



# Evaluación de medidas para reparaciones integrales en Colombia

## Logros y Retos

Octubre de 2015

Por:

Centro Carr para la Política de Derechos Humanos y la Iniciativa Humanitaria de Harvard:

Kathryn Sikkink | Phuong N. Pham |  
Douglas A. Johnson | Peter Dixon |  
Bridget Marchesi | Patrick Vinck

Traducción: Jerónimo Cruz | Ángela Garzón | Hernando Villamizar

Programa Evaluación y Análisis para el Aprendizaje (EVAL):

Ana María Rivera | Francisco Osuna |  
Keri Culver

Edición en Español: Francisco Osuna |  
Ana María Rivera | Juan Carlos Salazar

**El Centro Carr, adscrito a la Escuela Kennedy de la Universidad Harvard,** promueve la dignidad humana a través del estudio, la defensa y el debido cumplimiento de la normatividad en derechos humanos, y de la formación y concientización de líderes acerca de la importancia de los derechos humanos en el diseño de políticas públicas sólidas. Busca que los futuros líderes se apropien y valoren los derechos humanos, apliquen lo mejor de la investigación en ciencias sociales, y creen soluciones a la problemática de los derechos humanos que sean más eficaces para su uso como estrategias y tácticas de quienes trabajan comprometidos en este campo.

**La Iniciativa Humanitaria de la Universidad Harvard** es un Centro Universitario dedicado a la investigación académica en crisis humanitaria y liderazgo. Su misión es mejorar la eficacia de estrategias humanitarias en materia de mitigación, protección y prevención, mediante el uso de la investigación para el desarrollo de programas humanitarios, y de la incorporación de principios y prácticas de derechos humanos, en la formación y entrenamiento de las futuras generaciones de líderes humanitarios.

**Evaluación y Análisis para el Aprendizaje (EVAL)** es un programa de apoyo a la Misión de USAID (Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional) en Colombia bajo el contrato AID-514-C-13-00003, cuyo objeto es proporcionar a dicha Misión insumos y análisis útiles para mejorar la programación de sus intervenciones en el país. EVAL lleva a cabo evaluaciones de desempeño e impacto, y análisis institucionales con talento humano colombiano.

Sobre los Autores:

Kathryn Sikkink, Profesora Ryan Family de Política de Derechos Humanos en la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, y Carol K. Pforzheimer en el Instituto Radcliffe para Estudios Avanzados.

Phuong Pham, Profesora Asistente de Medicina en la Universidad de Harvard y Directora del Programa de Ciencias de Evaluación e Implementación de la Iniciativa Humanitaria de Harvard.

Douglas A. Johnson, Director del Centro Carr para Políticas de Derechos Humanos de la Escuela Kennedy de Harvard y Conferencista en Políticas Públicas.

Peter Dixon, Investigador Afiliado de la Iniciativa Humanitaria de Harvard y candidato a un doctorado (ABD) en Sociología de la Universidad de California, Berkeley.

Bridget Marchesi, becaria del Centro Carr para Políticas de Derechos Humanos y candidata a doctorado (ABD) en Ciencias Políticas de la Universidad de Minnesota.

Patrick Vinck, Profesor Auxiliar de Medicina en la Universidad de Harvard y Director del Programa de Datos de Paz y Derechos Humanos de la Iniciativa de Derechos Humanos de Harvard.

Ana María Rivera, Ingeniera Industrial, MBA, Subdirectora del programa EVAL.

Francisco Osuna, Licenciado en Filosofía, Especialista en Administración de Empresas, Gerente de Evaluaciones Institucionales del programa EVAL.

Keri Culver, Socióloga, Gerente de Evaluaciones del programa EVAL.

### **Agradecimientos**

Los autores agradecemos a todos los encuestados que participaron en la investigación, especialmente a los miles de ciudadanos escogidos al azar, quienes con paciencia compartieron con nosotros sus puntos de vista y sus opiniones sobre la reparación y la Unidad para las Víctimas.

Damos las gracias a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia y a la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID). Esta investigación fue posible gracias a su apoyo.

Nuestra gratitud también a los equipos de Evaluación y Análisis para el Aprendizaje (EVAL, por sus siglas en inglés) y del Centro Nacional de Consultoría (CNC), quienes colaboraron con el levantamiento de la información y el análisis de esta investigación. En particular agradecemos a Francisco Osuna y Ana María Rivera, quienes coordinaron el equipo para el diagnóstico organizacional; y a Carlos Castro y Francisco Quiroz por su coordinación del trabajo de campo cuantitativo y cualitativo, respectivamente, para el Componente 3 de esta evaluación. Nuestros agradecimientos incluyen asimismo a investigadores de EVAL: Juan Carlos Salazar, Carlos Rodríguez, Diego Beltrán, Juan Guillermo Rubio, Diana Bernal, Karen Aparicio, y Gina Zabransky.

Finalmente agradecemos a nuestros colegas de la Universidad de Harvard por su apoyo: Charlie Clements, Niamh Gibbons, Federica D'Allesandra, y Christopher Kintzing.

*El equipo del Carr Center señala que no revisó a profundidad la traducción completa y que en algunos casos ésta no refleja fielmente el inglés original.*

# **Evaluación de Medidas para Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Retos**

OCTUBRE DE 2015

Escrito por:

Carr Center para Políticas de Derechos  
Humanos, Escuela Kennedy de Harvard  
y la Iniciativa Humanitaria de Harvard

Kathryn Sikkink

Phuong N. Pham

Douglas A. Johnson

Peter Dixon

Bridget Marchesi y

Patrick Vinck

Evaluación y Análisis para el  
Aprendizaje (EVAL)

Ana María Rivera

Francisco Osuna y

Keri Culver

## Tabla de contenido

<b>Acrónimos</b> .....	<b>iv</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Análisis comparativo global</b> .....	<b>20</b>
1.1 Panorama global.....	21
1.2 Análisis comparativo: Colombia .....	21
1.3 El grupo de referencia de Colombia .....	23
1.4 La Puntuación Integral .....	24
1.5 Implementación .....	29
<b>2. Análisis institucional de las funciones en reparación y coordinación</b> .....	<b>34</b>
2.1 Contexto .....	34
2.2 La UV y su función en las reparaciones: el CONPES .....	35
2.3 Programa de indemnización para las víctimas individuales .....	40
2.4 El programa de reparación colectiva .....	47
2.5 Retos de legitimidad .....	52
2.6 El Registro Único de Víctimas y el número de víctimas.....	53
2.7 Asistencia, Atención y Reparación: definir y regular los límites.....	58
2.8 La afirmación política de que las víctimas merecen un apoyo especial .....	61
2.9 ¿Quién paga la reparación? .....	62
2.10 Intervención judicial.....	62
2.11 El rol de la UV en la coordinación interinstitucional .....	63
2.12 Liderazgo y administración.....	67
2.13 Capacidades de corto plazo versus capacidades de largo plazo .....	69
2.14 Administrando el aprendizaje organizacional .....	70
2.15 Recomendaciones.....	71
<b>3. Percepciones de las víctimas y de la población</b> .....	<b>72</b>
3.1 Preguntas de evaluación .....	72
3.2 Estrategia metodológica .....	73
3.3 Limitaciones .....	77
3.4 Características de los encuestados.....	78
3.5 Violencia y victimización.....	80
3.6 Medidas para las víctimas .....	87
3.7 Información sobre la reparación y espacios de participación .....	92
3.8 Proceso de registro de las víctimas.....	95
3.9 Reparación de las víctimas .....	101
3.10 Posiciones hacia la indemnización entre víctimas reparadas .....	110
3.11 Percepciones sobre la paz .....	120
3.12 Reparación colectiva.....	125
3.13 Recomendaciones.....	133
<b>Anexo A: Metodología y Bibliografía</b> .....	<b>135</b>
<b>Anexo B. Cifras de la UV a 31 de mayo de 2015</b> .....	<b>155</b>

## Tabla de gráficas

<b>1. Análisis Comparativo Global</b> .....	<b>20</b>
Gráfica 1. Comparación Latinoamericana por Complejidad y Complejidad .....	<b>23</b>
Gráfica 2. Tendencias de adopción de políticas y del Puntaje CC .....	<b>24</b>
Gráfica 3. Puntuación Integral .....	<b>27</b>
Gráfica 4. La implementación para Colombia y el grupo de referencia .....	<b>31</b>
<b>2. Análisis institucional de las funciones en reparación y coordinación</b> .....	<b>34</b>
Gráfica 5. Metas e indicadores de reparación .....	<b>37</b>
Gráfica 6. Metas y resultados de la UV .....	<b>38</b>
Gráfica 7. Víctimas indemnizadas y promedio de indemnización por año .....	<b>40</b>
Gráfica 8. Costo indemnización individual a las víctimas registradas .....	<b>45</b>
Gráfica 9. Costo indemnizaciones de otros hechos victimizantes .....	<b>42</b>
Gráfica 10. Alcance de las metas de indemnización .....	<b>44</b>
Gráfica 11. Costo indemnizaciones a población desplazada .....	<b>46</b>
Gráfica 12. Metas y resultados en reparación colectiva .....	<b>48</b>
Gráfica 13. Avance de las metas de los planes de reparación colectiva .....	<b>49</b>
<b>3. Percepciones de las víctimas y de la población</b> .....	<b>72</b>
Gráfica 14. Distribución de la muestra .....	<b>75</b>
Gráfica 15. Distribución geográfica de la muestra .....	<b>78</b>
Gráfica 16. Actores entrevistados y grupos focales .....	<b>80</b>
Gráfica 17. Hechos victimizantes declarados .....	<b>81</b>
Gráfica 18. Promedio de hechos victimizantes .....	<b>82</b>
Gráfica 19. Exposición a la violencia por estatus .....	<b>83</b>
Gráfica 20. Exposición a la violencia causada por grupos armados .....	<b>85</b>
Gráfica 21. Línea de tiempo de la exposición a la violencia .....	<b>86</b>
Gráfica 22. Tipo de daño experimentado .....	<b>87</b>
Gráfica 23. Prioridades de los encuestados .....	<b>88</b>
Gráfica 24. Medidas propuestas para las víctimas .....	<b>89</b>
Gráfica 25. Opiniones sobre reparación individual versus colectiva .....	<b>89</b>
Gráfica 26. Si el reconocimiento estatal de las víctimas es adecuado .....	<b>91</b>
Gráfica 27. Si la atención estatal a las víctimas es adecuada .....	<b>91</b>
Gráfica 28. Conciencia y conocimiento de los programas de reparación .....	<b>93</b>
Gráfica 29. Opiniones sobre los objetivos de la reparación .....	<b>94</b>
Gráfica 30. Sentimiento después de la declaración .....	<b>99</b>
Gráfica 31. Percepciones del proceso de declaración .....	<b>100</b>
Gráfica 32. Percepciones generales de la reparación .....	<b>105</b>
Gráfica 33. Reparación y justicia .....	<b>106</b>
Gráfica 34. Confianza en general .....	<b>110</b>
Gráfica 35. Percepción de la indemnización .....	<b>111</b>
Gráfica 36. Sentimiento experimentado al recibir la indemnización .....	<b>112</b>
Gráfica 37. Utilidad de la reparación .....	<b>115</b>
Gráfica 38. Contribución de la reparación .....	<b>118</b>
Gráfica 39. ¿Creen que el gobierno trabaja para prevenir violencia? .....	<b>121</b>
Gráfica 40. Nivel de apoyo a los diálogos de paz, por estatus .....	<b>121</b>

## ACRÓNIMOS

AHRC	Arts and Humanities Research Council (UK)
BACRIM	Bandas Criminales
CC	Complejidad y Complejidad, un índice desarrollado para esta evaluación
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EEUU	Estados Unidos
GdC	Gobierno de Colombia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
NSF	National Science Foundation (Fundación Nacional de las Ciencias, EE.UU.)
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
PIRC	Plan Integral para la Reparación Colectiva
RNI	Red Nacional de Información
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
TJRC	Transitional Justice Research Collaborative (Colaboración para la Investigación de la Justicia Transicional)
UAO	Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada
USAID	United States Agency for International Development (Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional)
UV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o Unidad para las Víctimas

## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta los resultados de una investigación sobre el esfuerzo realizado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia (UV) por implementar las medidas de reparación integral, según lo dispone la Ley 1448 de 2011: indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición.<sup>1</sup> La investigación fue solicitada por la UV y financiada por USAID, a través de un subcontrato entre Management Systems International (Programa Evaluation and Analysis for Learning, contrato no. AID-514-C-13-00003) y el Centro Carr de la Escuela Kennedy de la Universidad Harvard.

La evaluación incluye tres componentes: 1) una comparación del programa de reparación de Colombia con otros programas de reparación en el mundo; 2) un análisis institucional de las funciones de reparación y coordinación de la UV; y 3) un examen de la implementación de las medidas de reparación de la UV desde el punto de vista de las víctimas del conflicto armado y de la población en general. Esta evaluación busca entender mejor el alcance del mandato de la Unidad para las Víctimas e identificar oportunidades para mejorar su implementación.<sup>2</sup>

La UV fue creada en 2011 para proponer, implementar y coordinar a nivel nacional y regional la política pública de reparación integral a las víctimas del conflicto. Entre sus funciones está coordinar varias entidades públicas, e impulsar su cooperación bajo el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Para el cumplimiento de sus funciones, la UV no tuvo antes la oportunidad de implementar a gran escala toda su capacidad institucional, ni de adelantar un proceso de experimentación y aprendizaje. No pudo en principio, desarrollar sus servicios a pequeña escala a fin de evaluarlos, adaptarlos y mejorarlos. Por el contrario, se vio obligada a diseñar, implementar y administrar sus servicios de manera simultánea con la puesta en marcha de todo su andamiaje institucional.

La Ley de Víctimas es visionaria. Definió un amplio conjunto de beneficiarios, reconoció la necesidad de identificar y registrar a todas las víctimas y estableció

---

<sup>1</sup> El objeto de la Ley 1448 es "establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas [que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno] dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición."

<sup>2</sup> Ya que la provisión de reparaciones no es aleatoria y como no se realizó una evaluación de referencia, ésta no es una evaluación de los impactos de la función de reparación de la Unidad. Sin embargo, sí buscamos formular unas conclusiones sobre vínculos entre la labor de la Unidad y las variables observables plasmadas en nuestros datos cuantitativos y cualitativos.



una serie de beneficios a los que ellas tendrían derecho. Con la reglamentación de la Ley, mediante Decretos Presidenciales, y con las providencias de la Corte Constitucional, estos beneficios han sido definidos de manera más precisa.

Así, el Estado colombiano ha sido innovador en cuanto a su obligación de reparar los daños causados durante varias décadas de conflicto armado interno. Y ha generado un amplio y ambicioso conjunto de expectativas de las cuales la Unidad para las Víctimas es la responsable de su cumplimiento. Sin embargo, no le otorgó la orientación estratégica ni las herramientas necesarias para priorizar y lograr el cumplimiento de su mandato.

Ahora bien, las altas directivas de la Unidad también son visionarias. Tienen objetivos claros y un gran conocimiento sobre las dinámicas de la victimización y de las organizaciones de víctimas. Y son profesionales y emprendedoras. Todos estos, atributos muy valorados dentro de la teoría organizacional actual, pues facilitan procesos de gobernanza más eficaces.

No obstante, estas fortalezas no están complementadas por una experiencia institucional profunda. Un balance entre las cualidades de los cuadros directivos y la experiencia institucional haría de la UV una organización más eficaz. De hecho, la UV ha venido asumiendo una responsabilidad cada vez mayor, en cuanto a programas y regiones, lo cual acentúa el problema operacional de identificar y satisfacer necesidades, aumenta las expectativas de las víctimas, y pone en riesgo la credibilidad del gobierno en la medida en que no se cumplen dichas expectativas. Con todo, la UV ha tenido avances muy importantes y ha alcanzado logros donde muchos otros programas nacionales de reparación no han podido.

A lo largo del presente informe se resaltan estos dos aspectos que de manera simultánea están presentes en el programa de reparación en Colombia: la admirable visión y amplitud del programa de reparación y los enormes desafíos a los que se enfrenta Colombia para entregar reparaciones integrales a un número tan alto de víctimas. La Unidad para las Víctimas ya ha indemnizado una gran cantidad de personas en un plazo relativamente corto. Y ha sido muy eficiente si se compara con otros programas en el resto del mundo.

Sin embargo, por razones operacionales y de escala, es fácil perder la perspectiva de sus logros. La visión individual que tienen las víctimas muchas veces no reconoce la eficiencia del proceso. Si se compara el programa colombiano con otros alrededor del mundo, se concluye que el ritmo del proceso ha sido rápido. Pero aún con el ritmo relativamente elevado de entrega de indemnizaciones, la UV no logrará indemnizar antes del año 2021 a todas las víctimas registradas actualmente, como lo establece la Ley 1448. Y muy seguramente el registro de víctimas seguirá aumentando. Así entonces, para el cumplimiento de la meta de indemnizaciones, es necesario prorrogar el plazo y acelerar el ritmo de indemnizaciones.

Las características únicas del programa de reparación de Colombia, sumadas al nivel actual de recursos financieros y de personal, llevan a concluir que la UV no tiene la capacidad operacional para proporcionar al tiempo todos los tipos de reparación sobre los cuales el gobierno tiene obligación. Se debe priorizar qué categorías de reparación entregar primero. Creemos que la UV necesita priorizar estratégicamente el quién, el qué y el cómo de la política de reparación. Prioridades claras y empíricamente mejor informadas le ayudarán a la UV a invertir de manera más eficaz en los organismos y los programas necesarios para lograr las metas deseadas.

Este documento aporta información empírica a la UV y al Gobierno de Colombia (GdC) para la toma de decisiones sobre prioridades y compromisos. Primero, nuestros datos sobre otros programas de reparación en el resto del mundo son una fuente de información útil acerca de las normas y las prácticas internacionales de reparación. Segundo, nuestro análisis institucional proporciona información sobre lo que ya ha hecho la UV y sobre cómo puede aprovechar las medidas eficaces ya tomadas y corregir algunos desaciertos. Tercero, nuestra recopilación de datos cualitativos y cuantitativos de las percepciones de las víctimas y de los ciudadanos ofrecen sus opiniones sobre cómo priorizar mejor. Aunque estas fuentes no proporcionan toda la información necesaria para definir por completo las prioridades de la UV en adelante, sí le ofrecen aportes críticos a la UV desde un punto de vista comparativo, por medio del análisis institucional y proveniente de actores claves.

## **Componente Uno: Análisis comparativo con referencias globales**

El componente comienza con una evaluación comparativa que contrasta las leyes, las entidades y los resultados obtenidos en Colombia, hasta el momento, con otros procesos de reparación en el resto del mundo. En concreto, el informe compara el programa de reparación de Colombia con otras 45 políticas de reparación en 31 países distintos en el mundo que atraviesan un proceso de justicia transicional. Después, continúa con una comparación más detallada entre el programa en Colombia y las políticas de reparación en otros cinco países: Guatemala, Indonesia, Perú, Sudáfrica y Marruecos.

La comparación general se basa en el conjunto de datos de reparación encontrados en nuestro proyecto colaborativo de Investigación en Justicia Transicional (Transitional Justice Research Collaborative - TJRC) financiado por la Fundación Nacional de Ciencias de los EEUU (National Science Foundation - NSF).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Los datos presentados en este informe se basan en parte en la investigación "Responsabilidades Alternativas para las Violaciones de Derechos Humanos" de la Fundación Nacional de Ciencias. Las opiniones, los resultados

Con base en estos datos, presentamos un análisis sin precedentes que nos permite comparar las políticas de reparación ya mencionadas con el caso colombiano. Esto nos permite presentar una información interesante y útil a la UV y así apoyar el fortalecimiento del modelo de reparación colombiano.

El primer punto que surge de la comparación, es que la cantidad de víctimas que el programa de reparación colombiano aspira a ayudar es, por mucho, mayor a la que cualquier otro programa de reparación ha aspirado, tanto en términos absolutos como relativos al tamaño de su población. La UV tiene un mandato que incluye la reparación por una lista de actos de victimización más larga que la de cualquier otro país encontrado en nuestra base de datos.

El registro de víctimas (Registro Único de Víctimas – RUV) colombiano ahora incluye a cerca del 12,7% de la población actual,<sup>4</sup> mientras que ninguno de los demás programas ha abarcado o reparado a más del 1% de su población. Sin embargo, es probable que Perú y Marruecos hayan atendido a un poco más del 1% de sus poblaciones a través de reparaciones colectivas. Esta gran diferencia entre el programa de reparación colombiano y los otros programas de reparación se da, en buena medida, en razón a la decisión del gobierno colombiano de incluir a la población desplazada en el programa de reparación.

Colombia es actualmente, después de Siria, el país a nivel global con la mayor tasa de desplazados internos. Aún si los desplazados no fueran incluidos en el programa de reparación colombiano, la cantidad de víctimas por atender alcanzaría aproximadamente el 2% de la población, esto es, el doble al logrado en los otros programas de reparación más cercanos al caso colombiano.

Debido a su proceso de consolidación, el Registro Único de Víctimas, compila cuatro listas preexistentes a la Ley de Víctimas. Una evaluación preliminar llevada a cabo por la Unidad para las Víctimas arrojó que el total de víctimas elegibles para recibir la asistencia contemplada en la Ley 1448 es aproximadamente 6,1 millones de personas, algunas de las cuales ya han recibido reparación. Aún contando con esta modificación en su magnitud, el programa de reparación de Colombia es históricamente el de mayor tamaño en el mundo.

Dentro de la comparación global, presentamos dos nuevas medidas (el Puntaje "CC" y la "Puntuación Integral") para abordar la cobertura, la complejidad y la

---

y las conclusiones o recomendaciones expresadas en este informe son de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Nacional de Ciencias.

<sup>4</sup> El RUV, a 31 de mayo de 2015, tenía un total de 7.438.023 registros (Fuente: Oficina Asesora de Planeación, incluido aquí como Anexo B) de los cuales 6.154.640 son víctimas "reparables" según la Unidad: personas sobre las cuales se tienen datos de identidad y de contacto que pueden ser confirmados. La población del país que se asumió es 48.290.723 (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Agosto 2015). De ahí se obtuvo 12,7% de la población. Para no inflar percepciones, usamos el número reducido de víctimas (6,1M) para estimar el porcentaje, y para referirnos al número de víctimas en Colombia en todo el texto de esta evaluación.

magnitud de los distintos programas nacionales de reparación en el mundo. Dentro del Puntaje CC, "completitud" ("completeness") mide la capacidad del programa para abarcar la mayor cantidad posible de beneficiarios en potencia. La "complejidad" ("complexity") se refiere al alcance de los beneficios que brinda el programa para plantear soluciones a los daños sufridos. Utilizando el Puntaje CC, encontramos que el programa de reparación colombiano es uno de los seis programas en el mundo que alcanzan el puntaje más alto de completitud y complejidad.

Después, también usando el Puntaje CC, y reconociendo la presencia de un conflicto armado interno, identificamos cinco programas en otros países que se encuentran dentro del grupo del marco de referencia colombiano. Luego utilizamos el marco de referencia completo –Guatemala, Indonesia, Perú, Sudáfrica, y Marruecos– para analizar el programa colombiano a través de un espectro más profundo, contemplando aspectos tales como: tipos de daños cubiertos, criterios de selección, y diferenciación de víctimas. A este análisis le llamamos "Puntaje Integral" ("Comprehensive Scorecard").

Al utilizar este puntaje integral, encontramos que la política de reparación colombiana es la más amplia y la más completa del mundo con respecto a tipos de daños, criterios de selección y tipos de reparación. Esto dice mucho de la ambición y la visión de la ley colombiana y del programa vanguardia que actualmente implementa la UV. El programa colombiano reconoce cualquier clase o tipo de daño (ej. físico, emocional, económico, y de derechos fundamentales), y apunta no solo a reparar daños tangibles sino también a reparar en su totalidad la condición de ciudadano, digna de las víctimas. Por admirables que sean estas aspiraciones, en la práctica pueden generar, de un lado incertidumbre y del otro, la posibilidad de una constante expansión de tareas dentro de un desafío de reparación ya enorme.

Colombia también difiere de los otros países en su amplio proceso de selección, el cual sigue "abierto" debido a que el conflicto armado sigue activo. Tomando en cuenta el número de víctimas actual y la situación actual del conflicto, el país ha tomado la decisión, sin precedentes, de establecer amplios límites sobre cuándo y por cuánto tiempo se podrán registrar las víctimas para recibir el beneficio monetario de la reparación. El registro ya está cerrado para individuos victimizados antes de 2013, pero se mantiene abierto por dos años más para nuevos hechos victimizantes. Si bien esta decisión reduce drásticamente los obstáculos a las víctimas – y se alinea con los parámetros internacionales según los cuales no se deben imponer trámites o condiciones complicadas para que la gente se pueda registrar – hace aún más difícil estimar el número eventual de beneficiarios. Y también crea problemas organizacionales porque la UV, como entidad, deberá aumentar su capacidad para cubrir las necesidades de un número de beneficiarios cada vez mayor.

Finalmente, en términos de enfoque diferencial, Colombia y Marruecos tienen los únicos programas que definen los tipos de víctimas y las reparan conforme tal clasificación. Aunque en varias ocasiones Perú, Guatemala, Sudáfrica e Indonesia intentaron diferenciar los tipos de víctimas y desarrollar esquemas de trabajo enfocados a cada tipo, en algunos casos optaron por otros tipos de reparación. Así por ejemplo, se establecieron parámetros de reparación con márgenes muy estrechos (como Sudáfrica y Guatemala), o se optó por pagar sumas globales (como en el caso del Perú), o se desistió de una reparación individual para enfocarse en una serie de reparaciones colectivas (el caso de Indonesia).

Estas decisiones se tomaron por distintas razones políticas y económicas. El punto más importante a este respecto es que la gran mayoría de los programas que pretendieron diferenciar los tipos de víctimas y reparar basados en esas particularidades, eventualmente terminaron abrumados por la carga económica y/o administrativa, y se vieron obligados a cambiar sus estrategias por soluciones menos específicas. Sin embargo, hasta el presente, el programa colombiano ha logrado proporcionar reparación a un número importante<sup>5</sup> de víctimas sin dejar a un lado los distintos enfoques para cada tipo de víctima.

A varios otros programas de reparación en el mundo les ha resultado difícil cumplir sus metas. El nivel de ambición y la inmensa magnitud y sin precedentes del programa colombiano hace evidentes sus problemas organizacional y de implementación. Si bien la implementación del programa de reparación colombiano se analiza más adelante en el segundo componente de esta evaluación, algunas comparaciones sobre la implementación resultan pertinentes en este primer componente.

En primer lugar, la existencia misma del Registro Único de Víctimas (RUV) es en sí un logro. Dos de los otros casos –Indonesia y Marruecos– ni siquiera tenían registros, y aunque Guatemala y Sudáfrica tenían listas elaboradas en el marco de sus respectivas Comisiones de la Verdad, no alcanzaban a tener un registro cabal sobre sus víctimas. Del marco de referencia, únicamente Perú tiene un registro completo. Es por esto que concluimos que la existencia del RUV es un logro crucial para la implementación de la reparación en el programa colombiano.

En segundo lugar, la Unidad para las Víctimas ha logrado indemnizar a una gran cantidad de individuos en un período de tiempo relativamente corto: más de 500.000 víctimas han sido atendidas en menos de cuatro años. Si se compara la UV con cualquier otro caso, se puede mostrar que ésta ha sido muy eficiente entregando indemnizaciones a los beneficiarios. Ningún otro país en el marco de

---

<sup>5</sup> En los primeros tres años de la implementación de la Ley de Víctimas el porcentaje de víctimas directas e indirectas reparadas con respecto del total por reparar es 8%. Si bien el número absoluto es impresionante comparado con otros programas mundialmente, en términos absolutos queda mucho por hacer.

referencia ha reparado a tantas víctimas. Únicamente Indonesia se acerca a esta cifra de reparación. Pero la diferencia radica en que la reparación fue implementada a través de estrategias colectivas que afectaban a algunos beneficiarios de manera directa y a otros de forma indirecta. La UV no sólo ha indemnizado más víctimas, sino que además lo ha logrado en un período de tiempo relativamente corto. Esta es otra medida importante de su éxito que merece ser reconocida.

Sin embargo al comparar estas cifras con el número total de víctimas, es evidente la enorme tarea aún pendiente. A mayo de 2015, 6,1 millones de víctimas califican para ser objeto de atención y reparación. Pero se ha reparado solamente el 8,1% de la totalidad de víctimas con tal derecho. De nuevo llamamos la atención sobre el hecho de que la UV se enfrenta a un desafío enorme, y sobre la necesidad de establecer prioridades y definir qué se debe hacer primero.

Finalmente, el programa colombiano tiene también por objetivo ofrecer reparación de carácter colectivo a las comunidades y otros grupos más específicos. Perú, Marruecos y en especial Indonesia han tenido cierto éxito en la implementación de reparaciones colectivas. El gobierno colombiano ha empezado a ofrecer una variedad de programas y servicios de reparación a las víctimas a través de metodologías colectivas –incluyendo, por ejemplo, el programa *Entrelazando* que se enfoca en procesos de rehabilitación– con los que ha mostrado varios resultados satisfactorios. Sin embargo, es todavía prematuro comparar sus logros con los de otros países con más años de implementación.

Conocer la experiencia de estos otros países en materia de reparación a las víctimas, ya sean reparaciones individuales o colectivas, es sin duda útil para la UV. Si bien las experiencias no ofrecen ejemplos obvios de “mejoras prácticas,” sí muestran cómo en otros países con números de víctimas muy inferiores debieron tomarse decisiones difíciles y no necesariamente hubo resultados completamente satisfactorios.

## **Componente Dos: Análisis institucional**

El segundo componente examina dos de las responsabilidades fundamentales de la UV: 1) La formulación a nivel individual de los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI), y la formulación de los planes colectivos de reparación, así como la entrega de una serie de medidas incluidas en los mismos; y 2) La coordinación del SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), sistema interinstitucional que reúne 39 entidades gubernamentales y 13 organizaciones aliadas, que constituyen piezas claves del arreglo institucional para la implementación del programa integral de reparación de víctimas, de conformidad con el mandato legal.

La necesidad más urgente que hallamos dentro de la UV es la de contar con una estrategia que priorice el cumplimiento de las múltiples actividades que conlleva el cumplimiento de su misión.

Del análisis documental y la información recabada en las entrevistas realizadas al personal, el equipo de evaluación pudo colegir un gran sentido de compromiso entre los funcionarios de la UV. Igualmente, fue evidente el desarrollo de sólidas herramientas que le han permitido al equipo de la entidad encontrar maneras creativas para cumplir con las metas institucionales.

Sin embargo, la capacidad de identificar y proponer soluciones a las distintas problemáticas que enfrenta la institución no está soportada en una estrategia institucional clara. Una estrategia es la disciplina que genera un método y una forma concreta de pensamiento para establecer unos parámetros y prioridades de acción. Una estrategia reduce el número de posibles acciones a aquéllas que tengan mayores probabilidades de lograr de manera más efectiva el resultado buscado. Su diseño implica entonces un conjunto de decisiones con respecto a: las metas y los objetivos, lo cual incluye lo que no se debe hacer; las tácticas para lograrlos; y los momentos oportunos para llevar a cabo estas últimas.

La necesidad de una estrategia surge de manera reiterada dentro del modelo de planificación utilizado por la UV. El Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (CONPES) estableció en su Documento CONPES 3726 del 2012 (Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas) un conjunto de metas específicas y medibles para la UV. Cinco de las ocho metas en el CONPES son lineamientos para desarrollar planes y documentos, y no propiamente resultados concretos. El Plan concentra las actividades de la UV en la redacción de documentos de planeación, en vez de empoderarla como una institución que debe producir medidas tangibles de transformación para las víctimas.

Los procesos de planificación deben impulsar el logro de resultados específicos con los recursos disponibles para ello. Entonces, es la estrategia la que determina cuáles de los resultados son los más importantes a alcanzar, dado el hecho que los recursos siempre son limitados. Los planes que son formulados fuera de una estrategia son costosos y ofrecen riesgos para la entidad: consumen el escaso tiempo de los funcionarios sin un sentido concreto y pueden conducir a expectativas insatisfechas que le causan daño a la reputación y la autoridad de la organización.

El documento CONPES estableció una meta general de indemnización para 916.356 víctimas de actos distintos al desplazamiento forzado entre el 2011 y el 2021. Un objetivo ambicioso. El programa de indemnización de la UV cumplió con el 98% de su meta intermedia de indemnización de víctimas para finales del 2014. Y tuvo logros muy por encima de las metas sobre indemnización de víctimas menores, adolescentes y aquellas en transición a la mayoría de edad.

La evaluación revisó hasta dónde la UV podría cumplir la ambiciosa meta para el 2021 establecida en el CONPES. En los primeros tres meses del 2015, la UV indemnizó aproximadamente a 21.000 víctimas. Concluimos que sin cambios sustanciales en la cantidad de personal dedicados a esta labor, la UV no sería capaz de procesar más de 100.000 pagos indemnizatorios al año.

Sin embargo, dado que el 82% de las víctimas registradas lo son por cuenta del desplazamiento forzado (unas 5 millones de personas<sup>6</sup>), la UV enfrenta un desafío institucional mucho más complicado. Llevar a cabo la indemnización de todas estas víctimas dentro del plazo establecido en la Ley, es decir dentro de los próximos seis años, implica indemnizar en promedio 820.000 desplazados por año, lo que equivale a unas 229.000 familias por año.<sup>7</sup> Para ello, requeriría una capacidad institucional cerca de siete veces mayor a la actual, dedicada a este objetivo. Sin duda, la UV ha aprendido a proveer indemnizaciones y podrá bajar los costos institucionales por persona para proporcionar estos servicios de manera más eficaz. De todos modos, es un reto monumental que debe ser tenido en cuenta tanto por la UV como por el gobierno colombiano en general.

De otra parte, si bien la UV ha logrado entregar indemnizaciones a individuos exitosamente, ha sido menos efectiva en el cumplimiento de sus metas para la entrega de reparaciones colectivas. El CONPES estableció la meta de formular 280 planes de reparación para comunidades geográficas y sociales, 140 de éstos para comunidades étnicas. Sin embargo, la política no estableció metas para la entrega de las medidas contenidas en tales planes. A finales del 2014 la UV había formulado 88 planes para grupos comunitarios (el 31% de la meta intermedia para 2014), uno de los cuales es un plan para grupos étnicos (menos del 1% de la meta).

Como resultado de la evaluación institucional, del proceso de planificación salieron varios elementos favorables. El personal de la UV relató que su trabajo al formular planes en conjunto con las comunidades condujo a conversaciones muy conmovedoras. Los acercó a las vidas de las víctimas y los motivó para su trabajo. En la investigación cualitativa del tercer componente, varios sujetos colectivos remarcaron el reconocimiento como víctimas y el trato respetuoso recibido durante el proceso de planificación. Así surgieron mejoras tácticas que permitieron el diseño de los planes, al tiempo que forjaron relaciones sólidas dentro de la UV y entre la UV y las comunidades.

Sin embargo, ningún plan de reparación colectiva sido implementado en su totalidad. De los 88 planes formulados, solo se han implementado algunas de las medidas contempladas, en su mayoría concernientes a la provisión de atención

---

<sup>6</sup> Esta cifra, como las demás usadas en el documento, está basada en la información provista por la UV con corte de mayo 31 del 2015, considerando los que son sujetos de reparación (cerca de 6,1M) y no todo el universo registrado (7,4M).

<sup>7</sup> Cifra proveniente de la Unidad: usan un promedio de 3.61 personas por familia de desplazados.



psicosocial a través del programa *Entrelazando*. Los costos proyectados son enormes y deben ser asumidos no solamente por la UV sino por las demás entidades que participen de la implementación de dichos planes, dependiendo el tipo de medidas incluidas. El equipo de evaluación le recomienda a la UV que revise el método y los objetivos de la planificación de las reparaciones colectivas que se utilizan con las comunidades.

Las metas del CONPES incluyen la formulación de planes por parte de la UV, tanto para individuos como para comunidades. Pero este requerimiento a la UV da más importancia a la existencia de un plan que a sus resultados. De hecho, el acto de planificación debe ser un proceso de negociación entre lo deseado y lo posible. Pero en la práctica, este proceso está divorciado de la realidad, en particular en cuanto al hecho según el cual se cuenta con recursos limitados. El resultado entonces no es un plan realista, con la debida consideración de los recursos disponibles y de sus fuentes.

De nuevo, la experiencia de los planes de reparación colectiva muestra la importancia de formular estrategias, conforme con la definición propuesta atrás. En política pública siempre se cuenta con recursos escasos. De ahí la necesidad de priorizar metas y objetivos, definir tácticas y fijar tiempos.

En el proceso de planificación de las reparaciones colectivas, a las comunidades no se les enfatizó que aprendieran a priorizar sus necesidades, sino que produjeran matrices extensas sin que necesariamente las entidades responsables del SNARIV estuvieran ya de acuerdo. Mediante la comprensión de sus prioridades fundamentales, las comunidades podrían apalancar mejor su escaso capital político para atenderlas, en lugar de ver cómo otros deciden cuáles de los servicios se les proporcionarán. Todos debemos tomar decisiones o de lo contrario estamos abocados a ver cómo otros las toman. Una comunidad que aprende a decidir cuáles son sus prioridades, también aprende a ser agente de su propio destino.

Aunque es posible que los procesos de planificación hayan fortalecido de manera provisional la legitimidad de la UV a los ojos de los miembros de las comunidades, este capital puede transformarse en decepción y desilusión si los resultados no alcanzan las elevadas expectativas ya creadas. Los requerimientos de las comunidades pueden incrementar la preocupación de la sociedad en general, que deberá pagar estos servicios, mientras un conjunto de necesidades priorizadas puede generar un apoyo político más amplio. La UV perdió la oportunidad inicial de administrar las expectativas de las comunidades. Pero aún es posible establecer estos procesos de priorización con las comunidades en el futuro.

Mantener el consenso político alrededor de la política de atención y reparación a las víctimas, con el fin de movilizar los recursos necesarios y la colaboración de todas las entidades implicadas, es tarea que le corresponde al Presidente Santos. La UV, al ser designada líder de la política para las víctimas, tiene la responsabilidad

de cultivar y hacer crecer el consenso político y social alrededor de su ambicioso programa, y así cumplir las promesas hechas.

La UV está inmersa en una dinámica compleja en la que confluyen las víctimas; los organismos gubernamentales encargados de su atención, asistencia y reparación; y la ciudadanía. Las prioridades de estos grupos a menudo discrepan y la UV queda en la difícil posición de tener que gastar recursos significativos en busca de compromisos aceptables. Por ello, la UV deberá optimizar sus estrategias y tácticas actuales, y transformar esa dinámica de resistencia en una de movilización colectiva.

La Unidad contribuye a sostener la credibilidad del proyecto nacional, al crear una narrativa poderosa del impacto que ha tenido la violencia sistemática sobre las comunidades colombianas, y de la importancia de que las víctimas logren convertirse en ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos y deberes. Sin embargo, esto no es suficiente para mantener, y mucho menos incrementar, el consenso público nacional. La UV debe identificar y vigilar las fisuras que existen dentro del consenso y que podrían perjudicar su credibilidad y la de las víctimas. Varias de estas fisuras se revelaron en la evaluación y deben ser identificadas y discutidas. Estas incluyen:

- El número de víctimas y la naturaleza de su victimización
- El Registro Único de Víctimas (RUV)
- Las fronteras entre las diferentes etapas de apoyo otorgado a las víctimas en sus categorías designadas, tales como asistencia, atención y reparación
- Los programas operacionales y las medidas necesarias para construir una ruta de transición predecible y confiable entre la victimización y la subsistencia
- La competencia por recursos y atención entre víctimas y población vulnerable y/o en estado de pobreza extrema
- Las fuentes de financiación para la implementación de la política de atención y reparación
- El impacto incierto de las intervenciones judiciales
- El manejo y la eficiencia de la UV en sí misma
- La capacidad estratégica y de liderazgo de la Unidad

La UV no puede influenciar algunas de estas fisuras. Pero en algunas áreas que están bajo su control, como el Registro Único de Víctimas, así como su misma gestión y la de sus programas operativos, puede realizar cambios que fortalezcan la legitimidad de su labor.

Con respecto al RUV, recomendamos que se realice una auditoría de muestras aleatorias a todas las bases de datos. Tal auditoría cumpliría múltiples propósitos. Si hay problemas de fraude, un estudio estadístico puede proporcionar una aproximación de su magnitud. Y si los primeros hallazgos lo justifican, la auditoría puede proporcionar una estimación básica de la dimensión del fraude y

recomendar cambios en las prácticas del registro para minimizar la probabilidad de ocurrencia y su impacto.

El equipo de investigación de Harvard cree que tal auditoría encontraría aún menos víctimas localizables, debido a información desactualizada en el registro. Una auditoría le permitiría a la Unidad para las Víctimas y al Gobierno revisar, a través de un nuevo documento CONPES, los objetivos de la política y su presupuesto, sobre la base de un registro de víctimas más confiable y que tenga en cuenta la desactualización de las bases de datos y la imposibilidad de comunicarse con muchas de las personas inscritas.

De otra parte, se deberían invertir recursos para fusionar los conjuntos de datos en un solo registro nacional. La información recopilada por otras agencias y por el PAARI de la UV sobre las necesidades de las víctimas debería ser integrada al RUV para poder apuntar mejor a las necesidades de servicios, de planificación y de localización de otras agencias, pero también para mejorar la gestión por parte de la UV y de la Presidencia. Tener una buena fuente de información es fundamental para coordinar acciones y para la rendición de cuentas.

Adicionalmente, la UV implementa un programa de asistencia humanitaria para las víctimas antes de que reciban reparación. Ningún otro país en nuestra base de datos incluye, ya sea conceptual u operativamente, asistencia humanitaria a mediano o largo plazo, en el marco de la reparación administrativa. El programa de asistencia humanitaria consume gran parte del presupuesto de la UV y también demanda buena parte del escaso tiempo de la dirección y la administración para dirigirlo, explicarlo, administrarlo y luchar por él.

El programa de asistencia humanitaria es una distracción para la Unidad para las Víctimas, cuyas habilidades y capacidades podrían ser mejor aprovechadas para proporcionar reparaciones. La investigación del tercer componente revela que ni la población en general ni las víctimas entienden fácilmente la diferencia entre la asistencia humanitaria y la reparación. Es necesario simplificar el mensaje y comunicarse de manera más clara con las víctimas y con el público en general.

Los aprendizajes obtenidos de la experiencia de la Unidad en estos primeros tres años de operación real muestran que existe una experiencia muy valiosa para indemnizar y atender a las víctimas a lo largo y ancho del territorio nacional. La magnitud de los desafíos y los recursos para enfrentar esta tarea exigen una proyección y un costeo estrictos, así como análisis costo-eficiencia y costo-efectividad que ayuden a optimizar la acción. Sin embargo, la dinámica cambiante del universo de la población tiene un impacto en las posibilidades reales de reparar integralmente a cerca de seis millones de víctimas.

Es fundamental entonces avanzar en definiciones operacionales mucho más precisas acerca del contenido de la reparación integral, y efectuar una revisión integral de la política contenida en los documentos CONPES vigentes. E incluso,

formular y presupuestar una política particular para la indemnización de los desplazados, así como tramitar una reforma de la Ley de Víctimas que incluya un plazo que de manera realista permita cumplir los objetivos de la política.

Finalmente, la magnitud de la tarea individual y colectiva, no sólo en términos del número de víctimas del conflicto por ser reparadas, sino también de las proyecciones de su costo, rebasa las previsiones hechas e invita al Gobierno de Colombia a considerar alternativas como el ajuste de los actuales documentos CONPES que establecieron la política integral de atención y reparación de las víctimas y su financiación, la formulación de una política y una proyección de tiempo independientes para la indemnización en dinero de la población víctima de desplazamiento forzoso y, eventualmente, la ampliación del plazo de vigencia de la Ley de Víctimas que asegure la posibilidad de reparar a todos aquellos que de acuerdo con el Registro Único de Víctimas tienen derecho.

### **Componente Tres: Perspectivas de las víctimas y de la población**

El tercer componente de la investigación examina la implementación de las medidas de reparación por parte de la UV desde el punto de vista de sus beneficiarios y de las víctimas del conflicto armado, y de la población en general. Para alcanzar esta meta global, la investigación adoptó una metodología mixta que combina entrevistas individuales y grupales con actores claves y una encuesta a una muestra aleatoria de 3.136 adultos colombianos. La encuesta utilizó un diseño comparativo, enfocado en tres grupos poblacionales:

1. La población general.
2. Personas registradas como víctimas del conflicto armado.
3. Personas registradas como víctimas del conflicto armado que recibieron indemnización.

De este modo, los datos recopilados en esta investigación proporcionan un material amplio y completo para el análisis desde la perspectiva de las víctimas, sobre los esfuerzos por implementar medidas de reparación por parte de la UV.

Entre los individuos encuestados se encontraron altos niveles de violencia y de victimización. Incluso, entre la población en general, el 45% manifestó haber experimentado algún tipo de violencia relacionada con el conflicto, fuese directa o indirectamente, y el 26% se consideró víctima del conflicto armado. Entre las víctimas registradas y reparadas, prácticamente todas indicaron haber experimentado formas de violencia directa. El 16% de la población general, el 86% de los registrados y el 55% de los reparados encuestados indicaron haber sido desplazados en algún momento como consecuencia del conflicto armado.

De aquellos que reportaron desplazamiento, la mayoría señaló que continúan desplazados, esto es, el 63% de los desplazados entre la población general, el 87%

de los desplazados entre las víctimas registradas y el 67% de los desplazados entre las víctimas reparadas.

