

Ley de víctimas en Colombia: un balance

Angelika Rettberg*

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res54.2015.14>

La Ley 1448 de 2011 o *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* cumplió cuatro años de implementación, y es hora de hacer un balance. A nivel mundial, se trata del proyecto de reparación más generoso, más ambicioso y más complejo que cualquier otro programa de reparación, como concluyó un estudio de la Universidad de Harvard a finales del año pasado (ICTJ 2015; Sikkink *et al.* 2014). Por un lado, se reconocen más formas de victimización por un período más largo que el de cualquier otra ley. Así, la fecha acordada desde la cual se cuentan las víctimas en el marco de la ley es el 1 de enero de 1985. Además, el Artículo 3 de la ley reconoce como víctimas a hombres y mujeres, mayores de 18 años, que hayan sido afectados de forma directa por una violación al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en el marco del conflicto armado (realizada por grupos armados ilegales y/o agentes del Estado), o que lo haya sido un familiar en primer grado (padres, hijos o hermanos) o su cónyuge o compañero, o el familiar en segundo grado cuando faltan los de primer grado. Por tanto, quedan cubiertas formas de victimización como el homicidio, el secuestro, la desaparición forzada, el reclutamiento forzado y el desplazamiento forzado. Este último es el hecho victimizante que ha afectado a un mayor número de personas en Colombia (se han registrado más de seis millones de casos ante el Registro Único de Víctimas), que ubica al país en el grupo de los países que más desplazan a sus propios ciudadanos. Por otro lado, la ley ha hecho énfasis en la integralidad de la respuesta del Estado, en clara alusión a la combinación de estrategias económicas, simbólicas, psicológicas, educativas y políticas en la atención a la población sujeta a reparación. Según una encuesta realizada en 2012m, un 18% de la población colombiana actual puede considerarse víctima del conflicto armado colombiano y, por consiguiente, con derecho a reparación (CMH 2012, 19).

La ley recogió y transformó muchos de los legados que en materia de reparación había inaugurado la Ley 975 de Justicia y Paz de 2005, y dio, así, una continuidad institucional de una década al tema de la reparación en Colombia. El andamiaje institucional en el que se apoya la implementación de la Ley de Víctimas ha logrado desarrollar presencia en múltiples regiones colombianas, consta de un proceso eficaz de registro y atención y ha logrado sistematizar la información de las personas que se declaran víctimas, lo cual supera una de las brechas clásicas en el monitoreo de las políticas humanitarias, referida a la ausencia de datos comparables, y permite hacerle un cercano seguimiento a la implementación de la ley. Al amparo de la ley se ha desarrollado una importante capacidad técnica, que

* Ph.D. Political Science por Boston University (Estados Unidos). Profesora del Departamento de Ciencia Política y directora de la Maestría en Construcción de Paz, Universidad de los Andes (Colombia). Correo electrónico: rettberg@uniandes.edu.co

abarca desde la atención psicológica hasta la asesoría en la inversión de los recursos de la reparación en las diversas comunidades que lo requieren.

Más notable, quizás, es la decisión política de no hacer depender la reparación de la verificación de los hechos victimizantes. Según la ley, “la condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta apuntable” (Artículo 3, Ley 1448). Con ello, desde el Estado se le dio un respaldo sin precedentes en la historia nacional a la necesidad de reconocer a las víctimas, declarar inaceptables los hechos que sufrieron y reparar los daños, *sin* que la victimización haya sido demostrada en un proceso judicial. En el contexto de un conflicto de larga duración y de instituciones judiciales débiles y desbordadas, esta decisión volvió factible el desarrollo de proyectos de reparación y desembolsos que, en caso contrario, se hubieran quedado trancos en el proceso de verificación de hechos y definición de culpas y responsabilidades penales. Representa, a su vez, un rasgo distintivo del modelo colombiano de justicia transicional, que privilegia la reparación y la verdad (recogida en esfuerzos como los adelantados por el Grupo de Memoria Histórica, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, y los resultados que produzca una eventual Comisión de la Verdad que se origine del proceso de paz que actualmente adelantan el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias —FARC— en La Habana) por encima de las perspectivas de hacer justicia en un sentido punitivo. En contraste con otros países, en los que los gobiernos se han resistido de múltiples maneras a este reconocimiento, el Estado colombiano ha mostrado claramente la voluntad política de promover y adelantar las tareas relacionadas con la reparación de las víctimas colombianas, confiriéndole respaldo legal y músculo financiero. En pocas palabras, en Colombia ha habido reparación debido al Estado colombiano, y no a pesar de éste.

