones referidas al enfoque diferencial.

Los resultados parciales que muestra la investigación es que para el año 2012, el reconocimiento de los derechos de las víctimas, ha aumentado significativamente con respecto a la situación que existía antes de la expedición de la ley. La creación de la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas-UARIV con su homóloga del tema de restitución de tierras, Unidad Administrativa para la Restitución de Tierras despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura, reflejan la voluntad policía en torno al resarcimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Si bien existen aspectos por mejorar como por ejemplo los derechos de participación de las víctimas³ y la implementación de proyectos productivos, hay que resaltar por ejemplo los desembolsos de rubros de asistencia y de indemnizaciones por vía administrativa. En lo que respecta a la Costa Caribe vemos como se han efectuado jornadas de asistencia en el departamento de Bolívar, Sucre, Córdoba, Atlántico, aspecto que implica una descentralización en los servicios prestados por la UARIV y un acceso a los bienes y servicios para los ciudadanos hombre y mujeres víctimas.



³ Las víctimas entrevistadas coinciden en advertir que las relaciones a nivel local con los municipios son deficientes y no se mejoran las instancias de participación como los comités de justicia transicional.

Asistencia y Atención. Bolívar. 2012

Fuentes: UARIV (2013)

Por otra parte podemos apreciar el monto de los dineros pagador por concepto de indemnizaciones por vía administrativa y la comparación de los rubros pagados en el año 2012 y los años anteriores:

Indemnizaciones en Bolívar 2010 / 2011 / 2012

	Victimas	Monto	Variación Porcentual
2012	2.051	\$27.811.000.000	319%
2011	489	\$9.246.000.000	66%
2010	325	\$6.420.000.000	

Fuentes: UARIV (2013).

PROCESOS DE PAGO	VICTIMAS INDEMNIZADAS	MONTO INDEMNIZADO	MUNICIPIOS MAYOR NUMERO INDEMNIZACION
21	1225	7.608.000.000	Cartagena, El Carmen, San Juan, San Jacinto y Magangué
Mampuján y San Cayetano	826	20.203.400.000	María la Baja y San Juan
22	2.051	27.811.000.000	

Indemnizaciones Departamento de Bolívar 2012.

Fuente: UARIV (2013)

Hoy en la Costa Caribe de Colombia, los aspectos más neurálgicos tienen que ver con el derecho sobre la tierra y las relaciones de articulación con los municipios y los departamentos.

Respecto de los derechos sobre la tierra, tenemos como reflejo de ello, la marcha de víctimas organizada por diversas asociaciones en la Costa Caribe, la Organizada por un

grupo de unas mil personas entre desplazados por la violencia, familiares de personas asesinadas por grupos al margen de la ley, campesinos, entre otros de la llamada Alta Montaña de El Carmen de Bolívar, realizaron una “Marcha Pacífica”⁴, que en principio busca convocar a los entes departamentales para la exigibilidad de sus derechos agrario y su extrema pobreza.

La restitución de tierras es un tema que hoy ocupa la agenda pública y es preocupación actual en las políticas del Presidente Juan Manuel Santos y del Ministro de agricultura y desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo, de hecho no es para menos tal preocupación, en el entendido que la sola aprobación es una apuesta política, que constituyó un reto-al tiempo fisura- con los esquemas del gobierno anterior y de su líder Álvaro Uribe Vélez.

En lo que se refiere a costa Caribe, a tono con los lineamientos de la Ley 1448, el registro y restitución de tierras es “gradual y progresivo”; así, los procesos iniciarían por las zonas en donde hubo mayor densidad de despojo. De igual manera, la Unidad Administrativa Especial para la Restitución de Tierras Despojadas, también forma parte de la nueva institucionalidad que a partir de 2012 y por el periodo de 10 años hará parte de la institucionalidad *pro tempore* del Estado colombiano. Los procesos de restitución de tierras inician con la solicitud de inclusión en el registro de tierras, etapa que se inicia con la solicitud de inscripción del usuario (víctima) la cual concluirá con un acto administrativo que determina la inclusión o no de dicho predio en el Registro Único de Tierras Despojadas.