Entre las víctimas encuestadas, las registradas, de un lado, y las reparadas, de otro, calificaron mayoritariamente los daños sufridos como: psicológicos, mentales o emocionales (90% y 93%, respectivamente); materiales o económicos (78% y 62%); morales –definidos en la encuesta como daños en contra de la "dignidad"– (56% y 64%); físicos (46% y 51%); y sociales (41% y 41%). Los encuestados entre la población general que señalaron haber sufrido alguna forma de violencia o se definieron a sí mismos como víctimas del conflicto también categorizaron sus daños prácticamente en el mismo orden: psicológicos (65%), materiales (44%), morales (32%), físicos (26%) y sociales (23%).

Si bien la Ley 1448 de 2011 presenta una definición compleja de reparación que incluye indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, la mayoría de los encuestados entendían la reparación como indemnización. Así lo entiende el 52% de la población general, el 58% de víctimas registradas y el 67% de las víctimas reparadas. En las entrevistas de la investigación cualitativa las víctimas también definieron a menudo reparación como indemnización, aunque un número significativo, tanto entre sujetos individuales como colectivos, mencionó la importancia de la rehabilitación psicológica.

En la encuesta, el 26% de la población general y el 11% de las víctimas registradas definían reparación como la restitución de tierras y viviendas. La mayoría de la población general y de las víctimas registradas y reparadas contestaron que las reparaciones deberían ser individuales, mientras que el 17% de las registradas, el 19% de las reparadas, y el 29% de la población general creían que las reparaciones deberían ser colectivas. La mayoría de los encuestados indicó que recibir algún tipo de reconocimiento oficial estaba, según su importancia, en el rango entre "importante" y "muy importante": población general, 95%; víctimas registradas, 96%; y víctimas reparadas, 94%). Del mismo modo, la mayoría también señaló de "importante" a "muy importante" la creación de monumentos en memoria de las víctimas del conflicto armado: población general, 63%; registrados, 67%, y reparados, 67%.

Un poco más de dos tercios de los encuestados de la población general (69%), indicaron tener conocimiento sobre la existencia de un programa del Estado que proporciona reparación y asistencia a las víctimas del conflicto armado, comparado con el 81% de las víctimas registradas y el 88% de las víctimas reparadas. No sabemos exactamente cómo interpretar estas cifras. Por un lado, parece sorprendente, en particular, que solo el 88% de las víctimas reparadas conozcan la existencia de un programa de reparación. Por el otro, desde el punto de vista de la investigación sobre el reconocimiento de nombre en otros campos – ya sean estudios de mercado para compañías o investigaciones para campañas políticas– estas cifras sugieren que el programa de reparación de Colombia ha

logrado un nivel de conocimiento y de reconocimiento de nombre relativamente alto, en un período de tiempo relativamente corto.

Sin embargo, a menudo se señaló la falta de conocimiento como un obstáculo para la participación en el proceso de declaración. Entre los encuestados de la población general, quienes sabían de la existencia de Ley de Víctimas y de la UV, lo atribuían a los medios de comunicación (77% para la Ley de víctimas, 78% para la UV). Al contrario, sólo el 40% o menos de las víctimas registradas y reparadas conocieron acerca de la Ley de Víctimas y de la UV a través de los medios de comunicación. De hecho, la información, con frecuencia, llegó por medio de amigos, familiares, y vecinos.

Con respecto al proceso del registro, dos tercios de los encuestados entre las víctimas registradas y reparadas hicieron su declaración ellas mismas (65% y 63%), mientras que los demás informaron que un familiar declaró por toda la familia (ej. para familias desplazadas). De los encuestados que habían declarado entre la población general, el 61% lo hizo como familia. Prácticamente todos los encuestados de todos los grupos rindieron sus declaraciones en la Personería, ante la Defensoría del Pueblo, o en la Procuraduría. De los encuestados que declararon, entre la población general, el 95% lo hizo en uno de estos tres organismos. Por su parte, entre los registrados y reparados encuestados, el 83% y el 77% respectivamente, señaló que había declarado en uno de estos tres organismos. Sin embargo, un poco más del 10% de los reparados y del 6% de los registrados, también nombró a Acción Social, la desaparecida agencia predecesora de la UV, como el lugar donde hizo su declaración.

De acuerdo con los datos recogidos, algunos encuestados declararon ante la Fiscalía (población general 5%, registrados 4%, y reparados 6%). No obstante, los encuestados tenían dudas sobre el lugar dónde en realidad se registraron. Muchos señalaron a "Acción Social" (población general 18%; registrados 34%; y reparados 50%), otros al Ministerio Público (población general 17%, registrados 36%, y reparados 29%), la Unidad para las Víctimas (población general 29%, registrados 24%, y reparados 24%). Tal diversidad indica que las víctimas entrevistadas para esta investigación han tenido diferentes experiencias con respecto al proceso de declaración y reparación, y que tienen concepciones diferentes sobre las entidades y las organizaciones que han participado en los últimos años en dicho proceso.

La investigación en el tercer componente evaluó las percepciones de las víctimas con respecto al derecho que tenían para participar en la elaboración, la implementación y el seguimiento de la política de víctimas del Estado. La gran mayoría de los encuestados en cada grupo manifestaron no haber participado (población general 96%, registrados 92%, y reparados 89%), en general porque no tenían conocimiento de las oportunidades para hacerlo. Una minoría de los encuestados considera que el Estado proveyó oportunidades a los individuos para tal participación (población general 24%, registrados 33%, y reparados 32%) y un

tercio que brindó espacio a las organizaciones para víctimas para que participaran en la elaboración, la implementación o el seguimiento de la misma (población general 33%, registrados 34%, y reparados 33%). En grupos de discusión y en entrevistas, las víctimas que habían participado en las mesas redondas a nivel municipal, departamental o nacional, declararon haber aprendido a exigir con más fuerza los derechos descritos en la Ley 1448.

Los resultados de esta encuesta sugieren que la UV debería continuar con su labor de divulgación a través de, entre otros, campañas informativas. Alrededor del 90% las víctimas registradas y reparadas no han participado en procesos para su vinculación en las mesas de participación, en gran parte por no conocer estas oportunidades. Solo una tercera parte de las víctimas piensa que el GdC había creado espacios de participación. La divulgación debería buscar mejores maneras de vincular a un número significativo de víctimas y a grupos de víctimas que, hasta ahora, no han podido acercarse a participar en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la política de víctimas.

Un importante desafío será llegar a las víctimas que dependen mayoritariamente de sus amigos y su familia como fuentes principales de información. Asimismo, en la estrategia de comunicación debería proponerse que las víctimas reconozcan cualquier medida como una forma de reparación, asistencia humanitaria o de cualquier otro tipo, y asegurarse de que los beneficiarios de la reparación conozcan y entiendan el significado de tal asistencia.

Las campañas de comunicación deberían basarse de manera explícita en los supuestos de la UV sobre la manera como las reparaciones producen un efecto sobre las víctimas: ¿sienten las víctimas reconocimiento por parte del Estado? ¿Sienten que hay justicia? ¿Sienten alivio de los daños reales sufridos? Los datos sugieren que las medidas de reparación están funcionando con mayor o menor eficacia frente a estos criterios, con resultados menos positivos sobre el real efecto de reparación integral o transformativa.

Como se mencionó anteriormente, es imprescindible que la UV priorice con más claridad cuáles labores desarrollará primero. Esta encuesta corrobora el requerimiento de determinación de unas prioridades claras y una comunicación precisa sobre estas prioridades. En las entrevistas cualitativas los encuestados indicaron que sentían que el sistema para la priorización de víctimas por parte del Estado es aleatorio, es decir, al azar. Dos tercios de las tres poblaciones encuestadas dijo que se deberían priorizar aquellos casos de la población más necesitada (población general 68%, registrados 70%, reparados 66%). En las tres poblaciones, especialmente entre las víctimas reparadas, también se encontró apoyo a un sistema por orden de llegada (población general 10%, registrados 12%, y reparados 19%), y poco soporte a un sistema de priorización basado sobre el tipo de victimización (población general 16%, registrados 17%, y reparados 13%). Aún así, el sistema preferido por los encuestados es uno de priorización según las

necesidades de las víctimas. Pero éste no es el sistema actual de la UV. Los encuestados no definieron claramente lo que querían decir por necesidad.

Uno de los resultados más alentadores de la encuesta es que las víctimas reparadas y, en menor medida, las víctimas registradas tienen opiniones positivas sobre el Estado en general y, en particular, sobre el reconocimiento y el apoyo a las víctimas. Si bien no se puede afirmar una relación causal, los resultados sugieren algún vínculo entre la reparación y la percepción acerca del Estado. Este vínculo, sin embargo, podría ser mayor. La diferencia entre los encuestados reparados y los registrados es todavía relativamente pequeña, dado que los encuestados reparados ya habían sido beneficiarios de la indemnización. Además, una mayor parte de las víctimas reparadas no consideró que los pagos de indemnización fuesen una forma de reparación, y dos tercios de los mismos señalaron que estos pagos no impartían justicia.

Los resultados de las entrevistas cualitativas sugieren que las víctimas colectivas no confían en el Gobierno de Colombia en el primer contacto, debido a una falta de presencia positiva del Estado en el pasado, o de hecho de cualquier presencia en absoluto. Sin embargo, los primeros pasos del proceso generalmente tuvieron el efecto de aumentar la confianza. El proceso produce expectativas elevadas en los sujetos colectivos. La mayoría de las comunidades y las organizaciones elogiaron el carácter participativo del desarrollo del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). Sin embargo, hay varios reclamos generados por la divergencia entre los planes originales desarrollados con las comunidades y las medidas reales propuestas en el plan, a veces acusando la falta de recursos y la falta de coordinación en la respuesta con otros organismos del Gobierno de Colombia.

Los entrevistados de varias comunidades manifestaron tener dudas acerca de la capacidad de la UV de activar la voluntad política de los organismos nacionales, regionales y municipales responsables de la implementación de varias de las medidas en sus planes. Sin embargo, una ganancia definitiva del proceso colectivo es que las víctimas individuales pertenecientes a los grupos se registraron en el RUV. Los sujetos colectivos en esta investigación citaron su reconocimiento como víctimas y el trato respetuoso recibido como logros importantes.

La implementación de los procesos de reparación colectiva todavía está en sus primeras etapas y solo se han realizado actos simbólicos y psicosociales a la fecha. Por lo tanto, es comprensible que aún no se perciba que los esfuerzos de la UV hayan tenido efectos en la estabilización económica de las comunidades o que se hayan logrado los otros objetivos de los programas de reparación colectiva.

La UV también debería hacer un balance del programa de reparación colectiva y mejorar su proceso en términos de puntualidad, efectividad y cumplimiento de las necesidades manifestadas por los sujetos colectivos de reparación. Las expectativas de estas víctimas son muy altas y la implementación probablemente resultará aún más complicada, dadas las dificultades de coordinación con otros



actores del SNARIV. Los procesos de reparación colectiva están en una fase temprana. Pero la UV todavía tiene la posibilidad de implementar la reparación colectiva de una manera que aportaría a la superación de los daños morales, emocionales y físicos, y a la estabilización económica y la cohesión social. En el segundo componente de la presente evaluación se ofrecen algunas recomendaciones sobre cómo se puede lograr esto.

Finalmente, la encuesta revela que las necesidades psicológicas señaladas por las mismas víctimas parecen tan graves como sus necesidades materiales, especialmente para las víctimas indirectas de homicidio, las cuales hasta ahora la UV ha decidido indemnizar primero. Por lo tanto, la indemnización debería ir acompañada de terapias y otras medidas para que las víctimas puedan distinguirlas de la asistencia ordinaria y para maximizar sus efectos reparadores.

Asimismo, la UV debería asegurar el seguimiento y la supervisión después de la indemnización, dado que cuatro quintas partes de las víctimas reparadas contestaron que nunca o casi nunca recibieron este tipo de acompañamiento por parte de la UV. Hay aún mucho más por hacer para garantizar que quienes reciban una indemnización puedan aprovechar los servicios de acompañamiento financiero, como una manera de maximizar el potencial transformador de la indemnización recibida.

## **Conclusiones**

Los logros del programa de reparación de Colombia y los enormes desafíos que enfrenta el país para proporcionar reparaciones integrales a tantas personas, evidencian la necesidad de tener prioridades claras. El proceso de Colombia está ahora a la vanguardia de los programas en todo el mundo, y en el futuro será visto por otros países como un ejemplo a seguir. Sin embargo, la evaluación plantea dudas y varios desafíos para la UV con respecto a la magnitud de las expectativas que genera una política tan compleja y ambiciosa, y la dificultad que implica satisfacerlas. Para abordar estos desafíos, la UV y el Gobierno de Colombia deberán esforzarse por priorizar la entrega de medidas de reparación y hacerlo de la manera más efectiva posible, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Colombia, como país, se ha comprometido de manera admirable a la reparación de las víctimas, mediante la expedición de la Ley 1448 de 2011, y la creación de la UV, su financiación y la contratación de su personal. La UV es una expresión del compromiso del país entero con la reparación de sus víctimas. Para que la UV pueda cumplir su misión en nombre del gobierno de Colombia, tendrá que seguir recibiendo los recursos financieros y el apoyo político necesarios. La magnitud y el costo de las reparaciones que el Estado colombiano se ha comprometido a otorgar demandan una profunda reflexión y una decidida voluntad política para armonizar la política de reparación y las políticas social y económica del país.

La reparación del 12,7% de la población implica que el gobierno en general tendrá que incorporar la política de reparación a su política macroeconómica en años venideros, de modo tal que las reparaciones sean un elemento fundamental de discusión de economía política. Deberá igualmente analizarse la posibilidad de que los recursos financieros necesarios para el programa de reparación tengan que provenir de fuentes adicionales a las actuales. El cumplimiento cabal del ambicioso compromiso de reparar a individuos y a colectivos perjudicados por el conflicto en Colombia requiere un acuerdo social amplio y legítimo. Aun haciendo su mejor esfuerzo y con una significativa mayor capacidad, la UV no podría lograr las metas que se ha propuesto el programa de reparación sin el apoyo financiero y político del gobierno y de la sociedad en general.

# 1. ANÁLISIS COMPARATIVO GLOBAL

El análisis comparativo global, se centra en un estudio comparativo de las leyes, instituciones y resultados a la fecha, de Colombia con otros programas de reparación en el mundo. Específicamente, compara el programa de reparación colombiano con 45 políticas de reparación en 31 países en transición. Luego el estudio profundiza en las políticas de reparación de un grupo de cinco países de referencia: Guatemala, Indonesia, Perú, Sudáfrica y Marruecos. Y finalmente se hace una comparación con los tres países más comparables con Colombia en términos de integralidad y complejidad de sus políticas y del alcance de sus conflictos internos: Guatemala, Indonesia y Perú.

Los datos de este componente nacen de tres fuentes: (1) la base de datos del Transitional Justice Research Collaborative (TJRC), la cual fue desarrollada por académicos de la Universidad de Oxford, la Universidad de Minnesota y el Carr Center for Human Rights Policy de la Universidad de Harvard con el apoyo de la US National Science Foundation (NSF); (2) documentos primarios de política producidos por la Unidad para las Víctimas y por otros programas de reparación; y (3) fuentes secundarias como libros y artículos académicos, reportes y evaluaciones publicadas por organizaciones no gubernamentales internacionales y domésticas, e informes de organizaciones internacionales (para una discusión más profunda de las fuentes de información véase el Anexo A).

## 1.1 Panorama global

Los estándares internacionales sobre reparación establecidos en tratados y leyes o lineamientos y principios internacionales, aún están en desarrollo.<sup>8</sup> La Resolución no vinculante de la ONU 60/147 de 2005 es un punto de inflexión en la normatividad emergente que se orienta hacia una visión más extensa de la reparación. Incluye no sólo medidas de indemnización y restitución, sino también medidas de rehabilitación y satisfacción, y garantías de no repetición. El programa de reparación colombiano está fundamentado en esta visión amplia de la reparación. Existen pocos modelos de programas de reparación "integral" en el mundo que brindan una cobertura amplia, beneficios coordinados, criterios amplios de selección para diferentes tipos de víctimas y múltiples formas de reparación. América Latina lleva la delantera respecto a la adopción de políticas de reparación: 35% de las 45 políticas de reparación en la base de datos TJRC son de América Latina. Esta tendencia se debe probablemente a la labor

---

<sup>8</sup> Que las víctimas tengan derecho a reparaciones, y que éstas incluyan formas de indemnización, es una norma aceptada en el derecho internacional. Ver, por ejemplo, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 3), La Convención contra la Tortura (Art. 14), el Estatuto de Roma del 2002 (Art. 75, Art. 79) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 25 y 63)

del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual "sin duda, ha desarrollado la más innovadora jurisprudencia en reparaciones." <sup>9</sup>

## 1.2 Análisis comparativo: Colombia

La definición de quién se considera víctima y el número de víctimas registradas en el programa de reparación colombiano es, en términos absolutos y relativos, más amplio y más grande que el de cualquier otro programa en el mundo. Ningún otro programa de reparación en nuestra base de datos cuenta con una lista de hechos victimizantes tan completa. El tamaño del programa colombiano es una consecuencia objetiva de la enorme magnitud del conflicto y de la definición de hechos victimizantes. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante la Unidad para las Víctimas o UV) utiliza una lista de 12 actos de victimización distintos, que incluye homicidio, amenazas, desapariciones forzosas, y otros daños graves. Pero el tamaño del programa en Colombia se debe principalmente a que entre los hechos victimizantes se incluye el desplazamiento forzado.

En Colombia hay más de 7 millones de personas registradas como víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV), con aproximadamente 6,1 millones de personas (Ver Anexo B) que son sujetos de reparación. Aproximadamente el 82% de estas son desplazados internos. De hecho, ninguno otro caso de nuestra base de datos se acerca remotamente a la cantidad de víctimas ya registradas en Colombia. El registro de víctimas por ser reparadas contiene más del 12% de la población actual de Colombia. Ningún otro programas ha registrado o reparado a más del 1% de sus poblaciones, aunque puede ser que tanto Perú como Marruecos hayan beneficiado a un poco más del 1% de sus poblaciones a través reparaciones colectivas.

Si la población desplazada no hubiera sido incluida, la cantidad de víctimas registradas en el país representaría aproximadamente el 2% de la población. Aun así, su magnitud sería el doble de otros programas de reparación, pero sería mucho más consistente con otros programas de nuestra base de datos. El RUV recopila los registros de cuatro bases de datos de víctimas previas, y el número real de víctimas a las cuales se puede llegar para proveer reparación es menor que las más de 7,4 millones de víctimas registradas. Una evaluación preliminar efectuada por la Unidad para las Víctimas calcula que el total de víctimas con derecho a asistencia bajo la Ley 1448 es aproximadamente 6,1 millones de personas<sup>10</sup>, de los cuales ya un número ha recibido reparación. Incluso contando con este ajuste, en términos de escala, el programa de reparación de Colombia es de proporciones históricas.

---

<sup>9</sup> Evans, p. 66.

<sup>10</sup> A la fecha de corte de este estudio, mayo 31 de 2015. Ver Anexo B

Debido a estas características únicas del programa de reparación colombiano, no hay ningún caso que se aproxime a una magnitud comparable para utilizar en nuestra evaluación. El peruano es el programa más cercano en términos de tamaño, con 182.350 individuos y 7.678 comunidades registradas. Se desarrolló en un período más largo y ha reparado a más de 37.000 individuos y casi 2.000 comunidades. Por su parte, el programa de reparación de Guatemala ha identificado ocho posibles violaciones reparables y registrado 54.000 víctimas, de las cuales entre 24.000 y 29.000 ya recibieron reparación. Los cálculos del número de víctimas potenciales en Guatemala son mucho mayores: se habla de 200.000 muertos o desaparecidos y de 500.000 a 1.500.000 desplazados por la fuerza. Sin embargo, no se incluye a todas estas víctimas potenciales dentro del programa de reparación.

Indonesia, por su parte, no tiene un registro de víctimas, pero calculan que 233.282 individuos en 1.724 comunidades han sido beneficiarios directos de reparaciones colectivas y otros 30.000 individuos han sido beneficiarios de pagos en efectivo mediante reparaciones individuales. Finalmente, en Sudáfrica, de las 120.000 víctimas que podrían haber cualificado para reparación, según un informe de una ONG, sólo 22.000 individuos se registraron con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, y únicamente 18 comunidades fueron reconocidas y calificadas como elegibles. De éstos, entre 14.000 y 17.000 individuos fueron reparados. En resumen, realmente no hay un verdadero grupo de referencia para el programa de reparación colombiano, en términos del tamaño absoluto de víctimas registradas.

Para facilitar la comparación entre la Ley 1448 de Colombia y otras políticas, desarrollamos dos índices compuestos: el Puntaje "CC" y la "Puntuación Integral". El primero consta de dos dimensiones críticas incluidas en la Resolución 60/ 147 de la ONU.<sup>11</sup> La primera dimensión es la "completitud", que se refiere a la capacidad de la política para abarcar el conjunto entero de beneficiarios potenciales.<sup>12</sup> La segunda dimensión es "complejidad", que indica la gama de beneficios ofrecidos por una política para reparar los daños ocurridos. Por ejemplo, las políticas que ofrecen un sólo beneficio, como un pago único o una disculpa, son menos complejas que las políticas que ofrecen una indemnización monetaria, la restitución de tierras y la rehabilitación.<sup>13</sup> Observamos que sólo las políticas de reparación de seis países en el mundo logran el puntaje más alto: Colombia, Guatemala, Indonesia, el Líbano, Perú y las Filipinas.

---

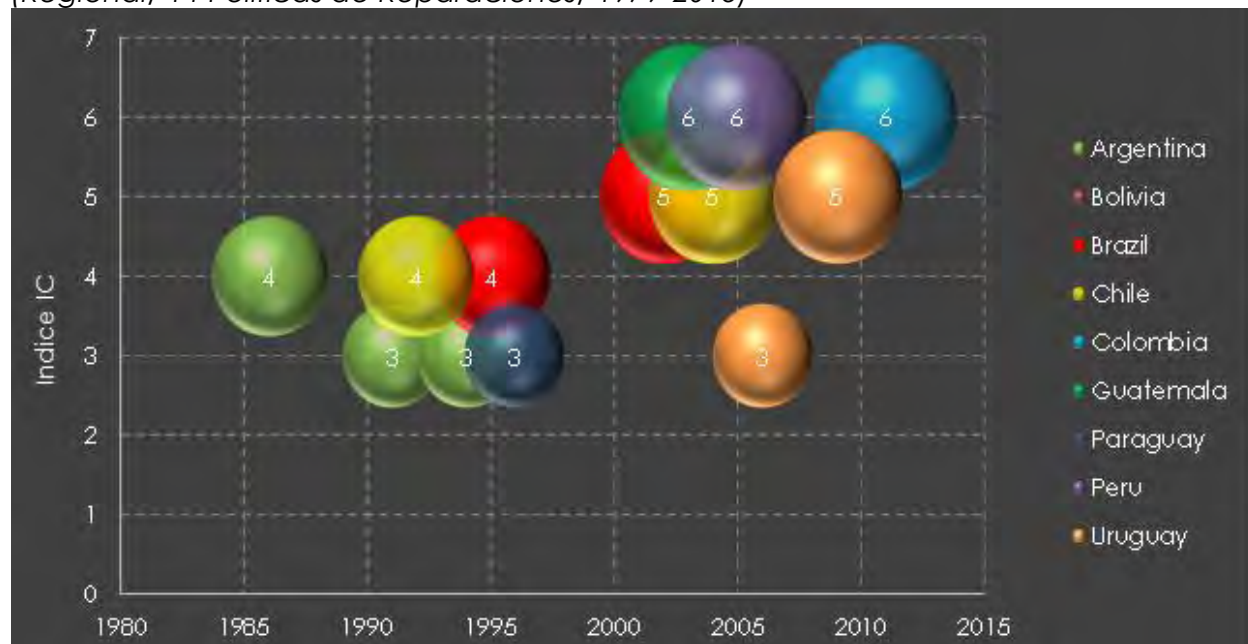
<sup>11</sup> El capítulo de introducción de Pablo de Greiff en el Manual sobre Reparaciones de Oxford (2006) influyó nuestra codificación inicial para el TJRC, el cual utilizamos en este informe para producir el Puntaje CC (p. 8-13)

<sup>12</sup> Para operacionalizar la "completitud" otorgamos un punto por cada una de las víctimas individuales (víctima directa o indirecta), los dependientes de las víctimas (víctima indirecta), y las víctimas colectivas (víctima directa o indirecta) hasta un máximo de 3 puntos.

<sup>13</sup> Para operacionalizar la "complejidad" otorgamos un punto por cada uno de las siguientes medidas: la indemnización monetaria, la restitución de tierra, y medidas adicionales hasta un máximo de tres puntos. El índice "CC" (Complejidad y Completitud – "Completeness and Complexity") varía desde un mínimo de 2 puntos (toda política tiene al menos un beneficiario y una forma de reparación) hasta un máximo de 6 puntos.

El índice CC revela algunas tendencias o pistas globales: con el paso del tiempo las políticas de reparación generalmente se han vuelto más completas y más complejas. En particular, los países latinoamericanos son los que tienen programas más completos y complejos (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Comparación Latinoamericana por Completitud y Complejidad (Regional/ 14 Políticas de Reparaciones/ 1979-2013)



### 1.3 El grupo de referencia de Colombia

El Puntaje CC es una herramienta útil porque permite comparar la política de Colombia con todas las políticas de reparación de la base de datos TJRC, en dos dimensiones importantes, completitud y complejidad. La Gráfica 2, abajo, presenta el número de nuevos programas de reparación por fecha (barras) y el nivel de completitud y complejidad de la reparación (líneas y puntos).

Gráfica 2. Comparación de tendencias de adopción de políticas y tendencias del Puntaje CC



Sin embargo, el puntaje no es lo suficientemente detallado como para hacer un análisis más profundo de los diversos ámbitos de las políticas. En ese sentido, identificamos un grupo de referencia menos grande para hacer una comparación más cuidadosa. Escogimos los más relevantes para una comparación con Colombia basándonos en políticas de reparación diseñadas para abordar violaciones de derechos humanos del pasado dentro de un contexto de conflicto armado interno.

Utilizando los criterios del Puntaje CC y la presencia de un conflicto armado interno, identificamos las 5 políticas que conforman el grupo de referencia de Colombia. El grupo de referencia en su totalidad –Guatemala, Indonesia, Perú, Sudáfrica, y Marruecos– se usa para hacer el análisis comparativo de la política colombiana en dimensiones clave como los tipos de daños cubiertos, los criterios de selección y la diferenciación de víctimas. A este análisis le llamamos la "puntuación integral" y lo describimos con más detalle en la siguiente sección.

#### 1.4 La Puntuación Integral

La Puntuación Integral comprende cinco dimensiones de las políticas de reparación: 1) tipos de daños cubiertos; 2) gama de lesiones cubiertas; 3) criterios de selección; 4) formas de reparación; y 5) diferenciación de las víctimas. Estas dimensiones las escogimos por dos razones. Primero, aunque no son tomadas directamente de una política o un instrumento en particular, estas dimensiones aplican lo que algunos académicos, formuladores de políticas y defensores de derechos humanos consideran normas para las políticas de reparación. Y segundo, cuando hicimos nuestra investigación inicial de contexto nuestro equipo observó grados altos de variación en estas dimensiones. Desarrollamos la puntuación integral para poder cuantificar las

características de las políticas de manera más precisa y para hacer una referencia comparada de la política de Colombia versus un grupo de referencia.<sup>14</sup>

La primera dimensión de la puntuación considera cuántos daños están cubiertos por la política. Nos concentramos en los siete daños más comunes en las políticas de reparación del mundo. Estos daños incluyen: 1) el asesinato, el homicidio, las masacres u otras privaciones de la vida; 2) la tortura; 3) la detención y prisión arbitrarias; 4) el secuestro y las desapariciones forzosas; 5) el reclutamiento forzoso o la conscripción de menores de edad (es decir niños soldados) en el conflicto armado; 6) la violencia sexual y otros tipos de violencia de género; y 7) el desplazamiento. Finalmente incluimos una octava categoría de daños –llamada "otros"– que parece muy relacionada con contextos domésticos. La categoría "otros" incluye, por ejemplo, la consideración por parte de Colombia de daños provocados por minas antipersonal, amenazas y actos de terrorismo, y la consideración, por parte de Marruecos, de daños provocados por disturbios urbanos y el exilio forzado. Por lo tanto el puntaje máximo es 8.

La segunda dimensión mide la gama de daños cubiertos por la política. Nos concentramos en daños físicos, emocionales<sup>15</sup>, pérdidas económicas, y la vulneración sustancial de derechos fundamentales.<sup>16</sup> El puntaje máximo es 4.

La tercera dimensión mide dos aspectos de los criterios de selección. Primero, si la política les da a las víctimas un periodo indefinido o un periodo "largo" de tiempo para registrarse con el fin de recibir beneficios. A las políticas con periodos indefinidos, largos o abiertos se les codifica un "1". Si una política no tiene un registro –tal como Marruecos– o un registro condicional –como Sudáfrica–, la codificamos con un "0".<sup>17</sup> Segundo, preguntamos qué tipos de víctimas tienen derecho a beneficios. Codificamos por

---

<sup>14</sup> Para que la codificación fuera más sencilla y para no imponer un grado de precisión demasiado alto, utilizamos la codificación binaria para todos los variables de la puntuación. Codificamos un "1" para señalar un "sí" o "estar de acuerdo" con la variable que se medía. Por ejemplo, a todas las políticas les codificamos un "1" para la variable "desapariciones forzosas" para indicar que todas las políticas les proporcionaban reparaciones a los beneficiarios por el daño de desapariciones forzosas. Codificamos un "0" para indicar un "no" a que una política no menciona, es ambigua o no está de acuerdo con la variable que se medía. Por ejemplo, les codificamos un "0" a Marruecos y a Indonesia por el daño de "tortura" ya que ninguna de las dos políticas nombra a la tortura explícitamente como un daño cubierto y tampoco encontramos documentación de apoyo indicando lo contrario. La sección a continuación describe detalladamente cada una de las 5 dimensiones de la puntuación.

<sup>15</sup> A las políticas que sólo mencionan servicios de salud no se les codifica con un "1" por cubrimiento de daños emocionales. Para recibir la codificación "1" por cubrimiento de daños emocionales, las políticas deberán señalar explícitamente que ofrecen la rehabilitación psicológica, de la salud mental, o la psicosocial.

<sup>16</sup> La última variable - vulneración de derechos fundamentales - es bastante vaga así que dependemos mucho del uso de un discurso sobre "los derechos" en la política para codificar esta variable.

<sup>17</sup> Perú es el único caso que no encaja fácilmente en el sistema de codificación binario. El registro de Perú se puede dividir en dos fases temporales: del 2005 al 2011, Perú tenía un registro abierto y todas las víctimas que reunían los requisitos que se registraron durante ese periodo de 6 años tenían derecho a beneficios, incluida la indemnización. Después del 2011, las víctimas todavía podían registrarse y recibir el beneficio de reconocimiento pero no podían recibir ningún otro. Debido a la naturaleza del conflicto y a que muchas víctimas eran de comunidades indígenas y rurales, el plazo de 6 años es un poco corto. Por lo tanto, al Perú lo codificamos por criterios de selección con un "0".



separado los beneficiarios individuales directos, individuales indirectos (es decir familiares o dependientes) y colectivos. El puntaje máximo es 4.

La cuarta dimensión cuantifica las formas de reparación que ofrece una política. Conforme a las normas internacionales comunes, nos concentramos en la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. También codificamos una sexta forma de reparación llamada "asistencia inmediata". Aunque no hay una buena definición de lo que representa "asistencia inmediata", queríamos entender mejor si la política de Colombia es única en la oferta de asistencia, así como la escala de la oferta requerida (debido a la gran cantidad de población forzosamente desplazada), o ambos.<sup>18</sup> El puntaje máximo es 6.

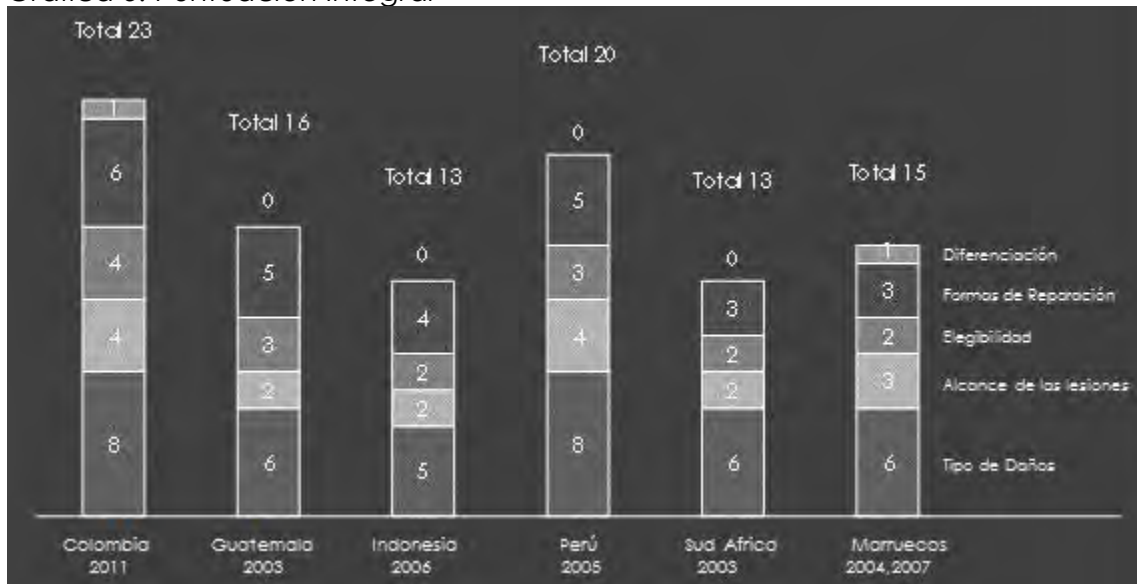
La quinta y última dimensión pregunta si la política utiliza un enfoque diferenciado o si reconoce diferentes clases de víctimas. Las políticas que ofrecen beneficios diferentes a distintos tipos de víctimas (p. ej. directa individual, indirecta individual o colectiva) y a diferentes tipos de daños (p. ej. asesinato, tortura, etc.) se codifican con "1"; a las políticas que ofrecen pagos en forma de una suma global u ofrecen una variedad muy pequeña de beneficios diferenciados se les codifica con un "0". El puntaje máximo es 1.

El propósito de la puntuación no es clasificar las políticas de Estado, sino de mostrar las diferencias entre ellas. Por lo tanto, las políticas de Estado con puntajes más altos no deberían ser vistas como preferibles a las políticas de Estado con puntajes menores. La gráfica abajo representa los resultados del este análisis.

---

<sup>18</sup> A todas las políticas que le ofrecen asistencia "intermedia" o "de emergencia" o "humanitaria" para las víctimas, las codificamos con un "1" y no distinguimos entre formas de asistencia (ej. vivienda, servicios de salud, etc.) Esto lo tratamos más detalladamente en la siguiente sección.

Gráfica 3. Puntuación Integral



Así, el análisis nos revela tres elementos. Primero, Colombia tiene la política más integral comparada con el grupo de referencia. Este resultado es sostenible sin importar si se compara a Colombia con respecto a los demás países de manera global (es decir por puntaje total) o en las medidas cuantificadas individuales. Segundo, confirmamos que la política de Perú es la más cercana a la de Colombia desde el punto de vista global. Tercero, identificamos las dimensiones de la política en las cuales Colombia se diferencia de Perú y del resto del grupo de referencia. Esta tercera conclusión se discute a continuación.

La política colombiana es diferente a la del grupo de referencia en las 5 dimensiones, en las áreas escogidas. En términos de los tipos de daños cubiertos, todas las políticas cubren el asesinato y la desaparición forzosa. Sin embargo, varían en la inclusión de la tortura, la presencia de los menores en el conflicto armado, así como la violencia sexual y de género. Hay varios criterios y motivaciones –desde cómo se expresa el conflicto y los daños asociados por parte del Estado, a la frecuencia de diferentes tipos de daños en conflictos específicos– que explican por qué se incluyen algunos daños y otros no.

Sin embargo, para los efectos del presente análisis, nos concentramos en la categoría "otros". Colombia difiere de todas las demás políticas en la cantidad de daños cubiertos por esta categoría. Además de los siete daños nombrados, la política de Colombia también incluye otros adicionales: la amenaza, el secuestro, los actos de terrorismo, las minas antipersonal y el despojo y abandono forzado de tierras, de manera que ninguna otra política se acerca a la inclusión de tantos daños como la de Colombia. El caso más cercano en la comparación es Perú, que incluye todos los 7, más un daño adicional para niños nacidos como resultado de violaciones.

Respecto de la variedad de los daños cubiertos, Colombia y Perú incluyen todos los tipos de daños posibles (p. ej. físicos, emocionales, económicos, y de derechos fundamentales). Aparte de Perú, ninguno en el grupo de referencia cubre los daños

emocionales de manera explícita. La mayoría de las políticas no lo mencionan, o son ambiguas acerca de la inclusión de daños emocionales, y ofrecen servicios de salud generales. En la práctica, dada la falta de programas y especialistas en salud mental en muchos lugares, esto normalmente significa que no hay servicios psicológicos disponibles. Esas políticas, como las de Colombia y de Perú, que adoptan "derechos fundamentales" como una categoría de daño, se autodenominan "transformadoras" en el sentido que buscan no sólo reparar daños tangibles sino restaurar la ciudadanía plena a las víctimas. Por admirables que sean en principio estas aspiraciones, en la práctica introducen incertidumbre por la falta de definiciones claras para toda la ciudadanía y la posibilidad de constante expansión de tareas a un desafío de reparaciones que es ya enorme.

En términos de la elegibilidad (p. ej. abierta o cerrada) y de quiénes son considerados víctimas (p. ej. individuos, familiares, colectivos), Colombia difiere de las demás políticas. Se diferencia también de Indonesia, Sudáfrica y Marruecos porque incluye familiares y dependientes. Los criterios y el proceso de elegibilidad de Colombia –establecidos en varios artículos de la Ley 1448– fijan el período de registro para la indemnización desde 1985 hasta el fin de la vigencia de la ley, que es a los diez años luego de su entrada en vigor (en el 2021). Pero el conflicto en Colombia aún continúa y se ha tomado la decisión de mantener abierto el período de registro para que nuevas víctimas puedan recibir beneficios monetarios. El registro había cerrado para víctimas antes de 2013, pero se mantiene abierto por dos años más para nuevos hechos victimizantes. Si bien esto reduce drásticamente los obstáculos para las víctimas, y cumple los parámetros internacionales de no imponer límites desconsiderados para el registro de víctimas, hace aún más difícil estimar el número eventual de beneficiarios, y crea problemas organizacionales. La UV deberá entonces aumentar sus capacidades para cubrir las necesidades de un número de beneficiarios cada vez mayor.

Finalmente, con respecto a la diferenciación, las políticas de Colombia y Marruecos son las únicas que definen clases de víctimas y las indemnizan de manera diferenciada, basándose en esas clasificaciones. Aunque varias veces Perú, Guatemala, Sudáfrica e Indonesia intentaron diferenciar tipos de víctimas y desarrollar sistemas de beneficios focalizados, todas las políticas, eventualmente decidieron, o bien establecer márgenes muy restringidos para las indemnizaciones (como Sudáfrica y Guatemala), o bien pagar sumas globales (como en el caso peruano), o bien detener las reparaciones individuales por completo y optar por reparaciones colectivas (como Indonesia). Estas decisiones se tomaron por diferentes razones económicas y políticas. El punto clave es que en casi todos los programas que intentaron definir una clasificación de víctimas para efectos de indemnizarlas, en algún momento se vio desbordados económica o administrativamente y debieron buscar soluciones menos diferenciadas.

## 1.5 Implementación

Los estudios comparativos resaltan cuán difícil ha sido en otros casos de programas grandes y complejos de reparación implementar plenamente sus compromisos. El carácter ambicioso del programa colombiano y su enorme envergadura, que no tiene precedentes, dificulta su implementación. Así ha ocurrido en los otros casos en nuestra base de datos.

La existencia misma y el funcionamiento del RUV es todo un logro. Dos de los otros casos –Indonesia y Marruecos– ni siquiera tienen registros. Guatemala y Sudáfrica tenían listas elaboradas por sus Comisiones de la Verdad, pero no registros completos. Del grupo de referencia, únicamente Perú tiene un registro. Así entonces, debemos reconocer que la creación del RUV y que este incluya más de siete millones de víctimas constituye un resultado destacado en la implementación del programa de reparaciones de Colombia.

La Unidad para las Víctimas ya ha indemnizado un número de personas en un plazo relativamente corto: alrededor de 500.000 víctimas lo han sido en menos de cuatro años. Otras 60.000 víctimas fueron indemnizadas entre 2009 y 2010 (Ver anexo B). La UV ha sido muy eficiente al entregar la indemnización a las víctimas, si se compara con otros casos en nuestra base de datos. Ningún otro país del grupo de referencia ha indemnizado a tantos individuos. Únicamente Indonesia se acerca a esta cifra, pero sólo lo ha logrado mediante reparaciones colectivas que alcanzan a beneficiarios tanto directos como indirectos. Sólo sumando esos beneficiarios directos e indirectos llegamos a un número total de víctimas indemnizadas que se acerca al de Colombia. De este modo, la UV no sólo ha indemnizado más víctimas, sino que lo ha logrado en un período de tiempo relativamente corto. Esta es otra importante medida de su éxito, que merece reconocimiento.

Ahora bien, si comparamos lo anterior con el tamaño total del grupo de víctimas, a Colombia todavía le queda una labor enorme por delante para proporcionar reparación a los individuos registrados. Si se asume la estimación conservadora de la Unidad para las Víctimas de 6,1 millones de víctimas con derecho a atención y reparación hasta mayo del 2015, Colombia ha indemnizado solamente el 8,1% de las víctimas por reparar. Incluso a este ritmo de indemnización, la UV no logrará indemnizar todas las víctimas con tal derecho antes de que se venza la ley en el 2021.

Para alcanzar la meta de indemnizar todas las víctimas con derecho a reparaciones y localizables, la Unidad tendría que reparar más de 800.000 víctimas al año durante los próximos seis años.<sup>19</sup> Entonces, Colombia tendría que, o bien prolongar la fecha de vencimiento de la Ley, o bien mejorar la capacidad de la UV para acelerar de manera

---

<sup>19</sup> Estos cálculos no toman en cuenta nuevas víctimas que se pueden registrar, siempre y cuando su hecho victimizante esté fechada después del 11 de junio, 2013.

drástica su tasa de indemnización, o bien adelantar estas dos iniciativas. En todo caso, la Unidad debe priorizar lo que debe hacer primero.

Finalmente, Colombia también tiene la meta de proporcionar reparaciones colectivas a 833 comunidades o grupos, de los cuales 417 son grupos étnicos. A 31 de mayo de 2015, sólo ha formulado planes de reparación colectiva para 88 comunidades, de los cuales apenas uno es un grupo étnico. Para dimensionar el universo que se intenta atender con la modalidad colectiva de reparación, durante la evaluación la Unidad tenía identificadas 303 sujetos de reparación colectiva. Estos sujetos incluyen desde organizaciones compuestas por aproximadamente 800 personas, hasta un sujeto colectivo que es una organización que integra aproximadamente 70 juntas de acción comunal. Los sujetos colectivos participan en procesos que abarcan, entre otras actividades, el diagnóstico del daño y la definición de las medidas de reparación.

Perú, Marruecos y, en especial, Indonesia, han tenido cierto éxito en la implementación de reparaciones colectivas. Indonesia es atípico en nuestros datos de reparaciones. Tomó la decisión sin precedentes de proporcionar únicamente reparaciones colectivas, y de usar un marco comunitario para entregarlas.

Sin embargo todavía es temprano para comparar los logros de estos países con los de Colombia, porque son programas con más tiempo de implementación. En Colombia el programa de reparación colectiva lleva funcionando solamente tres años. Y ha empezado a ofrecer una variedad de servicios de reparación a las víctimas a través de metodologías colectivas, entre las cuales se encuentra, por ejemplo, el programa *Entrelazando*, que se enfoca en procesos de rehabilitación y muestra en la actualidad varios resultados satisfactorios.

En muchos aspectos de los derechos humanos y de la justicia transicional surgen tensiones entre el ideal conceptual y la realidad posible bajo ciertas circunstancias. Esta evaluación proporciona datos comparativos que ilustran algunas de las decisiones tomadas por otros estados. Por ejemplo, los casos de Indonesia y Perú ofrecen un contraste interesante con el caso colombiano. En ambos casos, se tomaron decisiones administrativas de reducir aspectos de los programas de reparación, ya que no se podían implementar por las condiciones políticas, económicas e institucionales existentes en ese momento. Perú tomó la decisión gerencial de fortalecer los organismos existentes e invertir en los programas en curso, para proporcionar las medidas de reparación más exigentes.

Aunque no hicimos un análisis exhaustivo del caso mexicano, sí sabemos que México está implementando una estrategia similar. Perú y México tuvieron que enfrentar muchas limitaciones institucionales –fundamentalmente porque los años de violencia han reducido la capacidad institucional– y optaron por estas decisiones gerenciales de

invertir en instituciones y programas ya existentes.<sup>20</sup> Esta discusión coincide con la principal conclusión de esta evaluación: que la UV tiene que priorizar estratégicamente el quién, el qué y el cómo de las reparaciones. Una vez los haya priorizado, podrá decidir cuándo depender de los organismos existentes y cuándo innovar.

La Gráfica 4 (abajo) resalta nuevamente dos temas que se repiten a lo largo de este informe: los logros positivos del programa de reparación de Colombia a la fecha y los enormes desafíos a los que se enfrenta para poder entregarles reparaciones integrales a tantas personas.