Hasta ahora, la ley goza de un amplio consenso y apoyo popular en torno a su validez moral y política. Así lo sugieren datos de distintas encuestas. Según la encuesta realizada en 2012 conjuntamente por el Centro de Memoria Histórica (CMH), la Fundación Social, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Universidad de los Andes, por ejemplo, un 71% de una muestra representativa de la población colombiana estaba de acuerdo con la afirmación según la cual las víctimas “en general eran personas inocentes que fueron injustamente afectadas” (CMH *et al.* 2012, 83). Además, un 68% aprobó la afirmación según la cual “las víctimas del conflicto armado aún no reciben la atención que merecen por parte del Estado” (CMH *et al.* 2012, 87). Encuestas subsiguientes han confirmado esta tendencia a apoyar la causa de las víctimas por parte de la población colombiana. Por ejemplo, una encuesta realizada en 2012 por el *Latin*

American Public Opinion Project (LAPOP) encontró que 48,4% de una muestra representativa de la población nacional estaba de acuerdo con la afirmación según la cual “reparar a las víctimas de las FARC contribuiría a la reconciliación” (García, Rodríguez y Seligson 2013, 120). De igual manera, datos recogidos en 2014 por la misma encuesta mostraron que un 49,1% apoya esa opción (García *et al.* 2014, 230).

A pesar de sus evidentes logros y de su apuesta innovadora, la política para las víctimas enfrenta diversos retos que vale la pena señalar. El primero se refiere a la *sostenibilidad fiscal*. En el Documento Conpes 3712 de diciembre de 2011 se fijó un plan de financiación de \$54,9 billones, que deben cubrir sus diez años de vigencia. Según diversos expertos, muchos de los supuestos en los que se basa este cálculo han sido ya excedidos (Bornacelly 2011; DNP 2011; Toro 2015; Villar y Forero 2014; Zuluaga 2009) y dependen de que se mantenga el desempeño económico actual y que se materialice el dividendo de la paz para la economía colombiana. Cabe señalar, en ese sentido, la desaceleración de la economía en los últimos meses ocasionada por la caída de los precios de los *commodities*, lo cual afecta las perspectivas de crecimiento económico en los próximos años y, con ello, la disponibilidad de recursos para apalancar las tareas de la construcción de paz (Fedesarrollo 2015).

Por otro lado, es claro que, así como el proceso de paz actual ha sido diseñado “por los colombianos para los colombianos”, los costos de la implementación de los acuerdos y el mantenimiento de la actual estructura de construcción de paz colombiana dependerán principalmente del bolsillo de los colombianos y de su voluntad de asumir muchos de los costos que la paz implica. A medida que se aclaran los distintos compromisos en este tema (la materialización de la así llamada paz territorial en las regiones colombianas, la atención a miles de desmovilizados adicionales a los más de 55.000 que ya ha reconocido la Agencia Colombiana para la Reintegración en los últimos años [ACR 2015] y la reparación de millones de víctimas), se puede vaticinar que más temprano que tarde habrá que priorizar entre las tareas de la construcción de paz. Es entonces cuando se revelará la naturaleza intrínsecamente política de la construcción de paz y se pondrán a prueba *el consenso público y el apoyo popular* a favor de la causa de las víctimas. Será el momento en el que se escucharán con más fuerza las voces que señalan el oportunismo de algunas víctimas, la posible inviabilidad financiera del esquema de reparación y, en cualquier caso, la manera en la que, en un mundo de recursos limitados, la reparación de las víctimas compite con otras necesidades, también importantes.

Un tercer reto se refiere a la *generación de expectativas* que se han desarrollado en torno a la política de reparación. Ya en la actualidad, la demanda excede

el ritmo y la capacidad de respuesta por parte de las autoridades estatales. Según el universo presente de víctimas, más del 90% está pendiente de reparación. Sin importar cuán bien dotadas estén las oficinas y cuán calificados los equipos —o, quizás, especialmente por eso—, se incrementa la impaciencia con respecto a las promesas formuladas y las expectativas generadas.

A ello se suma la vigorosa presencia de organizaciones que defienden la causa de las víctimas en el proceso político, y cuya existencia responde, en parte, a los incentivos institucionales que previó la misma ley. Por ejemplo, se prevé la participación de estas organizaciones en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 29), así como en los espacios de diseño, implementación y evaluación de la política a nivel nacional y territorial (arts. 14 y 161). Estas organizaciones operan como garantes de los derechos de las víctimas y se han constituido en nuevos actores e interlocutores en la escena política nacional (Rettberg 2015; Mosquera 2015). Pasando de invisibles en procesos anteriores a centrales a lo largo de la última década, las víctimas —aunque no siempre de forma coordinada— ejercen una creciente presión para defender su agenda ante las instituciones encargadas de la reparación, en línea con las promesas que se les han formulado.¹ Más allá de la participación de las organizaciones formales en el acompañamiento de la política, grupos de víctimas han recurrido a mecanismos de hecho, como las tomas de edificios públicos, y han hecho uso de su derecho a la tutela contra funcionarios del proceso de reparación, con el propósito de presionar y precipitar respuestas a sus demandas. A medida que se evidencie la dificultad del Estado para dar respuesta a las expectativas generadas, todas estas manifestaciones podrían aumentar, no disminuir, buscando generar presión para lograr atención y desembolsos. Sin importar que se estén logrando avances importantes, en esa competencia que puede surgir entre víctimas por la limitada atención estatal se puede extraviar el espíritu reparador de esta política pública.