En términos generales en la Costa Caribe progresivamente se está cumpliendo los postulados de la nueva Ley de Víctimas pero aún no basta para que ellas salgan de la extrema pobreza.

CONCLUSIONES.

Colombia ha experimentado las secuelas del un conflicto social y político que lleva más de sesenta años, sin embargo la condición normativa de víctima del conflicto armado en el derecho interno, es más bien reciente. Que normativamente se reconozca una definición de víctima, es el punto de partida del acceso a una serie de prerrogativas que permiten la aplicación de una concepción política de justicia a la manera rawlsiana.

Las víctimas del conflicto armado colombiano, han recibido un tratamiento que no se compadece con las normativas internacionales de los derechos humanos en la materia, de hecho la primera normativa que se expide en el año 1997, solo regula la situación de un hecho victimizante que es el desplazamiento forzado, con posterioridad la expedición de la Ley 975 de 2005, expedida en el marco de la desmovilización de grupos armados de ultraderecha AUC, se introduce por vez primera una definición normativa de víctima. Esta definición es recogida y ampliada de conformidad con los postulados de Naciones Unidas en

⁴ <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/victimas-marchan-y-piden-mayor-atencion-114983#sthash.dp6Glolr.dpuf>

torno de los componentes que implica el concepto de reparación integral como los derechos a la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición.

El camino al acceso y cumplimiento de derechos no es un camino fácil, sin embargo el anterior sistema SNAIPD, implementado para las víctimas del desplazamiento forzado dejó un cumulo de experiencias que no deben ser repetidas en el país, y que costó al poder ejecutivo, responsable del cumplimiento de tales derechos, los cuestionamientos del pueblo colombiano, de la comunidad internacional y del poder jurisdiccional en cabeza de la Corte Constitucional, corporación ésta que en un rol activista declaró con respecto a la población víctima un estado de cosas inconstitucional.

La política pública en torno a las víctimas, hoy presenta avances significativos en cabeza de la UARIV y de la Unidad Administrativa para la restitución de Tierras. En lo que a la Costa Caribe colombiana respecta, igualmente se pueden apreciar avances significativos. Existen un número significativo de jornadas de sensibilización por municipio lo que determina que se está haciendo un esfuerzo por llegar a municipios de difícil acceso, de igual manera se han verificado desembolsos por concepto de indemnizaciones por vía administrativa a cargo del estado frente al sufrimiento de hechos victimizantes.

Por otra parte, aunque no de manera tan rápida se están produciendo fallos de restitución de tierras que fueron despojadas. Este aspecto debe ser fortalecido debido a la presencia de grupos al margen de la ley autodenominados “ejércitos anti-restitución” que buscan precisamente impedir la radicación de solicitudes de restitución que acabarían finiquitando el “derecho” constituido por los usurpadores de las tierras de los campesinos.

BIBLIOGRAFÍA

Beristain, Carlos Martín. *Diálogos sobre la reparación, qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2010.

Congreso de la República de Colombia. Ley 387 de 1997.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011.

Habermas, J. & Rawls, J. (1998). *Debate sobre el liberalismo Político*. España .Editorial Paidós

Nash, C. (2009). *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 - 2007)*. Facultad de derecho de la Univesrsidad de Chile, AECID: Chile.

Organización de las Naciones Unidas.(2006) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instrumentos Del Estado De Derecho Para Sociedades Que Han Salido De Un Conflicto, Iniciativas De Enjuiciamiento*.

Organización de las Naciones Unidas (2005).“ *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”.

Rawls, J. (2002) *Liberalismo Político*. México. Fondo de Cultura Económica Sayas, R. (2012).

Unidad de Reparación y Atención Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. (2013). Informe de Gestión 2012. Colombia.

Consultas *on line*:

<http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=200>

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/victimas-marchan-y-piden-mayor-atencion-114983>