Gráfica 4. Resumen de la implementación para Colombia y el grupo de referencia

Casos	No. de Víctimas Registradas	No. de Comunidades y Grupos Seleccionados	No. de Individuos Indemnizados	No. de Grupos Colectivos Indemnizados
Colombia	7.27 millones	833 <sup>21</sup>	483.000 <sup>22</sup>	Planificación completada para 88, no han terminado de implementar un plan todavía
Perú <sup>23</sup>	182.350	7.678	20.000-37.138 (US\$61.7M para indemnizar a 37.138 individuos – 2010/11)	1.946
Guatemala <sup>24</sup>	54.000 de las Comisiones de la Verdad	No ha información pública	24.000-29.000	Reparaciones no económicas en proceso pero no implementadas aún

<sup>20</sup> Del evento de mayo, 2015, "Escuela de Reparaciones Internacional: Intercambio de experiencias sobre Reparación Integral a Víctimas, 2011-2015." Bogotá y Valledupar, Colombia, con La Unidad para las Víctimas de anfitrión. Conferencistas incluyeron a Marcela Benavides Hernández, Directora General del Comité Interdisciplinario Evaluador en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) (México); Ricardo Sánchez Pérez, Director de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (México) y Susana Cori, Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Reparación (Perú).

<sup>21</sup> El documento CONPES 3726 de 2012, p. 45, especifica que 417 de estos grupos, deben ser grupos étnicos.

<sup>22</sup> Desde mayo del 2015, basado en información proporcionada por la UV.

<sup>23</sup> Todos los Nombres: Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013. Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, p. 52; [http://www.ruv.gob.pe/archivos/Todos\\_Los\\_Nombres\\_MINJUS.pdf](http://www.ruv.gob.pe/archivos/Todos_Los_Nombres_MINJUS.pdf); ICTJ, Reparaciones en el Perú: De Recomendaciones a Implementación, junio 2013, p. 8; Informe Anual, 2013, CMAN. <https://www.scribd.com/doc/233889646/Informe-Anual-2013-Cman>; ICTJ, Reparaciones en el Perú: De Recomendaciones a Implementación, junio 2013, p. 12; Jairo Rivas, Reparaciones a las Víctimas del Conflicto en Perú: Un Balance. CVR +10 A diez años del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. <https://palabrasyviolencias.lamula.pe/2013/08/29/reparaciones-a-las-victimas-del-conflicto-en-el-peru-un-balance/jairorivas/>; Ver el registro en: <http://www.ruv.gob.pe/>

<sup>24</sup> Vigilia contra la Impunidad, RECONOCIENDO EL PASADO Desafíos Para Combatir La Impunidad En Guatemala; Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of States Parties Due in 2011, Submitted in Response to the List of Issues (CAT/C/GTM/Q/6) Transmitted to the State Party pursuant to the Optional Reporting Procedure (A/62/44, Paras. 23 and 24); Guatemala (Naciones Unidas, 2012); Jorge Herrera, Programa Nacional de Resarcimiento Ha Pagado Q622 Millones En Nueve Años, Radio Emisoras Unidas - En Línea Desde Guatemala, Emisoras Unidas, Febrero 13, 2014, <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/programa-nacional-resarcimiento-ha-pagado-q622-millones-nueve-anos>.

Indonesia <sup>25</sup>	No tiene registro	No tiene registro	De programas complementarios BRA-KDP tales como <i>Día</i> : 30.000	BRA-KDP: 1.724 comunidades; 233.000 beneficiarios directos / 250.000 indirectos
Sudáfrica <sup>26</sup>	22.000 de las Comisiones de la Verdad	18 comunidades	14.000-17.000	No hay información pública (no hay evidencia de implementación)
Marruecos <sup>27</sup>	No tiene registro	No tiene registro	9.779	33 proyectos comunitarios

También hemos reunido datos de presupuestos anuales y totales relacionados a los programas de reparación escogidos. Pese a que utilizamos las mejores fuentes de datos disponibles, no estamos convencidos de que nuestros datos sobre presupuestos sean precisos o completos, lo cual dificulta la comparación. Sí queremos, en todo caso, resaltar algunas observaciones sobre los presupuestos.

Aunque Colombia ha realizado un esfuerzo serio de planeación a través de los CONPES 3712 y 3726, el presupuesto total estimado por el CONPES 3712 de US\$9,6 billardos para reparación, no es suficiente para financiar las actividades del SNARIV previstas hasta el cumplimiento de los términos de la Ley. Primero, porque esta suma fue estimada cuando el número de víctimas calculado era de 4,5 millones y el registro ha crecido considerablemente desde entonces. Lo anterior sugiere que aunque ha habido un esfuerzo serio de planeación, los planes no le han proporcionado al sistema los recursos necesarios para enfrentar sus retos actuales.

Otro presupuesto interesante de comparar es el solicitado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) en Perú en el 2012. La CMAN calculó que se necesitaría un presupuesto total de US\$1,4 billones para implementar el Programa de Reparación Integral en un plazo de 10 años.<sup>28</sup> Aunque no se aprobó dicho presupuesto, el dato sí sugiere dos cosas: primero, el costo de proporcionar reparaciones integrales es mucho mayor que el de reparaciones más limitadas (comparando los programas y los servicios

<sup>25</sup> Iniciativa para la Gestión de las Crisis (2012). La reintegración el papel del BRA en el pasado y su visión para el futuro; Banco Mundial, Proporciónándoles Asistencia a las Comunidades Afectadas por el Conflicto: el Programa BRA-KDP en Aceh, Indonesia Papel sobre el Desarrollo Social No. 13 (2009); Banco Mundial, Reintegración basada en la Comunidad en Aceh: Analizando los Impactos del BRA-KDP. Papel sobre el Desarrollo Social No. 13 (2009); <http://asiafoundation.org/in-asia/2013/06/12/lessons-from-aceh-early-focus-on-institutions-critical-to-cementing-peace/>

<sup>26</sup> Datos de Sudáfrica extraídos de los siguientes documentos públicos. La Coalición Sudafricana para la Justicia Transicional (documento interno fechado 6/2011); *Reparations in South Africa: the unfinished business of the TRC* por Sufiya Bray (artículo re-publicado por la ONG el Grupo de Apoyo Khulumani fechado 7/2014); "Reparations still on the back foot" publicado en el Mail & Guardian (artículo de periódico fechado 11/2012)

<sup>27</sup> Los datos de Marruecos fueron extraídos de los siguientes documentos públicos. *The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations* (informe con fecha 2/2009); "Morocco assesses reparations programme" (artículo publicado por el sitio web de noticias Magharebia fechado 2/2012).

<sup>28</sup> ICTJ, *Reparaciones en Perú: De Recomendaciones a Implementación*, Junio 2013: [http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ\\_Report\\_Peru\\_Reparations\\_2013.pdf](http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_Peru_Reparations_2013.pdf)

proporcionados, la cantidad de víctimas y el presupuesto total, por ejemplo, entre Indonesia y Perú). Segundo, pone en duda si el presupuesto de Colombia alcanza para proporcionar reparación integral a las víctimas individuales. No es posible una comparación directa, pero parecería que el presupuesto solicitado en Perú es la mitad del presupuesto asignado en Colombia, mientras que el número de víctimas en Perú es una fracción del colombiano. Aunque estos números son sólo comparaciones aproximadas, sí ponen en cuestión el presupuesto de Colombia asignado para tal fin.



## 2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LAS FUNCIONES EN REPARACIÓN Y COORDINACIÓN

La Unidad para las Víctimas (UV) tiene dos responsabilidades que son el objeto del estudio del segundo componente de esta evaluación. La primera es entregar directamente un conjunto de medidas de reparación, especialmente la indemnización a nivel individual y la reparación colectiva así como proveer guía y apoyo a la implementación de medidas de reparación a cargo de otras entidades, tanto del nivel nacional como regional. La segunda es la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). El SNARIV es una red compuesta por 39 entidades gubernamentales que tienen la obligación de proveer las medidas de reparación por medio de las facultades que la legislación nacional y los decretos presidenciales les han dado. Del SNARIV, además, forman parte otras trece agencias u organizaciones asociadas.

Aunque este estudio no evaluó el cumplimiento de las metas de otras entidades gubernamentales respecto a la reparación, la labor de estas entidades debe ser tomada en cuenta como contexto para entender el progreso que la UV ha logrado o no en sus primeros tres años de operación.

Esta sección del reporte cubre los siguientes aspectos:

- El cumplimiento de las metas ordenadas por el Gobierno de Colombia en el área de reparaciones
- El rol de la UV como Secretaría Técnica y miembro del SNARIV
- Los asuntos de liderazgo y gestión identificados dentro de la UV que tienen un impacto en su capacidad de cumplir con su mandato de reparar directamente a las víctimas y coordinar el SNARIV

### 2.1 Contexto

Siempre hay dificultades para formar una nueva organización dentro o fuera del Gobierno. La mayoría de las nuevas organizaciones empiezan pequeñas por falta de recursos financieros, y, ya sean Organizaciones No Gubernamentales –ONG– o empresas, usan la oportunidad para probar sus programas o productos a pequeña escala. Así, las organizaciones exitosas prueban primero sus tecnologías o productos a pequeña escala, para luego extenderse, tener un impacto social más amplio y expandir sus mercados. Un crecimiento rápido crea su propio conjunto de dificultades, en particular aquellas que también escalan el liderazgo administrativo y operacional; el desarrollo de nuevos y más complejos sistemas de coordinación y entrega y el direccionamiento geométrico de las comunicaciones y los requerimientos de entrenamiento. Idealmente, el producto base se ha desarrollado y probado antes de ofrecerlo masivamente a aquellos que tienen

necesidad de él. Hay tantas desviaciones de este paradigma como buenos ejemplos del mismo, pero esto sirve para ilustrar la complejidad y dificultad de la tarea de dar inicio a una entidad.

La UV no tuvo el lujo de desarrollar sus servicios en una pequeña escala, adaptándolos y perfeccionándolos a partir de los retos que se le presentaban día a día, antes de crear la capacidad institucional necesaria para dar respuesta a gran escala. Por el contrario, ha tenido que diseñar, construir, y operar su vehículo todo al mismo tiempo. Una pieza visionaria de legislación (Ley 1448 de 2011, en adelante Ley de Víctimas) definió un amplio conjunto de beneficiarios, los requerimientos para registrarlos y los beneficios a los que tienen derecho. Estos requerimientos fueron ajustados por decretos presidenciales y órdenes de la Corte Constitucional. El efecto final es innovador como manifestación del compromiso de la sociedad para reparar el daño de 50 años de conflicto armado interno. El reto es de enormes proporciones y sobre la UV, joven institución, recaen grandes expectativas a pesar de no contar aún con la madurez institucional ni la orientación estratégica suficiente para asegurar el éxito completo de su misión.

Los líderes dentro de la UV son visionarios, fuertemente comprometidos con su misión, altamente conocedores de las dinámicas de victimización, del alcance de los derechos de sus beneficiarios y de las organizaciones de víctimas y ligados en gran medida a las redes y comunidades. Muchas de estas características son valoradas en la teoría organizacional moderna como elementos de nuevos y más efectivos procesos de gobernanza. Sin embargo, estas fortalezas no están completamente balanceadas con las necesidades de experiencia institucional requeridas, como se explica a continuación.

De una parte, la UV enriquecería su capacidad de gestión si contara en su equipo con más funcionarios de profunda experiencia en gerencia de entidades públicas complejas. El reto del escalamiento operacional se vuelve aún más complejo por la urgencia de la UV de identificar y satisfacer al máximo el conjunto de necesidades que reclaman las víctimas, tanto geográfica como programáticamente. Debido a esto, la UV ha cumplido las metas en áreas limitadas de trabajo y no ha logrado manejar las crecientes expectativas de las víctimas y su frustración histórica con la respuesta insuficiente del gobierno. No obstante estas dificultades, la UV ha tenido progresos significativos y éxito donde muchos otros programas de reparación han fallado, y ha logrado abarcar un extenso número de beneficiarios en un período de tiempo relativamente corto.

## **2.2 La UV y su función en las reparaciones: el CONPES**

El CONPES establece un conjunto específico de metas precisas para el SNARIV. Estas metas representan, al mismo tiempo, un ambicioso esfuerzo para crear un programa integral de reparación a las víctimas, y una respuesta muy parcial, dado el número de víctimas que existe en el país y la cantidad de décadas de victimización que han transcurrido. La UV ha establecido un andamiaje institucional, un equipo y numerosos planes y programas para coordinar el SNARIV y ejecutar e implementar la Política Pública para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, así como para alcanzar

las metas trazadas en el CONPES. Algunos de estos procesos han sido particularmente productivos, otros lo han sido menos. Por ello, a continuación se revisan los avances específicos de las metas trazadas en el CONPES.

La responsabilidad para implementar la Ley 1448 se extiende a varias entidades gubernamentales, en reconocimiento a la complejidad de su mandato, que implica una intervención coordinada del Estado en su conjunto y no la responsabilidad exclusiva de la UV. El CONPES estableció 34 metas para implementar el programa de reparación y atención a las víctimas del conflicto. De éstas, 12 están definidas por lo que se describe como programas de asistencia y atención y no de "reparación". Las otras 22 metas están consideradas dentro del marco de "reparaciones", de conformidad con la definición legal y están divididas entre 8 diferentes ministerios o unidades del Gobierno.

Por una parte, los programas para la reubicación en viviendas o la restitución de tierras fueron asignados a los Ministerios de Vivienda y de Agricultura, que, entre ellos, tienen 3 metas definidas para lograr sus expectativas. Los programas para la restitución de tierras están asignados al Consejo Superior de la Judicatura, con dos metas, y a la Unidad de Restitución de Tierras, con dos metas adicionales. Los programas para la rehabilitación fueron asignados al Ministerio de Salud (dos metas). A su vez, varias medidas de satisfacción fueron asignadas al Centro Nacional de Memoria Histórica (tres metas). Por otra parte, los programas para brindar las Garantías de no Repetición fueron asignados a la Unidad Nacional de Protección, con dos metas. Esta evaluación no se refiere a la implementación que han realizado esas otras entidades de gobierno, pero pensamos que es importante hacer notar que éstas tienen a su cargo, entre todas, un conjunto de 14 metas del CONPES mientras que la UV tiene asignadas 8 metas que debe atender por sí misma.

Del mismo modo y como se mencionó anteriormente, la UV ostenta el doble mandato legal de liderar el programa de reparaciones y a su vez coordinar los esfuerzos de otras entidades gubernamentales para reparar a las víctimas. Este último es cubierto en otra sección de este reporte.

La función de la UV en la implementación de los procesos de reparación está también definida en el CONPES, con ocho metas específicas asignadas. Tres de estas metas tienen como objetivo víctimas individuales con indemnización por daños incurridos por el conflicto armado. Sin embargo, aunque las víctimas de desplazamiento están cubiertas por la legislación y registradas como víctimas, el CONPES sólo tiene como objetivo fuentes de victimización diferentes al desplazamiento. La Corte Constitucional estableció que las víctimas de desplazamiento tienen el derecho a ser reparadas mediante indemnización<sup>29</sup> y no mediante otro tipo de subsidios, como la vivienda, la cual también debe otorgárseles. Esta interpretación de la Corte, que cabe aclarar es de carácter vinculante,

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 715 de 2012, MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

dio un nuevo e inesperado alcance al cumplimiento de la Ley que no estaba previsto inicialmente y por ende requiere recursos adicionales no anticipados en la planeación y funciones originales de la UV. Las metas del CONPES para el período 2012- 2014 incluyen reparación a través de indemnización para:

- 385.346 víctimas en general;
- 15.787 niños y adolescentes quienes por su corta edad tienen custodia de adultos, ya sean sus padres, familias u otro custodio legalmente asignado; y
- El 100% de los niños y adolescentes víctimas quienes más tarde alcanzaron la mayoría de edad y son legalmente responsables de sus propios actos. El CONPES no estima cuántos adultos jóvenes podrían ser incluidos; pero, por implicación, deben incluirse todos aquellos que fueron identificados anteriormente como objetivos de audiencia (15.787 niños y adolescentes identificados) y que han alcanzado la mayoría de edad mientras los programas de reparación están en proceso.

Igualmente, es una responsabilidad específica de la UV proveer acompañamiento, en forma de asesoría y consejería, en cómo los fondos de indemnización pueden servir mejor a los intereses de la víctima y protegerlos de la explotación. Esto incluye no solo que las víctimas reciban indemnización sino también la creación, de manera individual para cada una de ellas, de un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI). El PAARI resulta de una consulta de un funcionario de la UV frente a las necesidades individuales, que son cotejadas con los servicios disponibles en el área para proveer soluciones que le permitan a la víctima pasar de un estado de vulnerabilidad a uno de independencia y autosuficiencia. Como lo podemos ver en la siguiente gráfica, la creación de estos PAARI para diferentes grupos de individuos constituye tres metas de la UV incorporadas en el CONPES.

Gráfica 5. Metas e indicadores de reparación

	Focus	Indicador	Metas	Metas
			2012-14	2021
	General	Víctimas indemnizadas por actos diferentes al desplazamiento forzado	385,846	916,356
Reparación Individual	Niños/as	Planes de reparación individual formulados para niños/as y adolescentes con encargo fiduciario constituido	15,787	41,068
	Niños/as	Niños/as y adolescentes que al cumplir la mayoría de edad siguen en el programa de acompañamiento	1	1
	General	Niños/as y adolescentes que al cumplir la mayoría de edad siguen en el programa de acompañamiento	277,730	783,350

	Niños/as	Planes de reparación individual formulados para niños/as y adolescentes	15,787	41,068
	Mujeres	Planes de reparación individual formulados para mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado	19,441	54,835
Reparación Colectiva	General	Planes de reparación colectiva con acompañamiento para su implementación	280	833
	Minorías	Planes de Reparación Colectiva para grupos étnicos	140	417

En el caso particular del diseño de planes individuales de reparación para mujeres víctimas de la violencia sexual, la meta establecida por el documento CONPES superó de entrada la cifra que por este hecho victimizante reporta el Registro Único de Víctimas. Lo anterior indica de un lado la necesidad de reformular la meta en el ajuste que se realice a dicha política, pero también llama la atención el bajo número en un registro en el que 6,1 millones de víctimas (Ver anexo B) reclaman reparación por distintos hechos, mayoritariamente el desplazamiento forzado. Lo anterior sugiere la necesidad de repensar e innovar en estrategias y medios para que las víctimas de violencia sexual puedan revelar este tipo de victimización, que en todos los conflictos permanece como una de las más ocultas por ser tal vez la de menor reporte.

Finalmente, dos de las metas del CONPES focalizan comunidades que fueron afectadas por el conflicto y quienes, adicionalmente a la reparación de los miembros individuales, solicitan formas de reparación colectiva. El CONPES requiere que los planes de reparación colectiva se beneficien de un acompañamiento activo durante su implementación. El gráfico siguiente resume los logros de la UV en cada una de las 8 metas:

Gráfica 6. Metas y resultados de la UV

VU Metas y Resultados	Meta 2012-14	Resultado 2012-14	% de cumplimiento
Víctimas indemnizadas por actos diferentes al desplazamiento forzado	385846	376640	98%
Planes de reparación individual formulados para niños/as y adolescentes con encargo fiduciario constituido	15787	28316	179%
Niños/as y adolescentes que al cumplir la mayoría de edad siguen en el programa de acompañamiento	100%	100%	100%

Planes de reparación individual con acompañamiento para su implementación	277730	267355	96%
Planes de reparación individual formulados para niños/as y adolescentes	15787	6595	42%
Planes de reparación individual formulados para mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado	19441	1405	7%
Planes de Reparación Colectiva con acompañamiento para su implementación	280	88	31%
Planes de Reparación Colectiva formulados para grupos étnicos	140	1	1%

*Fuente: DNP. Seguimiento al CONPES 3726. Octubre 2014. Cálculos realizados por el equipo.*

De modo somero, es necesario señalar que se evidencia la voluntad política del Gobierno de Colombia por lograr el cumplimiento de las metas establecidas. De hecho, ha destinado hasta 2014 \$19,6 billones para su implementación, casi un 7% más de lo originalmente planeado. El 91% de este presupuesto se ha concentrado en tres sectores, Inclusión Social, Vivienda y Agricultura, principalmente para la provisión de asistencia humanitaria y también de las medidas de indemnización y restitución (que incluyen restitución de tierras, reubicación, subsidios de vivienda o entrega de viviendas gratuitas y mecanismos para la generación de ingresos).

En torno a los documentos CONPES que desarrollan la política pública de la atención y reparación integral a las víctimas y posibilitan su financiación, es claro que para la época de su promulgación no era previsible el aumento del RUV tal como ha ocurrido en los últimos años. Tampoco era posible anticipar la necesidad de indemnizar a las víctimas de desplazamiento forzoso, no sólo con medidas en especie sino también con indemnizaciones en efectivo, ni la presión por mayor suministro de asistencia humanitaria, que en los cálculos del equipo de investigación ha disminuido los recursos disponibles para reparación en \$5,4 billones, lo cual representa un 34%.

En este sentido, la realidad ha desbordado lo planeado, en tanto la política consideró un universo menor de víctimas, la indemnización de cerca de un millón de quienes fueron objeto de acciones indemnizables distintas al desplazamiento forzado y la reparación de los desplazados con medidas en especie, por ejemplo, subsidios de vivienda gratuita.

En este marco, es fundamental una revisión del Documento CONPES 3726, así como del plan de financiación correspondiente. También resulta imperioso una revisión integral de la política que analice, entre otras cosas, la posibilidad de extender la vigencia de la Ley más allá del año 2021, como está actualmente previsto<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> En esta recomendación concordamos con análisis publicados recientemente al respecto: Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas – 2015, presentado al Congreso de la Republica en Agosto

### 2.3 Programa de indemnización para las víctimas individuales

El CONPES estableció una meta global de indemnización directa y diferenciada para 916.356 víctimas de actos diferentes al desplazamiento entre 2011 y 2021. Si bien la meta era ambiciosa, el programa de indemnización de la UV tuvo un cumplimiento del 98% al final del año 2014 y sobrepasó sus metas de indemnización para niños, niñas y adolescentes en esta condición y aquellos que están llegando a la mayoría de edad.

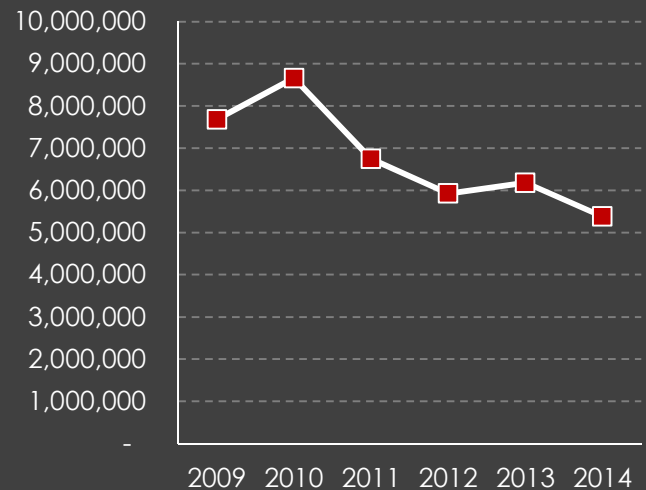
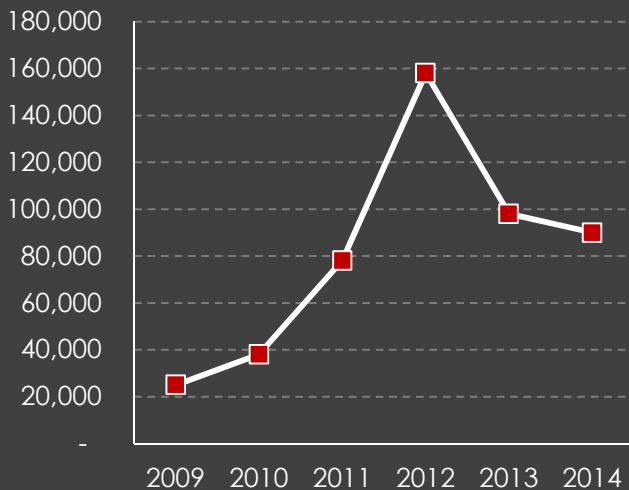
La evaluación estudió si la UV podrá alcanzar la meta del 2021. Primero que todo, se observó la capacidad institucional construida para este propósito. La siguiente gráfica indica que la capacidad de la UV creció en su primer año (2011) y aumentó mucho más en el segundo (2012) a cerca de 160 mil víctimas pero luego bajó a un nivel menor en el 2013 y el 2014. Sin mayores cambios en los niveles de funcionarios dedicados a esta tarea, la UV parece estar en capacidad de procesar cerca de 103 mil pagos de indemnización por año (ver la siguiente gráfica). Basados en esta tasa, es razonable concluir que la UV tiene una capacidad institucional suficientemente preparada para procesar las indemnizaciones previstas por el CONPES; de hecho, es posible proyectar que su capacidad actual permitiría atender cerca de 1,2 millones de víctimas, si los recursos están disponibles para su distribución. La gráfica que sigue presenta el número de víctimas indemnizadas y promedio de indemnización por año.

*Gráfica 7. Número de víctimas indemnizadas y promedio de indemnización por año*

Número de víctimas indemnizadas por año

Promedio de indemnización a las víctimas (en pesos) por año

de 2015, por la Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.



El monto de la indemnización promedio para cada víctima ha descendido en un 62% frente a la tasa manejada en el 2010 por Acción Social, en razón de que la Ley 1448, los documentos de política y los reglamentos posteriores realizaron definiciones más específicas de los hechos victimizantes y asignaron tasas diferenciadas, estableciendo una tabla entre 17 y 40 salarios mínimos legales vigentes para el cálculo de la indemnización. En este sentido, la disminución en el monto promedio de indemnización puede explicarse, de una parte, por el resultado de una política pública que se propone reparar un número de víctimas nunca antes visto, y de otra, por el efecto de los hechos victimizantes hasta ahora indemnizados, en su mayoría distintos del desplazamiento. No obstante lo anterior, debe anotarse que la desagregación por tipo de victimización y su pago relacionado, tal como ya lo ha hecho la Unidad, según verificación del equipo investigador, permite proyectar las responsabilidades fiscales del Estado con las víctimas que ha prometido reparar.

Este estudio no incluyó en su alcance una auditoría financiera, pero bajo las circunstancias expuestas, se recomienda hacer una proyección rigurosa de los costos asociados a indemnizar todas las víctimas (incluyendo las de desplazamiento), para tener elementos técnicos que permitan una buena planeación del futuro. De otra parte, la combinación entre los datos recogidos en el proceso de registro y aquellos incluidos en los PAARI debería arrojar la proyección actualizada de un cronograma de indemnización basado en información en tiempo real. El equipo investigador no encontró evidencia de este ejercicio y por lo tanto se sugiere un cuidadoso monitoreo de la tasa de indemnización promedio y sus componentes, que debería ser regularmente realizado y discutido en el marco del SNARIV.

Sin embargo, dos factores hacen más complejo este análisis. Primero, el gran número de víctimas oficialmente registradas (incluyendo a quienes han sido desplazados), que desborda las proyecciones iniciales. Segundo, el alcance interpretativo de la Corte



Constitucional, que incluye a las víctimas de desplazamiento como sujetos de indemnización en dinero.

En efecto, cerca del 82% de las víctimas registradas en el RUV son víctimas del desplazamiento (cerca de 5,04 millones de personas, ver anexo B). Lo anterior crea un reto institucional mucho más difícil de superar por la UV. Indemnizar a un número semejante de personas dentro del período de tiempo ordenado por la legislación, significa que en cada uno de los próximos siete años la UV debería indemnizar entre 700 mil y 800 mil víctimas por año, esto, sin mencionar la implementación de otras medidas de reparación, tales como la rehabilitación, la restitución o reubicación, entre otras. Esto requeriría, aproximadamente, siete veces la actual capacidad institucional de la UV dedicada de manera prioritaria a la medida de indemnización. No cabe duda de que la UV maneja con eficiencia el proceso de indemnización y estaría en capacidad de bajar los costos institucionales por persona y escalar su entrega. Aun así, esta tarea debe ser reconocida como monumental, tanto por la UV como por el Gobierno en su conjunto. La gráfica a continuación ilustra la dimensión de la tarea del gobierno colombiano para cumplir sus obligaciones de indemnización bajo la Ley de Víctimas y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Gráfica 8. Proyección de costos de la indemnización individual a las víctimas registradas<sup>31</sup>



<sup>31</sup> Esta gráfica fue construida de acuerdo a la información proporcionada por la Unidad para las Víctimas, con corte a mayo 31 de 2015 y responde a las proyecciones realizadas por la misma Unidad, de acuerdo al escenario más conservador respecto al pago de indemnizaciones, basado en el proceso de depuración adelantado para identificar a los sujetos de indemnización y en el supuesto de que al cierre del registro el número de víctimas a indemnizar no incrementaría. El 18 de septiembre anterior, la Unidad proporcionó datos adicionales depurando y clasificando las

La gráfica muestra los acumulados del costo de las indemnizaciones, de tal manera que el año presentado, recoge la inversión realizada en los años anteriores. Así, a 2021 muestra el total de inversión en indemnizaciones. El eje izquierdo muestra el costo de las indemnizaciones en billones de pesos<sup>32</sup>, mientras que el eje derecho presenta el total de víctimas a indemnizar; este total incluye tanto a las víctimas de otros hechos victimizantes cubiertos por el CONPES como a las de desplazamiento forzoso. Las barras inferiores sobre el eje X (azul claro), presentan el costo esperado de indemnizar a las víctimas cubiertas por el CONPES, mientras que las superiores (azul oscuro), muestran el costo esperado de indemnizar a la población desplazada. Según las cifras de la Unidad para las Víctimas, a finales del primer semestre del presente año, el número de víctimas a indemnizar es de 5.490.395 (ver anexo B), de las cuales, históricamente, el 82% son desplazados.

La estructura de la gráfica responde al modelo de indemnización, pues mientras que los desplazados reciben 17 SMMLV o 27 SMMLV<sup>33</sup> por hogar<sup>34</sup>, las víctimas de otros hechos victimizantes reciben una indemnización individual entre 30 y 40 SMMLV. Cabe anotar que las indemnizaciones para víctimas de homicidio y desaparición forzada se pagan a sus familias, las cuales en promedio están compuestas por 3,3 personas<sup>35</sup>. El valor total de la indemnización (30 o 40 SMMLV) se divide por el número de beneficiarios del hogar, lo que quiere decir que al final, por cada una de estas víctimas, se pagan 3,3 indemnizaciones cercanas a 10 SMMLV.

Para finales de 2015, la Unidad para las Víctimas espera haber pagado cerca de 580 mil indemnizaciones entre desplazados, víctimas directas y beneficiarios. De igual forma, de acuerdo con los cálculos de la Unidad, se espera que al finalizar del año 2015 se hayan pagado indemnizaciones por un valor de \$3,57 billones de pesos (el 13,6% del total por pagar). Esto deja aún pendiente más de 5 millones de personas por indemnizar. La pendiente ascendente (línea amarilla) presentada en la gráfica, representa el desafío de indemnizar más de 800 mil víctimas cada año entre 2016 a 2021 para lograr indemnizar al total de la población actual de víctimas al año 2021.

Los dos niveles de indemnizaciones, tanto a desplazados como a no desplazados, no incorporan una tasa de inflación ni de incremento del salario mínimo. Bajo esta lógica, el cálculo de la Unidad muestra que, a pesos constantes de 2015, se requieren \$26,25 billones de pesos para indemnizar a todas la víctimas, de los cuales, 15,5 billones (58,9%) estarían destinados a la indemnización de desplazados.

---

indemnizaciones en el año 2009, que no fue posible incluir en el análisis por cuanto ya el equipo se encontraba en la edición final del texto.

<sup>32</sup> El gráfico fue hecho pesos constantes de 2015, no está indexado por inflación ni por incremento anual del salario mínimo, de acuerdo a los cálculos y cifras entregadas por la Unidad para las Víctimas a mayo 31 de 2015

<sup>33</sup> 27 SMMLV aplica para un total de 25.198 familias de desplazados a la fecha, que son beneficiarios del decreto 1290 de 2008 de indemnizaciones por vía administrativa.

<sup>34</sup> Estimación de la Unidad para las Víctimas, en la cual un hogar está compuesto por un promedio de 3.61 personas.

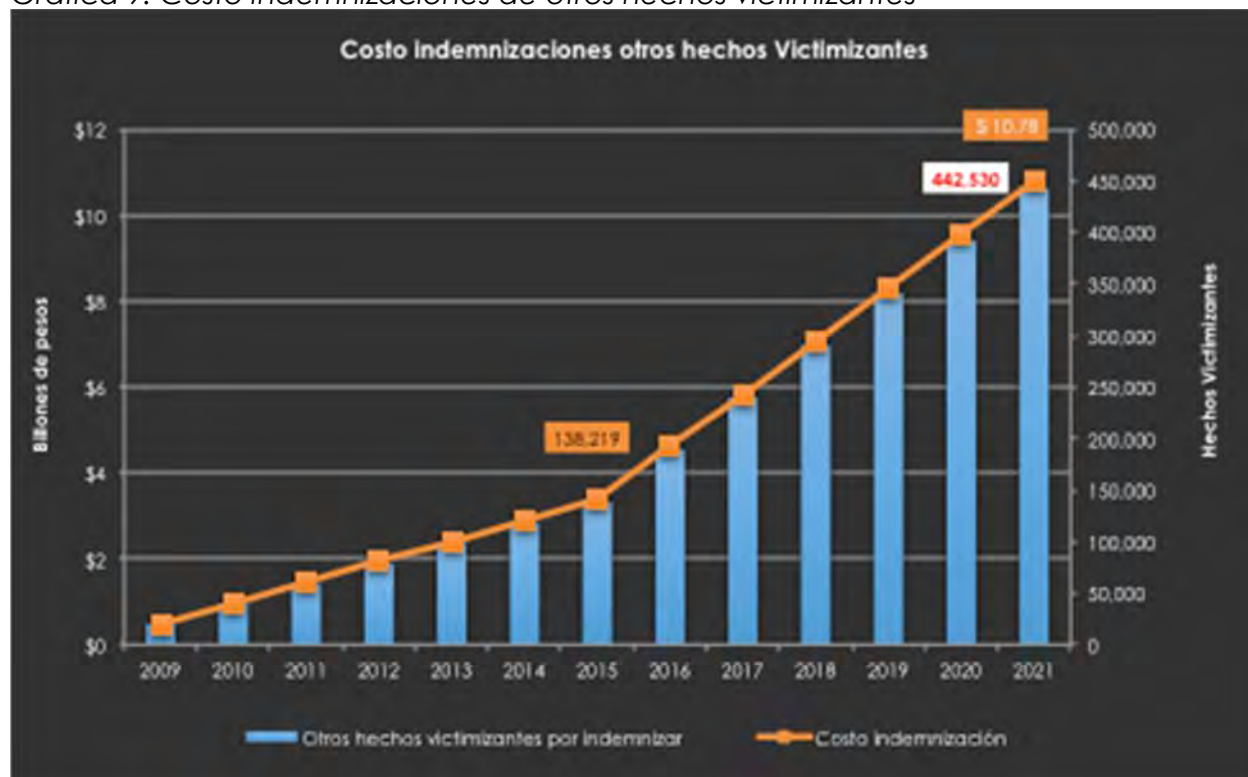
<sup>35</sup> Cálculo equipo de evaluación con base a las cifras de indemnización entregadas por la Unidad para las Víctimas.

Para cumplir la meta de indemnizar toda la población víctima (desplazada y no desplazada) se requerirán en promedio \$3,82 billones de pesos al año (más la tasa de incremento anual del salario mínimo) durante los próximos 6 años.

Para cubrir el universo de indemnizaciones se requiere un volumen considerable de recursos adicionales, pues por concepto de indemnización el CONPES 3712 prevé solamente \$6,4 billones de pesos y el costo total es más de cuatro veces esta cifra. Lo anterior, tensionará el presupuesto gubernamental y la voluntad política de quienes actualmente están comprometidos con el programa de reparación a las víctimas.

Dicho lo anterior, es conveniente ver por separado los dos escenarios de indemnización: por un lado revisar el comportamiento de las indemnizaciones de los hechos victimizantes cubiertos por el CONPES; y por otro, las indemnizaciones por desplazamiento. La siguiente gráfica presenta los costos proyectados para otros hechos victimizantes.

Gráfica 9. Costo indemnizaciones de otros hechos victimizantes



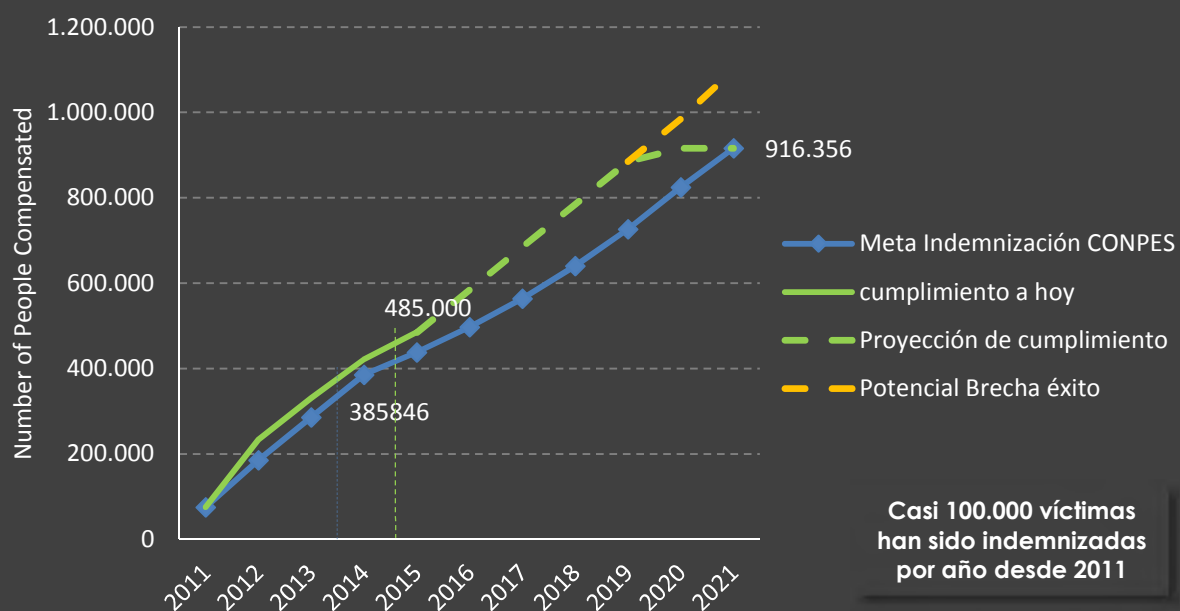
Como hemos explicado, en el CONPES 3712 no se contempló la indemnización en dinero para desplazados, lo cual ocurre como un hecho posterior y sobreviniente en virtud de la orden de la Honorable Corte Constitucional de hacerlo. Así, la UV ha entregado indemnizaciones a cerca de 450 mil víctimas directas y beneficiarios correspondientes a hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. De este modo, la UV ha indemnizado al 31% de las víctimas de otros hechos victimizantes.

Dado el número de víctimas registrado y que la Unidad paga el tope máximo establecido para cada hecho victimizante, habría, en pesos de 2015, un déficit de recursos por \$4,4

billones para cubrir el total de indemnizaciones por otros hechos victimizantes, pues el Documento CONPES contempla \$6,4 billones y el costo proyectado por la Unidad es de \$10,8 billones.

En este punto, para el equipo investigador la UV posee la capacidad institucional para pagar más de 100.000 indemnizaciones al año, si cuenta con los recursos para hacerlo, lo cual se prueba con el alcance del 98% de la meta establecida hasta el año 2014. Así las cosas, y dada su eficiencia, tiene toda la capacidad para cumplir la meta de cerca de 1 millón de indemnizaciones por estos hechos, establecida para 2021. Y de acuerdo con esta proyección, podría superarla levemente. Bien puede afirmarse que ha cumplido la tarea encomendada y desarrollado la capacidad para atender el reto hasta el final del período de vigencia de la ley, de acuerdo con la siguiente gráfica:

Gráfica 10. Alcance de las metas de indemnización



De la misma manera, el requerimiento de mayores recursos no obedece a errores de planeación de la Unidad, sino más bien al crecimiento del Registro Único de Víctimas, que ha superado las proyecciones iniciales hechas en 2011 y 2012.

La situación de indemnizaciones para desplazados es completamente diferente. Ocurrido como un requerimiento adicional por orden judicial a lo originalmente establecido en la política de atención y reparación integral de las víctimas, la UV inició el proceso de indemnizaciones a los desplazados en 2013. De acuerdo con los cálculos de la Unidad para finales de 2015, habrá pagado 40.515 indemnizaciones de 1.398.300 pendientes a mayo del presente año (en razón a que la normatividad y regulación

vigentes establecen el pago por este hecho victimizante por unidad familiar), como se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica 11. Costo indemnizaciones a población desplazada



Si bien estos pagos son de alta importancia para reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada y que mediante la sentencia SU 254 de 2013 la Corte Constitucional reconoció el derecho a la indemnización para esta población, éste representa un esfuerzo adicional para el gobierno colombiano y para la UV, tanto a nivel presupuestal como a nivel de la gestión misma.

Al no estar presupuestados los recursos con anterioridad, este tipo de indemnización reduce la capacidad de la Unidad para cumplir con las metas de indemnización trazadas en el CONPES 3712, y también su capacidad presupuestal para indemnizar a las víctimas de otros hechos diferentes al desplazamiento. Como puede observarse en la pendiente de la gráfica, se requerirá un alto nivel de esfuerzo (como se ha señalado, casi siete veces el actual) y una gruesa inyección presupuestal para cumplir la obligación de indemnizar más de 1,3 millones de hogares en menos de seis años, máxime cuando no se cuenta con un instrumento de política que permita financiar los más de \$15 billones necesarios para cumplir con esta tarea.

Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales y operativas que supone para la UV indemnizar a la población desplazada recomendamos en el ajuste de los actuales documentos CONPES, el diseño de una política específica para indemnización de población desplazada. Esta política podría ser instrumentalizada a través de un nuevo documento CONPES que asigne los recursos económicos y operativos necesarios para las indemnizaciones de la población desplazada, y contemple los tiempos realmente requeridos para tal cometido.

Durante los primeros tres años de implementación del Ley, la UV logró desarrollar el 96% de los PAARI señalados en la meta del CONPES. Es menos claro por qué un nivel mucho más bajo de cumplimiento fue logrado con niños y niñas (sólo 42%) y, lo que más preocupa, con mujeres víctimas de violencia sexual (sólo el 7% de la meta fue lograda). La violencia sexual está muy estigmatizada en muchas comunidades y son necesarios esfuerzos especiales tendientes a crear espacios seguros para que las mujeres hablen acerca de sus experiencias y necesidades. De hecho, el número incluido en la metas de atención a víctimas de violencia sexual es mayor que el tamaño de este grupo de víctimas en el RUV. Lo anterior es consistente con lo que la encuesta de víctimas del Componente Tres revela, al encontrar que sólo 1% de los entrevistados reportan haber estado expuestos a la violencia sexual. La UV ha mostrado ser capaz de avanzar para superar estas metas y atender las necesidades de estas dos poblaciones.

De hecho, la Unidad para las Víctimas adelanta en la actualidad una estrategia específica de reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual, en la cual toma en consideración la estigmatización y dificultades que enfrentan las mujeres víctimas de este delito para acercarse a la institucionalidad. Al mismo tiempo, trabaja en la implementación de acciones articuladas intra e interinstitucionalmente y con participación de organizaciones de mujeres, para posibilitar el acceso prioritario, diferencial y especializado a las medidas de asistencia y reparación. Adicionalmente, adelanta la estrategia de recuperación emocional grupal, que ha atendido hasta el presente 589 mujeres víctimas de violencia sexual.

La experiencia del equipo evaluador en numerosos países en conflicto y post conflicto arroja que para lograr un número más alto en el reporte de este tipo de victimización, es importante que la Unidad para las Víctimas cuente en los territorios con equipos profesionales con la formación y experiencia idóneas para atender las necesidades particulares de esta población. Estos equipos deberán también continuar la construcción de las alianzas con los prestadores de los servicios de salud y el tercer sector, especialmente organizaciones de mujeres, para identificar a las víctimas, aumentar las tasas de registro y proveer una atención integral. Una estrategia utilizada por muchas organizaciones alrededor del mundo es incluir los servicios específicos para mujeres víctimas en entidades prestadoras de servicios más amplios para mujeres, lo cual permite que las ellas no sean identificadas como víctimas de violencia sexual sólo por entrar por la puerta.

## **2.4 El programa de reparación colectiva**

La UV ha sido menos exitosa en lograr sus metas en cuanto a la entrega de reparaciones colectivas. El CONPES estableció una meta de crear 280 planes de reparación para comunidades, de las cuales 140 corresponden a comunidades étnicas. No hay metas para la implementación de dichos planes de reparación. La UV concertó 88 planes, con corte a finales de 2014, para comunidades (31% de la meta intermedia para 2014), uno

de los cuales es para grupos étnicos (menos del 1% de su meta), como se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica 12. Metas y resultados en reparación colectiva

Indicador	Meta	Resultado	Porcentaje
Planes de Reparación Colectiva creados con acompañamiento	280	88	31%
Planes de Reparación Colectiva creados para grupos étnicos*	140	1	< 1%

\* Las metas son parte de la meta general de Reparación Colectiva  
Fuente: CONPES 3726/12 página 45

Los planes de reparación colectiva deben ser aprobados por los comités de justicia transicional municipales, los cuales aprueban las medidas de reparación incluidas en los mismos, pero no tienen la facultad para destinar presupuestos para el efecto. De los 88 planes creados, 72 han sido aprobados por estas instancias.