Finalmente, la existencia de la ley y la apuesta a la reparación plantean una pregunta más de fondo sobre su *efectividad*. Más allá de montos, proyectos y capacidades técnicas, debemos preguntarnos —y preguntarles a las víctimas—: ¿Cuándo se sienten reparadas? ¿Habrán punto de cierre de este proceso y cuál será él? En pocas palabras, ¿cómo y en qué medida esta ley va a contribuir a la reconciliación nacional? Es importante no ocultar ni despreciar o desconocer la magnitud de las atrocidades

cometidas en el marco del conflicto colombiano, y todos los esfuerzos en esa dirección deben recibir el apoyo del Estado y de la sociedad civil. Pero un efecto perverso del reconocimiento de sufrimientos diversos es que perpetuemos, en vez de superar, las divisiones y los agravios. El espíritu generoso, innovador y reconciliador de la ley requiere que se conozcan estos retos y que se prevengan y se superen. Además, la reconciliación nacional, por su parte, requerirá de este esquema de reparación un fuerte impulso a esfuerzos de educación y concientización a nivel nacional, y la superación de las muchas otras brechas sociales, políticas y económicas que atraviesan la sociedad colombiana.

Referencias

1. Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR). 2015. *La reintegración en cifras*. <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx>.
2. Bornacelly, Iván. 2011. “Ley de Víctimas: un vistazo a la viabilidad financiera”. *Revista Económica Supuestos*. <http://revistasupuestos.uniandes.edu.co/?p=2246>.
3. Centro de Memoria Histórica (CMH), Universidad de los Andes, Fundación Social y Organización Internacional de Migraciones (OIM). 2012. *Encuesta Nacional ¿Qué piensan los colombianos después de siete años de Justicia y Paz?* Bogotá: Centro de Memoria Histórica (CMH) – Universidad de los Andes – Fundación Social – Organización Internacional de Migraciones (OIM). <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/encuesta.pdf>.
4. Departamento Nacional de Planeación. 2011. “Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”. Documento Conpes 3712. <https://www.ictj.org/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>.
5. Fedesarrollo. 2015. *Prospectiva Económica. Febrero*. http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/Prospectiva-Febrero-2015_Capt.-1.pdf.
6. García, Miguel, Juan Carlos Rodríguez-Raga y Mitchell Seligson. 2013. *Cultura política de la democracia en Colombia, 2013: actitudes democráticas en el contexto del proceso de paz*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP) – Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes. http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2013_W_081414.pdf.
7. García, Miguel, Juan Carlos Rodríguez-Raga, Mitchell Seligson y Elisabeth Zechmeister. 2014. *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2014: dilemas de la democracia y desconianza institucional en el marco del proceso de paz*. Latin American Public Opinion Project (LAPOP) – Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes. <http://obsdemocracia.org/uploads/publicacionesobd.pdf>.
8. International Center for Transitional Justice (ICTJ). 2015. *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia. Estudio preparado*

1 Cabe anotar, en este sentido, el elevado número de organizaciones de víctimas —más de 3.000, según información de la Unidad de Víctimas—, así como el bajo porcentaje de víctimas que se declaran parte de una organización (7%, según CMH *et al.* 2012). Ello plantea preguntas con respecto a la representación y las perspectivas de acción colectiva de la totalidad de este grupo social (Rettberg 2015).

- por Ana Cristina Portilla y por Cristián Correa. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>.
9. Mosquera, Claudia. 2015. La progresiva emergencia de las víctimas como agentes políticos en Colombia. En *Transición, democracia y paz*, ed. Alejo Vargas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 203-228.
 10. Rettberg, Angelika. 2015. Victims of the Colombian Armed Conflict: The Birth of a Political Actor. En *Colombia's Political Economy at the Outset of the 21st Century: From Uribe to Santos and Beyond*, eds. Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen. Nueva York: Lexington Books, 111-139.
 11. Sikkink, Kathryn, Bridget Marchesi, Peter Dixon y Federica D'Alessandra. 2014. "Reparaciones integrales en Colombia: logros y desafíos. Evaluación comparativa y global". Harvard Kennedy School – Carr Center for Human Rights Policy.
 12. Toro, Juan José. 2015. "¿Cómo cuadrar las cuentas para financiar el posconflicto?". ¡Pacifista! <http://pacifista.co/como-cuadrar-las-cuentas-para-financiar-el-posconflicto/#sthash.8FBjyAII.dpuf>.
 13. Villar, Leonardo y David Forero. 2014. *Escenarios de vulnerabilidad fiscal para la economía colombiana*. Fedesarrollo. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/328/1/Escenarios-de-vulnerabilidad-fiscal-para-la-econom%C3%ADa-colombiana-BBVA-Versi%C3%B3n-Final-21.pdf>.
 14. Zuluaga, Óscar Iván. 2009. *Oficio dirigido a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes*. http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1890_2009618.pdf.