De acuerdo con lo expresado por los funcionarios de la Unidad para las Víctimas, en varios casos se han provisto diversas medidas de reparación, pero el equipo no halló evidencia que verifique que alguno de los planes ha sido implementado en su totalidad.

Estos avances en implementación incluyen la medida de rehabilitación colectiva *Entrelazando*, medidas materiales, exhumaciones de restos, diversos casos de restitución de tierras así como avances en retornos, y medidas simbólicas.

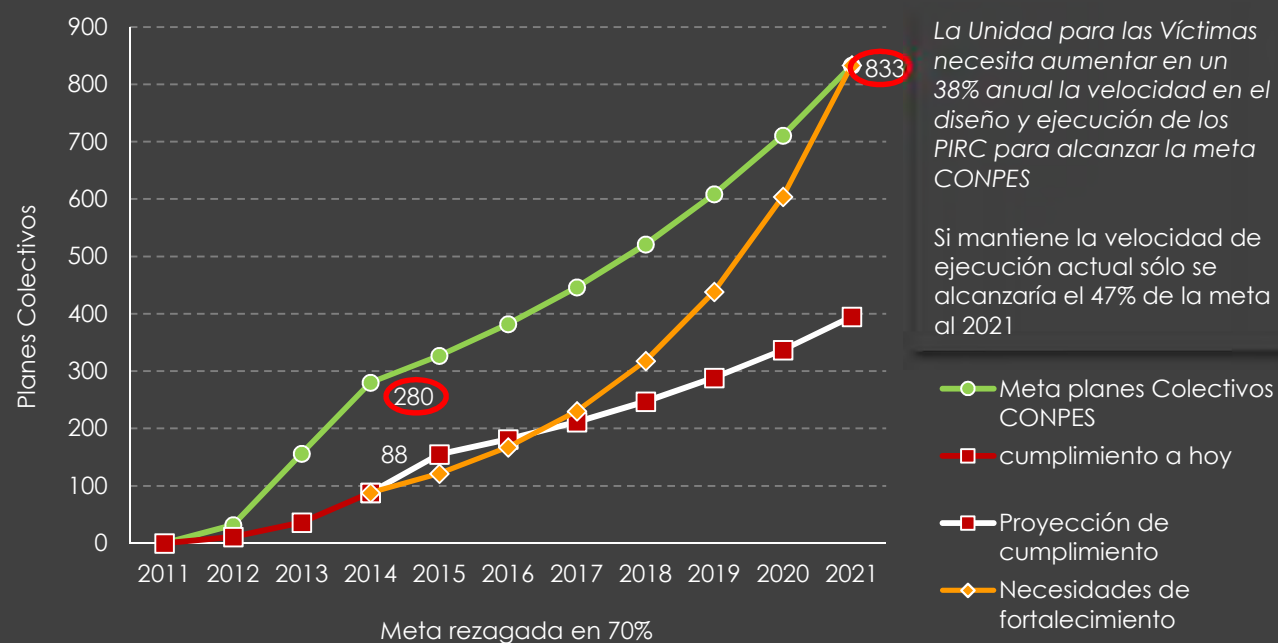
De hecho, durante la visita a tres comunidades de víctimas en procesos de reparación colectiva en distintas regiones realizada por el equipo de investigadores de este componente, los entrevistados de manera unánime refieren la experiencia de *Entrelazando* como un apoyo muy poderoso que les ha sido útil para poder afrontar las consecuencias emocionales de la victimización sufrida vía masacres y desplazamiento, y les ha permitido abrir el espacio para retomar sus vidas individual y colectivamente. Dada la ausencia de capacidad institucional por parte del Ministerio de Salud para proveer servicios de atención psicosocial a las víctimas, para los entrevistados en este componente, la estrategia *Entrelazando* creada por la UV cumple un rol importante en el restablecimiento de su salud mental y la reconstrucción del tejido social de las comunidades a las que pertenecen. En este contexto, consideran que *Entrelazando* constituye un método valioso de apoyo en la tarea de recuperación comunitaria, tanto de la salud mental como de la vida social.

El equipo considera que el proceso de reparación colectiva se beneficiaría de una evaluación comprensiva de su capacidad de alcanzar los objetivos propuestos y su efectividad, de modo que se aportase un bagaje de lecciones aprendidas que permitiese considerar su eventual escalamiento a través del país.

De otra parte, los funcionarios de la UV reportaron que el proceso de construcción de planes colectivos de reparación con las comunidades condujo a unas conversaciones conmovedoras, que los llevaron a acercarse a las vidas de las víctimas y a motivarlos. Un conjunto de tácticas, y el mejoramiento de éstas, permitieron a la sección que se encarga de desarrollar los planes construir una fuerte relación entre los funcionarios y con las comunidades, así como un alto nivel de motivación.

No obstante lo anterior, la UV no cuenta con la capacidad para cumplir las metas en materia de reparación colectiva y tomará una enorme inversión lograrlo. Antes de hacer esta inversión, la UV debe determinar si estas metas son acertadas y negociar con las autoridades apropiadas acerca de lo que debe ser logrado en el área de reparaciones colectivas. La siguiente gráfica presenta el avance de las metas:

Gráfica 13. Avance de las metas de los planes de reparación colectiva



Aunque se han concertado 88 planes de reparación colectiva, ninguno de ellos ha sido implementado en su totalidad. Al mismo tiempo, la base de costeo desarrollada por la Unidad proyectó para la ejecución de los primeros 37 planes de reparación, costos cercanos a los \$893 mil millones (el equivalente a 300 millones de dólares), que la depuración de las cifras realizada por la misma UV ha logrado disminuir en cerca de un 50%, para un total ligeramente superior a los \$400 mil millones.

De otra parte, el CONPES 3726 estableció una financiación de \$400 mil millones para los 833 planes de reparación colectiva establecidos como meta a diez años. Puede verse entonces que, según los costos hasta ahora proyectados, podrían requerirse recursos muy



superiores a los presupuestados: cerca de \$9 billones de pesos de 2015 adicionales para cumplir la meta, monto que entonces no parece presupuestalmente viable.

De otra parte, encontramos una enorme dificultad para valorar la inversión hasta ahora realizada en los planes de reparación colectiva en implementación, puesto que la Unidad para las Víctimas no cuenta con un instrumento que le permita monitorear con indicadores específicos el avance en dichos planes ni consolidar los aportes que no sólo ella sino las demás entidades comprometidas en dichos planes realizan a su implementación. Es necesario entonces recomendar que se construya una herramienta de esta naturaleza, que permita mayor control y medición de los resultados de la inversión que en esta materia realizan la Unidad para las Víctimas, sus aliados en el SNARIV y los entes regionales y locales. El equipo pudo establecer que la Unidad, hasta marzo del presente año, invirtió una suma cercana a los \$45 mil millones en el suministro del exitoso programa Entrelazando, al que nos hemos referido antes.

En consecuencia y como primera conclusión, es necesario reconceptualizar los métodos de planeación y presupuestación de la reparación colectiva y las líneas de acción con las comunidades para reparaciones colectivas.

Las metas del CONPES requieren que la UV cree planes tanto para individuos como para comunidades. Ese requerimiento coloca el valor en la existencia de un plan y no en sus resultados, de modo que constituye una meta de proceso, no de resultado. Planear es el proceso de negociación entre lo que se desea y lo que es posible hacer. Cuando un proceso está divorciado de la realidad, que en este caso se circunscribe a recursos limitados, no crea un plan realista, para el cual es indispensable considerar el presupuesto existente. Es porque los recursos son siempre escasos que es fundamental para la Unidad aprender y enseñar la capacidad de construir estrategias para el cambio, lo que significa priorizar entre todas las posibilidades para alcanzar eso que más se necesita.

Toma tiempo y compromiso aprender nuevas habilidades, pero la recompensa en efectividad y eficiencia puede ser enorme. Ciertamente, una parte del desarrollo de una habilidad es práctica: repetir el proceso para ganar mayor experticia y fluidez, y tener mayor eficiencia. Un área donde la UV ha desarrollado habilidad es en la planeación con las comunidades para la reparación colectiva. La UV señala sus 88 planes desarrollados con la comunidad como un logro de sus pasados tres años. Pero la pregunta es, ¿si la Unidad logró importante eficiencia en este proceso, también alcanzó mayor efectividad? Ninguno de estos planes ha sido de hecho implementado en su totalidad, y surgen entonces preguntas acerca de lo aprendido por la UV en el proceso de construcción de los mismos.

El proceso de trabajar directamente con comunidades afectadas como agentes integrales de sus propias necesidades es una noción ejemplar. Esto requiere un gran esfuerzo y compromiso institucional dispuesto a agendar una participación tan amplia que es percibida por algunos como más costosa. El liderazgo de la UV lo ha visto, correctamente, como una oportunidad para desarrollar la participación política de las víctimas en su propio futuro. En ello, la UV ha trabajado en el marco de un conjunto de

normas emergentes en Latinoamérica que llaman a la participación de la comunidad en temas de presupuestación y planeación.

Sin embargo, la planeación efectiva requiere más que la creación de un documento; requiere implementación. El modelo adoptado por la UV involucra a su personal en un trabajo con la comunidad que lleva a la creación de un plan. Pero no conduce a un acuerdo de prioridades con la comunidad, como tampoco al compromiso de otras entidades del gobierno con la misión, el patrocinio y capacidad de implementar los componentes del plan. En lugar de esto, la UV se ha colocado a sí misma en la posición de tener que “mercadear” los planes con otras entidades, con un efecto limitado. La pregunta entonces es, ¿cómo hizo esta noción limitada de planeación para implantarse dentro de la UV?

Aquí parece haber existido una falla en el liderazgo de la UV para asegurar que estos éxitos tácticos condujeran a resultados estratégicos. La atención se ha puesto más en los procesos de consulta que en enfocarse en dar resultados en la entrega de los servicios prioritarios para la comunidad. La falla ha sido atribuida a la falta de voluntad de otras entidades nacionales y regionales para proveer los recursos para implementar los planes, en lugar de reconocer que en el proceso creado por la UV no se comprometió a estas entidades donde era más necesario: desde el inicio. Un proceso de planeación efectivo inicia con el conocimiento de la capacidad y los recursos disponibles; así, este esfuerzo enorme puede también ser entendido como uno en que los costos de oportunidad no son percibidos:

- Así como las reuniones de la comunidad fueron altamente motivadoras para los funcionarios de la UV o sus contratistas, pudieron haberlo sido para los funcionarios de otras entidades nacionales y regionales que tienen responsabilidad legal e institucional de implementar la Ley 1448/2011. Al no incorporar a esas entidades en la etapa de planeación, la UV perdió la oportunidad de identificar y desarrollar alianzas con otras agencias que podían funcionar como socios en esta inmensa tarea. La colaboración efectiva requiere más que lazos y alianzas entre las cabezas de las entidades; sucede mejor cuando hay conocimiento y respeto entre las respectivas entidades, que debe ser conscientemente creado.
- Al invitar a todas las entidades relevantes para cada Plan, se habrían identificado de entrada los recursos y capacidades que ellas tenían disponibles y se habría podido pulir el entendimiento de las comunidades en cuanto a los límites de cada entidad. Habrían podido prepararse para ofrecer sus recursos dentro del plan y habrían gozado de la oportunidad de escuchar, directamente de los miembros de la comunidad, si sus servicios eran valiosos o estaban fuera de lugar. Esto hubiera podido conducir a una discusión interna en la entidad que podría crear cambio e innovación por el aporte de la comunidad. Asimismo, el personal de dicha entidad muy seguramente estaría motivado para hacer la diferencia. No desconocemos que la Unidad ha desplegado esfuerzos ingentes de gestión y articulación en la socialización de los planes colectivos en el Subcomité de Reparación Colectiva del SNARIV, o en reuniones bilaterales en el nivel nacional y

los niveles territoriales; sin embargo, nos parece que estos procesos no han cumplido con la condición que aquí se recomienda como fundamental: presupuestar en equipo y lograr el compromiso institucional de todos los involucrados desde el inicio de la tarea.

- Una planeación efectiva crea un espacio para un entendimiento amplio de las necesidades y oportunidades, que estimula nuevas ideas dentro del contexto de lo que es posible hacer. La planeación es el proceso de negociación entre lo deseado y lo posible, de tal forma que los recursos escasos puedan ser dirigidos a atender prioridades estratégicas. Una planeación que comprometa a quienes manejan los recursos puede generalmente conducir a un mayor compromiso para que éstos los amplíen, si tienen un mayor entendimiento de lo que se hará con esa adición de recursos.
- Como resultado de lo anterior, las comunidades no aprendieron la disciplina de priorizar sus necesidades. Desarrollaron planes extensos de sus necesidades, lo cual puede ser difícil de alcanzar. Si las comunidades hubieran identificado y entendido sus más esenciales prioridades, podrían nivelar su escaso capital político para lograr alcanzarlas, en lugar de ver cómo otros deciden cuáles servicios en sus planes pueden llegar a entregarles. Todos ellos tienen que tomar decisiones, o tendrán a otros tomándolas por ellos. Una comunidad que aprende a tener claras sus prioridades también aprende a ser agente de su propio destino.
- Finalmente, si bien es cierto que los procesos con la comunidad pueden haber incrementado temporalmente la legitimidad de la UV ante los ojos de los miembros de la comunidad, dicha legitimidad puede convertirse en desacuerdo y frustración si los resultados no cumplen las expectativas creadas. Más aun, demasiada demanda puede causar preocupación en la sociedad colombiana que debe pagar por los servicios, mientras que un conjunto de necesidades priorizadas puede encontrar un mayor apoyo político. En estas dos circunstancias, la UV perdió la oportunidad de manejar las expectativas. Sin embargo, no es muy tarde para comprometerse en estos procesos de priorización con las comunidades en el futuro.

## **2.5 Retos de legitimidad**

Como líder del programa de reparación a las víctimas, la UV tiene la responsabilidad práctica de nutrir e incrementar el consenso político que creó este ambicioso programa en un más amplio espectro de la sociedad y la economía. Aunque el mantenimiento del consenso político para asignar los recursos necesarios, y el compromiso que se requiere de los programas gubernamentales, recae sobre el presidente Santos, la UV debe trabajar estratégicamente para sostenerlo y así cumplir las promesas hechas a la nación.

La UV está incrustada en un sistema social complejo que comprende a las víctimas, las agencias de gobierno, los procesos y entidades políticos y los ciudadanos. Las preferencias de estas circunscripciones están a menudo en conflicto, poniendo a la UV

en el reto y la posición indeseable de tener que gastar recursos significativos tratando de buscar compromisos aceptables. La UV debe adaptar sus actuales estrategias y tácticas de forma tal que pueda transformar el actual sistema social en el cual está inscrita, de uno de resistencia, a uno de movilización colectiva.

El trabajo de la UV fortalece la credibilidad del proyecto nacional creando una fuerte narrativa del impacto de la violencia sistemática sobre las comunidades colombianas, y de la necesidad de que las víctimas puedan convertirse en ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos. No obstante, esto no es suficiente para mantener, mucho menos construir, el consenso público nacional en esta materia. La UV necesita monitorear los desafíos que afectan la construcción de este consenso social, los cuales puedan llegar a desestimar la credibilidad de las víctimas y de la UV misma. Entre dichos desafíos, los evidentes para los evaluadores incluyen:

- El número de víctimas y la naturaleza de su victimización.
- El Registro Nacional de Víctimas.
- Los límites entre las etapas de apoyo otorgadas a las víctimas por las categorías diseñadas de asistencia, atención y reparación.
- Los programas operacionales y las medidas necesarias, en particular, que crean un camino predecible y confiable para pasar de la victimización a la subsistencia.
- La competencia por recursos y atención entre víctimas y población vulnerable y/o en estado de pobreza extrema.
- Las fuentes de financiación para la implementación de la política de reparación.
- El impacto incierto de las intervenciones judiciales.
- El manejo y la eficiencia de la UV en sí misma.
- El liderazgo y la capacidad estratégica de la UV.

Así, estas líneas de mejoramiento se discuten en las siguientes secciones.

## **2.6 El Registro Único de Víctimas y el número de víctimas**

La Ley 1448/11 estableció que debe haber un registro nacional unificado para las víctimas del conflicto interno. Sobre todo, el registro debe ayudar al reconocimiento de la existencia de las víctimas y las causas de la victimización en Colombia. Por lo tanto, debe servir al desarrollo de la memoria histórica. La UV es responsable por desarrollar y mantener el RUV como una herramienta para identificar la población de víctimas y sus necesidades, de forma que puedan ser soporte del diseño de las políticas públicas. Al momento de aprobar la Ley de Víctimas en el Congreso, aproximadamente 4,6 millones de víctimas habían sido registradas en cuatro programas previos designados por la Ley y administradas por diferentes unidades gubernamentales. La Ley 1448/11 reconoce estas bases de datos preexistentes y, por lo tanto, quienes están encargados de hacer estas políticas tienen un entendimiento general según el cual, de las víctimas registradas, hay más de 5 millones de víctimas en Colombia con derecho a la reparación integral que deben ser cubiertas por esta nueva legislación. Ciertamente, ellos deben haber anhelado que fueran muchas menos por la acepción de que podría haber alguna

superposición entre los registros. Basado en estas cifras anteriores, los documentos CONPES respectivos establecieron metas de atención y reparación, así como un presupuesto para lograrlas.

Hasta ahora, más de siete millones y medio de víctimas de la violencia política en Colombia han sido incluidas en el Registro de Víctimas Individuales. Al mismo tiempo, la construcción del Registro de Sujetos Colectivos ha venido avanzando y constituye en sí mismo, al igual que el individual, un instrumento reparador por el reconocimiento que hace de la victimización de las comunidades e individuos.

Partiendo de las tendencias actuales de registro, algunos funcionarios dentro de la UV prevén que el número podría aumentar hasta los 10 millones. El Registro se mantendrá abierto para nuevas víctimas de la violencia política. El valor de un registro prolongado en Colombia hace al programa más incluyente, pero a la vez, el registro de millones de personas que en la actualidad representan más del 12% de la población, tomó a muchos por sorpresa y levantó una serie de preocupaciones que podrían fracturar el consenso político en torno al programa de reparación integral a las víctimas. Para varios de los entrevistados en distintos sectores del gobierno, el incremento en el registro genera incertidumbre acerca de las obligaciones financieras del Estado, así como frente a la posibilidad de que mantener el Registro abierto obre como un estímulo negativo incentivando registros fraudulentos. Por último, hay inquietudes frente a la idoneidad del manejo que la UV está haciendo del registro. Mucho de este enfoque crítico ha sido provocado por las nuevas víctimas en el Registro Nacional, que en realidad representan una cifra cercana a los tres millones, dado que, la mayoría de las víctimas registradas vienen de bases de datos previamente construidas con fechas que se remontan hasta 1996.

Así, el número de víctimas y las obligaciones financieras están en buena parte ligados con la validación del RUV, aunque dependen también de otros factores, como las órdenes judiciales. Reconociendo la importancia de la cuestión del número de víctimas, la UV en alianza con el Departamento Nacional de Estadística DANE realizó una encuesta que consideró el número de víctimas. Al mismo tiempo, la Contraloría General de la República condujo un estudio independiente que confirma que existen por lo menos 7 millones de víctimas e indicó que el CONPES necesita una revisión significativa para reconocer este hecho. Estos dos estudios, con sus metodologías y sus conclusiones, fueron presentados a la Corte Constitucional en febrero 16 de 2015.

Que estas dos entidades independientes confirmaran el gran número de víctimas en Colombia, provee un alto grado de confiabilidad acerca del tamaño del reto que Colombia encara. No obstante, ellos no se refieren a algunas preocupaciones específicas acerca del RUV, ni tampoco a la preocupación por los recursos que se necesitan para abordar el problema. De hecho, las últimas actualizaciones del registro confirman que cerca de 6,1 millones de víctimas tienen derecho a ser reparadas como individuos (Ver anexo B).

Aunque las bases de datos previas fueron construidas rigurosamente, obedecieron a mandatos legales de características distintas, complejas de alinear. Por su naturaleza, estas bases de datos degradan su precisión cuando las personas mueren, se mudan o salen del perímetro de contacto de la entidad responsable. Sin embargo, la Unidad ha avanzado desde 2012 en el desarrollo de un proceso detallado de gestión de la calidad de la información, basado en los estándares de completitud, conformidad, consistencia e integridad de la misma, que ha permitido no solo depurar los registros previos, sino cruzarlos con diversas bases de datos nacionales adicionales, incluidas las de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para asegurar que cada uno de sus datos representara a un solo individuo que pueda identificarse y localizarse. No obstante, el Registro conserva una reserva técnica todavía numerosa, de víctimas provenientes de registros previos al RUV temporal actual, que no han podido identificarse o localizarse y, en consecuencia, aún no pueden ser reparadas.

Por esta dificultad inherente a las antiguas bases de datos, el tercer componente de la Evaluación ni siquiera plantea el uso de estas bases para construir un modelo de encuesta al azar; esto hubiera creado muchas pistas falsas e incrementado el costo del estudio. Así, debe ser entendido que las bases de datos recientemente desarrolladas en el Registro son las más precisas y las que más pueden ser utilizadas. Habría un incremento del costo administrativo para encontrar víctimas registradas en las listas anteriores y muchas de ellas simplemente no serían halladas, que es en la práctica lo que ha sucedido. Aunque dos estudios recientes afirman el alcance total del número de víctimas en Colombia, en la práctica los programas del gobierno sólo podrán atender a un número menor. En parte por ello, la Unidad en la actualidad ha logrado concluir que de las 7,4 millones de víctimas registradas a mayo de 2015, únicamente 6,1 millones son sujetos de reparación (Ver Anexo B)

El actual proceso de registro comienza con las víctimas acercándose a la oficina local del Ministerio Público para declararse como tales, siendo entrevistadas para los detalles esenciales de su reclamo. El hecho de que este proceso comience fuera de la Unidad para las Víctimas, le permite a dicha entidad una posición independiente para verificar la elegibilidad de las víctimas. En promedio, 81% de estas solicitudes son aceptadas después de pasar un proceso de valoración, un nivel que algunos creen representa un aumento inflacionario de víctimas.

Es también cierto que el altísimo número de personas que pretenden registrarse, en particular en las personerías municipales, representa un arduo trabajo para el personal de la UV, que debe procesar un alto número de formularios por día. Por lo tanto, es posible que algunos que no son víctimas tengan éxito registrándose en el RUV. Pero esto no parece ocurrir en un alto número de casos, debido a la implementación de por lo menos cuatro procedimientos adicionales de verificación que la Unidad ha implantado durante el proceso de registro.

Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas al equipo de valoración del RUV, en las épocas pico un valorador debe cumplir con una cuota de entre 10 y 12 valoraciones diarias. Ellos mismos consideran que al terminar la octava, llegan a su nivel de

agotamiento personal. En palabras de un directivo de la Unidad *“Hacemos lo que podemos con lo que tenemos”*. En este sentido, el equipo recomienda que éste sea un aspecto clave para mejorar, en el sentido de proveer un mayor número de personal calificado para esta tarea.

Cualquier duda que subsista respecto de esta materia podría ser resuelta por un proceso de auditoría de la lista de registro. A través de una minuciosa y compleja búsqueda puede examinarse el número de reclamos en detalle. Una lista de reclamantes registrados escogida al azar debe ser examinada por un grupo de expertos, preferiblemente independientes de la UV, que hagan uso de su habilidad de investigación y del conocimiento en profundidad existente en otras fuentes, por ejemplo, en el Centro Nacional de Memoria Histórica.

Para ser más útil, una auditoría de esta clase debe ser también conducida a todas las bases de datos previas o adicionales que han sido incorporadas al RUV, con el propósito de confirmar tanto la precisión como la confiabilidad de los datos. Una auditoría al azar podría proveer un estimado del número de personas dentro de las bases de datos que están disponibles para servicios y un estimado de cómo estos sistemas se han degradado en el tiempo. Todos estos estudios detallados permitirán a la UV y a las demás entidades involucradas proyectar con mayor precisión las necesidades y las obligaciones financieras a las cuales deben hacer frente, así como señalar posibles áreas para mejorar el proceso de registro.

En este punto, es necesario reconocer que desde sus inicios, la Unidad viene desarrollando procedimientos detallados de gestión de la calidad de la información que han permitido una mayor depuración y consolidación del Registro Único de Víctimas mismo, al punto que, como lo pudo constatar el equipo investigador, a mayo del presente año ha logrado individualizar un número de 1.694.645 víctimas registradas que por haber fallecido o no estar plenamente identificadas o no ser localizables, pueden considerarse sujetos no activos actualmente para su atención y reparación. En este aspecto, haber conseguido una depuración cercana al 23% de los datos totales es un logro mayor que redundará en eficiencia e incremento de la capacidad institucional.

Adicionalmente, lo observado por el equipo investigador en el territorio, en lo relativo a este componente, desvirtúa la hipótesis de un crecimiento exagerado y sin razón del registro. Más bien, de las entrevistas y encuestas realizadas en el trabajo de campo, se colige que, por lo menos en los lugares visitados y a pesar de los esfuerzos enormes del Ministerio Público y la UV, hay un número importante de víctimas por registrar que, según las fuentes, no lo hace por temor a represalias y, en algunos casos, por amenazas subsistentes.

En adición a la recomendación de una auditoría al azar, el equipo de evaluación también encontró estas conclusiones con respecto al RUV:

1. El RUV no está todavía bien integrado. Las múltiples bases de datos pueden ser cruzadas, una con otra, con una herramienta de software, pero no han sido

todavía combinados en su totalidad en un único sistema de información. Aunque se han hecho esfuerzos para identificar personas que están cruzadas en una o varias bases de datos, esta tarea no está completa y el cruce de referencias será costoso y difícil mientras permanezcan separadas las bases de datos. Esta separación de datos también requiere que los cambios en la base de datos deban hacerse de manera independiente, lo que incrementa la probabilidad de errores.

2. Los registros previos han requerido diferentes datos por la variedad de sus propósitos. Si bien por un lado el nuevo formato usado por el actual RUV pregunta por información más completa, por el otro todavía no existe plena capacidad de validar la información adicional de los registros previos.
3. El formato actual, sin embargo, no pregunta acerca de las necesidades de las víctimas, como lo especifica el artículo 16 del Decreto 4800 del 2011. Estos datos son recopilados por la UV en los procesos de desarrollo del PAARI, los planes individuales o colectivos para la atención realizados por la Unidad para asistir a las víctimas. De hecho, la información en el RUV es luego agregada a la Red Nacional de Información, que de acuerdo con nuestras entrevistas agregaba, a marzo de 2015, un número de 52 bases de datos externas adicionales. En las entrevistas desarrolladas en los territorios, no constatamos que los municipios consideren fácilmente accesible ni útil la información para el propósito de caracterización de las víctimas. Y, en varios casos, desarrollan sistemas de información propios e independientes, como ocurre en Antioquia<sup>36</sup>.

En este contexto, la Unidad para las Víctimas viene desplegando esfuerzos importantes en el diseño e implementación de un sistema de información consolidado, que denomina VIVANTO, el cual incluirá un grupo de víctimas que tiene como propósito dar respuesta efectiva a estos desafíos. Por no estar implementado, este desarrollo en camino no es objeto del presente diagnóstico institucional.

En este punto, una pregunta de fondo para la Unidad es si es posible diseñar mecanismos de desarrollo y agregación de la información que sean más eficientes para las necesidades del SNARIV y de los Departamentos y Municipios. En este escenario se considera que el benchmarking con otros modelos nacionales o internacionales de construcción y uso de información, o la posibilidad de contemplar modelos direccionados en virtud de la demanda y no de la oferta solamente, podrían ser de utilidad.

4. Como consecuencia de lo anterior, las entidades continúan apoyándose en sus propias bases de datos antes que en el RUV para planear sus intervenciones. Por ejemplo, los entrevistados en el Ministerio de Vivienda indican que podrían usar el RUV para validar reclamos de victimización pero no para encontrar ciudadanos

---

<sup>36</sup> Entrevista con el Secretario de Gobierno de la Gobernación de Antioquia, 2015.



con necesidad de vivienda, ya que no están lo suficientemente identificados dentro del RUV como para que éste sea útil para este propósito. Otras entidades también identificaron que el RUV no fue de ayuda para ellos como una herramienta de planeación y política por la falta de información acerca de las necesidades de las víctimas.

5. De acuerdo con la información recolectada en la encuesta del Componente 3 y los datos cualitativos, un poco menos de la mitad de las víctimas (registradas o no) se han enfrentado a múltiples hechos victimizantes, incluyendo aquellas que están registradas en la base de datos solamente como víctimas de desplazamiento. Estas omisiones se deben a la manera como los regímenes de registro previos registraban a las víctimas: sólo resaltaban el acto de desplazamiento y excluían otros actos que también victimizan a la misma población. Lo cual tendrá importantes efectos en el presupuesto y en las líneas de tiempo, una vez estas víctimas sean localizadas y los PAARI sean desarrollados para su reparación.
6. La encuesta y la información cualitativa del tercer componente también muestran un subregistro de las víctimas y esta conclusión es apoyada por otros estudios nacionales. En el momento de promulgar la Ley de Víctimas y sus documentos CONPES, el número de víctimas estaba subestimado. De otra parte, el que exista un conflicto en curso que no ha sido finalizado también incrementará el número de víctimas. Es tiempo de revalorar su número y múltiple victimización recurrente, y ajustar la política y la asignación de recursos a un nivel más realista. Podría ser sabio también reconsiderar la fecha del 10 de junio de 2015 como una fecha límite para cerrar el registro de víctimas, dados estos datos y hallazgos similares. De esta forma, la Ley puede continuar manteniendo el estándar con el cual fue escrita, en el que las víctimas no están bajo presión y limitadas a un tiempo tan corto para registrarse.

## **2.7 Asistencia, Atención y Reparación: definir y regular los límites**

El proceso de apoyo a las víctimas muestra tres etapas de necesidad y respuesta, subrayadas tanto en la legislación como en los decretos presidenciales posteriores, que incluyen:

- **Asistencia:** Concebida como una respuesta de emergencia a eventos trágicos, es proveída a nivel municipal por las autoridades locales para el periodo entre el evento traumático y el tiempo necesario para que la víctima registre su estatus y necesidades en el RNI. Esta medida está destinada a ser de corta duración para atender tanto la situación caótica en la vida de una víctima como las lagunas burocráticas que existen y que con frecuencia son acentuadas por sistemas sobrecargados por las emergencias que deben atender. Parece haber altos niveles de consenso político y social sobre el valor y la importancia de esta asistencia.

- Asistencia de emergencia y transición: El periodo de atención inicia con un registro exitoso en el RUV, el cual determina que la víctima es elegible como sujeto de servicios. Los programas están enfocados en ayudar a las víctimas a salir de su estado de vulnerabilidad y prepararse para retornar a la vida en su comunidad. Es en esta etapa en la que las víctimas tienen acceso a varios programas que ayudan a su transición, tales como habitación, capacitación para el trabajo y educación, programas psicosociales y planeación financiera a largo plazo. Este es un periodo de reconocida vulnerabilidad, donde las víctimas continúan necesitando asistencia mientras reciben la atención necesaria para superar su vulnerabilidad. La UV define esta vulnerabilidad en términos de un conjunto de indicadores de las necesidades básicas insatisfechas. La UV no repara a las víctimas hasta que sus necesidades básicas son satisfechas, con el propósito de asegurar que los pagos por reparación tengan un efecto reparador y no sean gastados en necesidades inmediatas.
- Reparación: La fase de reparación comprende una fase final donde las víctimas reciben múltiples posibles formas de reparación, incluyendo indemnización basada en los actos de victimización y en sus necesidades.

Mientras la transición de la “asistencia de emergencia” a la “atención” es relativamente clara, de acuerdo con lo encontrado en el Componente 3 el paso entre la “atención” y la “reparación” no lo es, particularmente para las víctimas. Este hecho surgió en la encuesta realizada a las víctimas, en la cual, éstas no entendían por qué sus pagos de reparación no estaban siendo tramitados. Igualmente, algunos que habían recibido indemnización no entendieron que habían sido reparados. Estas etapas de necesidad y respuesta puede ser muy compleja para manejar adecuadamente las percepciones y el conocimiento que tengan las víctimas y se recomienda que la UV encuentre clarifique y simplifique el proceso de “denominación”. El reconocimiento es esencial para el proceso de reparación. Si las víctimas no saben si han recibido reparación, o no entienden por qué no la están recibiendo, ellas claramente no han participado en un necesario y anhelado proceso sanador de reparación.

Los pagos de indemnización, los procesos de restitución de tierras y entrega de viviendas y los otros componentes de la reparación integral son concebidos como el capítulo final que muestra que el Estado ha cumplido sus promesas y obligaciones y que los individuos han superado sus vulnerabilidades y están listos para reinsertarse totalmente como ciudadanos que cuentan con sus plenos derechos. Es también el momento cuando los programas de atención, incluyendo el apoyo humanitario, llegan a su final porque, en teoría, éstos ya no son necesarios. Esta transición comprende un conjunto de conceptos vinculados: ¿cuáles son entonces los indicadores que muestran que las vulnerabilidades han sido superadas y que los individuos están listos para renunciar a estos servicios? y, ¿qué programas son necesarios para ayudar a esta transición?

Mientras es verdad que esta transición variará entre una persona y otra, los programas deben ser construidos sobre la teoría del cambio, para los más probables escenarios que puedan afectar a la mayoría de las víctimas. Esta teoría del cambio se convierte en la

base para determinar los indicadores de progreso hacia dicho cambio, lo cual no se evidencia en los hallazgos de nuestra investigación.

El Decreto Presidencial 2569 de diciembre de 2014 define esta transición en un mayor grado de lo que había sido hecho previamente. Por ser, como es lógico, aún inicial su implementación. El equipo de evaluación no puede confirmar su efectividad real para resolver el problema central que afecta la credibilidad del programa de víctimas. El éxito de las nuevas definiciones será medido por el grado en el que los programas estén diseñados a través de las entidades para superar la vulnerabilidad, delimitar o disminuir el tiempo en que las víctimas requieran asistencia humanitaria. Será necesario dar un período apropiado de desarrollo a la nueva normativa para poder establecer sus resultados en la práctica, lo cual no está en el alcance del presente diagnóstico pero recomendamos como una tarea clave a futuro, luego de uno o dos años de su promulgación.

Actualmente, la asistencia humanitaria toma la mayor parte del presupuesto de la Unidad para las Víctimas. Esta etapa debería proporcionar un ambiente de vida estable para las víctimas mientras ellas pueden comprometerse en las inversiones que se necesitan para cambiar sus vidas. La asistencia humanitaria *per-se* no causa estos cambios; solamente hace que sea posible para las víctimas hacer estos cambios. Así, aunque esta ayuda contribuye a la credibilidad del gobierno y de la Unidad para las Víctimas ante las víctimas, actualmente, de hecho, no aumenta la credibilidad de la UV con otros sectores del gobierno o con los detractores y críticos del ambicioso programa de reparación a las víctimas. Hay dos razones para esto:

- El periodo de las acciones de asistencia o atención es incierto, lo que provoca temores de que la ayuda humanitaria se puede prolongar por un largo periodo porque las víctimas son incentivadas a permanecer en el programa y volverse dependientes de él. Dado el gran número de víctimas registradas que necesitan este nivel de apoyo, surgen los temores de que demande muchos más recursos de los que Colombia realmente pueda proveer.
- En este sentido, recomendamos a las instancias del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas avanzar un ejercicio de proyección del costeo de todo el Programa Integral de Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas que permita acotarlo mejor, planearlo con mayor exactitud y prever alternativas.
- Las proyecciones iniciales realizadas en este componente indican que solo la implementación completa de las medidas de indemnización y reparación colectiva, sin los demás componentes de la reparación integral, podrían tener un costo cercano a los \$36,25 billones de pesos de 2015, bajo el supuesto de que el registro no se incrementa después de mayo del presente año. Esta realidad obliga a reflexionar a fondo sobre alternativas de ajuste de la Ley, la política y su financiación.

- El programa de asistencia humanitaria apoya, pero no causa, un cambio transformativo en la vida de las víctimas y sus comunidades. Al mismo tiempo, absorbe una gran cantidad de presupuesto de la UV y requiere tiempo de liderazgo para guiarlo, explicarlo, fortalecerlo y administrarlo. En este sentido, puede constituir una distracción para la Unidad para las Víctimas, que sola se ve pequeña frente a la magnitud del desafío. El esfuerzo de la Unidad y sus habilidades podrían ser mejor usadas en la clarificación de límites y en el diseño de sistemas confiables y resultados predecibles para cambios transformacionales.

## **2.8 La afirmación política de que las víctimas merecen un apoyo especial**

Encuestas y entrevistas dentro de otras agencias del gobierno colombiano y con líderes políticos indican que existe la preocupación de que los derechos de las víctimas estén siendo injustamente elevados sobre las necesidades de otras personas vulnerables dentro de Colombia, como es el caso de quienes se encuentran en situación de pobreza extrema. Esta situación es en la práctica contraria a la instrucción de la Corte Constitucional que luego derivó en el mandato de la Ley 1448 de 2011 de atender esta población prioritariamente.

Algunas de las entrevistas realizadas en el territorio a instituciones públicas muestran alguna inconformidad, de desacuerdo, de resistencia al concepto de que las víctimas merecen un tratamiento especial. Esta discordia tiene una carga en la credibilidad en la UV, ya que es vista como el motor detrás de esta designación prioritaria. Lo anterior, parece crear un sentido de competencia con la UV por ganar atención y recursos y cierto grado, de resistencia a colaborar con ella.

Este temor competitivo es acentuado por el actual clima fiscal en el cual la caída de precios de los *commodities* ha implicado ya serios recortes al presupuesto, por un lado, y una disminución seria del recaudo y distribución de las regalías principalmente por la extracción petrolera, por el otro. En el nivel externo estatal, el liderazgo de la UV es visto por varios de los entrevistados como un factor de presión para incrementar los niveles de financiación propia, mientras los funcionarios de otras entidades y sectores ven la caída en sus propios presupuestos. Así, la UV es vista en parte como alejada de la realidad fiscal. Esta visión reduce la credibilidad a largo plazo de la UV como una entidad efectiva del gobierno y un socio colaborador en muchos de los esfuerzos de reparación que requieren la acción del SNARIV.

Estas visiones existen en otras agencias del gobierno y otros sectores de la sociedad, a pesar de que la gran mayoría de las víctimas del conflicto están en situación de pobreza o pobreza extrema, y aun cuando los pobres son, de hecho, el sector más vulnerable en el marco de los conflictos sociales y llenan los *rankings* de refugiados y desplazados internos alrededor del mundo entero.

Este estudio no tuvo como alcance cuantificar la extensión de estas percepciones. Sin embargo, ellas indican la importancia de que la UV enmarque sus análisis y reportes de

manera que subraye las vulnerabilidades particulares de la población pobre que es a la vez víctima del conflicto.

En el contexto de una sociedad que enfrenta severas limitaciones de recursos en muchos aspectos, una estrategia razonable es enfocar los esfuerzos antipobreza en aquellas que al mismo tiempo han sido víctimas de desplazamiento u otras victimizaciones reparables, lo cual puede hacerse durante un periodo acotado de tiempo, una de las ventajas de que la Ley establezca un periodo amplio para reparar a las víctimas, que transmite un mensaje de urgencia y especificidad que ayuda a enfocar los esfuerzos gubernamentales, como lo hace el gobierno colombiano, por ejemplo en el caso de adjudicación de viviendas gratuitas prioritariamente a las víctimas.

## **2.9 ¿Quién paga la reparación?**

Otra falla diagnosticada en la credibilidad de los programas de víctimas y de la UV está dada por la pregunta sobre qué sectores de la sociedad deben ser los responsables por pagar los programas de reparación. La ley nacional y las decisiones judiciales anticiparon que muchos de los recursos derivarían de devoluciones, multas, pagos de reparación a los que están obligados los perpetradores de violencia, como los paramilitares, los carteles de la droga y los guerrilleros.

Actualmente, una muy pequeña fracción de los fondos deriva de estas fuentes, lo que implica que la gran mayoría de los recursos están viniendo del presupuesto general de la Nación y se obtienen de sus ingresos corrientes. Así, son los ciudadanos que pagan impuestos, muchos de los cuales sienten también que han sido victimizados por décadas de violencia, los que son forzados a pagar para cubrir servicios que ellos creen deberían ser pagados por los perpetradores. Frente a lo anterior, creemos que el desarrollo de análisis de costo-eficiencia del Programa sería útil para ajustar sus costos, aun los marginales, de manera óptima, presentar ahorros a la opinión pública y validar los resultados finales.

## **2.10 Intervención judicial**

Los programas de reparación están siendo monitoreados muy de cerca por la Corte Constitucional, la cual ha intervenido en el pasado en nombre de las víctimas, para ordenar niveles de cumplimiento al resarcimiento de sus derechos. La Corte está monitoreando actualmente cerca de 200 indicadores de progreso sobre mandatos judiciales que confirman un amplio conjunto de derechos para las víctimas del conflicto armado. La Corte se ha posicionado como un referente clave de los procesos de reparación y si ésta determina que los programas y las intervenciones no son adecuados, ha buscado transformar dichos efectos. Lo anterior ha causado a la UV, al igual que a otras entidades, la obligación de ajustar sus programas y presupuestos para cumplir con las órdenes judiciales, lo cual crea incertidumbre para cualquier organización que deba manejarlos.

Un efecto muy importante del monitoreo de la Corte Constitucional es que ha estimulado el desarrollo de la Política Pública desde la perspectiva de la medición del cambio en el goce efectivo de derechos de la población víctima, lo cual ha dado como resultado avances significativos en la superación de la vulneración de los derechos de las víctimas, aunque éste es todavía un reto mayor.

Ahora bien, la intervención judicial hasta ahora acontecida estimula la generación de incertidumbre particularmente en los miembros de sectores como Hacienda, Planeación o Inclusión Social, en relación con las implicaciones fiscales de sus posibles decisiones a futuro. Tal vez los mejores ejemplos están en cómo la instrucción de indemnización en dinero a la población desplazada, que como hemos indicado no estaba originalmente prevista en la Ley, obliga a la previsión de pagos que hemos proyectado cercanos a los \$15 billones adicionales. O en cómo la presión por la asistencia humanitaria que se ordena suministrar vía tutela ha variado las distribuciones originales del CONPES y ha orientado así el 66% de los recursos del SNARIV para asistencia y atención humanitaria y el 34% de los mismos para reparación.

De fondo, y frente a las restricciones fiscales, es claro que la Unidad viene desde su creación en un proceso de diálogo con la Corte Constitucional buscando una más profunda comprensión de todos estos desafíos. Sin embargo, creemos que el actual escenario de restricción fiscal debe impulsar al Comité Ejecutivo a buscar la alineación al más alto nivel entre el Ejecutivo y el Poder Judicial, de modo que pueda construirse un escenario de reparación cada vez más factible y de largo plazo para todas las víctimas del conflicto armado en Colombia.

## **2.11 El rol de la UV en la coordinación interinstitucional**

La Ley 1448 estableció el SNARIV como una coalición intergubernamental de 39 ministerios, agencias y unidades nacionales y 13 organizaciones aliadas, a cargo de la formulación e implementación de planes, programas y acciones para promover la reparación integral a las víctimas. Aunque el grupo original fue establecido desde el inicio, sólo a 11 de las entidades les fueron asignadas, por el CONPES, responsabilidades específicas, metas y presupuesto. A la UV, como parte de estas entidades, le fue encomendado ser la coordinadora del SNARIV y cumplir la función de Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo del mismo, máximo órgano de este Sistema, presidido por el Presidente de la República.

Uno de los objetos de este estudio fue evaluar la efectividad de los esfuerzos de la UV en su rol de coordinadora del SNARIV. Si bien el análisis de la efectividad de otras entidades del gobierno en el cumplimiento de sus responsabilidades en términos de reparación quedó por fuera del mencionado objeto, los indicadores de cumplimiento de las metas de las otras entidades gubernamentales son importantes al examinar la efectividad de la UV.

Para los propósitos de esta evaluación, es útil pensar la función de coordinación de la UV en dos niveles: el nacional y el territorial. La coordinación nacional es primariamente conceptual y ha tenido éxito limitado. El nivel territorial implica la realización de alianzas con otras entidades que también tengan presencia local, a fin de articular los servicios disponibles para las víctimas, así como la articulación y el empoderamiento de los gobiernos locales. Este trabajo está limitado por su alcance geográfico y hay lecciones que aprender para cada uno de estos niveles.

### 2.11.1 Nivel nacional

El enfoque de los tres primeros años de operación fue establecer la estructura, las políticas de funcionamiento y los procedimientos para el SNARIV. El funcionamiento de cada uno de sus 10 subcomités implica el desarrollo de planes de operación anual, y la formulación de Planes de Acción de las entidades miembros. La UV ha sido el motor que le da poder a la organización del SNARIV, disponiendo el personal para participar en cada uno de los subcomités, a fin de proveer apoyo y, en algunos casos, liderazgo formal. Las entrevistas a otras entidades indican que muchos aprecian la creación del espacio interagencial para la discusión y el aprendizaje. Entre sus logros tempranos, la Unidad, a través del posicionamiento activo de su misión, ha logrado focalizar cerca de \$19,7 billones (USD \$7.9) a los recursos del SNARIV, cifra que está 7% por encima de los recursos originalmente asignados.

El más complejo rol asignado a la UV es la responsabilidad para coordinar este sistema. Esto perfectamente se ajusta a la clásica definición de “la pesadilla del empleado”, que consiste en tener una responsabilidad sin la autoridad necesaria para llevarla a cabo. La Unidad no tiene la posición institucional dentro de la jerarquía gubernamental para coordinar a otras entidades del nivel nacional:

- La Unidad en sí misma tiene muchos supervisores, incluyendo al Presidente de Colombia y su equipo presidencial, el Comité Ejecutivo del SNARIV, designado por la Ley como la autoridad directiva; el Departamento para la Prosperidad Social, al cual la Unidad está adscrita; y el Departamento Nacional de Planeación, que monitorea el cumplimiento de las metas en el Plan de Desarrollo y la consecuente inversión.
- El SNARIV está compuesto por entidades autónomas, que tienen sus propias prioridades y sistemas de planeación. Más aun, muchas de esas entidades tienen una mayor jerarquía institucional, tales como los ministerios y las agencias de planeación y control, así como otros departamentos administrativos.
- El marco regulatorio de la ley y los decretos confiere a la Unidad para las Víctimas su rol de coordinador sin darle la autoridad que debe ir asociada a dicha coordinación y que le otorgaría capacidad de tomar decisiones, dar instrucciones o asignar recursos.

Este desajuste jerárquico conduce a algunos escenarios alternativos que merecen consideración, tales como la posibilidad de aumentar el nivel jerárquico institucional de la UV o transferir la responsabilidad de la coordinación a nivel nacional a otra entidad, como el Departamento para la Prosperidad Social -DPS- o directamente al Despacho del Presidente.

El problema de la autoridad de la UV aumenta en importancia por la relativa inactividad del Comité Ejecutivo, la máxima autoridad política del SNARIV y quien debe orientar el cumplimiento de la política para la atención y reparación a víctimas. El Comité Ejecutivo se ha reunido sólo cinco veces desde el 2012, y aunque ha tomado decisiones importantes, un número significativo de las definiciones sobre la política de reparación integral para las víctimas están aún por resolver. De la información recolectada, concluimos que el Comité Ejecutivo no realiza un monitoreo consistente sobre los procesos del SNARIV, el cual entonces ha tenido que llevar a cabo la Unidad para las Víctimas.

Aquí, la pregunta más importante es si es posible para la Unidad moverse hacia un modelo alternativo de coordinación, basado en un concepto diferente de esta función que comprenda una estrategia para reclutar aliados, construir relaciones fuertes a todos los niveles, establecer flujos compartidos de información y convertirse en una organización abierta al aprendizaje.

#### 2.11.2 Nivel territorial

El equipo de diagnóstico observó la coordinación de los servicios de la UV a las víctimas en algunos territorios (Valledupar, Medellín, Repelón, San Carlos) y encontró tanto experiencias exitosas como también otras de fracasos. Se reportó que donde ha habido alcaldes y autoridades locales altamente comprometidas, el personal profesional de la UV pudo sumar contribuciones significativas a la coordinación entre entidades, lo cual se refleja en una mayor disponibilidad de servicios para las víctimas en los municipios. Al contrario, cuando hay ausencia de soporte de las autoridades locales, la UV no logra tener un impacto significativo.

Los profesionales de la UV en las oficinas regionales, especialmente los directores, lideran el desarrollo de capacidades institucionales y la construcción de lazos fuertes con alcaldes, gobernadores, comunidades y grupos de víctimas, al igual que con otras entidades nacionales que están presentes en el territorio para prestar sus servicios allí. Hay un número limitado de agencias del SNARIV reconocidas por las autoridades locales; son citados en cierta forma como los "campeones" de la reparación, junto con la Unidad para las Víctimas: el programa Familias en su Tierra del DPS, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Ministerio de Vivienda, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. En este escenario, los recursos nacionales están destinados a articularse con los recursos locales a través de las alcaldías. Se observó que cuando las autoridades locales están motivadas al apoyo de estos programas, la Unidad para las Víctimas provee la articulación que permite al alcalde tener un mayor impacto.



En las áreas visitadas había una notable ausencia de acciones de otros actores interesados en la materia, tales como el Ministerio de Salud y de Agricultura. Pero en aquellas que tienen presencia, los esfuerzos para coordinar los programas y reforzar las acciones mutuas a favor de las víctimas son más visibles y concretos.

El rol del equipo de la UV en el territorio está dado como un manejo de caso, basado en el desarrollo de los PAARI para cada individuo. El personal de la UV está en capacidad de comunicar las necesidades expresadas por las víctimas a los representantes de otras entidades en el área local y abogar en su favor. Ellos, igualmente, son quienes se informan sobre los patrones de necesidades que se dan en los PIRC y los PAARI de su región, lo que puede ayudar a otras entidades a anticipar y planear sus intervenciones. Miembros del personal de la UV a nivel local manifestaron que ellos no tienen autoridad de comando, pero tratan de coordinar desde una aproximación de "reclutamiento", para encontrar y motivar aliados con los que ellos puedan trabajar.

Donde es efectivo a nivel local, el personal de la UV ha buscado conocer los equipos y los programas de otras entidades, establecer relaciones personales de mutuo respeto y confianza y construir la reputación de la UV para beneficio de otras agencias con experticia en las víctimas y sus necesidades. Este proceso es ampliamente apoyado donde existen gobernadores o alcaldes fuertes y efectivos que exigen resultados y están interesados en monitorearlos. En cambio, en el nivel nacional, los entrevistados reportaron dificultades, disparidades y asimetrías en el flujo de información entre la Unidad, el Centro Nacional de Memoria Histórica o el DPS, por ejemplo.

De otra parte, la UV también proveyó asistencia técnica a los territorios para el desarrollo de los Planes de Acción Territorial para la asistencia y cuidado de la población víctima, alcanzando rápidamente 816 municipios, 73% del total.

Dos mecanismos impulsados por la UV a nivel local son los Comités de Justicia Transicional y las Mesas de Participación, que proveen unos mecanismos de participación para las víctimas en el que puedan expresar sus preocupaciones, ideas y agendas. Hay un número de casos donde la UV opera como un agente efectivo de coordinación y participación, a través de la comunicación y el empoderamiento de las víctimas y facilitando la relación entre el Estado y el ciudadano. Trabajando de abajo hacia arriba desde las demandas de las víctimas, las comunidades han ido desarrollado prácticas de control social y veeduría.

Este diagnóstico no se enfoca específicamente en estas nuevas instituciones, pero reconoce en su creación y operación un aspecto importante del rol de coordinación que la UV trata de construir. Una revisión sistemática de las características de éxitos y fracasos en los Comités de Justicia Transicional debe guiar a la UV para diseñar e implementar programas de entrenamiento que ayuden a las instituciones locales a desarrollarse y jugar un rol más significativo en dichos espacios.

## 2.12 Liderazgo y administración

En solo tres años, desde su creación, la Unidad para las Víctimas ha pasado de ser una entidad con un funcionario "con un computador personal trabajando desde una cafetería", como se citó en las entrevistas, lo cual refleja bien la situación de crear institucionalidad desde cero, a una institución con más de dos mil empleados y contratistas directos, sin contar con los operadores, para finales del 2014. El esfuerzo requerido para lograrlo fue enorme: definir los requerimientos de empleo, convocar y contratar el personal y brindar el entrenamiento y supervisión necesaria para hacer el trabajo. Si fueron apropiadas estas decisiones a nivel organizacional y su efectiva implementación no fue parte de este proceso de evaluación; ningún dato fue recogido o analizado. Sin embargo, en nuestra experiencia, este rápido crecimiento en tan corto periodo de tiempo tiene que coexistir con un cierto grado de caos y desperdicio que muchas veces conlleva una moral baja dentro de las instituciones. En contraste, el equipo de evaluación encontró que el personal de la Unidad para las Víctimas se identifica fuertemente con las víctimas y sus necesidades y demuestra gran dedicación a su misión y sus tareas. Es de anotar que este nivel de compromiso no es fortuito sino que obedece a la visión expuesta por la legislación y el Presidente, así como del fuerte liderazgo visionario y compromiso de los líderes de la UV.

Las organizaciones efectivas establecen metas claras y moldean sus programas para alcanzarlas. De manera amplia, aunque hay algunos indicadores de proceso para la Unidad, no se establecieron metas específicas para el trabajo de los subcomités del SNARIV, y por ende no se adscribieron resultados concretos a la labor de coordinación de la Unidad. Como resultado, el SNARIV, en sí mismo, no ha producido resultados o acuerdos específicos de diseño e implementación de programas que reúnan las necesidades de las víctimas.

Un liderazgo efectivo se gestiona a través de la creación de metas claras y empoderando a su personal para encontrar la mejor manera de lograrlas. El análisis de las metas establecidas en el CONPES de 2011 indica que la UV hizo un gran esfuerzo para moldear su estructura y orientarla hacia el logro de sus metas. Como hemos visto, algunas de estas metas fueron logradas con mayores niveles de efectividad que otras. No obstante, dentro de la Unidad, el equipo de evaluación encontró que existen cerca de 500 metas internas que no están relacionadas directamente con la administración de la organización. Tan larga lista de metas indiferenciadas indica una falta de visión estratégica que pueda guiar a la organización a enfocar sus energías, liderazgo y operaciones en resultados medibles. Ninguna organización puede planear o funcionar efectivamente con esta cantidad de demandas para su atención. La necesidad más fundamental que el equipo encontró dentro de la UV es la urgencia de realizar una estrategia para priorizar su trabajo. Tanto en la revisión de documentos como en las entrevistas al personal de la UV, el equipo de evaluación encontró una gran disposición de creatividad y compromiso para encontrar soluciones innovadoras para prestar servicios a las víctimas. Sin embargo, la capacidad para identificar y proponer todas estas posibles soluciones al problema no es equivalente a una estrategia. Construir una estrategia es la disciplina de reducir el

horizonte de acciones posibles a aquellas con las cuales sea más posible lograr las metas. Es un conjunto de decisiones sobre objetivos, tácticas y tiempos sobre lo que hay que hacer. Igualmente, requiere decisiones sobre lo que no se debe hacer<sup>37</sup>.

La necesidad de una disciplina estratégica se muestra repetidamente en el modelo de planeación usado dentro de la UV. Cinco de las metas del CONPES son requerimientos para hacer planes más que para producir resultados específicos. Ésto enfoca a la UV en la creación de planes, es decir la preparación de procesos, en lugar enfocarla prioritariamente en la implementación de medidas de acción para producir resultados. Los problemas específicos con el proceso de planeación para la reparación colectiva fueron descritos anteriormente. Los procesos de planeación necesitan orientarse principalmente a resultados tangibles en el marco de los recursos disponibles. La planeación estratégica determina cuáles de esos resultados son los más importantes de lograr dado el, siempre presente, límite de recursos. Los Planes que no llenan este propósito son peligrosos institucionalmente: desperdician el tiempo escaso de liderazgo sin un propósito concreto y pueden resultar en expectativas frustradas, lo cual mina la reputación y la autoridad de la institución.

La planeación es un componente esencial dentro la estructura de “gobernanza” del gobierno colombiano, como lo es en cualquier gran organización con múltiples demandas por atención y recursos. El sistema funciona más efectivamente cuando los planes realizados a cada nivel de autoridad están bien articulados, tanto con los planes nacionales como con los planes tácticos diseñados por niveles inferiores de la institución. Esto requiere una gran atención al detalle y al control, bien sea articulando de forma precisa el marco de trabajo y los límites del metaplan con sus múltiples componentes o mediante un reenfoque disciplinado cuando los planes de muchas pequeñas sub-unidades están fusionados en un plan más comprensivo para una organización más grande.

La proliferación de planes dentro de la UV –los PAARI escritos con víctimas individuales, planes de reparación colectiva hechos con comunidades, planes territoriales, planes de los subcomités del SNARIV y los planes operacionales de varias secciones de la UV– dificulta el proceso de articulación para servir al propósito conjunto de reforzar cada uno de ellos. El equipo de evaluación encontró numerosos planes que no se articulan ni se retroalimentan para reforzarse entre sí.

Las organizaciones complejas tienen una multitud de demandas y decisiones que deben realizarse. Una aproximación frecuente es anticipar los requerimientos y construir

---

<sup>37</sup> Es claro que para marzo de 2015 cuando el presente diagnóstico institucional concluyó la recolección de datos, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el siguiente cuatrienio no había sido formulado en su totalidad, ni promulgado, por lo cual escapa al alcance de la presente evaluación, que no lo contempló.

estructuras únicas que permitan dar respuesta a éstas. Esto es una aproximación burocrática que es altamente efectiva en ambientes estables.

Sin embargo, los líderes envueltos en organizaciones innovadoras necesitan identificar cómo completar o alcanzar más de una meta con el mismo conjunto de actividades y recursos. Ellos deben identificar y resolver múltiples ecuaciones, encadenando conceptualmente sus capacidades organizacionales. En el ejemplo de las reuniones de planeación con la comunidad, el proceso debe asistir también a la UV para motivar y desarrollar una profunda relación con otras entidades del gobierno, crear planes que puedan ser puestos en acción inmediatamente para el servicio de la comunidad y para fortalecer la capacidad de una comunidad de víctimas de convertirse en agentes más efectivos de su destino. Este pensamiento estratégico a través del liderazgo, asegura que una mayor maestría del nivel táctico produzca resultados más efectivos en general<sup>38</sup>.

### **2.13 Capacidades de corto plazo versus capacidades de largo plazo**

La Ley 1448 establece una línea de tiempo para la reparación a las víctimas del conflicto actual, la cual debe ser completada en el año 2021. El CONPES establece un conjunto de metas medibles para ser alcanzadas en el mismo período. La UV ya ha logrado algunas de estas metas pero otras están todavía lejos de ser alcanzadas, a pesar de que estas metas iniciales son modestas en comparación con las necesidades y la línea tiempo previstas por la legislación. Bajo la presión de la corta línea de tiempo para cumplir con estas metas, la UV ha adoptado un marco organizacional que implica un rápido crecimiento institucional, incluye tanto personal especializado en algunas áreas clave (indemnizaciones, construcción del RUV y el proceso de registro), como otros requerimientos de talento humano que, tratan de cubrir un amplio margen de asuntos previstos en la Ley (tales como aquellos que suministran las medidas de rehabilitación correspondientes a la atención sicosocial individual que entrega la UV). Un claro ejemplo de esta aproximación es el SNARIV, que ha estructurado diez grupos de trabajo o subcomités, para cubrir todos los aspectos potenciales de apoyo y asistencia a las víctimas.

En lo relativo a la reparación, las dos áreas que tienen más peso respecto al tamaño del personal y el gasto del presupuesto de inversión son la entrega de indemnizaciones y el proceso de registro de víctimas. El proceso de escalamiento para lograr estas concretas y medibles operaciones ha sido rápido. Es posible imaginar que en algún momento estos

---

<sup>38</sup> Con posterioridad a las etapas de recolección y análisis de datos de este diagnóstico, la Unidad para las Víctimas desarrolló un nuevo mapa estratégico, en el que redujo el número de objetivos de 12 a 5 y disminuyó los indicadores internos de 396 a 97, más de tres veces. Este esfuerzo de simplificación y sus resultados no pudieron ser estudiados por el equipo evaluador pues se produjeron con posterioridad a sus tareas de investigación, al final de junio de 2015.

dos programas hayan alcanzado muchas de sus demandas y puedan ser disminuidos considerablemente.

Con un proceso de paz que se ve con optimismo, el país tiene derecho a aspirar a que haya un número mucho menor de víctimas cada año, siendo muy pocas las que tengan que llegar a ser registradas o indemnizadas posteriormente. Lo anterior significaría que es posible proyectar una reducción en el gasto inherente a estas actividades a largo plazo lo cual permitiría redireccionar personal a otras áreas de trabajo. Esta posibilidad aumenta la necesidad para la UV de distinguir cuidadosamente entre prioridades organizacionales amplias, pero probablemente temporales, y aquellas inversiones en experticia y habilidades de largo plazo que se necesitarán pasado el plazo de vigencia de la Ley de Víctimas. Este ejercicio contribuiría a definir el futuro de la entidad: una estructura organizacional transitoria, o una institución con una misión más permanente dentro del Gobierno colombiano. De la manera en la que la UV se aproxime a dichas determinaciones en este punto de su ciclo de vida, dependen, no solamente el marco de trabajo para su futuro sino que también la forma como la sociedad colombiana y las élites políticas ven actualmente la labor de la UV.

Las víctimas son sobrevivientes de traumas de diversas clases e intensidades y presentan los síntomas y necesidades asociados a su condición, tal y como ha sido documentado ampliamente alrededor del mundo. Lo anterior tiene implicaciones no solo para el cuidado de la salud, pero también para la prestación de los servicios sociales, la salida de las trampas de pobreza, la superación los temores, así como la actitud frente a la participación política o comunitaria, el desarrollo de negocios o emprendimientos productivos y la recuperación de la autoestima.

De cómo el liderazgo de la UV gane experiencia, destrezas y desarrolle su habilidad para planear y gerenciar las capacidades de largo plazo que requerirá, sin ser abrumado por las exigencias de corto plazo, dependerá en buena parte el impacto interno de su gestión, como aquel más amplio en la sociedad colombiana.

## **2.14 Administrando el aprendizaje organizacional**

Finalmente, las organizaciones efectivas necesitan procesos sistemáticos y conscientes de aprendizaje, tanto a nivel individual como institucional. El ejemplo de los procesos de planeación en la reparación colectiva ilustra problemas cuando una institución no aprende suficientemente rápido de su experiencia y cambia su aproximación para enfocar sus recursos (en todo caso escasos) más al desarrollo de procesos que a la obtención de resultados e impactos. Lo anterior, conduce a un gran costo de oportunidad pero también a un innecesario aumento de las expectativas de la comunidad, si se promete más allá de lo que de hecho se puede lograr.

Los aprendizajes obtenidos de la experiencia de la Unidad en estos primeros tres años de operación real, dejan de un lado una experiencia muy valiosa por su capacidad de indemnización y de atención de las víctimas desplegada a lo largo y ancho del territorio

nacional. La magnitud de los desafíos y los recursos para enfrentarlos requieren de proyección y costeo estrictos y de análisis de costo- eficiencia y costo- efectividad que ayuden a optimizar la acción. La dinámica y los cambios ocurridos son drásticos en términos de las posibilidades reales de reparar integralmente cerca de seis millones de víctimas, frente a los cuales creemos que es fundamental avanzar en definiciones operacionales mucho más precisas del contenido de la reparación integral, efectuar una revisión integral de los documentos CONPES vigentes o aún, la formulación y presupuestación de una política particular para la indemnización de los desplazados y eventualmente un ajuste de la ley, incluyendo su vigencia, que permita completar el esfuerzo estatal en el futuro.

## **2.15 Recomendaciones**

En este contexto en el cual el desafío es el escalamiento operativo, el Comité Ejecutivo y la Unidad para las Víctimas deben priorizar su trabajo con base en los objetivos, en los recursos y tiempo requeridos, y enfocarse en comunicar estas prioridades a los actores clave y las partes interesadas. El nivel de priorización requerido urge el más alto nivel de atención: el Comité Ejecutivo. Este debe reunirse regular y frecuentemente para poder fijar y hacer seguimiento a las prioridades previstas.

Proveer información transparente y justificaciones para el sistema de priorización de la Unidad es muy valioso para inspirar confianza en el proceso de reparación. La priorización debe fundamentar en la participación y consulta con las víctimas para reducir los riesgos de insatisfacción y manejar las expectativas. Los respondientes de la encuesta favorecen un sistema de priorización de indemnización y reparación basado en necesidades, y hoy no perciben que así sea.

Un Sistema Nacional de Información, necesita más que combinar registros para crear una base de datos dinámica y centralizada que sea una herramienta poderosa de planeación y gestión. La información recolectada sobre las necesidades de las víctimas por otras agencias y por los PAARIs, debería integrarse al RUV oportunamente, de manera que pueda servir mejor a las necesidades de otras agencias para planear y hacer seguimiento, pero también para mejorar la gerencia del Sistema desde la Unidad y desde la Presidencia. El acceso a buenos datos es esencial para la acción coordinada y la rendición de cuentas.

### 3. PERCEPCIONES DE LAS VÍCTIMAS Y DE LA POBLACIÓN

El objetivo general de este componente es evaluar los resultados de la implementación por parte de la Unidad para la Víctimas de las medidas de reparación a la población víctima del conflicto armado. El análisis se hace desde tres perspectivas: de los beneficiarios de las medidas, de las víctimas del conflicto armado en general, y de la ciudadanía. El estudio adoptó un método mixto convergente: integró información de entrevistas individuales y grupales realizadas a los principales grupos de interés, con los resultados de una encuesta a una muestra aleatoria de 3.136 adultos colombianos (18 años de edad o mayores). La encuesta utilizó un diseño comparativo entre tres grupos de población:

1. Población general.
2. Personas registradas como víctimas del conflicto armado.
3. Personas registradas como víctimas del conflicto armado que han recibido indemnización.

#### 3.1 Preguntas de evaluación

Las preguntas que orientaron y delimitaron la investigación fueron las siguientes:<sup>39</sup>

1. ¿Qué resultados reportan las víctimas respecto a las diferentes medidas de reparación?
2. ¿Cuáles fueron las facilidades y las dificultades para la obtención de información acerca de las medidas de reparación individual y colectiva, así como para acceder a ellas?
3. ¿Cómo experimentan las víctimas individuales los servicios prestados y coordinados por la Unidad para las Víctimas, desde la perspectiva de la cohesión social y la reparación transformadora (superación de daños morales, emocionales y físicos, y la contribución a la estabilización socioeconómica)?
4. ¿Qué nivel de confianza tienen las víctimas y los ciudadanos en el Estado, y cómo éste está asociado con el programa de reparación del gobierno?

---

<sup>39</sup> Las preguntas de la investigación fueron definidas en principio en el proyecto de plan de trabajo de evaluación de desempeño elaborado por la Unidad para las Víctimas y USAID/Colombia. Luego, estas preguntas fueron depuradas por *Management Systems International (MSI)*, como coordinador de la evaluación, y por último a través de un proceso participativo liderado por los autores.

5. ¿Cómo perciben las víctimas y los ciudadanos el principio de respeto al Estado de Derecho, y cómo estas percepciones están asociadas al programa de reparación del gobierno?
6. ¿Cuáles han sido los resultados de la Unidad respecto a la participación de los sujetos colectivos víctimas en el proceso de formulación, implementación y monitoreo de la política de víctimas?
7. ¿Cuáles son los efectos reportados por los sujetos colectivos de víctimas respecto a su participación en el diagnóstico de los daños, la formulación de un plan de reparación colectiva, la estrategia para la reconstrucción de tejido social y la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)?
8. ¿Cómo califican los sujetos beneficiarios de reparación colectiva a la Unidad para las Víctimas en términos de su contribución para superar los daños morales, emocionales y físicos, y su contribución para la estabilización socioeconómica de las víctimas?
9. ¿Cómo se relacionan las principales variables independientes con la experiencia y posición de las víctimas frente a la reparación? (Principales variables independientes incluyen: demografía, exposición a la violencia, percepciones del conflicto, situación socioeconómica, prioridades y postura hacia la justicia transicional, y niveles actuales de inclusión social y participación).

Estas preguntas fueron agrupadas por afinidad y la estructura del presente capítulo se corresponde con esta agrupación.

### **3.2 Estrategia metodológica**

El desarrollo de este estudio se fundamentó en el diseño de un método mixto convergente, que permite comprender de los efectos de la reparación integral a través de la combinación de: (1) datos cualitativos obtenidos a partir de la realización de grupos focales y entrevistas dirigidas a actores relevantes, y (2) datos cuantitativos obtenidos a partir de la aplicación de encuestas a personas seleccionadas aleatoriamente de los grupos poblacionales mencionados.

Este diseño, adicionalmente, contó con una revisión independiente de pares y la investigación fue analizada por el Comité para la Protección de los Sujetos Humanos (*Committee for the Protection of Human Subjects*) de la Universidad de Harvard.

Para la realización de las entrevistas en los lugares seleccionados, fue necesario contar con el beneplácito de las autoridades regionales y locales. Los entrevistadores, además, obtuvieron de forma verbal el consentimiento informado de cada uno de los participantes elegidos. No se ofrecieron ni otorgaron incentivos materiales o monetarios por dicha participación.



### 3.2.1 Diseño de la encuesta y de la muestra

Teniendo en cuenta la escasez de datos de Línea de base necesarios para comparar la percepción y experiencia anterior y posterior a la implementación de las medidas de reparación de la población seleccionada, la investigación utilizó un diseño de comparación entre tres grupos de población: (1) población general; (2) personas registradas como víctimas del conflicto armado, y (3) personas registradas como víctimas del conflicto armado que a su vez han recibido indemnización. El procedimiento de muestreo fue diseñado así:

- *Población General – Procedimiento de Muestreo Aleatorio por Conglomerados de Etapas Múltiples*. Este proceso se realizó en dos etapas: (1) se seleccionó una muestra de 40 municipios del país de manera aleatoria, proporcional al tamaño de la población<sup>40</sup>; y (2) se seleccionaron aleatoriamente ocho cuadras en áreas urbanas y en algunas zonas rurales en cada municipio. En cada cuadra o zona rural escogida, los entrevistadores utilizaron un método geográfico aleatorio de selección de una vivienda,<sup>41</sup> y un método alfabético aleatorio para elegir un residente de dicha vivienda para responder el cuestionario. Los entrevistadores recibieron la instrucción de, como mínimo, intentar tres veces localizar y entrevistar al individuo identificado antes de continuar con el siguiente nombre de la lista; los entrevistadores también encuestaron un número par de hombres y mujeres por cuadra con el objeto de mantener la paridad de género en la muestra. El tamaño de la muestra fue de 150 encuestas en Bogotá, y de 30 encuestas en cada uno de los 39 municipios seleccionados, para un total de muestra objetivo de 1.320 entrevistas.
- *Víctimas Registradas – Procedimiento de Muestreo Aleatorio por Conglomerado de Múltiples Etapas*. Este proceso se llevó a cabo en dos etapas: (1) 30 municipios fueron seleccionados aleatoriamente a partir de una lista del total de municipios del país (proporcional a la población de víctimas registradas que residen en cada municipio). Se utilizó una base de datos anónima de víctimas con posibilidad de localización<sup>42</sup>, suministrada por la UV; (2) se seleccionaron los identificadores únicos (anónimos) utilizando un procedimiento de selección aleatoria simple.

---

<sup>40</sup> De acuerdo con la estimación de población del Departamento Nacional de Estadística (DANE) año 2014 <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion>

<sup>41</sup> Los entrevistadores utilizaron un método estándar para seleccionar una esquina de la manzana para iniciar, y luego seleccionaron un hogar por lado de la cuadra para realizar la entrevista (en cuadras con cuatro lados, las cuales corresponden a la mayoría). En manzanas con tres lados, se realizaron dos entrevistas en el lado más largo. En manzanas muy pequeñas (menos de 16 hogares) o donde la cuota de entrevistas no pudo ser completada, los entrevistadores procedieron hacia la diagonal de la manzana seleccionada. Para seleccionar un hogar, los entrevistadores iniciaron en la primera residencia (en los lados más cortos), y en la tercera residencia para los lados más largos. Una vez seleccionada la residencia, los entrevistadores tomaron lista de todos los residentes elegibles de la vivienda (18 años o mayor), independientemente de si estos se encontraban en el hogar o no, y seleccionaron el primer nombre de acuerdo al orden alfabético.

<sup>42</sup> Las víctimas fueron consideradas como localizables de acuerdo a la actualización de sus datos de contacto, de la lista de todas las víctimas registradas, sin importar la fecha de su inclusión o su registración en la base.

Estos identificadores fueron entregados al Centro Nacional de Consultoría (CNC), entidad encargada de contactar a los individuos seleccionados para las entrevistas. El tamaño mínimo de la muestra fue de 30 víctimas registradas por municipio (60 en Bogotá), para una muestra objetivo de 930 entrevistas.

- *Víctimas reparadas – procedimiento de muestreo aleatorio por conglomerado de múltiples etapas.* El muestreo para víctimas reparadas siguió el mismo procedimiento que para víctimas registradas. Se tomó como base la base de datos anónima entregada por la Unidad para las Víctimas que incluye su estatus de reparación; para esta muestra, eran elegibles únicamente víctimas reparadas, definidas como aquellas que han recibido pagos de indemnización de la UV (el tamaño mínimo de muestra era de 30 víctimas reparadas por municipio, para una muestra objetivo de 900 entrevistas). Vale mencionar que, si bien de acuerdo con la información recolectada, el desplazamiento forzado es el tipo de violencia más común declarado entre la población víctima registrada (84%), la Unidad para las Víctimas priorizó a los parientes de víctimas de homicidio o desaparición<sup>43</sup>. El resultado es que estas últimas aparecen sobrerrepresentadas en nuestra muestra en comparación con las proporciones de los datos de víctimas en Colombia.
- Para este proceso se entrevistaron únicamente adultos de 18 años o más de edad de los tres grupos poblacionales. El tamaño total de la muestra objetivo fue de 3.150, y se realizaron 3.136 entrevistas, cumpliendo la meta en un 99%. El tamaño de la muestra objetivo fue alcanzado o superado para la población general y para las víctimas registradas. En lo referente a víctimas reparadas, únicamente se localizaron 796 de 900 individuos que se tenían como meta. Esto se debe a que estas víctimas representan una pequeña fracción de la población y es difícil localizarlas. A pesar de lo anterior, la muestra de víctimas reparadas fue suficientemente amplia para ser representativa, dentro de un intervalo de confianza del 4%. La siguiente tabla ilustra la distribución de la muestra por grupos, relativa a las poblaciones de cada uno.

Gráfica 14. Distribución de la muestra por grupo

	Población General	Víctimas Registradas	Víctimas Reparadas
Población Total	48,059,431*	6,493,218**	443,620***
Muestra Objetivo	1,320	930	900
Muestra Real	1,356	984	796
Real v. Objetivo	103%	101%	88%

\* DANE estimación al momento de la encuesta

\*\*Víctimas registradas al momento de sacar la muestra, proporcionada por la Unidad.

\*\*\* Víctimas reparadas al momento de sacar la muestra, proporcionada por la Unidad.

<sup>43</sup> Ciertas decisiones sobre la priorización de víctimas, se hizo la Unidad bajo dirección del Gobierno de Colombia, incluso por la Corte Constitucional. Véase el acápite 2.10, Intervención Judicial, en Componente 2, y los Autos de la Corte referenciados en la bibliografía en el Anexo A de este informe.

Fuente: Los otros datos en la tabla, como en todo este capítulo, son de la base de datos del presente estudio.

### 3.2.2 Diseño cualitativo

La investigación utilizó métodos cualitativos para describir y explicar los efectos percibidos de la implementación de las medidas de reparación, de los mecanismos utilizados para obtener resultados positivos y de la naturaleza de los obstáculos que impiden tener éxito. Asimismo, proporcionaron información relevante sobre la percepción de los procesos de reparación teniendo en cuenta que éstos se desarrollan en medio del conflicto.

Las entrevistas y grupos focales se llevaron a cabo con grupos seleccionados de víctimas, de manera intencional, es decir, "selección basada en propósitos específicos asociados a las respuestas de las preguntas del estudio de investigación" (Teddlie and Yu, 2007).

Los factores que se tomaron en cuenta para la selección incluyeron:

- Áreas geográficas particulares con altas concentraciones de víctimas, desplazamiento (incluyendo tanto zonas de expulsión y de recepción) y conflicto.
- Poblaciones rurales, periurbanas y urbanas dispersas que representan las principales zonas de conflicto en las regiones Andina, el Altiplano y la Costa.
- Áreas en donde la Unidad para las Víctimas opera a través de oficinas y centros regionales.
- Lugares con grupos colectivos de víctimas (minorías étnicas y otros colectivos) en diferentes etapas del proceso.
- Lugares donde las víctimas han participado en mesas de víctimas.
- El Gobierno de Colombia, la academia, la sociedad civil y otros actores relevantes en Bogotá y en las principales ciudades del país.

En general se trató de realizar grupos focales. En aquellos lugares donde no fue posible su desarrollo, se hicieron entrevistas a profundidad. El equipo de campo recibió la instrucción de abordar todos los temas incluidos en los instrumentos de la entrevista y de los grupos focales, y probar su comprensión desde las distintas perspectivas. Como resultado de los grupos focales en particular, el equipo de evaluación recolectó información sobre las perspectivas, opiniones y experiencias de los procesos de declaración<sup>44</sup> y reparación.

---

<sup>44</sup> Proceso mediante el cual las víctimas potenciales solicitan ser registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV), con el objeto de recibir la reparación.

### 3.3 Limitaciones

El estudio fue desarrollado e implementado de manera tal que garantizara que los resultados representaran de manera precisa los puntos de vista y opiniones de la población adulta de Colombia y de la población víctima tanto sólo registrada como reparada. Pero en toda investigación de ciencias sociales existen limitaciones. En este caso se presentaron las siguientes:

- Para las víctimas registradas y reparadas, las muestras fueron extraídas a partir de bases de datos incompletas del Registro Único de Víctimas (RUV), el cual es manejado por la Red Nacional de Información (RNI). El RUV combina datos de diversos procesos de registro en diferentes momentos, lo cual dio por resultado datos en distintos niveles de detalle y calidad. Los registros obtenidos en las etapas iniciales en general carecen de información de contacto. Por lo tanto, las víctimas sin información de contacto fueron excluidas de la muestra.
- En lo referente a víctimas reparadas, la UV prioriza los familiares de víctimas de homicidio y de desaparición forzada. Por lo tanto, la proporción de víctimas de homicidio y desaparición es superior en el caso de la población reparada que en el caso de la población general, aún cuando la Unidad selecciona también, para la muestra de víctimas reparadas, víctimas de desplazamiento, por su cercanía a los estándares nacionales en materia de la satisfacción de necesidades básicas.
- De otro lado, no fue posible entrevistar a algunas personas seleccionadas, no obstante contarse con información de contacto. No se sabe a ciencia cierta en qué medida las respuestas de quienes no pudieron ser contactados o de quienes no pudieron ser entrevistados diferirían de las respuestas de quienes respondieron, ni cómo sería esa variación. Sin embargo, el enfoque de la muestra fue diseñado para reducir cualquier posible sesgo de selección.
- Los resultados del estudio representan las percepciones de la población adulta en el momento de la encuesta, pero las opiniones pueden cambiar en el tiempo. Tanto la Ley de Víctimas como la Unidad para las Víctimas son relativamente jóvenes y Colombia está en medio de un proceso de justicia transicional paralelo a los diálogos de paz. Estas consideraciones pueden llevar a que las actitudes y percepciones sean particularmente volátiles respecto a ciertos asuntos.
- El estudio depende de datos reportados por las propias víctimas. La confiabilidad de dichos datos pueden verse afectada por la composición y calidad de los datos del RUV.
- La validez de los datos puede verse afectada por factores como: (i) recuerdos inexactos de eventos pasados; (ii) falta de comprensión de preguntas o conceptos; (iii) reacciones a la naturaleza sensible de las preguntas; y (iv) suministro de información incorrecta de manera intencional (para respuestas inaceptables desde el punto de vista social, por ejemplo). El equipo minimizó dichos riesgos a través de un minucioso diseño y pilotaje del cuestionario,

buscando que las preguntas fueran hechas de la forma más clara posible, reduciendo, por lo tanto, un potencial sesgo.

- Algunos grupos colectivos optaron por no ser sujetos de reparación colectiva y no se conocen a ciencia cierta las razones por las cuales tomaron esta decisión. Tampoco se sabe en qué medida sus respuestas son cercanas o se alejan de las respuestas de quienes fueron entrevistados y cómo sería esa variación. Como la selección para las entrevistas cualitativas no fue aleatoria, no se pueden generalizar los resultados obtenidos a la totalidad de los sujetos colectivos víctimas del conflicto armado.

### 3.4 Características de los encuestados

#### 3.4.1 Participantes de la encuesta

La encuesta está fundamentada en una muestra aleatoria de encuestados de tres grupos poblacionales: (1) población general (n=1,356), (2) víctimas registradas (n=984) y (3) víctimas reparadas (n=796). La distribución geográfica de la muestra se ilustra en la siguiente gráfica.

Gráfica 15. Distribución geográfica de la muestra

Población General  
(n=1,356)



Víctimas Registradas  
(n=984)



Víctimas Reparadas  
(n=796)



La muestra de la población general fue dividida de manera casi uniforme entre hombres y mujeres (49% y 51% respectivamente). Por su parte, las poblaciones registradas y de víctimas reparadas encuestadas incluyeron más mujeres que hombres: 23% hombres y 77% mujeres para víctimas registradas, y 26% hombres y 74% mujeres para víctimas reparadas. Esto se debe a que cuando las víctimas indirectas de homicidio y/o desaparición fueron seleccionadas de la base de datos del RUV, quien respondió el

cuestionario era un pariente cercano que con frecuencia era una mujer. Es por esto que los encuestados fueron predominantemente mujeres, a pesar de que las “víctimas” fueron seleccionadas de manera uniforme entre géneros.

De los tres tipos de población del estudio, los encuestados reparados fueron, en promedio, mayores en edad. La edad media de la población general fue de 43,5 años (SD=17,0); de 44,1 años (SD=15,3) para la población registrada; y 49 años (SD=15,8) para la población reparada. El tamaño promedio del hogar fue más o menos similar para las tres poblaciones: 4,4 personas (SD=2,2) para la población general; 5,0 personas (SD=2,3) para la población registrada; y 4,4 personas (SD=2,0) para la población reparada. Así mismo, las tres poblaciones tuvieron casi los mismos resultados respecto a la diversidad racial: entre la población general, la mayoría de encuestados se autoreconoció como mestiza (48%) o blanca (30%); un resultado similar se obtuvo de la población reparada (52% se autoreconoció como mestiza y un 23% como blanca). La población registrada presentó mayor diversidad: el 40% se autoreconoció como mestiza; el 23% como blanca; el 13% como afrocolombiano; y un 10% como negro.<sup>45</sup> La población general reporta en promedio un mayor nivel de educación en comparación con las poblaciones registradas y reparadas: 22% de los encuestados tienen nivel de primaria o menor, frente a un 46% para la población registrada y un 48% para la población reparada.

### 3.4.2 Características de los informantes y de los grupos focales

La selección de la muestra y de los lugares de aplicación de instrumentos fue ampliamente discutida con la UV. En particular se trabajó conjuntamente en la identificación de sujetos colectivos víctimas en diferentes etapas del proceso de reparación porque la norma colombiana es sensible a la relación con comunidades afrocolombianas e indígenas. Para estos casos puntuales, la UV contactó a los posibles participantes de estas etnias, a quienes se les presentó el estudio para obtener su consentimiento para la visita. En los lugares donde prima la presencia de grupos poblacionales étnicos, antes de concertar reuniones con otros estamentos o actores clave (como alcaldías, centros regionales de atención y reparación o líderes de organizaciones de víctimas, entre otros), se concretaron las citas con los líderes de dichos grupos.

Una vez en campo, el equipo también utilizó la metodología de “bola de nieve” o muestreo a través de referencias. Consisten en que las primeras personas encuestadas ayudan a identificar y localizar víctimas individuales, incluso algunas que no se han registrado ante la Unidad. Finalmente, de acuerdo con el detalle de la siguiente tabla, 48 informantes clave fueron entrevistados y 13 grupos focales fueron realizados:

---

<sup>45</sup> Esto es consistente con la evidencia de que los afrocolombianos han sufrido el conflicto colombiano de forma desproporcionada. Ver por ejemplo “*Internal Displacement in Colombia: Fifteen Distinguishing Features*” en *Disaster Health* 2:1, 1–12; enero/febrero/marzo 2014

Gráfica 16. Actores entrevistados y grupos focales

		Número	
Actores Entrevistados	Académicos	7	
	Funcionarios de entidades del gobierno responsables por la reparación de víctimas (Unidad para las Víctimas y otras)	16	
	Autoridades locales – Alcaldes y Personeros Municipales	4	
	Líderes de la Iglesia	1	
	Representantes de organizaciones de víctimas	3	
	Participantes de las Mesas de Víctimas	2	
	Víctimas no registradas	3	
	Víctimas registradas	2	
	Mujeres	3	
	Representantes de organizaciones políticas o sociales	5	
	Víctimas Indígenas	2	
	Víctimas Afrocolombianas	3	
	Grupos focales por victimización	Víctimas de desplazamiento	3
		Víctimas de diversos actos de victimización	10
Grupos focales por etnicidad	Comunidades Afrocolombianas	4	
	Comunidades Indígenas	2	
	Grupos de campesinos	7	

### 3.5 Violencia y victimización

Las víctimas y sus derechos son el eje central de los objetivos del programa de reparación del gobierno. Esta sección tiene por objeto entender mejor la naturaleza y las tendencias de la exposición a la violencia y de la victimización en Colombia.

#### 3.5.1 Victimización y exposición a la violencia

Más de cinco décadas de conflicto en Colombia han traído consigo la victimización de millones de colombianos. Más de 7 millones de personas (Ver anexo B) se han registrado como víctimas del conflicto armado a través de los diversos mecanismos legales establecidos por el gobierno.<sup>46</sup> La Ley de Víctimas define a las víctimas del conflicto armado como cualquiera que haya padecido, ya sea individual o colectivamente, violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de Derechos Humanos, que se

<sup>46</sup> Con corte a 31 de mayo de 2015.

hayan cometido después del 1 de enero de 1985 en el contexto del conflicto armado interno. Esto incluye a las familias de las víctimas de homicidio o desaparición y aplica independientemente de quién haya cometido el hecho victimizante.<sup>47</sup> Miembros de grupos armados ilegales no pueden registrarse como víctimas del conflicto armado.<sup>48</sup>

La encuesta preguntó a las víctimas sobre los hechos victimizantes reportados cuando hicieron su declaración del hecho victimizante que los afectó. La siguiente tabla muestra sus respuestas:<sup>49</sup>

Gráfica 17. Hechos victimizantes declarados, por estatus (número y %)

	Población Gral.		Registrados		Reparados	
Desplazamiento forzado	137	64%*	753	77%*	284	36%*
Homicidio de un familiar	52	24%	259	26%	475	60%
Homicidio de más de un familiar	18	9%	57	6%	116	15%
Amenaza	24	12%	209	21%	62	8%
Desaparición forzada	9	4%	78	8%	73	9%
Pérdida de bienes	39	18%	173	18%	82	10%
Acto terrorista/ atentados/ combates/hostigamientos	4	2%	41	4%	22	3%
Secuestro	9	4%	25	3%	17	2%
Minas antipersonal/munición sin explotar/artefacto	1	0%	2	0%	8	1%
Tortura	9	4%	13	1%	12	2%
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	0	0%	25	3%	3	0%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	6	3%	4	0%	2	0%
Abandono o despojo forzado de tierras	29	14%	136	14%	48	6%
Otros	26	12%	55	6%	10	1%
Sin respuesta	6	3%	8	1%	4	1%
Totales	369		1838		1218	

\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

\* Porcentaje de informantes en cada submuestra reportando cada hecho victimizante

Un hecho notable es que el número de hechos victimizantes que las víctimas reportan es frecuentemente mayor a uno. Revisando los tres tipos de población, el 44% de la

<sup>47</sup> Esto difiere de otras leyes sobre victimización en el contexto de conflicto armado interno, porque en que en Colombia, hasta los actores gubernamentales pueden ser victimarios. Véase Sánchez, Nelson Camilo y Rodrigo Uprimny Yepes, 2011. "Transitional Justice without Transition?" The Colombian Experience in the Implementation of Transition Measures" in Contribution of Truth, Justice and Reparation Policies to Latin American Democracies (Inter-American Institute of Human Rights: 121-152.)

<sup>48</sup> Artículo 3, Ley 1448

<sup>49</sup> Se indentificó unas 213 víctimas adicionales durante las encuestas en la población general.



población general (de aquellos que reportaron haber declarado un acto victimizante), el 51% de las víctimas registradas y el 33% de las víctimas reparadas, declararon más de un hecho victimizante.

Dentro de la población general, las víctimas declararon 1,7 actos victimizantes en promedio, mientras que las víctimas registradas reportaron 1,9 y las víctimas reparadas 1,5 hechos en promedio. Esto contrasta con los datos del RUV, los cuales indican que solo una pequeña fracción de declarantes cita más de un acto victimizante por víctima. La explicación, probablemente, es que en mecanismos anteriores de registro (que fueron diseñados exclusivamente para población desplazada) no se documentaron actos victimizantes adicionales. Lo importante en este sentido son las implicaciones que esto tendrá sobre la capacidad de la UV y sobre el presupuesto de reparación. Es evidentemente más costoso en tiempo, recursos humanos y financieros reparar víctimas con múltiples hechos victimizantes. Esto implica mayor capacidad de la UV en su función de coordinación y mayor compromiso de las entidades del SNARIV responsables.

La siguiente tabla presenta el número promedio de hechos victimizantes declarados en los diferentes estratos de la muestra, desagregados por actos. Los dos hechos más comúnmente reportados tanto por la población general como por la reparada son el desplazamiento y el homicidio de un miembro de la familia. El homicidio se reporta en menor escala.

Las respuestas cualitativas validan el hecho de que ha habido una victimización múltiple de las víctimas. Las encuestadas víctimas de desplazamiento también señalaron una alta prevalencia de múltiples actos victimizantes. El desplazamiento fue frecuentemente reportado como una forma secundaria o terciaria de victimización, precedido de otros hechos victimizantes.

*Gráfica 18. Promedio de hechos victimizantes, por hecho victimizante*

	Población Gral	Registrados	Reparados
Desplazamiento forzado	2.0	2.1	2.2
Homicidio de un familiar	1.2	2.0	1.4
Homicidio de más de un familiar	2.2	2.6	1.9
Desaparición forzada	3.0	2.9	2.2
Otros hechos victimizantes	2.7	2.8	2.7

*\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas*

### 3.5.2 Consecuencias en el registro de víctimas

El número de víctimas afectadas por el conflicto es probablemente mayor como consecuencia del subregistro, como se mencionó en el componente institucional de esta evaluación. Allí se señala que existe aún una cantidad importante de víctimas por registrar, según fuentes cualitativas. Algunas víctimas no se registran por temor a represalias, en algunos casos por amenazas.

Casi la totalidad de víctimas registradas y reparadas se autoidentificaron como víctimas (99% y 98% respectivamente). La siguiente gráfica indica que uno de cada cuatro adultos (26%) de la población general también se autoidentificó como víctima del conflicto armado. Si se tiene en cuenta de un lado, este hecho y, de otro, que en el RUV hay registrado un porcentaje cercano al 15% de la población total colombiana, se podría suponer que habría un subregistro de víctimas.<sup>50</sup>

Gráfica 19. Exposición a la violencia por estatus (auto reporte)



\* Registrados = Víctimas Registradas; Reparados = Víctimas Reparadas.

Adicionalmente, y continuando con el análisis de un posible subregistro, la encuesta analizó 25 formas de violencia a las que la población puede estar expuesta durante un conflicto, incluyendo la experiencia directa de violencia, la experiencia como testigo de un acto de violencia, la coerción y las pérdidas materiales por razones del conflicto.

En la Gráfica 19 se hace un registro de la exposición general a la violencia de las víctimas. Se diferencia entre exposición directa e indirecta. El 45% de los adultos de la población general experimentó algún tipo de violencia. El 35% de esta población experimentó algún tipo de violencia directa<sup>51</sup> y podría ser clasificado como víctima bajo la Ley 1448. Y el 10% restante experimentó tipos de violencia indirecta.<sup>52</sup> Es importante resaltar que la encuesta preguntó específicamente acerca de los hechos de violencia ocurridos en el marco del conflicto armado, y que las respuestas están sujetas a las limitaciones que implica la subjetividad de los datos reportados. Es posible que los

<sup>50</sup> Los autores no pudieron identificar alguna investigación reciente de prevalencia de la violencia en Colombia o algún estudio sobre registro versus experiencia de violencia.

<sup>51</sup> Definido como desplazamiento, confrontación por parte de un grupo armado, destrucción de propiedad personal, separación del hogar, lesión por mina antipersona, ataque físico, amenaza con perjuicio, amenaza con muerte, desaparición u homicidio de un miembro de la familia o secuestro en el contexto del conflicto armado.

<sup>52</sup> La definición de violencia directa e indirecta en este estudio no equivale a las definiciones en la Ley 1448 sobre hechos victimizantes directos e indirectos. La encuesta busca información sobre violencia experimentada por los informantes (directa) o testiguada (indirecta).

informantes hayan reportado actos de violencia que consideran vinculados al conflicto pero que podrían no estar dentro de los requerimientos de contexto de la Ley 1448.<sup>53</sup>

Con base en los datos anteriores, un cálculo aproximado realizado por el equipo de evaluación<sup>54</sup> permitió hacer una estimación de un posible subregistro. Nuestro cálculo estima que el porcentaje de víctimas elegibles que no han sido incluidas en el RUV, y que constituyen un subregistro, se encontraría entre el 22% y el 44%. Es muy importante mencionar que de acuerdo con la presente evaluación, el número de víctimas no registradas se acercaría mucho más hacia la cota inferior del rango calculado (22%). Este resultado, vale anotar, se aproxima y confirma los resultados de otros estudios independientes conducidos por la Contraloría General de la República. La Contraloría estima un 15%<sup>55</sup> de subregistro. Otro estudio, del Departamento Nacional de Estadística DANE, concluye que habría un subregistro de desplazados del 33%.<sup>56</sup>

Finalmente, es importante señalar que todas las víctimas registradas y reparadas reportaron haber experimentado alguna forma de violencia directa. Si bien el desplazamiento forzado es la forma más común de victimización entre la población, un número considerable de víctimas ha experimentado hechos como amenaza de violencia, homicidio de parientes, desaparición forzada, violencia sexual y física, o reclutamiento forzado, entre otros. En información cualitativa recolectada por el equipo, la violencia experimentada en el pasado o en la actualidad así como las amenazas fueron mencionadas en 115 momentos distintos, y en el 70% (27 de 39) de las conversaciones con víctimas. La Gráfica 20 presenta el detalle de lo que reportaron los distintos grupos sobre su experiencia con hechos violentos:

---

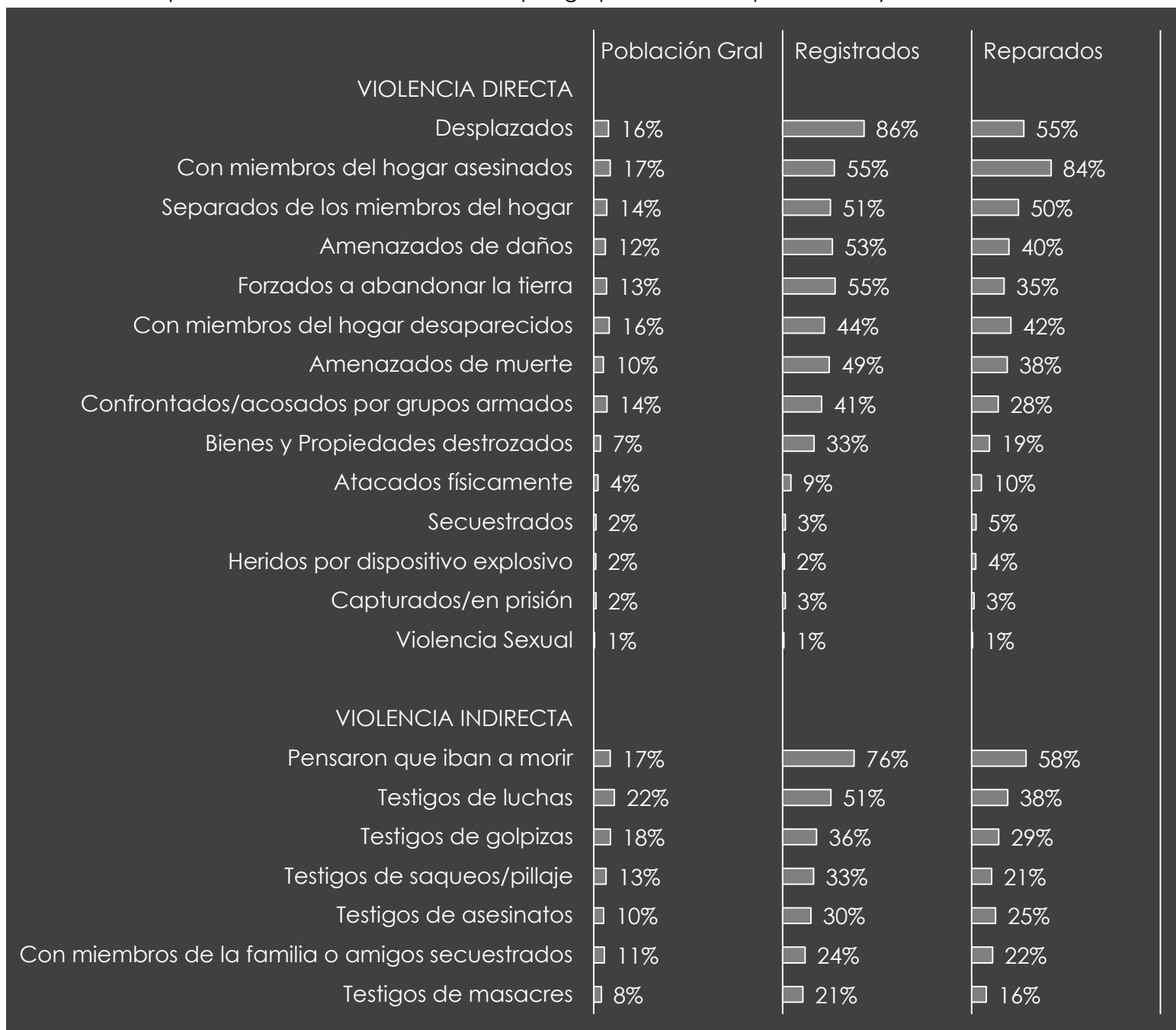
<sup>53</sup> Usamos un estimador conservador en cuanto a categorías que no son claramente alineadas con las de la Ley 1448. Por ejemplo, para un ítem de la encuesta que pregunta por "Familiares o amigos secuestrados," la respuesta se contabilizó en "violencia indirecta" porque se está reportando un acto violento dirigido a una persona diferente de quien responde.

<sup>54</sup> A partir de los porcentajes de víctimas identificadas (26%) y de víctimas que reportan un hecho victimizante (35%) se calcula un rango estimando de víctimas basado en la encuesta entre el 26% (cota superior) y el 35% cota inferior. Si se toma el 80% de esas cotas y se asume que el 20% de esa población no declara, el rango disminuye a entre el 20% (cota inferior) y el 28% (cota superior). Al aplicar los porcentajes de las cotas a la población total colombiana (48.320.000), el rango de víctimas calculado estaría entre 9.664,000 y 13.529,600. Esto daría entonces, restando el número total de víctimas registradas, un rango de no registrados entre 2.225.977 y 6.091.577, lo cual corresponde a un rango estimado de víctimas sin registrar (subregistro) que oscila entre el 22% y el 44%. Es muy importante mencionar que de acuerdo con los estudios y la evaluación, la realidad se acerca más hacia la cota inferior de este rango.

<sup>55</sup> Ver Contraloría General de la Nación, presentación a la Corte Constitucional sobre la primera encuesta nacional de víctimas, del 16 de febrero 2015 en Bogotá. "La Encuesta estimó que el número de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia ascendió en noviembre de 2013 a 5.611.984 personas, lo cual representa 1.388.591 grupos familiares, o 1.315.975 hogares. Este resultado equivale al 11,9% de la población total de Colombia. El 15% de estos grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado no están inscritos en el Registro Único de Víctimas -RUV." El informe dice más adelante que se debe al enfoque de demanda que hace que las instituciones del Estado "no [tengan] en cuenta las barreras de acceso que enfrentan las víctimas para acceder a los programas del gobierno."

<sup>56</sup> DANE reporte de enero, 2015 sobre su estudio sobre el Goce Efectivo de Derechos GED de la población desplazada de diciembre 2013 y abril 2014, de más de 27.700 hogares en 151 municipios, con una tasa de completación en 97.4%. Recuperado en línea el 10 de junio del 2015 de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletin\\_EDGE\\_2013\\_14.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletin_EDGE_2013_14.pdf).

Gráfica 20. Exposición a la violencia causada por grupos armados, por estatus y hecho violento



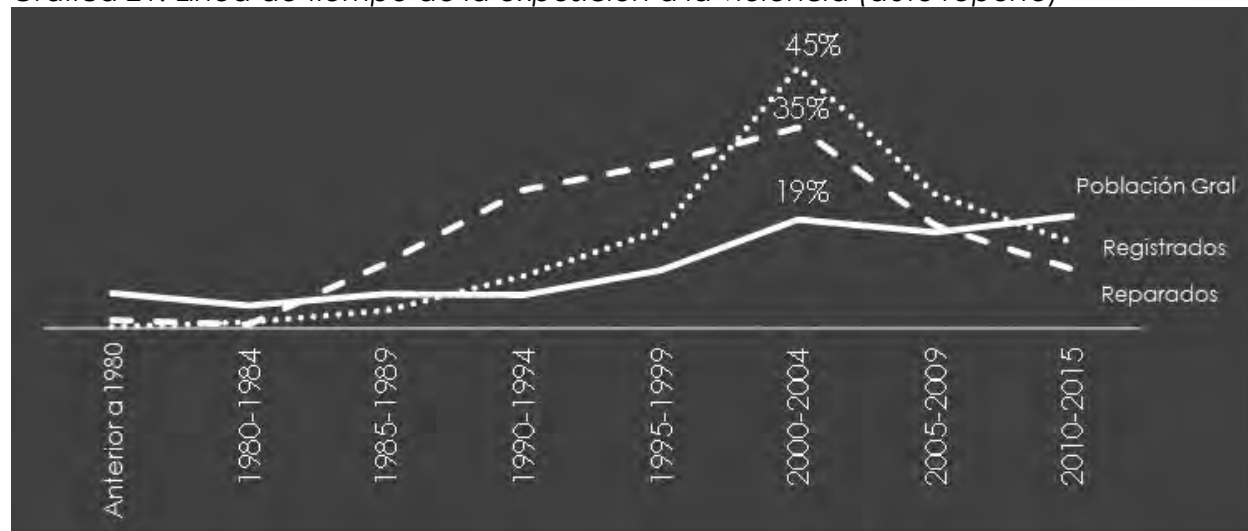
\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

### 3.5.3 Periodos de violencia y perpetradores

La información a continuación indica los momentos en los que han tenido lugar los actos de victimización que las víctimas colombianas han experimentado en el contexto del conflicto armado. Igualmente muestra que las víctimas tuvieron experiencias de diversas formas de violencia, como se afirma en otras secciones del presente informe.

Los informantes de los tres grupos poblacionales, al señalar los períodos durante los cuales ocurrió la mayor parte de actos de violencia, identificaron con alta frecuencia el período 2000-2004 como uno de los más violentos. Sin embargo también reportan exposición a actos violentos durante los períodos 2005-2009 y 2010-2015. Esto último, con mayor frecuencia entre los encuestados de la población general. La Gráfica 17 presenta los reportes de violencia en el tiempo:

Gráfica 21. Línea de tiempo de la exposición a la violencia (auto reporte)



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

Respecto a los perpetradores, entre aquellos que, o bien se identificaron como víctimas del conflicto armado, o bien manifestaron haber experimentado hechos de violencia como consecuencia del mismo, se menciona con mayor frecuencia a las guerrillas, a los paramilitares y al gobierno nacional/Estado como responsables, seguidos por las BACRIM ("bandas criminales"), delincuencia común y las fuerzas armadas/militares. Entre la población general, las guerrillas (38%) y el Estado (35%) fueron mencionados con mayor frecuencia que los paramilitares (22%). Entre las víctimas registradas, las guerrillas se mencionan en un 48%, los paramilitares en el 45% y el Estado en el 42%. Las víctimas reparadas, por su parte, mencionan a las guerrillas (48%), paramilitares (35%) y Estado (30%). Una minoría de encuestados de las tres poblaciones muestreadas señaló no tener conocimiento de quiénes fueron los responsables de los hechos victimizantes: 8% de la población general, 10% de la población registrada y un 11% de la población reparada.

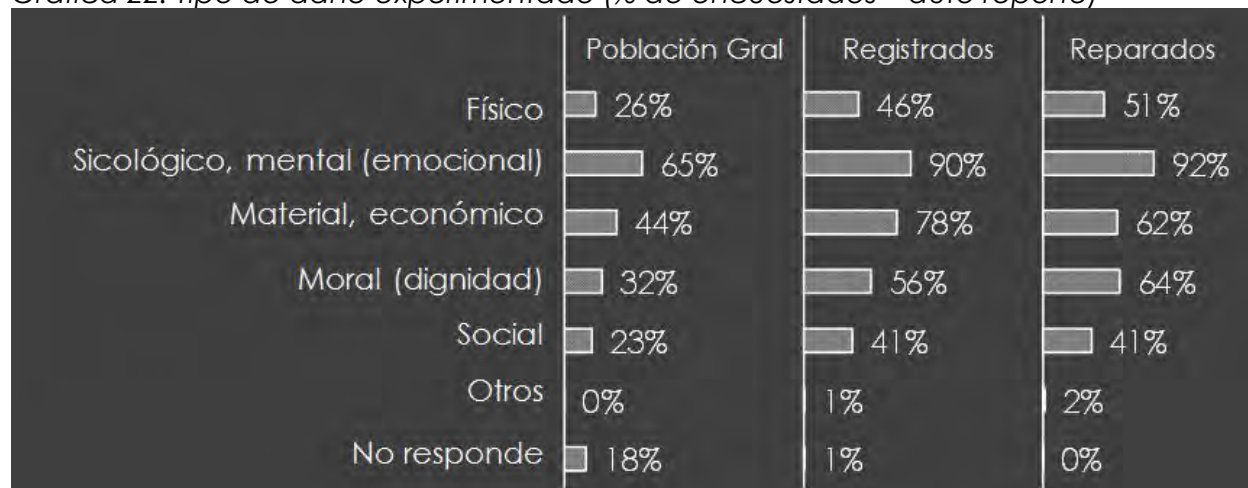
Lo anterior también tiene impacto sobre el registro. Los datos indican que las víctimas de los hechos más recientes (2010-2015) tienen menor probabilidad de registrarse, posiblemente por amenazas subsistentes o por temor a represalias. Otra razón puede ser que la fecha de cierre del registro (10 de junio de 2015) sea anterior al hecho mismo y por lo tanto, no sea aplicable su victimización a los tiempos de la Ley. En este subregistro no es posible detectar el año exacto de ocurrencia de los hechos dado que la pregunta se hizo por rangos de años. Eso permite prever que parte de esa población aún se puede registrar.

Es posible que, como se afirma en el componente 2, los esfuerzos en el diseño e implementación del sistema de información consolidado ya haya abordado el problema. Cerca de 1 millón de personas fueron registradas como víctimas del conflicto armado entre finales de 2014 y abril de 2015.

### 3.5.4 Daño percibido

Los encuestados categorizaron sus daños de diferentes maneras. Entre las víctimas encuestadas, las registradas, de un lado, y las reparadas, de otro, calificaron mayoritariamente los daños sufridos como: psicológicos, mentales o emocionales (90% y 93%, respectivamente); materiales o económicos (78% y 62%); morales –definidos en la encuesta como daños en contra de la "dignidad"– (56% y 64%); físicos (46% y 51%) y sociales (41% y 41%). Los encuestados de la población general que padecieron alguna forma de violencia o que se autoidentificaron como víctimas del conflicto armado, categorizaron sus daños así: psicológico (65%), material (44%), moral (32%), físico (26%) y social (23%). Un 18% de la población general no respondió la pregunta, probablemente debido a que no era relevante desde el punto de vista personal.

Gráfica 22. Tipo de daño experimentado (% de encuestados – auto reporte)



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

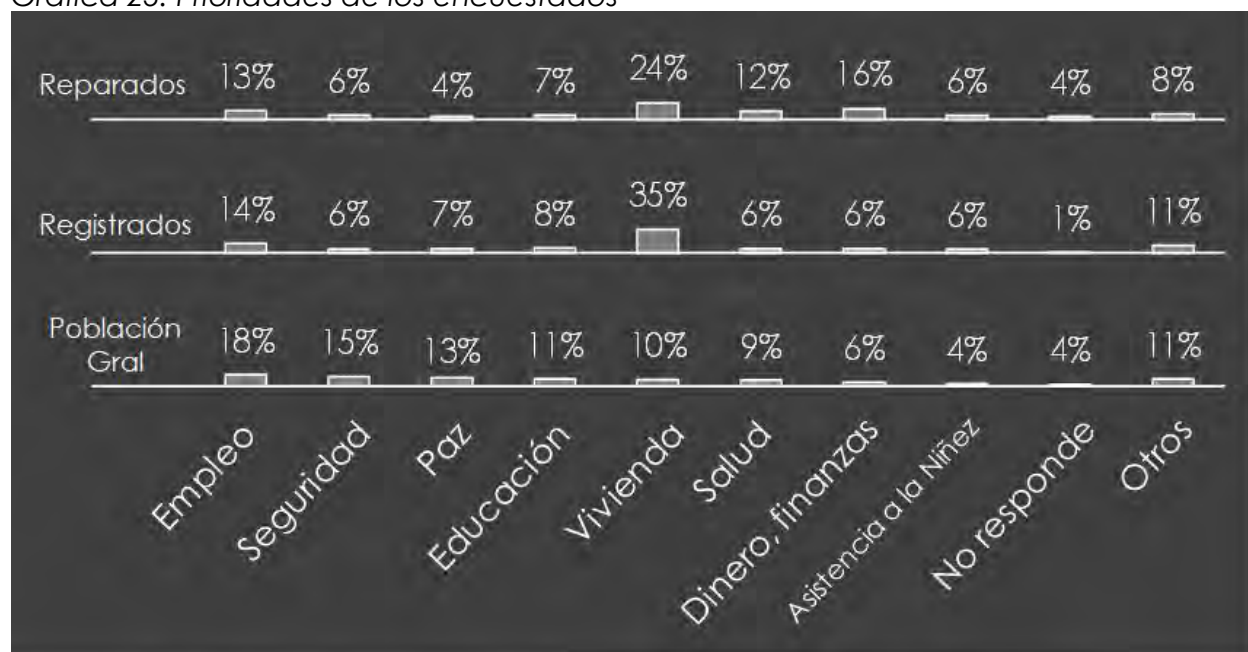
### 3.6 Medidas para las víctimas

Antes de explorar la perspectiva de las víctimas respecto a los esfuerzos de la UV para implementar medidas integrales de reparación, la encuesta realizó preguntas generales a los entrevistados sobre sus prioridades, y su opinión respecto a lo que la Unidad debe hacer por ellos.

### 3.6.1 Prioridades

Al indagar sobre prioridades y problemas, las víctimas registradas y reparadas reportaron de manera más frecuente que la vivienda es su principal preocupación, lo cual refleja su condición de desplazados en la mayoría de los casos, especialmente en la muestra de víctimas registradas. Su segunda respuesta más frecuente fue el empleo, que a su vez fue la respuesta prioritaria para los informantes de la población general. Por otro lado, paz y seguridad fueron identificadas como la segunda preocupación más frecuente entre la población general. En la gráfica siguiente se presenta el detalle desagregado por los tres grupos poblacionales de estudio:

Gráfica 23. Prioridades de los encuestados



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

Los encuestados, asimismo, identificaron aquellas acciones que consideran debe tomar el gobierno para prevenir hechos de violencia en el futuro. Los tres grupos respondieron con mayor frecuencia que el gobierno debe mejorar la situación económica del país (Población General 51%, Registrados 51%, y Reparados 57%) y brindar educación (Población General 49%, Registrados 41%, y Reparados 39%). Los encuestados manifestaron también que el gobierno debe promover la justicia y combatir la impunidad (Población General 17%, Registrados 16%, Reparados 14%), terminar la guerra (Población General 8%, Registrados 10%, y Reparados 11%) y firmar los acuerdos de paz con los grupos armados (Población General 7%, Registrados 10%, y Reparados 7%).

### 3.6.2 Medidas para las víctimas

Al preguntar en un formato abierto sobre las medidas que deben implementarse en favor de las víctimas del conflicto armado, los encuestados presentaron con mayor

frecuencia las medidas de apoyo directo relacionadas con justicia y verdad. La reparación fue la respuesta más común entre los encuestados de todos los grupos, la cual, para la mayoría de los encuestados, se entiende como indemnización: (52%) para la población general, 58% para las víctimas registradas, y 67% para las víctimas reparadas. Estas respuestas coinciden con lo expresado por las víctimas entrevistadas para el análisis del estudio cualitativo: para la gran mayoría *reparación* se asimila a *indemnización*. Esto, sin embargo, fue más el caso de los individuos que de los líderes de organizaciones de víctimas o de sujetos de reparación colectiva. Lo anterior puede ser reflejo de la capacidad de la UV para conceder indemnizaciones. Pero para cumplir con las otras medidas, la UV depende del compromiso de otras instituciones del gobierno, particularmente los organismos que hacen parte del SNARIV. Uno de cada cuatro encuestados de la población general (26%) y uno de cada diez encuestados de las víctimas registradas (11%), definieron la reparación como Restitución de Tierras y Vivienda. La Gráfica 24 muestra las medidas que más mencionaron los diferentes grupos poblacionales en el estudio:

Gráfica 24. Medidas propuestas para las víctimas



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

\*\* Únicamente respuestas mencionadas por al menos el 10% de los encuestados.

Por último, la mayor parte de los tres grupos respondieron que la reparación debe darse de manera individual. Por otro lado, 29% de la población general, 17% de la registrada y 19% de la reparada respondió que debe darse de manera colectiva, como se muestra en la gráfica a continuación:

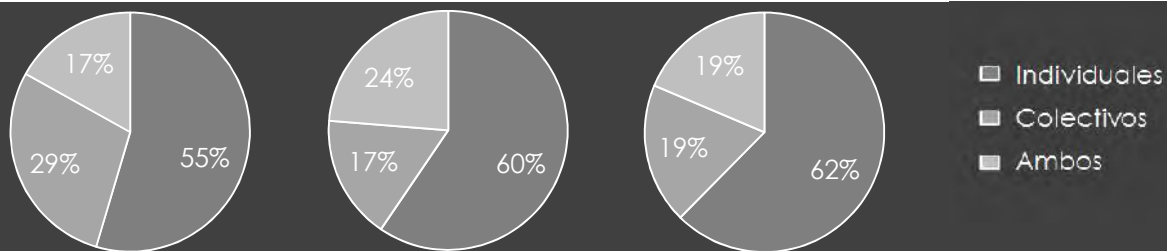
Gráfica 25. Opiniones sobre reparación individual versus colectiva

Población Gral

Registrados

Reparados





\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

A pesar de que las medidas de reparación simbólica no fueron mencionadas frecuentemente, casi todos los encuestados señalaron que tener alguna forma de reconocimiento oficial como víctimas era "importante" o "muy importante": Población general 95%, Registrados 96%, y Reparados 94%. La gran mayoría manifestó que era "importante" o "muy importante" construir monumentos en los lugares donde tuvieron lugar hechos victimizantes y en memoria de lo ocurrido durante el conflicto armado (Población general 63%, Registrados 67%, y Reparados 67%).

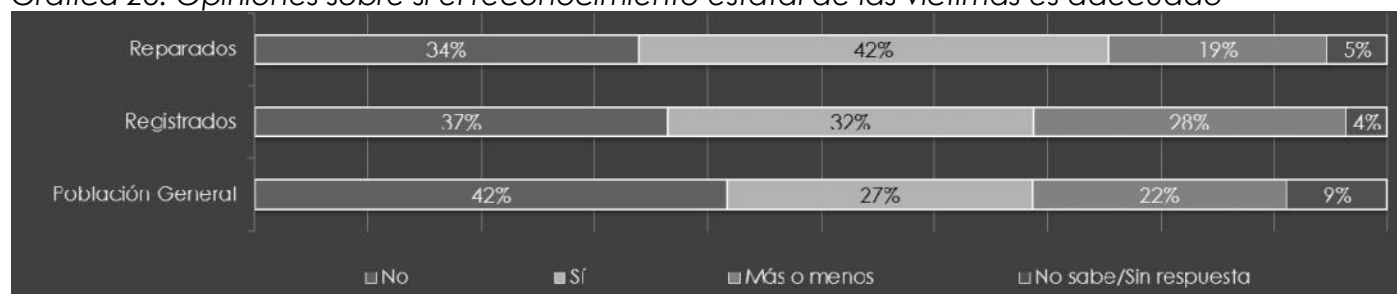
### 3.6.3 Reconocimiento y apoyo para las víctimas

Los encuestados, de forma casi unánime, valoraron tanto conocer la verdad acerca de los eventos que ocurrieron durante el conflicto armado, como el derecho a la justicia por parte de las víctimas y el derecho a ser protegidos por el Estado. La mayoría de los encuestados también coincidieron en que las comunidades étnicas, indígenas y afrocolombianos, que fueron víctimas del conflicto armado, merecen atención especial por parte del Estado (Población general 82%, Registrados 78%, y Reparados 76%).

Más de la mitad de los encuestados también estuvo de acuerdo con que las víctimas del conflicto armado son una prioridad para el Estado (Población general 56%, Registrados 59%, y Reparados 60%); menos de la mitad de los encuestados de cada grupo percibe que el Estado está reconociendo de manera adecuada a las víctimas del conflicto (Población general 27%, Registrados 32%, Reparación 42%), o que estas están siendo atendidas de manera apropiada por parte del Estado (Población general 24%, Registrados 34%, y Reparados 38%). Respecto al reconocimiento y apoyo del Estado a las víctimas, la población reparada fue la que manifestó, más que los demás grupos, tener una percepción positiva; le sigue la población registrada; y en menor medida la población general.

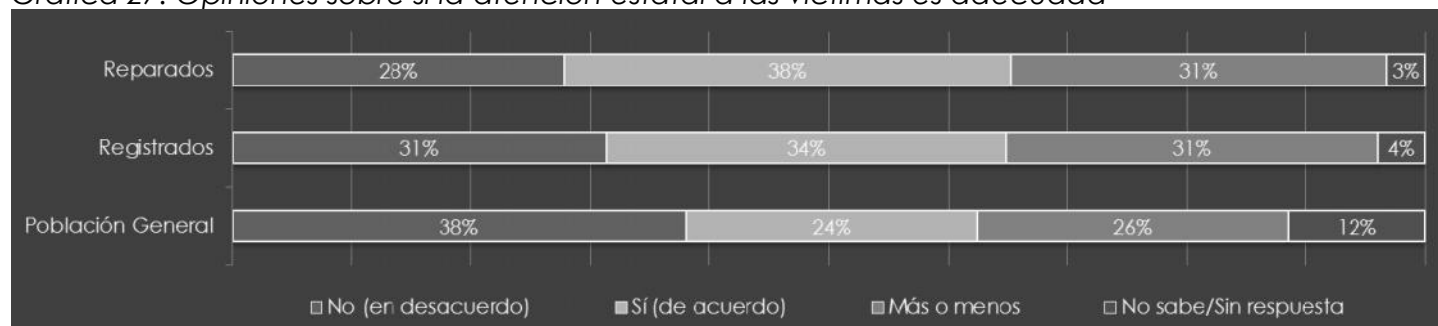
Las gráficas a continuación presentan las opiniones de los encuestados sobre reconocimiento y atención estatal.

Gráfica 26. Opiniones sobre si el reconocimiento estatal de las víctimas es adecuado



\* Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

Gráfica 27. Opiniones sobre si la atención estatal a las víctimas es adecuada



\* Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

### 3.6.4 Responsabilidad del Estado

Los encuestados coincidieron en que los funcionarios del Estado deben asumir responsabilidad por sus acciones durante el conflicto armado, y proteger los derechos de las poblaciones víctimas en Colombia. Nueve de cada diez encuestados respondieron que era "importante" o "muy importante" que el Estado pida perdón a los afectados, y asuma la responsabilidad de sus actos (Población general 89%, Registrados 93%, y Reparados 90%). Sobre la importancia de garantizar, por parte del Estado, la no repetición de estos hechos, los informantes opinan de manera similar: (Población general 91%, Registrados 96%, y Reparados 95%).

Al realizar la pregunta "¿el Estado puede lograr la paz?", la mayoría de los encuestados respondió que el Estado está trabajando para alcanzar la paz (Población general 68%, Registrados 79%, y Reparados 72%), promover la reconciliación (Población general 67%, Registrados 75%, Reparados 73%), mejorar la seguridad (Población general 59%, Registrados 72%, y Reparados 66%) y luchar contra la corrupción (Población general 53%, Registrados 66%, y Reparados 63%). Alrededor de una cuarta parte manifestó que está "bastante" o "muy convencida" de que el Estado está trabajando para prevenir la violencia relacionada con el conflicto armado (Población general 21%, Registrados 27%, y Reparados 27%). Sin embargo, cerca de 4 de cada 10 encuestados respondieron

saber “más o menos” sobre el trabajo que el Estado está llevando a cabo para prevenir la violencia (Población general 39%, Registrados 47%, y Reparados 44%).

### **3.7 Información sobre la reparación y espacios de participación**

#### 3.7.1 Conocimiento sobre la reparación

Dos terceras partes de los encuestados de la población general (69%) indicaron ser conscientes de la existencia de un programa estatal que concede reparación y presta atención a las víctimas del conflicto armado, frente a un 81% de las víctimas registradas y un 88% de las víctimas reparadas. Sin embargo, al preguntar sobre la “Ley de Víctimas”, la “Unidad para las Víctimas”, las “Mesas de Participación” y los “Puntos de Atención”, estas tasas tienden a disminuir. Ocho de cada diez personas dicen tener poco o ningún conocimiento sobre la Ley de Víctimas<sup>57</sup>.

Respecto a la Unidad para las Víctimas, la mayoría de encuestados respondió tener poco o ningún conocimiento sobre este organismo, aunque esta respuesta se da en menor proporción en el caso de registrados y reparados. De otro lado, casi la mitad de los encuestados manifestó haber escuchado sobre las “Mesas” (Población general 46%, Registrada 39%, y Reparada 43%), y solamente un pequeño porcentaje respondió haber participado en ellas (Población general 1%, Registrada 5%, y Reparada 7%).

Alrededor de tres cuartas partes de las víctimas registradas (77%) y reparadas (72%) encuestadas, respondieron haber escuchado acerca de los “Puntos de Atención”, frente a un 39% de la población general. Entre los que habían escuchado acerca de las mesas, más de cuatro quintos de las víctimas registradas (81%) y víctimas reparadas (86%) expresaron que han utilizado los servicios en alguno de los puntos de atención. Los datos son comparativos por tipo de población se presentan a continuación:

---

<sup>57</sup> La misma pregunta se hace sobre la Ley 1448/11.

Gráfica 28. Conciencia y conocimiento de los programas de reparación



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

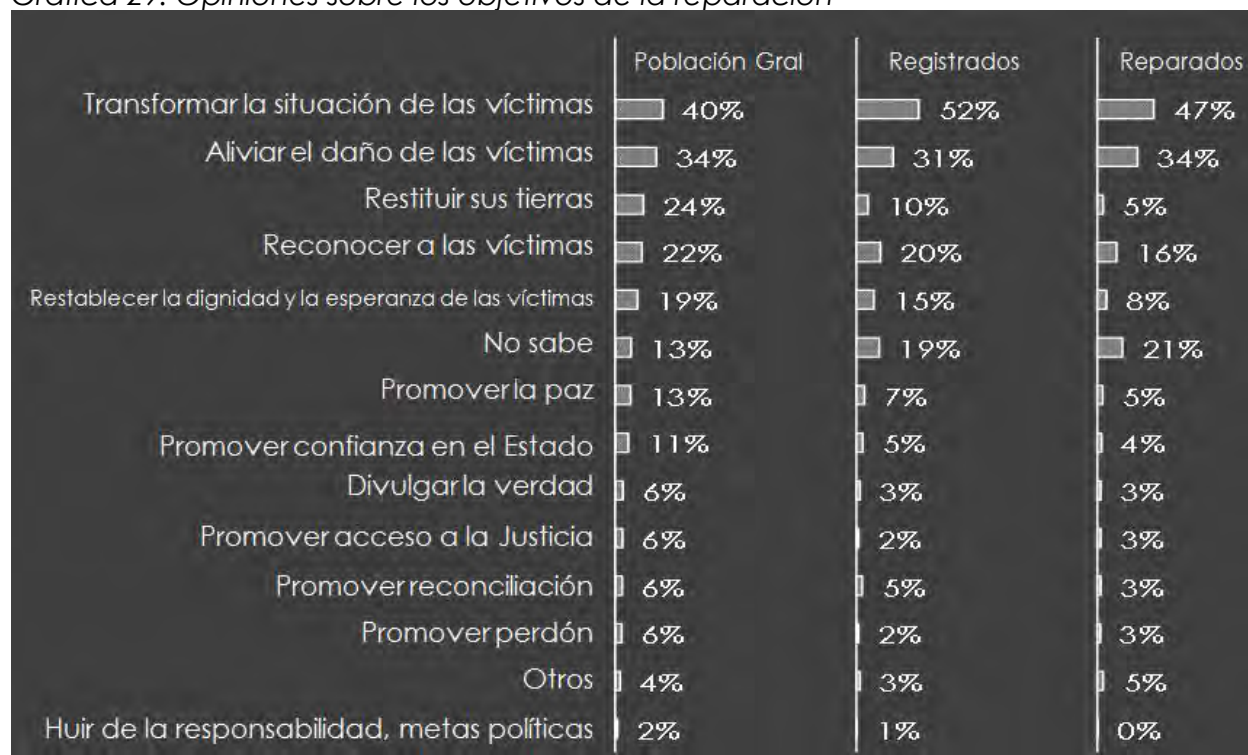
Los medios de comunicación son la principal fuente de información entre los encuestados de la población general que tenía conocimiento sobre la Ley de Víctimas (77%) y la Unidad para las Víctimas (78%). En contraste, el 40% o menos de las víctimas registradas y reparadas había escuchado sobre la Ley de Víctimas y la UV a través de los medios de comunicación. La información la obtuvieron principalmente a través de amigos, familiares y vecinos.

### 3.7.2 Comprensión general sobre la reparación

Al preguntar sobre los objetivos del programa de reparación, una cantidad significativa de los encuestados de los tres grupos de la muestra expresó que el programa estaba dirigido a transformar la situación de las víctimas y mejorar sus vidas (Población General 40%, Registrados 52%, y Reparados 47%); a aliviar los daños de las víctimas (Población general 34%, Registrados 31%, y Reparados 34%); y a reconocer a las víctimas (Población general 22%, Registrados 20%, y Reparados 16%).

Más de una quinta parte (23%) de la población general respondió que el objetivo era restituir las tierras de las víctimas. Los encuestados de la población general, más que las víctimas registradas y reparadas, se orientaron a responder que el objetivo era promover la paz. Alrededor de una quinta parte de los encuestados de víctimas registradas y reparadas (19% y 21%) expresaron que no tenían conocimiento de los objetivos del programa (frente a un 13% de la población general). El nivel educativo de los encuestados no parece influir en su respuesta frente a si sabían o no sobre los objetivos del programa. Cómo respondieron esta pregunta de respuesta múltiple los tres grupos de encuestados se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 29. Opiniones sobre los objetivos de la reparación



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

### 3.7.3 Participación en la política pública de víctimas

La encuesta evaluó la percepción de las víctimas respecto a su derecho a participar en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas de apoyo a las víctimas. La gran mayoría de encuestados no ha participado en este proceso (Población general 96%, Registrados 92%, y Reparados 89%), debido a la falta de conocimiento acerca de la posibilidad de participar. Una minoría de los encuestados piensa que el Estado ha brindado oportunidades para participar (Población general 24%, Registrados 33%, y Reparados 32%), y una tercera parte cree que el Estado ha proporcionado espacios de participación en política para organizaciones de víctimas (Población general 33%, Registrada 34%, y Reparada 33%).

Desde el punto de vista cualitativo, algunos participantes de grupos focales, particularmente líderes y lideresas, manifestó que su experiencia en el proceso de registro y acceso a reparación como víctimas les ha permitido informarse y ampliar el conocimiento sobre sus derechos.

Si bien para la población rural fue más difícil expresar su nivel de conocimiento para participar, existe evidencia de que esta población ha aprendido a exigir sus derechos de acuerdo con lo establecido en la Ley de Víctimas. La Unidad ha dado a las víctimas un punto de entrada para acceder a la institucionalidad del país, como se ve en esta cita de una víctima:

*En 1987, [...] asesinaron a mi esposo y me dejaron con dos hijas; yo continué con mi vida, luchando por mis hijas, sin tener conocimiento de que existía una Unidad para las Víctimas que podía ayudarme.... Pero hoy podemos llegar y tocar la puerta de la Alcaldía y de muchos otros lugares para averiguar a qué tenemos derecho y por qué.*

### **3.8 Proceso de registro de las víctimas**

#### **3.8.1 Víctimas registradas**

En la encuesta para la población general se encontró que, a la fecha del estudio, el 16% de los encuestados solicitaron ser incluidos en el registro, de los cuales el 9% fueron aprobados y el 3% está esperando aprobación. La diferencia respecto a las cifras de la UV puede ser explicada por la incertidumbre del estado del registro y un intervalo de confianza de  $\pm 4\%$ . Los datos cualitativos sugieren tiempos de espera de cuatro a ocho meses para el registro entre el momento de la declaración y la respuesta de la UV. Las organizaciones de víctimas y funcionarios regionales de la UV coincidieron en que estos son los tiempos que lleva aprobar un registro, a pesar del límite legal de 60 días establecido para completar este proceso.

#### **3.8.2 Obstáculos al registro**

La encuesta de población general encontró que el porcentaje de víctimas que aplicó para ser registrado como víctima (16%) fue menor que el porcentaje de personas que reunía los requisitos: el 35% reportó haber experimentado al menos un acto de victimización, lo cual le permitiría ser elegible para ser registrado como víctima; y 26% de la población general se consideró a sí misma víctima de acuerdo con lo descrito en la sección de exposición a la violencia.

En ese sentido, la encuesta buscó evaluar las razones por las cuales aquellas personas elegibles para registro, que no habían aplicado, no lo habían hecho hasta el momento. Los encuestados respondieron en general que era "difícil" o "muy difícil" beneficiarse del programa de reparación del Estado. Esta respuesta fue más frecuente entre las víctimas registradas y las reparadas (Población General 44%, Registrados 68%, y Reparados 60%). La falta de conocimiento sobre el programa de reparación del Estado es la principal razón mencionada por las personas potencialmente elegibles como víctimas entre la población general por la cual no buscaban registrarse (31% de aquellos que eran elegibles).

De hecho, el 67% de la población general respondió no saber a quién contactar para acceder al programa de reparación del Estado. La conclusión general de que los potenciales solicitantes del registro tienen dificultad para acceder a información sobre el proceso es efectivamente respaldada por la información cualitativa obtenida. Al consultar a un grupo de víctimas en condición de desplazamiento, se evidencia que

ellas remedian el no acceso a información oficial por medio de información transmitida “boca a boca” o por parte de contactos informales. Así lo demuestran los siguientes testimonios:

*Yo declaré... pero cuando llegué [a presentar mi declaración] no tenía conocimiento alguno del proceso. Yo llegué aquí a Bogotá y fue una catástrofe.*

*Algunas veces usted obtiene la información que necesita mientras se encuentra haciendo la fila.*

*Yo fui al hospital de Fontibón y le conté a la trabajadora social sobre mi situación, que estaba perdiendo la vista. Ella tomó mi tarjeta de identificación y revisó en el computador y me dijo, ‘¡pero usted tiene derecho a servicios médicos gratuitos por parte del Estado!’ Le dije que no sabía nada sobre eso. Ella me preguntó si yo era desplazado, y le dije que lo era pero que nunca había recibido asistencia alguna por ello. Me dio la dirección del edificio de Avianca [donde se encuentra la oficina principal de la UV].*

Los datos cualitativos muestran que entre la población no existe un claro conocimiento sobre la UV y en particular sobre los cambios que ha habido en los últimos años en los nombres de las instituciones que prestan apoyo a las víctimas en condición de desplazamiento y a las víctimas de otros actos de violencia. En los grupos focales desarrollados en Bogotá los encuestados citaron no menos de ocho nombres para referirse a las oficinas de la Unidad para las Víctimas a las cuales fueron referidos.<sup>58</sup>

En distintos lugares, los encuestados manifestaron que la UV no estaba disponible para dar información, o que recibieron panfletos de papel brillante pero que la UV no lleva funcionarios a informar directamente a las víctimas. En otros casos, mencionan, los refieren a un sistema de grabación telefónica para obtener las respuestas a las preguntas. En un grupo, los encuestados gastaron sus propios minutos de teléfono celular para llamar a la Unidad y la mayoría de las veces no les contestaron.

En dos capitales regionales, Cali y Florencia, encuestados mencionaron que deben trasladarse a la cabecera municipal desde sus residencias rurales, lo cual implica un alto costo. También dijeron que es necesario llegar a las oficinas de la Unidad a las 4 a.m. del lunes para obtener una cita para esa semana. En al menos un caso, los tramitadores ya tienen los recibos de las citas. En general, desde la perspectiva de las víctimas, existe un gran reto para facilitar la entrega de información sobre el proceso.

Otras razones expresadas por personas potencialmente elegibles para no buscar su registro como víctimas son: el no autoreconocimiento como víctima directa (23%), lo cual puede reflejar falta de conocimiento de las reglas de elegibilidad, que es el caso

---

<sup>58</sup> Esto incluye: Unidad para las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social (DPS), Bienestar Familiar, la UAO, Centro Dignificación, “La Sevillana”, “Puente Aranda” y Acción Social (entidad predecesora de la UV).

por ejemplo de víctimas indirectas de homicidio y desaparición; no estar interesados (20%); falta de conocimiento del proceso de registro, incluso siendo conscientes de que existe la posibilidad (15%); la larga duración del proceso (10%); la dificultad del mismo (4%); o la carencia de recursos para registrarse (5%). Algunos encuestados mencionaron el estigma de ser víctimas (7%) como una razón para no registrarse, y algunos dijeron creer que no son elegibles porque eran antiguos miembros de las fuerzas armadas (6%).

De los encuestados potencialmente elegibles, el 35% no se registró por creer que no tienen derecho al registro por ser beneficiarios de otros programas de asistencia general del Estado. La percepción de corrupción, estigmatización y bajas expectativas también pueden obstaculizar el registro: 32% de las víctimas potencialmente elegibles de la población general creen que el proceso de declaración es corrupto; y el 29% manifestó que no es bueno ser conocido públicamente como una víctima. Uno de cada cinco (21%) coincidió con que la cantidad de dinero que un individuo o familia recibiría no es lo suficientemente grande para que amerite asumir los problemas que implica el registro.

En las entrevistas cualitativas, los entrevistados hablaron sobre su temor a registrarse, o que conocen otras personas que podrían registrarse pero que sienten mucho temor, debido a la presencia continua de violencia y la falta de seguridad. Este temor está relacionado, entre otros factores, con la posición de los encuestados frente al Estado, y con la falta de confianza en su capacidad para establecer o mantener la paz.

*Bueno, en mi vecindario hay personas que me dicen que no se han registrado porque tienen miedo. ... Aquí estamos viviendo en un conflicto interno, entonces no hablamos mucho...porque no hay confianza entre nosotros. Si yo digo algo en secreto, ellos dirán, mira, \_\_\_\_\_ dijo esto, y esto y esto.*

Los datos cualitativos también incluyen casos en los cuales el declarante fue rechazado. Uno de estos casos fue apelado de manera exitosa en otro lugar, y otra persona manifestó que "todos sabían que el personero no recibiría declaraciones porque él no quería certificar que había habido una larga y fuerte presencia de paramilitares en la zona." Esta víctima pudo después declarar de manera exitosa cuando cambiaron al personero.

El equipo cualitativo habló con víctimas que no habían declarado, y con algunas que conocían víctimas que no habían declarado. La falta de interés por declarar se atribuye principalmente al temor a una retaliación (doce menciones), pero también debido a que no pueden tomar tiempo de su trabajo (tres encuestados) o que su declaración fue rechazada (seis menciones); así mismo, sienten que era poco probable que el sistema los ayudara (tres encuestados) o no necesitan la indemnización (dos encuestados.) El hallazgo cuantitativo de que más de una cuarta parte de la población general se autoidentifica como víctima, hace pensar que el grado de subregistro puede ser considerable.



### 3.8.3 El proceso de declaración

En el proceso de declaración, las víctimas narran su historia ante el Ministerio Público, y solicitan el registro en el RUV. Las víctimas (individuos o familias) son registradas cuando la UV aprueba la declaración. El proceso de declaración se puede hacer a título personal o a nombre de otros (por ejemplo la familia). Dos terceras partes de los encuestados (entre las víctimas registradas y reparadas) declararon a título personal (65% y 63%), mientras que el resto reportó que un miembro del hogar había declarado a nombre de todo el hogar (ej. Familias desplazadas). En la muestra de población general que presentó declaración, el 61% lo hizo como familia.

Prácticamente todos los encuestados de los tres grupos presentaron su declaración ante la Personería, Defensoría o Procuraduría. De los encuestados de población general que declararon, el 95% reportó haberlo hecho ante una de estas tres instituciones. De otro lado, de las víctimas registradas y reparadas encuestadas, el 83% y 77% respectivamente, manifestó que presentó su declaración en una de estas tres instituciones, la mayoría de ellas ante la Personería. Sin embargo, un porcentaje apenas superior al 10% de las víctimas reparadas, y un 6% de las registradas, mencionó también a Acción Social, entidad que precedió la UV en estas funciones. Una parte reportó haber presentado su declaración ante la Fiscalía (Población General 5%, Registrados 4%, y Reparados 6%).

No obstante, los encuestados dudaron del lugar donde fueron realmente registrados. Muchos mencionan a Acción Social (Población General 18%, Registrados 34%, y Reparados 50%), al Ministerio Público (Población General 17%, Registrados 36%, y Reparados 29%), la Unidad para las Víctimas (Población General 29%, Registrados 24%, y Reparados 24%) o a la Fiscalía (Población General 12%, Registrados 6%, y Reparados 11%). Este hecho demuestra que las víctimas entrevistadas en este estudio han tenido distintas experiencias en los procesos de declaración y reparación, y tienen un conocimiento muy diverso y disperso respecto a las diferentes instituciones y organismos involucrados en el proceso a lo largo de los años.

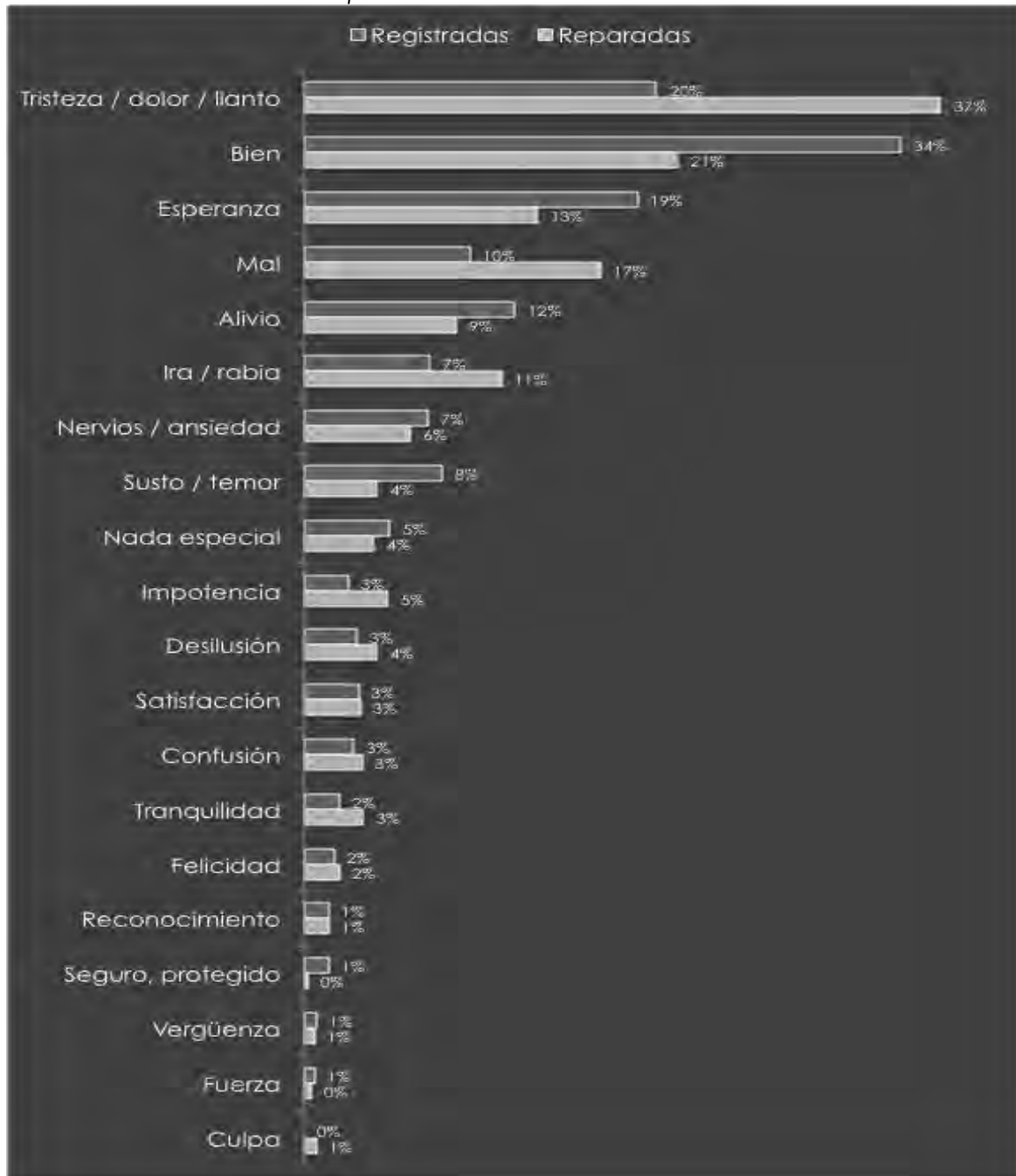
La mayoría de informantes tuvieron objetivos comunes al presentar su declaración: recibir la reparación (Población General 63%, Registrados 78%, y Reparados 76%), aliviar los daños sufridos (Población General 23%, Registrados 26%, y Reparados 19%) y obtener justicia (Población General 18%, Registrados 20%, y Reparados 23%). “Retorno y Reubicación” fueron también razones argumentadas por el 21% de la población general, por el 9% de víctimas registradas y por el 4% de víctimas reparadas.

Los encuestados manifestaron haber sentido distintas emociones, positivas y negativas, al presentar su declaración. El 65% de las víctimas reparadas dijeron haberse sentido tristes, enojadas o mal en general, mientras que menos de la mitad (44%) dijo haber sentido emociones de bienestar, esperanza y alivio. Las tasas de tristeza y enojo fueron significativamente menores entre las víctimas registradas (37%). Esto puede reflejar el hecho de que el proceso se ha centrado en la reparación de víctimas indirectas de homicidio, para quienes el proceso trae probablemente recuerdos y emociones

dolorosas. De acuerdo con la gráfica anterior, los resultados fueron similares al preguntar a las víctimas reparadas sobre sus sentimientos al recibir su indemnización. "Tristeza" fue la emoción más mencionada.

La siguiente gráfica presenta los sentimientos que las víctimas manifestaron haber experimentado en los momentos posteriores al proceso de declaración. Como se observa, los resultados fueron similares al preguntar a las víctimas reparadas sobre sus sentimientos al recibir su indemnización. "Tristeza" fue la emoción más frecuente.

Gráfica 30. Sentimiento después de la declaración



### 3.8.4 Percepción sobre los procesos de declaración y registro

La desconfianza de las víctimas elegibles no registradas en los procesos de declaración y registro es alta. Entre las víctimas registradas y las reparadas, la percepción respecto a la objetividad de los funcionarios que recibieron las declaraciones y a la claridad y transparencia del proceso fue relativamente positiva. Los encuestados de la población general que presentaron declaración tendieron a ser más negativos que las víctimas registradas y reparadas. Todos los grupos reportaron insatisfacción sobre la duración del proceso. La siguiente gráfica muestra dichas percepciones:

Gráfica 31. Percepciones del proceso de declaración



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

Con respecto a la presencia de corrupción en el proceso de declaración, las opiniones también fueron negativas. Cerca de la mitad de las víctimas registradas (43%) y víctimas reparadas (49%) encuestadas, manifestó que cree que otras personas han pagado para obtener resultados más rápido o mejores y/o que ellos creen que hay corrupción en el proceso de declaración (47% y 42%, respectivamente). Las opiniones fueron aún más negativas entre los encuestados registrados de la población general que presentaron declaración como víctimas (66% piensa que otros pagaron sobornos, y un 61% juzga el proceso en general como corrupto). No obstante, a pesar de la percepción general de corrupción, pocos encuestados mencionaron alguna experiencia directa de corrupción, no mencionaron que se les hubiera solicitado sobornos, ni haber pagado alguno. Alrededor de 1 de cada 10 (9% de los encuestados registrados y 12% de los encuestados reparados) manifestó que le ofrecieron mejores resultados en el proceso de declaración y en menor tiempo, a cambio de un pago. Menos de 1 de cada 10 (8%

y 7%) expresó que su experiencia habría sido mejor si hubiera pagado. Y prácticamente ninguno, 4 personas de la muestra de registrados y 7 personas de la muestra de reparados, expresaron haber pagado algo para declarar.

Aquellos que manifestaron que les ofrecieron mejores resultados a cambio de un pago, respondieron haber recibido estas ofertas por parte de un intermediario o "tramitador" (57% de los encuestados registrados y 60% de los encuestados reparados), un abogado (Registrados 18% y Reparados 27%), un amigo/conocido (Registrados 15% y Reparados 5%), el funcionario que tomó su declaración (Registrados 4% y Reparados 2%) u otras personas (Registrados 8% y Reparados 6%). En los datos cualitativos, los encuestados reportaron que el tramitador busca a las víctimas que no recibieron asistencia o reparación fuera de las instalaciones de la UV. El tramitador ofrece presentar un derecho de petición o tutela para que sean otorgados los derechos y pagos a las víctimas.

Los líderes de las organizaciones de víctimas que se encuentran cerca de un centro regional de la UV manifestaron que en la UV se ha informado de manera clara a las víctimas que el proceso no requiere de un tramitador. Sin embargo, los líderes expresaron a los entrevistadores que la UV responde más a las solicitudes de los tramitadores que a las de las víctimas o sus líderes. Uno de ellos afirmó que *"todo aquí trabaja solamente a través del derecho de petición o tutela.... Yo tuve que entregar una con el objeto de obtener mi primer pago de asistencia humanitaria. Luego lo tuve que hacer nuevamente para obtener el segundo pago."*

### **3.9 Reparación de las víctimas**

#### **3.9.1 Beneficiarios**

Entre la población general y la registrada, el 40% y 38% de los encuestados, respectivamente, respondieron haber recibido alguna forma de reparación. Estas cifras son superiores a lo previsto por el equipo, y sugieren que algunos beneficiarios de reparación pueden no entender plenamente el significado de sus adjudicaciones, a pesar de que la pregunta se hizo específica sobre "reparación" y no sobre asistencia u otro tipo de apoyo. Algunos podrían haber recibido "asistencia" y otras formas de apoyo otorgadas a las poblaciones vulnerables por parte del gobierno y haberlas reportado como reparación.

Los datos cualitativos parecen respaldar esta interpretación. Algunos beneficiarios de reparación hablaron de su indemnización de forma similar a otros subsidios del Estado, es decir, como una fuente de subsistencia y no como un medio para transformar sus vidas. Respecto al uso de los recursos algunos mencionaron querer utilizar los fondos para iniciar un negocio, brindar educación a sus hijos, o para otras inversiones positivas.

Otras respuestas dan como resultado que 48 personas de 1.336 (4%) de la población general reportaron haber recibido reparación al registrarse como víctimas, y solamente un 1% recibió indemnización bajo la Ley 1448 o del régimen legal anterior. Hubo

resultados similares en la población registrada, de los cuales más de una tercera parte (36%) manifestó haber recibido reparación, y un 6%, que había recibido una indemnización.<sup>59</sup> Esto es consecuente con las cifras de la UV.

Al indagar sobre las medidas de reparación específicas recibidas por las víctimas, encuestados de la población general y de la población registrada mencionaron varias formas de asistencia que no son propiamente "reparación". Cerca de la quinta parte de la población registrada respondió haber recibido indemnización, el 11% mencionó varias formas de asistencia humanitaria, y el 5% mencionó medidas tales como atención en salud, probablemente relacionadas a otras formas de apoyo del Estado. Por su parte, el 4% de la población general manifestó haber recibido indemnización. Así mismo, el 10% de encuestados reparados (10%), no hizo mención a la palabra indemnización cuando se hizo la pregunta abierta de qué habían recibido como reparación.

### 3.9.2 Priorización

Los entrevistados mencionaron en las entrevistas cualitativas que el sistema actual de priorización del Estado era aleatorio, en alguna proporción, basado en criterios como ser adulto mayor o madre lactante. Unas pocas víctimas que obtuvieron indemnización se describieron a sí mismas como "favorecidas" por el Estado. Un representante de una ONG expresó que las víctimas encuentran esta forma de priorizar como injusta y no transparente:

*La forma en que opera es muy desigual. Supuestamente se va a reparar primero a mujeres cabeza de familia, madres lactantes y a pueblos étnicos; pero alguien me dice que el hijo del vecino fue eximido del servicio militar, pero su hijo no lo fue. Esta es una sensación de gran injusticia debido a que los criterios están ocultos.*

A la pregunta ¿cómo deberían ser priorizadas las víctimas para reparar?, el 68% de la población general, el 70% de registrados y el 66% de reparados indicaron su preferencia por una priorización basada en los niveles de necesidad de las víctimas. Sin embargo, para una pequeña porción de la población encuestada, en especial de población reparada, el escenario de priorización "primero en entrar, primero en salir" es una buena estrategia (Población General 10%, Registrados 12%, y Reparados 19%); Y priorizar con base en actos de victimización es también una opción para el 16% de la población general, el 17% de los registrados y el 13% de los reparados.

Vale la pena mencionar que la Unidad, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 090 de 2105 mediante la cual se actualizan los criterios de priorización para el acceso

---

<sup>59</sup> Ya que las víctimas registradas fueron seleccionadas de manera aleatoria, algunos han recibido reparación y/o indemnización.

de las víctimas de a las medidas de reparación integral,<sup>60</sup> prioriza las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento de acuerdo con sus necesidades o características, tales como haber solicitado indemnización a través de regímenes especiales, tener enfermedades catastróficas, tener algún tipo de discapacidad, ser madre cabeza de familia, ser autoreconocidos con orientación sexual diversa o ser víctima de abuso sexual entre otros. Para las víctimas de desplazamiento los criterios de priorización son los establecidos en la Ley 1377 de 2014, referente a núcleos familiares de víctimas de desplazamiento forzado que no hayan suplido sus carencias de subsistencia mínima y están en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta<sup>61</sup>.

La información cualitativa obtenida referente a los procesos de atención humanitaria y reparación indica que muy pocas personas se sienten tratadas de manera prioritaria. Los encuestados argumentan que el ritmo para acceder a atención o reparación es muy lento y que muchos se encuentran en una situación económica difícil. Esta lentitud en los procesos promueve la “venta de servicios” de derechos de petición y tutela por parte de los tramitadores.

De acuerdo con el análisis comparativo que se hace de Colombia con otros países en el componente 1 de esta evaluación, el hecho de reparar tantas víctimas no implica necesariamente que el proceso de reparación para cada una de ellas cumpla con los estándares de tiempo establecidos por ley. Por supuesto, en muchos casos estos tiempos de respuesta parecen no ser razonables para las víctimas. Si bien la Unidad ha podido indemnizar gran cantidad de víctimas, la escala del problema hace que exista aún en términos absolutos un número significativo de víctimas no atendidas.

Las víctimas registradas también mencionaron demora en el suministro de medidas de reparación (40%, frente a un 14% de la población general y un 25% de las víctimas reparadas). Gran parte de la población registrada está todavía esperando alguna forma de reparación.

### 3.9.3 Posiciones generales hacia la reparación y el Estado

La encuesta incluyó un conjunto de preguntas sobre el programa de reparación del Estado para las víctimas del conflicto armado. Se utilizó de manera deliberada un lenguaje coloquial considerando que los encuestados, incluso registrados y reparados, podrían no conocer ciertas normas o programas, pero que tendrían alguna posición sobre lo que el Estado proporciona.

Alrededor de la mitad de los encuestados de cada una de las tres muestras coincidieron en que el programa de reparación actual del Estado contribuye a la reconciliación del

---

<sup>60</sup>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Resolución 090 de 2015.  
[www.unidadvictimas.gov.co/normativa](http://www.unidadvictimas.gov.co/normativa)

<sup>61</sup> Ibíd.

país, y más de la mitad manifestaron que la reparación está contribuyendo a la solución del conflicto armado. Así mismo, entre un 67% y 73% de los encuestados coincidieron en que el programa de reparación está ayudando a las víctimas a transformar sus vidas. Cerca de dos terceras partes estuvo de acuerdo con que el programa de reparación ayuda a las víctimas a convertirse en ciudadanos plenos. Aunque el resultado sobre las posiciones generales de los encuestados acerca del programa de reparación es positivo en general entre las tres poblaciones muestreadas, cabe destacar que la opinión de las víctimas reparadas fue menos positiva y que esta población fue más propensa a reportar su posición negativa cuando se preguntó acerca de las medidas específicas que han recibido.

La percepción de los encuestados sobre afirmaciones de corrupción y mal manejo de los recursos reflejaron en general posiciones negativas hacia el programa de reparación del gobierno.

De otro lado, más de la mitad de la población general y un 42% de las víctimas registradas y reparadas estuvieron de acuerdo con la afirmación según la cual el programa de reparación es corrupto y que personas que no son víctimas sacan provecho del programa (73% de la población general, 67% de las víctimas registradas y 59% de las víctimas reparadas). Tal como ya se señala atrás en el presente informe, un número muy pequeño de encuestados reportó haber estado comprometido, por ejemplo, en pagos a tramitadores en comparación con aquellos que creen que el proceso es corrupto.

Finalmente, frente a la afirmación "la reparación está llegando a aquellos que más lo merecen", solamente un 29% de la población general, el 34% de la registrada y el 44% de la reparada estuvo de acuerdo. Quienes respondieron no estar de acuerdo (Población General 36%, Registrados 31%, y Reparados 28%), mencionaron la existencia de fraude, definido como personas que no son víctimas y que acceden y se benefician del programa (Población General 63%, Registrados 64%, y Reparados 61%).

Los tres grupos de la muestra aludieron a la corrupción, pero la población general la mencionó de manera más frecuente (Población General 56%, Registrados 39%, y Reparados 28%). Estos resultados sugieren que es necesario mejorar los niveles de confianza tanto de la población general como de las víctimas registradas y reparadas respecto a la transparencia del proceso de reparación. Una recomendación en este sentido se hace más adelante en la sección final del informe.

La siguiente gráfica presenta de forma más detallada las percepciones de los encuestados respecto a la reparación:

Gráfica 32. Percepciones generales de la reparación



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

### 3.9.4 Reparación, justicia y respeto por el Estado de Derecho

Cuando se preguntó si la reparación es una forma de justicia, el 39% de los encuestados reparados, el 48% de los encuestados registrados y el 57% de la población general respondió "sí", mientras que, el 43% de reparados expresó que la reparación no es una forma de justicia, el 15% respondió "depende" y el 3% dijo "no saber". La población reparada fue la única de las tres poblaciones muestreadas en la cual, una mayoría de encuestados, manifestó que la reparación no es una forma de justicia. Los datos cualitativos, por su parte, sugieren que los beneficiarios de reparación, la perciben de manera similar a otros subsidios y apoyos que puedan recibir del Estado, tales como asistencia humanitaria o programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Para las víctimas cuyos familiares fueron asesinados o desaparecidos, el sentimiento de que el dinero nunca podrá reemplazar la pérdida de un ser querido también estuvo presente:

*El dinero en sí mismo nunca podrá compensar la muerte, usted entiende, usted no cambia el dinero por una vida.*

*Yo he escuchado a personas decir 'me están pagando por lo que me pasó a mí, y eso no es suficiente.' Eso es verdad, pero sí cambia su vida.*

Considerando un escenario hipotético, se preguntó a los encuestados si aceptarían condiciones en las cuales las víctimas y sus familias no recibieran reparación. La gran mayoría de los encuestados (87% de cada submuestra) mencionó que ellos no aceptarían tales condiciones. Las respuestas fueron más diversas cuando se interrogó sobre la relación entre la reparación y la justicia. Una mayoría de las víctimas registradas y reparadas dijo que aceptaría reparación en caso de que no hubiera castigo/pena



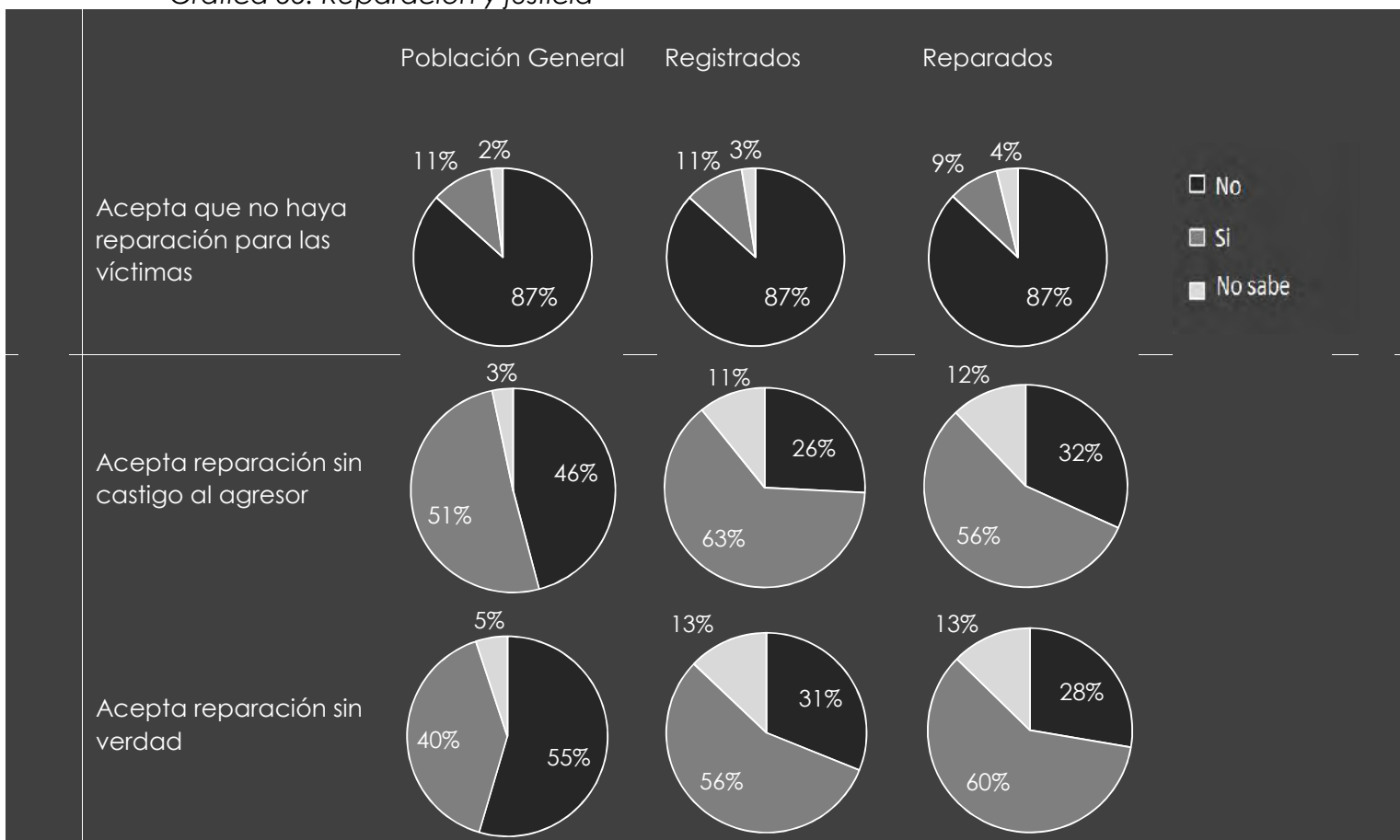
para el agresor (Registrados 63% y Reparados 56%), si no se revelara la verdad de lo cometido por el agresor (56% y 60%) o si no existieran otras formas de justicia (78% y 76%).

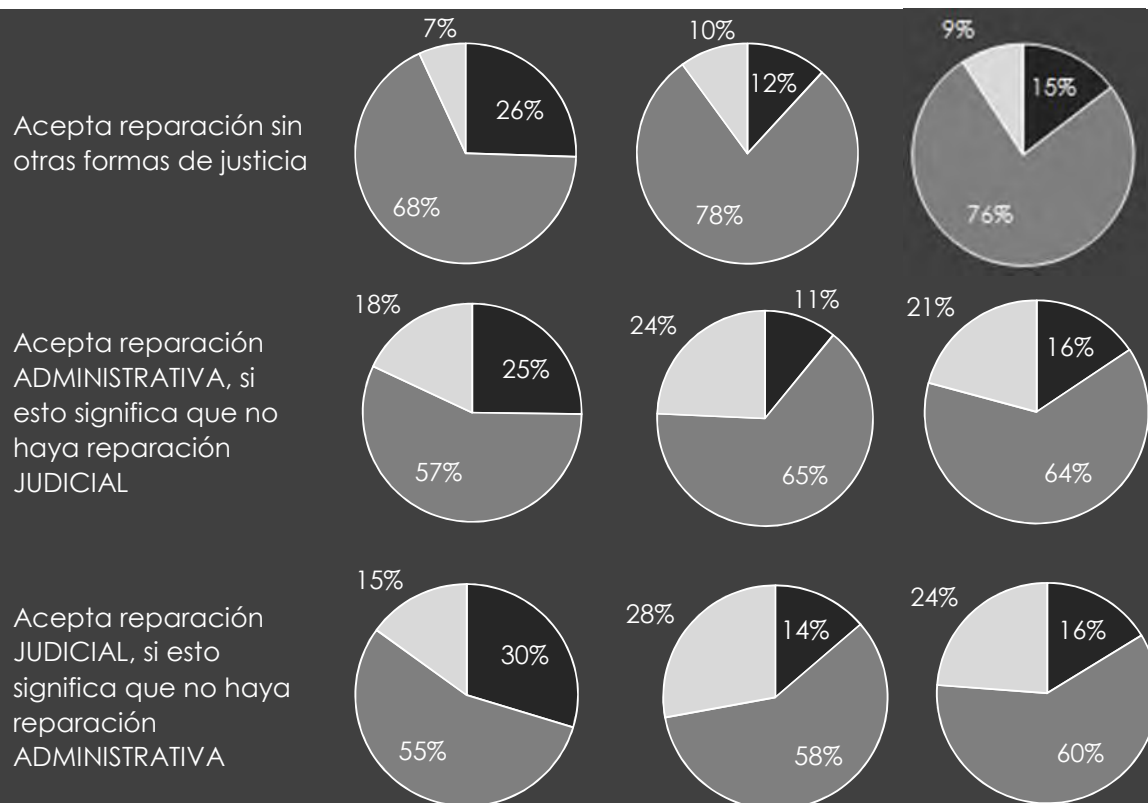
Así mismo, dos terceras partes (67%) de las víctimas reparadas encuestadas estuvieron de acuerdo con la afirmación de que la reparación no es posible sin castigo para aquellos responsables de actos violentos (un 72% de las víctimas registradas encuestadas estuvo de acuerdo). Los datos cualitativos confirman la importancia que las víctimas le conceden a la verdad y memoria en los procesos de reparación. La líder de una organización de mujeres compartió su propio caso:

*La verdad es muy importante en términos de no repetir lo que ha ocurrido.... Mi madre fue desaparecida y yo quiero saber lo que le ocurrió a ella. Yo quisiera recuperarla sobre cualquier cosa, independientemente de lo que haya quedado de ella. La verdad y memoria les daría descanso a las personas. La paz sin verdad no es posible, especialmente cuando ellos quieren que aceptemos el perdón. Si yo lo perdono a usted, usted tiene que darme mi reconocimiento.*

El nivel de aprobación que muestran los encuestados a varias combinaciones de esfuerzos de justicia se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 33. Reparación y justicia





\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

Estos hallazgos indican que un poco más de la mitad de víctimas podría estar dispuesta a aceptar la reparación sin justicia. Más de la mitad de las víctimas reparadas no consideró sus pagos de indemnización como una forma de reparación. Además, dos terceras partes manifestaron que estos pagos no habían otorgado justicia.

Las respuestas a las preguntas sobre el nivel de confianza en el sistema judicial de Colombia, de las tres poblaciones muestreadas fueron negativas. Alrededor de una quinta parte coincidió en que el sistema judicial toma decisiones justas (Población General 19%, Registrados 19%, y Reparados 15%); y que las leyes en Colombia son transparentes y claras (Población General 14%, Registrados 16%, y Reparados 18%).

Un porcentaje ligeramente inferior al 10% estuvo de acuerdo con la afirmación de que en general, los responsables/autores de hechos victimizantes rinden cuentas por sus acciones (Población General 8%, Registrados 8%, y Reparados 8%); y tres cuartas partes, con la afirmación de que existe impunidad en Colombia (Población General 74%, Registrados 77%, y Reparados 75%). Los resultados, sin embargo, fueron distintos frente a la pregunta de si el Estado respeta los derechos humanos. En la población general, un 40% no estuvo de acuerdo, en comparación con las tres cuartas partes de las víctimas registradas y reparadas, que tampoco estuvo de acuerdo.

Respecto a la facilidad para acceder a la justicia, los encuestados, tanto registrados y reparados, afirmaron en un 31% que no es difícil, en comparación con un 38% de la

población general. Quienes manifestaron que existen tales dificultades lo sustentaron en las siguientes razones: las demoras para resolver los procesos judiciales (Población General 24%, Registrados 25%, y Reparados 21%), la falta de confianza en las autoridades y en los abogados (Población General 15%, Registrados 12%, y Reparados 9%) y la corrupción en el proceso judicial (Población General 13%, Registrados 10%, and Reparados 9%).

Los datos cualitativos sugieren niveles similares de desconfianza en el sistema de justicia en general, y diversas opiniones sobre el Estado colombiano. El representante legal de una comunidad afrocolombiana que se encuentra en proceso de reparación colectiva afirmó:

*Sí, yo creo que ha habido un cambio.... Yo creo que se está gestionando bien, más en el caso del gobierno nacional, y menos por parte del gobierno local. Porque vemos y oímos lo que el gobierno nacional dice, en la televisión, pero a la hora de la implementación los gobiernos locales no lo están haciendo.*

En los casos en los cuales las opiniones acerca del Estado fueron más prudentes, los encuestados expresaron su voluntad de cambiar su opinión sobre el Estado si la reparación fuere exitosa. Un líder afrocolombiano reportó que su comunidad estaría dispuesta a cambiar su opinión sobre el Estado si su plan de reparación colectiva fuera implementado:

*Si las instituciones vienen acá, como lo estamos esperando, dejaremos de decir que hemos sido abandonados. Queremos que nuestros niños y niñas puedan tener esa esperanza positiva hacia el futuro. Si nuestra marginalización, nuestro abandono, las cosas terribles por las que hemos pasado pudieran ahora convertirse en educación, oportunidades, en que nuestros niños se vuelvan profesionales, y en poner fin a que los políticos nos pisoteen como tanto les gusta... entre todos podríamos hacer una gran diferencia en torno al desarrollo de nuestra región.*

En el Departamento de Córdoba, una víctima individual manifestó que ahora presta atención a la política y que tiene voz. Igualmente, una líder de una organización de mujeres estuvo de acuerdo con que los cambios de los miembros dentro de su organización son muy positivos. Dos líderes comunitarios expresaron que un mayor número de personas dentro de su comunidad son parte de la ruta de reparación.

En este sentido, el simple hecho del reconocimiento de las víctimas a través de la aprobación de la Ley de Víctimas fue citado varias veces por parte de ellas en sus entrevistas y en los grupos: "Para mí, este es un hecho político trascendental," manifestó un líder agrario. Este líder expresó que, desde que fueron reconocidos como sujetos de reparación colectiva, su organización tiene más influencia al interactuar con diferentes instituciones del Gobierno.

Un académico resaltó el interés del Gobierno de Colombia en la investigación relacionada con el desplazamiento, en contraste con la administración anterior, que

manifestaba que las personas en condición de desplazamiento eran simplemente "migrantes". Líderes de ONG están de acuerdo con que la Ley, por sí misma, promueve una cultura en la cual las víctimas pueden ser más activas, actuar en su propio nombre, y exigir sus derechos. Ahora su estatus está justificado en la Ley.

Aunque todavía no existen suficientes datos para concluir que el programa de reparación está mejorando la percepción sobre el Estado, estos datos sugieren que las víctimas registradas y reparadas tienen posiciones relativamente más positivas que la población general. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las víctimas reparadas no tienen una posición respecto al Estado significativamente más positiva que aquellas víctimas registradas. Además, las víctimas reparadas por lo general no relacionan su reparación con justicia.

### 3.9.5 Reparación y confianza

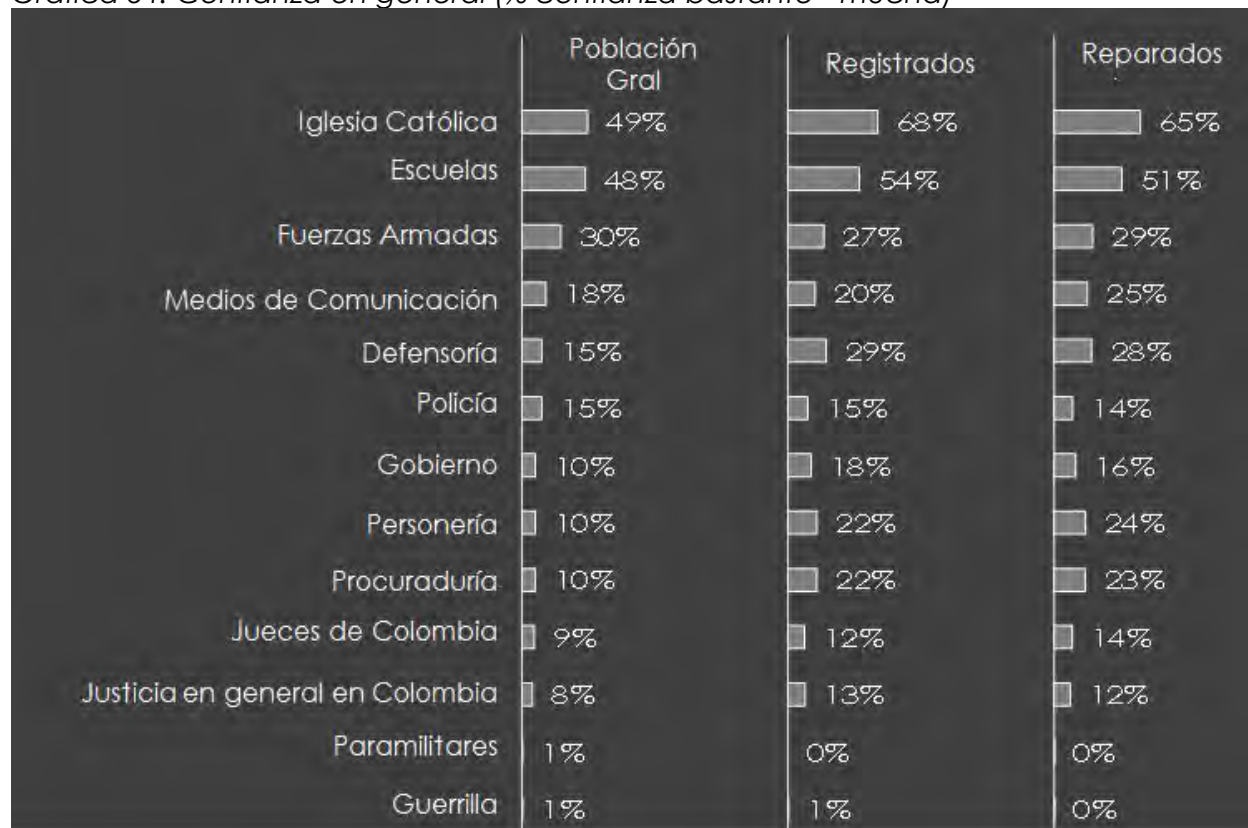
Muchos encuestados creen que existe una gran brecha entre las promesas de los funcionarios elegidos y la realidad del trabajo que ellos realizan (Población General 45%, Registrados 46%, y Reparados 42%). Aunque una minoría de los encuestados fue optimista respecto a que el Estado cumpliría sus promesas a las víctimas, los encuestados reparados fueron ligeramente más optimistas en comparación con la muestra de la población general y de la población registrada. La mitad (52%) de la población general y una tercera parte (33%) de la muestra de la población registrada tiene "poca" o "ninguna" confianza en que el Estado cumplirá sus promesas, en comparación con un 29% de la muestra de la población que ha sido reparada.

Al indagar sobre su nivel general de confianza en las instituciones sociales y del Estado, los encuestados de las tres poblaciones muestreadas no difieren significativamente en sus respuestas. Los encuestados registrados y reparados mostraron una postura ligeramente más positiva que la población general, particularmente hacia la Iglesia, la Defensoría, la Personería y la Procuraduría.<sup>62</sup> Los encuestados respondieron que con mayor probabilidad, tienen "bastante" o "mucho" confianza en la Iglesia Católica y en los colegios, no así en el gobierno, la policía, los jueces o la justicia en general. Prácticamente ninguno manifestó tener "bastante" o "mucho" confianza en grupos armados ilegales. En la gráfica a continuación se presentan los resultados de las respuestas sobre confianza en las instituciones del país:

---

<sup>62</sup> Organismos del Ministerio Público en Colombia donde las personas pueden declarar su estatus de víctima. La Defensoría se traduce como *Ombudsman* y la Procuraduría es una oficina civil de carácter similar al *Attorney General*.

Gráfica 34. Confianza en general (% confianza bastante - mucha)



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

### 3.10 Posiciones hacia la indemnización entre víctimas reparadas

#### 3.10.1 Percepciones generales sobre la reparación

Esta sección se centra en la experiencia y opiniones de las víctimas reparadas en torno a sus propios procesos de reparación. El 90% expresó que recibió indemnización, pero de acuerdo con los registros de la UV (de donde salió la muestra), el 100% fue indemnizado. Unos pocos mencionaron otras formas de reparación, incluyendo atención humanitaria (11%), asistencia psicosocial (5%), servicios de salud (3%), y restitución de vivienda (3%).

Casi todos los encuestados reparados que confirmaron indemnización reportaron que recibieron los pagos durante los años 2012, 2013 o 2014 (97%). Dos terceras partes (66%) expresaron que entendían la razón por la cual recibieron la cantidad obtenida. A la pregunta de quién entregó su reparación, el 43% nombró a la UV y el 44% a Acción Social (un 13% nombró otra institución, como la UAO, entre otras). El 72% de los encuestados reparados manifestó que los miembros de sus familias también recibieron indemnización.

Casi la mitad (45%) de los encuestados reparados afirmaron que en general estaban “insatisfechos” o “muy insatisfechos” con la indemnización recibida, frente al 28% que manifestó que estaba “satisfecho” o “muy satisfecho”.

Un porcentaje superior a la mitad de las víctimas reparadas aseveró que “para nada” o “poco”, la medida la reparación recibida satisfizo sus necesidades, frente a un 12% que respondió “bastante” o “mucho”. Al interrogar sobre la manera en que la indemnización había ayudado a aliviar los daños sufridos en el contexto del conflicto armado, dos terceras partes (67%) respondieron “para nada” o “poco”, frente a un 12% que manifestó “bastante” o “mucho.” Los encuestados reparados respondieron de manera similar cuando se les preguntó de manera más general sobre la medida en la cual la reparación recibida ha ayudado a aliviar sus daños. Sus respuestas sobre estos temas se presentan en la gráfica a continuación:

Gráfica 35. Percepción de la indemnización entre las víctimas reparadas



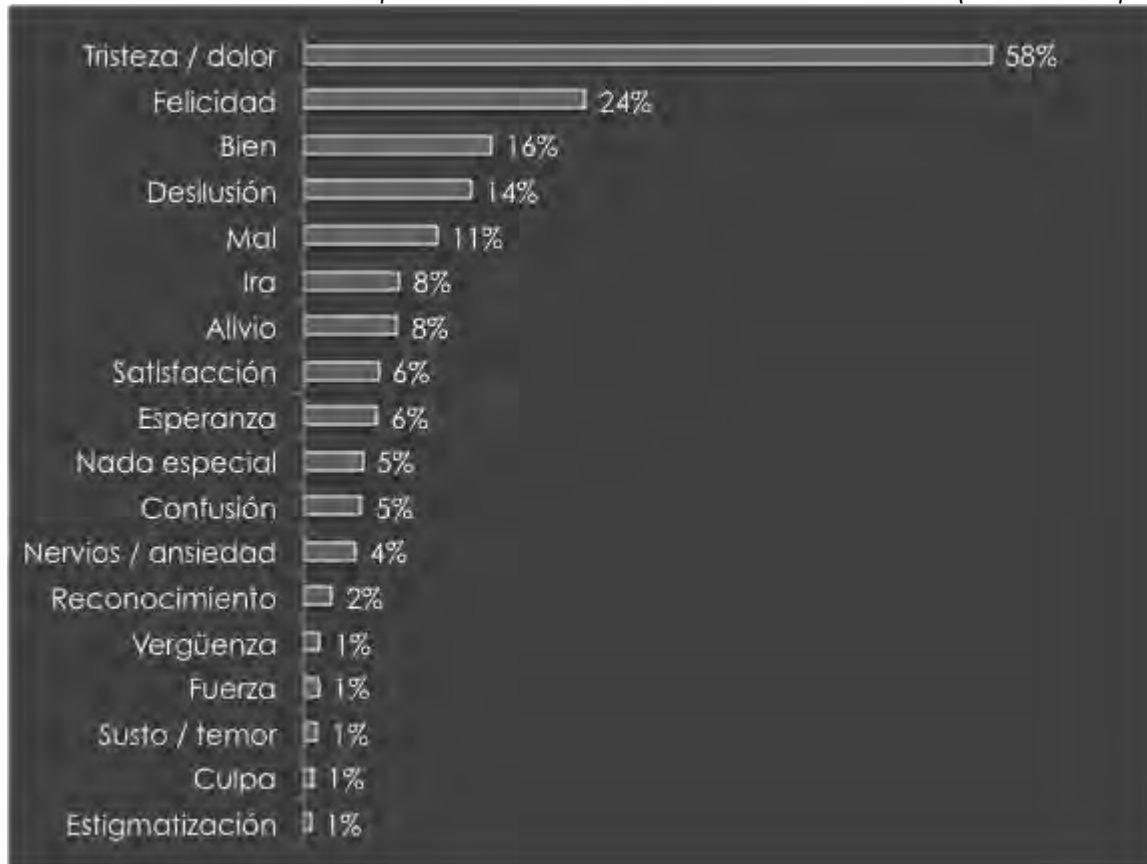
Durante las entrevistas a profundidad, las víctimas expresaron satisfacción al recibir algún tipo de ayuda por parte del Estado (describen con frecuencia dicho apoyo en términos similares a la asistencia general del Estado), pero desilusión cuando se compara con la pérdida que han sufrido.

*[La indemnización financiera] es un cambio ya que después de no haber tenido nada, usted tiene algo que le permite decir que con esto estaré bien para mañana, pero no justifica...porque para mí, cuando me la dieron, la verdad es que al principio no lo podía creer, pero yo dije, esto no puede reemplazar... no puede compensar por las cosas que ocurrieron; porque la verdad es dura.*

Entre los entrevistados, un porcentaje superior a la mitad (61%) manifestó que el monto recibido es nada o poco suficiente, y dos terceras partes (66%) expresaron que esta indemnización no generó justicia para ellos. Así mismo, cuando se pregunta sobre su

sentimiento cuando recibieron sus cheques de indemnización, más de la mitad de las víctimas reparadas (58%) encuestadas respondieron, simplemente, haber experimentado tristeza. En la gráfica a continuación, las víctimas reparadas señalan los sentimientos experimentados al recibir la indemnización (pudieron mencionar más de uno, así que los porcentajes no suman 100%).

Gráfica 36. Sentimiento experimentado al recibir la indemnización (víctimas reparadas)



Los resultados de la gráfica anterior, deben analizarse a la luz de la percepción general de que la reparación no puede reparar el daño sufrido. Solamente una cuarta parte (24%) de los encuestados reparados manifestó que es posible que la reparación alivie el daño causado por el conflicto armado, frente a un 37% de la muestra de la población registrada. Más de la mitad de los encuestados reparados (52%) expresó que no considera que la indemnización recibida fuera una forma de reparación. Estos hallazgos nos conducen a preguntar sobre el nivel de cumplimiento del propósito previsto en la Ley 1448/11 de promover la reparación integral de las víctimas del conflicto armado por parte de la UV.

De acuerdo con lo observado por un encuestado en la entrevista cualitativa, la necesidad de abordar el dolor psicológico de la victimización es tan importante como abordar sus consecuencias materiales:

*El apoyo psicosocial es importante ya que... cuando usted es una víctima, más que darle cierta cantidad de dinero, si usted está bien desde el punto de vista psicológico y puede superar el daño, usted está bien y también su familia. Pero cuando usted está triste, cuando es doloroso... usted no puede olvidar, pero usted solamente trata de aliviar el dolor y seguir adelante.*

El problema, como lo manifestaron muchos de los encuestados, es el corto plazo y el alcance limitado del apoyo psicosocial. En la mayoría de los grupos focales realizados a nivel regional, las víctimas reportaron poco o ningún apoyo psicosocial. Aquellos pocos que lo recibieron están agradecidos, pero sienten que requieren más sesiones. Todas las víctimas que participaron en este tipo de rehabilitación mencionaron que las terapias se hicieron de forma grupal y no individual, incluyendo casos de violencia sexual. Un líder de grupo expresó que el apoyo ofrecido a su grupo iba a ser dirigido por alguien que no tenía experiencia con desapariciones forzadas, y como consecuencia, el grupo declinó el servicio.

Algunas de las actividades de la UV se centraron en orientar a los beneficiarios de indemnización para usar sus recursos en: (1) adquisición de tierra; (2) adquisición o mejoramiento de vivienda; (3) ahorro; (4) creación o fortalecimiento de actividades productivas; o (5) inversión en educación técnica o profesional. Sin embargo, varios de los destinatarios de indemnización informaron haber utilizado sus pagos para gastos diarios como alimentación y ropa (39%), pagar deudas (36%) o adquisición o mejoramiento de vivienda (32%).<sup>63</sup>

Una entrevistada en Córdoba, por ejemplo, recibió 22 millones y relató haber ayudado a su hija: “me ayudó para pagar el apartamento donde vive, pues la comida, usted sabe que es lo más caro y los servicios, ahí nos ayudamos con eso que la Unidad para las Víctimas le está dando.”

El dieciséis por ciento (16%) de los encuestados mencionaron haber destinado los recursos de la indemnización en la compra de bienes personales como un teléfono o un televisor; un 8% los usó para invertir en un negocio o actividad productiva; el 6% manifestó que tiene sus fondos en una cuenta bancaria, y un 6% los destinó para educación técnica o profesional.

Menos de la mitad (44%) de los encuestados reparados expresó haber recibido orientación por parte de la UV sobre cómo invertir los fondos recibidos. Aquellos que dijeron haber recibido orientación, reportan en mayor proporción, haber invertido sus recursos en una actividad productiva (9% frente a un 5%) o en educación técnica (8% versus 4%). No hubo diferencia significativa entre las otras tres opciones de inversión priorizadas por la UV en su proceso de orientación. Estos hallazgos deben analizarse a la

---

<sup>63</sup> Esta pregunta se hizo en forma de selección múltiple, con resultados que por eso suman más de 100%.



luz de que rara vez (22%) o nunca (58%) la UV haya monitoreado o haya establecido algún contacto con ellos.

Los datos cualitativos invitan a pensar que la orientación de la UV es una ayuda significativa a los beneficiarios de reparación para aprovechar al máximo su indemnización: *“Yo estuve en esa capacitación y... lo que dicen lo dicen muy sabiamente, diciendo que es su plata y todo pero mire que es para que tengan un control y les puedan multiplicar que eso no sea que se vaya por un sifón.”* Otros reportaron haber iniciado nuevos negocios, entre otros en calzado, reparación de bicicletas, y venta de pan prensado.

Algunas víctimas afirmaron haber gastado toda su indemnización en gastos diarios: *“Nuestra indemnización se agotó y ahora no tenemos más dinero. ¿Qué vamos a hacer ahora?”* Otro entrevistado mencionó un caso de desplazamiento en el cual la indemnización se dividió entre varios familiares y relató: *“empiezan a pagar y 2 millones de pesos desde que los coja eso se va rapidito, entonces quedan en el mismo, en la misma situación.”* Otros que habían recibido orientación por parte de la UV describieron mejores resultados a largo plazo. Sin embargo, pocas víctimas reportaron en las entrevistas y grupos focales haber recibido este acompañamiento. Tres dijeron que sabían de alguien que había tomado la clase de acompañamiento, y cuatro dijeron que habían recibido ellos mismos las clases.

### 3.10.2 Reparación transformadora

De acuerdo con lo señalado anteriormente, las víctimas categorizaron el daño sufrido como psicológico, moral, social y material. El estudio buscó evaluar el suministro de reparación por parte de UV de acuerdo con un parámetro clave: la reparación es transformadora<sup>64</sup>, operacionalizada por la Unidad en la práctica y en los términos de referencia de esta evaluación, cómo la superación de daños morales, emocionales y físicos, y la contribución a la estabilización socioeconómica. Lo anterior está relacionado con la definición del Goce Efectivo de Derechos (GED), el cual es considerado por la encuesta como la inclusión de acceso a servicios de salud, educación, vivienda y generación de ingresos, así como a documentos de identificación, alimentos y otros derechos clave.

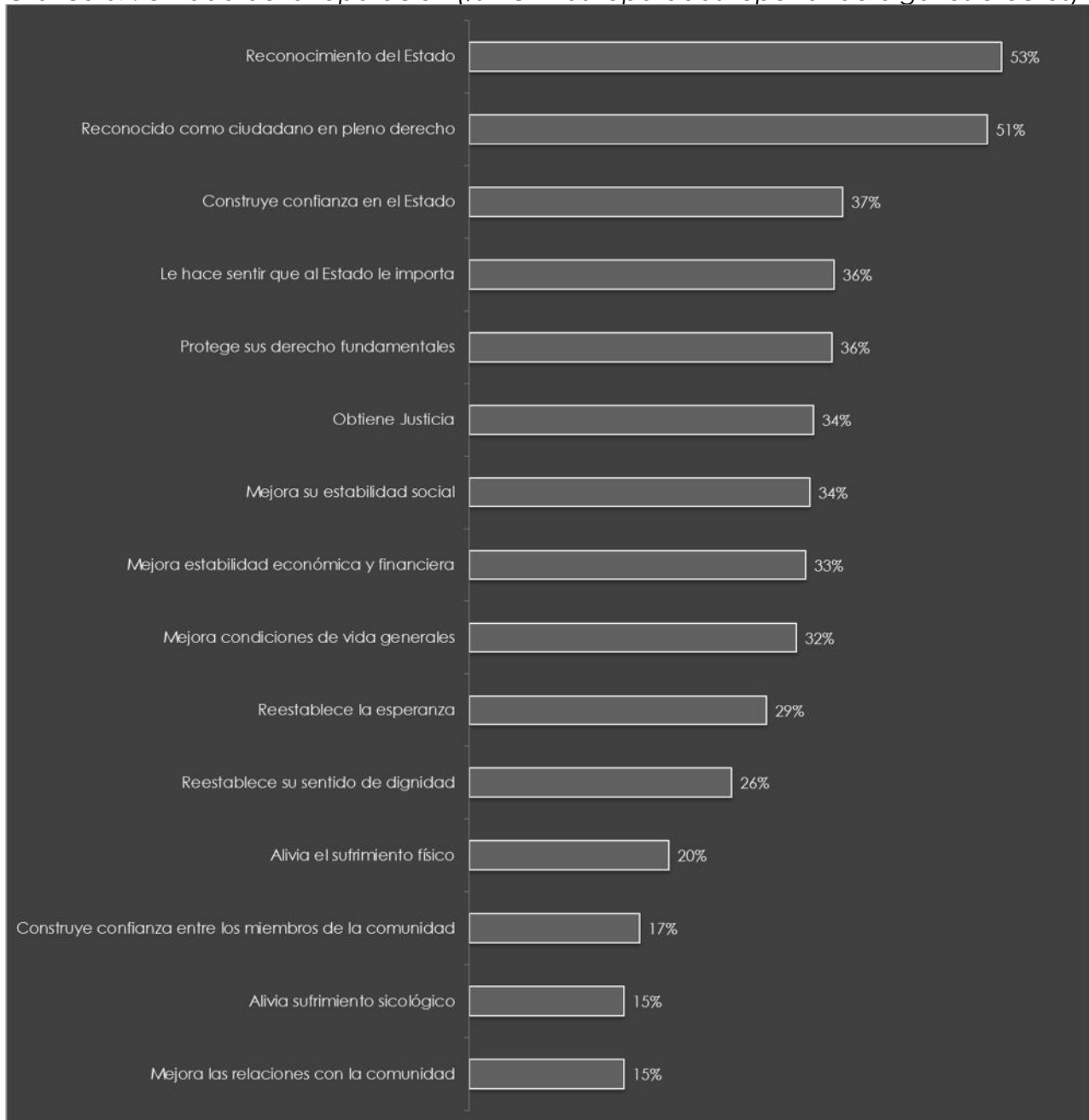
---

<sup>64</sup> Definida en el Decreto 4800 de 2011, Artículo 5: “Las medidas de reparación contenidas en el presente Decreto buscan contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país.

El enfoque transformador orienta las acciones y medidas contenidas en el presente Decreto hacia la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para su interrelación en el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones. Así mismo las orienta a la recuperación o reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable de las víctimas.”

Respecto a la reparación transformadora, más de la mitad de la población reparada respondió como “útil” (53%) o “muy útil” (51%) cuando se preguntó acerca de las medidas de reparación y su utilidad para hacerles sentir “reconocidos” como víctimas del conflicto armado y como ciudadanos con plenos derechos en Colombia. Así mismo, más de una tercera parte respondió como “útil” o muy “útil” al ser interrogados sobre la forma en la cual dichas medidas de reparación construyen confianza en el Estado (37%), generan preocupación del Estado por ellos (36%) y protege sus derechos fundamentales (49%). Sus percepciones sobre la utilidad de la reparación se muestran en la siguiente gráfica:

Gráfica 37. Utilidad de la reparación (% víctimas reparadas reportando algunos efectos)



Un representante afrocolombiano entrevistado en un grupo focal en Santander manifestó:

*Es una paradoja que como resultado de esta horrible tragedia y violencia, el gobierno se haya despertado con respecto a sus niños menos favorecidos – nosotros los negros e indígenas; esto ha hecho que el Estado nos tenga en consideración y reconozca que hemos sido abandonados. Es como un nuevo compromiso.*

Las respuestas sobre la posición de las víctimas reparadas respecto a las medidas de reparación del Estado tienden a ser en promedio más positivas que las respuestas a preguntas directas sobre la utilidad de las medidas de reparación en sí mismas.

En las entrevistas cualitativas, la posición de los encuestados en torno al Estado y el respeto al Estado de Derecho parecen estar influenciadas por las opiniones y posiciones históricas de los encuestados. La historia del conflicto y la capacidad o incapacidad del Estado para garantizar la paz y seguridad respaldan dichas opiniones:

*Hay temor del Gobierno y de las Fuerzas Armadas; ellos tuvieron gran influencia en los daños que sufrimos. Por lo tanto, no tenemos confianza en el Estado"; y*

*No hay confianza, porque el Estado nos sigue incumpliendo en casi todas las áreas.*

Cuando se pregunta específicamente sobre sus sentimientos hacia el Estado con base en su experiencia en el proceso de reparación, las víctimas mencionan experiencias negativas específicas, como demoras y confusión en los procedimientos administrativos. En ciertos momentos sienten que la UV y sus contrapartes del SNARIV son discriminatorios e ineficaces.

*¿Confianza en el Estado? Por favor. Entramos en un programa de vivienda, y pronto descubrimos el desorden que son las instituciones. Hablemos un minuto sobre la enorme cantidad de propaganda que hicieron a la Prosperidad Social, qué buen trabajo de venta. Pero, ¿en dónde están las instituciones? ¿En dónde están realmente?*

*Las instituciones del Estado están llenas de fallas... Existe un divorcio total entre la forma en que el Estado visualiza las leyes y normas, y cómo las vemos nosotros. Es una batalla. Yo no sé si ellos lo hacen de manera deliberada o por capricho o ignorancia, pero las personas de la administración no hacen su trabajo en lo que se refiere a las víctimas. El gobierno necesita arreglar eso.*

*Lo que yo veo como muy decepcionante es que ellos demoran mucho los procesos (de reparación). Es como si la víctima no estuviera necesitada... es que hay muchos pasos... Las personas entran [al sistema de reparación] y se desesperan... esta es otra forma de victimización.*

La mitad de los informantes (51%) reportaron estar satisfechos con el tiempo que tomó el proceso de registro. En las entrevistas en profundidad y grupos focales, aparecen comentarios aparentemente contradictorios sobre las experiencias de las víctimas en cuanto al acceso a la Unidad. De un lado, mencionaron con frecuencia los tiempos tan extensos para completar pasos de la ruta de reparación. De otro lado, informaron sobre experiencias positivas en relación con la interacción con el personal de la UV y, a veces, con otros funcionarios del Gobierno de Colombia:

*Siempre me han ayudado señoras muy atentas. Yo no me puedo quejar. Lo único es que la asistencia humanitaria es muy lenta.*

*Hablando de las autoridades, la Policía, el Consejo, todos ellos, cuando fuimos por primera vez ante ellos nos respetaron como la mesa de "víctimas". Muy pronto nos dimos cuenta que estamos haciendo que las cosas se lleven a cabo, va a ser un mejor año para todos, y ahora sabemos cómo aprovechar las oportunidades aquí.*

Los beneficiarios de las medidas de reparación en general manifestaron que los esfuerzos del Estado para reconocer y apoyar a las víctimas del conflicto armado son una señal positiva. Los datos parecen respaldar el prudente optimismo sobre la posición de las víctimas hacia el Estado y el respeto del Estado de Derecho, en comparación con la población general.

Cerca de una tercera parte de la población reparada menciona que la reparación es útil o muy útil para obtener justicia, mejorar su estabilidad financiera o económica, mejorar su estabilidad social, mejorar sus condiciones generales de vida y restablecer su esperanza. Por otro lado, tan solo el 15% de los encuestados informa que la reparación tuvo efecto para aliviar su sufrimiento mental (psicológico), y un 20% reporta un efecto en el alivio de su sufrimiento físico.

Se obtuvieron respuestas similares frente a las preguntas relacionadas con el mejoramiento de la relación social de la víctima con la comunidad por efecto de la reparación (15% reportó un efecto positivo) y la construcción de confianza entre los integrantes de la comunidad (17%). Dos terceras partes (67%) de las víctimas reparadas manifestaron que sus vecinos no sabían que habían sido indemnizados, lo cual permite concluir que esto es un asunto privado.

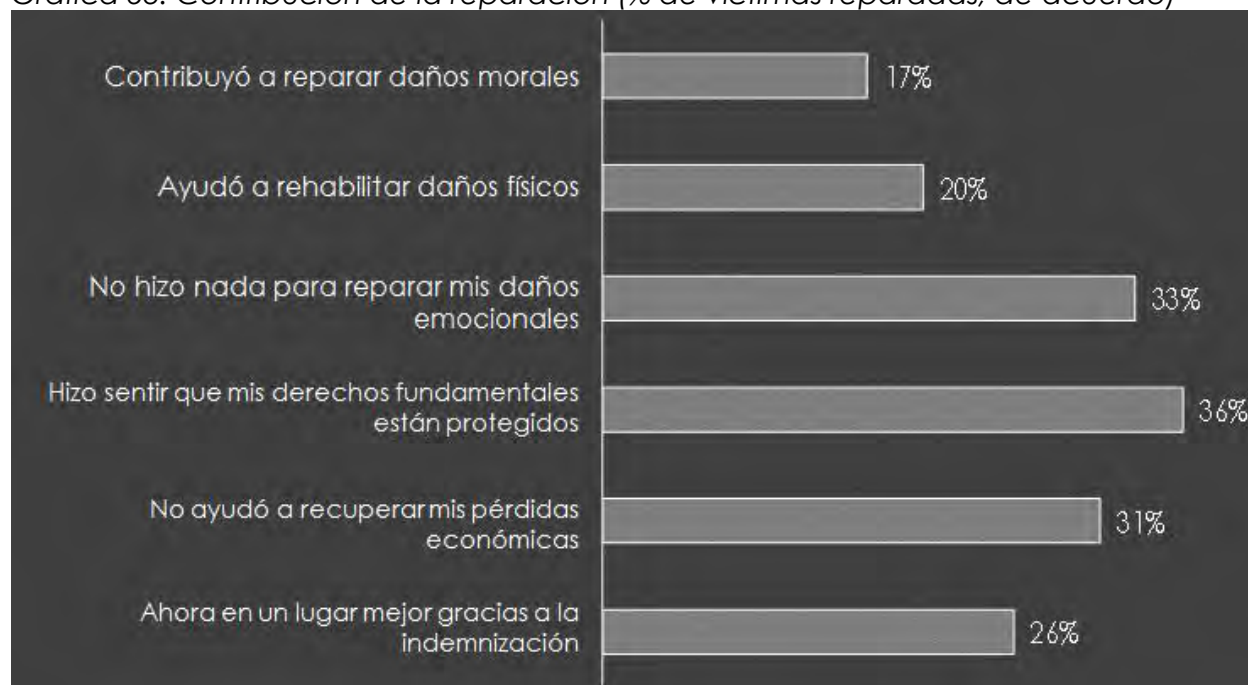
En un conjunto de preguntas de seguimiento planteadas en un formato de acuerdo/desacuerdo, se indagó nuevamente sobre la percepción de los encuestados frente a los efectos de las medidas de reparación recibidas. Casi dos terceras partes (62% y 62%, respectivamente) no estuvo de acuerdo en que las medidas de reparación hubieran ayudado a rehabilitar el daño moral y físico sufrido. Únicamente un 20% afirmó que las medidas recibidas ayudaron a rehabilitar los daños físicos, y el 16% estuvo de acuerdo con la afirmación de que la indemnización reparó su daño moral.

Aproximadamente una cuarta parte (26%) estuvo de acuerdo en que hoy se encuentran en mejor situación, en comparación con su situación anterior al hecho victimizante, pero alrededor de la mitad (53%) afirmó no estar en mejores condiciones.

Al preguntar sobre el alivio de daños específicos, el 50% de la población menciona que las medidas de reparación han logrado reparar en algo en la reparación sus daños emocionales, y el 39% sus pérdidas económicas. En resumen, hubo alivio de ciertos daños, pero estos alivios no son universales, ni transformadores por la definición de la ley.

Un grupo de preguntas a víctimas reparadas buscaba comparar las condiciones de sus vidas antes del hecho victimizante y hoy. Un porcentaje significativo respondió que su acceso a educación (40%) y vivienda (38%) mejoró. Pero una tercera parte (33%) manifiesta que su acceso a los servicios de salud empeoró y el (38%) dice que su capacidad para generar ingresos empeoró. Cerca de una quinta parte (22%) manifiesta que sus ingresos mejoraron, lo cual coincide con las respuestas de una tercera parte de encuestados reparados que afirman que las medidas de reparación ayudaron a restablecer sus pérdidas económicas. La siguiente gráfica presenta las respuestas de los encuestados reparados sobre la contribución de la reparación a mejoras específicas en sus vidas:

Gráfica 38. Contribución de la reparación (% de víctimas reparadas, de acuerdo)



### 3.10.3 Reparación y perdón

Un grupo de preguntas de la encuesta aporta elementos para medir la posición de los encuestados respecto al perdón. Un 56% respondió haber perdonado a sus victimarios, un 36% no lo ha hecho y 8% de la muestra no respondió esta pregunta. Estos porcentajes

resultan similares a los resultados reportados por las víctimas registradas: el 58% perdonó. El 51% de la muestra de población general que sufrió alguna forma de daño en el contexto del conflicto armado, dijo haber perdonado.

El 32% de los encuestados reparados que no han perdonado a sus victimarios y menciona que estaría en disposición de perdonar, mientras que casi la mitad expresó que no lo haría porque su daño no puede ser reparado (43%), simplemente no puede perdonar (38%), no ha obtenido justicia (12%), o no ha recibido una disculpa (9%). Alrededor de un 15% manifestó que su disposición a perdonar depende de las circunstancias: para una tercera parte (33%) depende del reconocimiento de su responsabilidad por parte del autor(es), otra tercera parte (34%) de recibir justicia, y el 24% de la obtención de una disculpa. Los demás identificaron otras condiciones tales como que el responsable(s) sea retirado del poder o arrestado, entre otras. El 7% de la población no respondió a la pregunta.

Respecto al perdón y la reparación, el equipo encontró hallazgos importantes a partir de la información cualitativa. Varias víctimas dejaron claro no estar seguras de poder perdonar o reconciliarse, sin importar las condiciones de paz o la reparación de las víctimas. Una víctima de varios actos de victimización manifestó:

*Yo voy a la iglesia y le pido a Dios que me ayude a borrar estas cosas de mi corazón. Mi corazón está realmente muy dolido y necesito la ayuda de Dios para perdonar y deshacerme del rencor. Pero no es tan fácil, yo no voy simplemente a superarlo de un momento a otro.*

En el ejercicio cualitativo, grupos focales y entrevistas, los participantes abordaron el tema del valor curativo del perdón, de liberar el dolor independientemente de la búsqueda de la verdad:

*Nosotros simplemente no podemos vivir en tormento. No es que en algún momento vaya a haber tranquilidad absoluta para cualquiera de nosotros, de ninguna manera. Pero al menos necesitamos tener la disposición de corazón y mente [hacia la paz].*

Otros participantes, incluyendo una víctima que perdió cuatro hermanos en una masacre, aseguraron haber perdonado, y que el perdón es un proceso curativo.

Existe un amplio debate entre las víctimas sobre cómo llegar a un balance entre verdad y reparación en sus propios casos, vinculado a lo que está ocurriendo a nivel nacional:

*Tantos años con tanto resentimiento. Personas han nacido en esta guerra. Mi madre fue amenazada de violación cuando estaba embarazada de mí; yo escuché eso y pensé, ¿de qué manera posible puedo perdonar? Pero cuando usted lo piensa, eso es lo que el Estado está haciendo.*

En Antioquia, los participantes del grupo focal hablaron de sus esfuerzos para reunir víctimas y victimarios, con el apoyo del gobierno, y promover el diálogo. Otra víctima

en el mismo grupo admitió jamás poder encarar al autor del homicidio de miembros de su familia. Una tercera manifestó que ni ella y ni su familia podrían conocer lo que ocurrió. Él vive fuera del país.

### **3.11 Percepciones sobre la paz**

El 50% de la población encuestada afirmó que la paz sí es posible en Colombia. Los informantes de la población en general son ligeramente más optimistas (51%) que las víctimas registradas (48%) y que las víctimas reparadas (46%). El 54% de la población general, 56% de los registrados y 52% de reparados, dijo que el gobierno puede contribuir a la paz, mientras 55%, 47% y 48%, respectivamente, destacaron el rol de la sociedad civil colombiana. Esta pregunta de selección múltiple tuvo por objeto identificar los actores relevantes para los informantes. “El gobierno” y “los mismos Colombianos” fueron las dos respuestas más frecuentes en los tres grupos.

#### **3.11.1 Cómo lograr la paz**

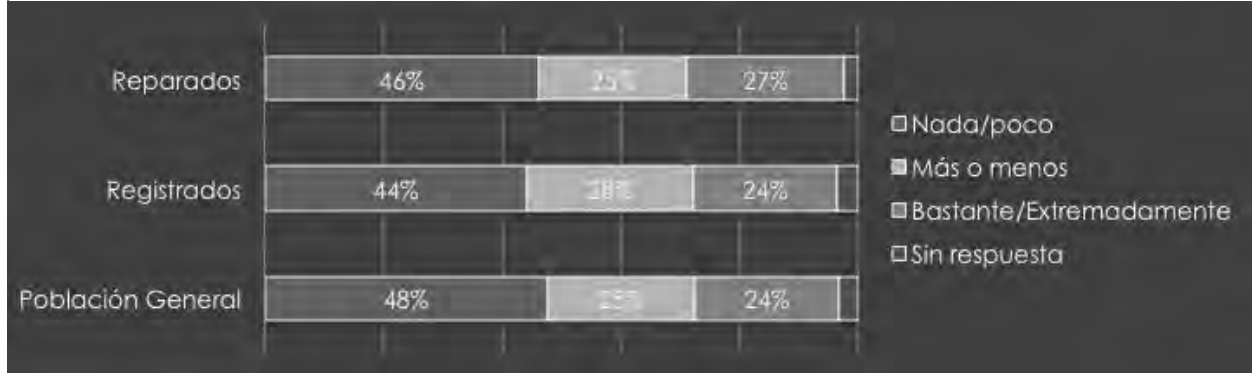
Para lograr la paz, todos los grupos destacaron varias condiciones necesarias. La tercera parte de cada grupo mencionó la importancia de mayores oportunidades económicas, cerca del 30%; el mejoramiento de la convivencia y la reconciliación; una quinta parte, el diálogo entre colombianos; y servicios como salud y educación, el 26% de la población general, el 20% de los registrados y el 14% de los reparados.

Al indagar sobre las acciones del gobierno para prevenir la violencia en el futuro, un poco más de la mitad de cada grupo respondió que el gobierno debe mejorar la situación económica y las oportunidades para trabajo (51% de la población general, 50% de los registrados y 57% de los reparados). El resto responde que el gobierno debe proporcionar educación (49% de la población general, y alrededor de 40% entre los dos grupos de víctimas).

En la parte de la encuesta para respuestas espontáneas, muy pocos contestaron que el gobierno debe firmar la paz con los grupos armados para prevenir violencia en el futuro (7% de la población general, 10% de las víctimas registradas, y 7% de las víctimas reparadas.)

Sin embargo, cuando se preguntó si creen que el gobierno está trabajando para prevenir violencia futura, las víctimas son más optimistas que la población general, como se ve en la gráfica siguiente:

Gráfica 39. Respuestas por estatus a la pregunta: ¿Creen que el gobierno trabaja para prevenir violencia futura?

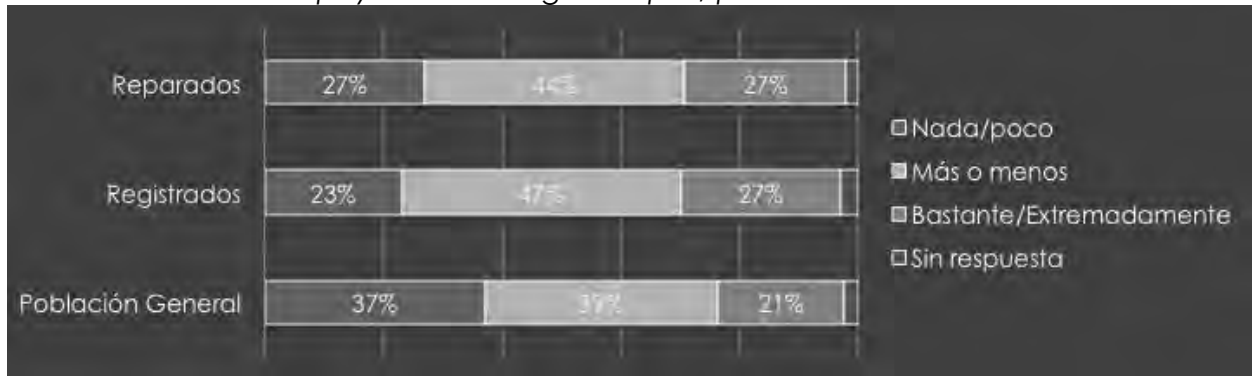


\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

### 3.11.2 Los diálogos de paz en La Habana

El resultado a la pregunta ¿Qué tanto apoyan los diálogos de paz en La Habana? da una idea de qué tan positiva, negativa o neutra es la población entrevistada ante el proceso de paz. Más de la mitad de los informantes apoyan el proceso, como se detalla en la siguiente gráfica:

Gráfica 40. Nivel de apoyo a los diálogos de paz, por estatus



\* Población Gral = Población general; Registrados = Víctimas registradas; Reparados = Víctimas reparadas

En el análisis cualitativo, entrevistas y grupos focales, las víctimas y sus representantes si bien agradecen los diálogos de paz en La Habana, se sienten lejanos al proceso. Una ONG comenta: “La gente dice que el proceso de paz está muy bien allá en La Habana, pero la realidad en el territorio es distinta.” Las víctimas en muchas partes reportan situaciones de inseguridad y falta de las garantías de no repetición. No sienten que los diálogos tomen en cuenta los temas más contundentes para ellos: seguridad, el efecto de al menos 10,000 desmovilizados en el mercado laboral y productivo, y otros obstáculos materiales como la tierra y la situación económica.



En el tema de seguridad por ejemplo, los informantes denuncian amenazas directas y por esto su incredulidad ante los diálogos. *"Empezamos a notar movimientos de grupos armados para empezar a despejar ciertas zonas y recibir a los comandantes"*, mencionan en un grupo focal. Dos víctimas en Medellín dicen que la violencia ahora es igual que antes, pero con "distintos nombres y nuevas modalidades." Un informante en Córdoba dijo:

*Dice ya Uré no tiene guerrilla, aquí lo que hay son bandas criminales cierto, entonces ya ellos ven estos grupos, como digamos otro tipo de... problemática, pero para nosotros, nosotros sí la vemos como otra estrategia que a veces nos hace más daño.*

La gente anhela la paz, pero no la ven en el horizonte. Firmar con un grupo no significa paz si aún existen otros grupos armados, como dice este entrevistado en el Cauca: *"Después de una eventual firma en la Habana va a haber otro grupo disidente, ustedes empezaron subiendo si no venían dormidos vieron grafitis ELN."*

Este sentimiento se repite en varias regiones del país, para quienes firmar con las FARC es un paso necesario pero no suficiente para minimizar la violencia en sus comunidades. En todas estas regiones hay mención de paramilitares, BACRIM, pandillas, ELN y otros grupos.

Como obstáculos para la paz, los informantes resaltan la tenencia de la tierra, el desarrollo, la equidad y la situación económica.

Respecto a la tenencia de la tierra, en un grupo focal en el Cauca los participantes afirmaron:

*Lo único que viene a sentar las bases para el futuro de estas comunidades es la tenencia de la tierra, que el Estado no nos repare con estatuas, [sino] restituirnos esa tierra que históricamente ha sido de nosotros.*

Tienen además la conciencia de que la paz nace cuando haya desarrollo. Así se evidencia en un grupo focal de afrocolombianos en Córdoba:

*Cuando las familias tengan la satisfacción alimentaria necesaria, cuando los productores produzcan... se comienza a engendrar la paz.*

Para otros participantes la paz no se da cuando hay hambre, injusticia y desigualdad. En un grupo focal de afrocolombianos en Córdoba se dijo:

*Es que esa verdad... esa verdad verdadera se comienza a entrañar en la familia, cuando las familias tengan la satisfacción alimentaria necesaria, cuando los productores produzcan el 80% de sus necesidades básicas se comienza a engendrar la Paz. Nada más se comienza a engendrar, porque no puede haber Paz con hambre, no puede haber Paz con injusticia, no puede haber Paz con desigualdad y aun con discriminabilidad (sic). La Paz llega cuando todos y todas*

*produzcamos y tengamos las herramientas necesarias en el campo para tecnificar la Paz.*

Finalmente, argumentan que no hay distancia entre la situación económica y el conflicto que aún se vive en algunas regiones del país: *“La solución no está en la Habana... pero nosotros seguimos batallando y luchando por el bienestar de nuestros hijos, por la tranquilidad.”* Las víctimas ven y experimentan una brecha crucial entre la presencia de conflicto y la posibilidad de desarrollo. Una víctima culpó al Estado por lo que llama “soluciones tímidas”:

*Colombia es un país riquísimo pero la plata está mal repartida, los minerales están mal repartidos, los trabajos están mal pagos... no es que estemos en contra de un Gobierno no, porque todos somos parte... pero estamos manipulados en Colombia por el sector financiero, por el sector industrial... entonces las soluciones son tímidas.*

### 3.11.3 Percepciones y propuestas desde el nivel local

En esta evaluación se tuvo interés especial en indagar la posición de los participantes respecto al proceso de paz y en particular a las decisiones y acciones del gobierno nacional y a los temas locales.

En este sentido, los informantes fueron enfáticos en su temor a lo que está negociando el Gobierno: *“Tenemos una reserva campesina, tenemos títulos de comunidades negras que no sé si el Estado vaya a promover...”*

Se mencionaron dudas sobre la Ley de Justicia y Paz y por lo tanto sobre el proceso actual y el trabajo que en este sentido se hace en el nivel nacional:

*Sobre todo la verdad... creo que nunca se va a atrever el Estado a dejar que salga, porque... el Estado sabe que donde permita decir las verdades es mucho lo que va a tener que reparar y van a haber muchas culpas de funcionarios del Estado que van a salir a flote, entonces no va a tener como responderle a... 5 millones y más de víctimas que tiene este país.*

Esta incredulidad en las acciones del Estado incluye los procesos judiciales. Para las víctimas, la justicia es fundamental. Pero tienen mucho temor a la impunidad. Toda mención sobre el sistema judicial en Colombia fue negativa. Algunos incluso llegaron a mencionar la posibilidad de acudir a las Cortes internacionales de justicia.

En particular sobre “justicia transicional” los participantes de los ejercicios cualitativos hicieron varias menciones pero en términos un tanto abstractos. Anotaron que quienes pueden hablar de justicia transicional son solo aquellos que han estudiado y han apropiado el término, no la gente del común. También se dijo que hacen falta herramientas para su comprensión. Un representante de una organización sujeta a reparación colectiva afirmó:

*No se trata de que a las Farc se les aplique la justicia como si fueran derrotados, sino que hay que construir con ellos ese escenario. Inclusive... ese modelo de justicia hay que revisarlo en su totalidad porque no está sirviendo.*

Sin duda, hay desconfianza en el aparato judicial, como lo relata un participante afrodescendiente en un grupo focal:

*Todavía el de ruana es al que se la monta... pero a los de corbata nada... Mientras no se componga el aparato judicial, no vamos a tener paz.*

Para las víctimas que participaron en la evaluación, la restauración de la confianza, el perdón y la convivencia son temas de la mayor relevancia para el país en el futuro próximo. Los informantes se mostraron altamente motivados a participar en los procesos de reconciliación, los cuales son considerados por los informantes como la base de la verdadera construcción de paz. Así lo relata un representante de un grupo sujeto a reparación colectiva:

*Nos parece que la única forma de superar eso es dejar el miedo, volver hacia la esperanza, generar confianza, entre todos los actores de la sociedad y del Estado y dar el paso hacia el entendimiento, hacia la reconciliación.*

Algunas víctimas manifestaron estar motivadas a reconciliarse con miembros de grupos armados en el nivel local, a través de una justicia que permita a los desmovilizados vivir en sociedad: *"restaurar a la persona, enseñarle a trabajar, darle educación, darle terrenos para que trabaje. Más que hacinarlos en la cárcel, es enseñarles."*

Ellos entienden la dificultad de los procesos de paz y de reconciliación, y la necesidad de que estos procesos se desarrollen a nivel local: *"Sí tenemos que conciliar [entre] nosotros mismos y de pronto eso es lo que está buscando el Estado",* manifestó un informante afrocolombiano. Otro sugirió un plan local que incluiría *"muchos consejeros de Paz y esos consejeros de Paz, ¿quiénes son? Nosotros mismos, hablándole al que nos encontremos... para que eso se pueda dar."*

*"Si los sectores no están representados en las instancias de decisión, definitivamente no tienen nada que esperar de ahí,"* dijo una lideresa local. Otro participante mencionó que la participación es la única manera de seguir adelante:

*Se va a requerir una sociedad mucho más organizada, más participativa... Tener organizaciones débiles o atomizadas, todas compitiendo unas con otras, no genera posibilidades de desarrollo [...] eficientes, genera más bien competencias internas.*

Un grupo de desplazados en Antioquia describió su propia propuesta:

*Se llama 'Fortalecimiento de la convivencia pacífica y reconciliación en contextos de transición'. Aquí estamos haciendo acciones, participan las víctimas, están participando los victimarios, estamos haciendo una cantidad de acciones y todo eso va encabezado [sic] hacia el tema de la Reconciliación.*

#### 3.11.4 La paz, la verdad y el perdón

El proceso de verdad y perdón está estrechamente relacionado con el camino que cada individuo toma para conocer la verdad y ofrecer perdón; y cada víctima lo hace a su propio ritmo y sin presiones. Para estos informantes evidentemente conocer la verdad es de gran valor y consideran que la verdadera reparación debe ser con la verdad. Así lo expresan algunos de los participantes:

*Para muchas personas, y me incluyo, es muy importante la verdad. Así no pase más nada... Yo tengo el caso personal. Mi mamá fue detenida y desaparecida y yo pongo una balanza entre que a mí me digan qué pasó... dónde está, por qué pasó eso, contra unos millones. Créame que yo me voy al lado de que me digan la verdad.*

*Para mí la reparación debe ser integral... yo con 15 o 20 millones de pesos no voy a quedar completamente tranquila. Hay muchas personas que no saben dónde están sus seres queridos, por qué asesinaron a sus hijos, a sus padres, por qué se los llevaron. Es una incertidumbre impresionante. La verdadera reparación debe ser con la verdad, con la justicia, yo no me siento reparada hasta no saber la verdad.*

Como se mencionó anteriormente, los datos cuantitativos demuestran que un porcentaje importante de las víctimas aceptaría reparación sin verdad, castigo u otras formas de justicia (Gráfica 33). Es posible que nuestros entrevistados, que son en gran medida líderes y lideresas de la comunidad de víctimas, pueden tener una perspectiva más orientada hacia la reparación integral, es decir, reparación con justicia.

Igualmente los datos cuantitativos permiten ver que un alto porcentaje de víctimas de la muestra se encuentra en condiciones de pobreza, con necesidades básicas insatisfechas.<sup>65</sup> En ese sentido, anotan que sus prioridades incluyen vivienda, recursos económicos, empleo y salud (Gráfica 23). Algunos entrevistados, líderes y funcionarios de la Unidad para las Víctimas, lamentan que la prioridad de las víctimas sea la indemnización, pero para ellos, frente a sus actuales condiciones de vida, tiene todo el sentido.

### 3.12 Reparación colectiva

El conflicto armado colombiano afectó de manera abrumadora ciertos grupos de la población, tales como los indígenas y personas de origen afrocolombiano,<sup>66</sup> grupos

---

<sup>65</sup> Maslow's "Hierarchy of Needs", in which he posits that people prioritize their basic needs first, is relevant here. See Maslow, Abraham Harold. "A theory of human motivation." *Psychological review* 50.4 (1943): 370.

<sup>66</sup> <http://www.cjviracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf> y "Internal Displacement in Colombia: Fifteen Distinguishing Features" en *Disaster Health* 2:1, 1–12

sociales y organizaciones con afinidad temática como periodistas y trabajadores sindicalizados.<sup>67</sup> Como respuesta a esta dimensión del conflicto, se incluyó la reparación colectiva en la Ley 1448, y decretos reglamentarios que proporcionan directrices detalladas para trabajar con comunidades indígenas y afros.<sup>68</sup> La reparación colectiva es complementaria al daño individual, y está diseñada para que sea un proceso participativo en búsqueda de formas colectivas de reparación que ayuden a reconstruir el tejido social. La reparación colectiva fue analizada de manera profunda con los principales actores y participantes de los grupos focales pero no fue incluida en la encuesta cuantitativa.

### 3.12.1 Aproximación a las víctimas colectivas

El proceso de identificación y registro de sujetos potenciales para reparación colectiva es diferente al proceso de declaración y registro de víctimas individuales. En este caso es la Unidad quien identifica y ubica los posibles sujetos colectivos objeto de reparación. Esta focalización se basa en la investigación que hace la Unidad en el nivel nacional, en consulta con los Directores Territoriales de la Unidad, para identificar colectivos potenciales para la reparación, tales como grupos legalmente constituidos de indígenas y afrocolombianos, campesinos, y grupos u organizaciones con características afines, como mujeres víctimas, periodistas, trabajadores sindicalizados, entre otros.

Estos grupos, a partir de la Ley 1448, han sido "definidos a partir del reconocimiento social, jurídico o político del colectivo, la cultura, zona o territorio donde habitan, o propósito común."<sup>69</sup> Los grupos que consideran tener derecho a ser reparados no se registran directamente como lo hacen las víctimas individuales. Sin embargo, en el futuro se promoverá que dicho registro se oriente hacia la demanda.<sup>70</sup> De acuerdo con la base de datos suministrada por la UV, a la fecha del estudio existen 303 sujetos de reparación colectiva. De estos, cerca de la mitad (44%) está identificada como comunidades, una cuarta parte (24%) como grupos afrocolombianos, otra cuarta parte está identificada como grupos indígenas, y un siete por ciento (7%) corresponde a organizaciones.

Los grupos étnicos tienen derecho legal a la consulta previa, y todos los grupos a los cuales la Unidad para las Víctimas se aproxima tienen siempre la posibilidad de entrar o salir del proceso de reparación colectiva. El avance en la declaración de estos sujetos

---

enero/febrero/marzo de 2014; © 2014 Landis Bioscience, y consultado el 19 de mayo de 2015 en: [http://www.researchgate.net/profile/James\\_Shultz2/publication/259754926\\_Internal\\_Displacement\\_in\\_Colombia\\_Fifteen\\_Distinguishing\\_Features/links/0deec52d97e39bce95000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/James_Shultz2/publication/259754926_Internal_Displacement_in_Colombia_Fifteen_Distinguishing_Features/links/0deec52d97e39bce95000000.pdf)

<sup>67</sup> Informe Global de 2015 de *Human Rights Watch*, consultado el 19 de mayo de 2015 en <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/colombia?page=3>

<sup>68</sup> Decretos 4633, 4634 y 4635 para comunidades indígenas, comunidades Rrom, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, respectivamente.

<sup>69</sup> Definición de sujetos colectivos, Ley 1448/11, artículo 151.

<sup>70</sup> No encontramos evidencia de que este proceso se orienta hacia la demanda en los sitios visitados, pero tampoco visitamos sujetos de reparación colectiva nuevos, así que no podemos reportar sobre si esto ya está pasando o no.

de reparación colectiva hacia las metas del CONPES es notable, dado el alto número de grupos colectivos por reparar y la falta de confianza que varios grupos reportaron haber tenido ante el Estado.

Existe evidencia, de acuerdo con los datos de los grupos focales y las entrevistas, de esta falta de confianza de los grupos colectivos de víctimas en la Unidad en un primer contacto, debido a la escasa o nula presencia del Estado en el pasado:

*[Nuestra comunidad] ha tenido enormes desacuerdos con el Estado porque vienen con frecuencia y dicen muchas cosas, pero luego no cumplen sus promesas.*

*Teníamos precaución de aceptar la oferta inicial del gobierno... Únicamente para descubrir que la oferta no era seria. Esto generó un gran debate al interior y desconfianza dentro de nuestra organización...*

El riesgo surge no solamente de confiar en la maquinaria del Estado, que les ha fallado en el pasado, sino también de la continuación del conflicto: “Éramos escépticos al principio en declarar algo, porque, usted sabe, esos grupos todavía están aquí.” Este sentimiento fue respaldado por los datos suministrados por sujetos tanto de reparación colectiva como de reparación individual.

Las comunidades y organizaciones que optan por el proceso de reparación, seleccionan un comité para trabajar con la UV. Estas comunidades y organizaciones juzgan de manera positiva o neutra este proceso, resaltando el reto de construir consensos entre los miembros del comité. El ritmo lento del proceso era algunas veces visto como algo positivo, ya que otorgaba tiempo para las consultas con el objeto de garantizar la participación y generar confianza hacia el Estado. Para un funcionario de la UV a nivel territorial encuestado, estos tiempos son necesarios:

*Hemos ido a lugares donde nunca ha habido presencia institucional, o donde estaba cerrada debido a la acción de los grupos armados. El proceso para recuperar esa confianza es lento, y muy complejo.*

En tres grupos focales desarrollados con indígenas y afrocolombianos, estos ritmos lentos se observaron como algo positivo, profundo y respetuoso:

*Si tenemos que hacer reuniones y más reuniones, las realizaremos. Somos claros con la Unidad y con el Ministerio en que no vamos a correr con este proceso. Tenemos que ir a paso de tortuga, con cuidado, porque si nos apresuramos y el plan sale mal, seríamos nosotros los que nos veríamos afectados.*

Sin embargo, también se presentaron algunas opiniones negativas por parte de los entrevistados. Sus expectativas no fueron cumplidas de acuerdo a lo previsto. Estas inquietudes incluyeron algunas quejas con respecto al proceso administrativo, pero en ningún caso estas quejas fueron lo suficientemente sólidas para frenar el proceso.

Así mismo, se presentaron comentarios negativos sobre la falta de conocimiento de algunos funcionarios de la UV sobre la legislación y derechos de los indígenas y por el ritmo lento del proceso, el cual era comúnmente el resultado de los procesos administrativos y la rotación de funcionarios de la UV.

En el mismo momento de elaboración de este informe, hubo una protesta de víctimas colectivas en Bogotá, en la cual los manifestantes exigían el despido de ciertos funcionarios por "trato abusivo y humillante," particularmente hacia los grupos colectivos de víctimas.<sup>71</sup> La Unidad para las Víctimas inmediatamente abrió un espacio para diálogo con el grupo de 47 víctimas provenientes de cuatro procesos de reparación colectiva, y se acordaron acciones que la Unidad tomará para apoyar a las víctimas y resolver sus quejas. Mientras tanto, el Comité de Impulso de una de las comunidades sujeto a reparación colectiva denegó las quejas de los manifestantes, afirmando que los manifestantes no representaron los intereses del Comité de Impulso.

### 3.12.2 Diagnóstico del daño

La fase de diagnóstico representa uno de los componentes del proceso con los sujetos de reparación colectiva, y es la etapa en la cual las comunidades u organizaciones narran lo ocurrido en el contexto del conflicto armado. Este proceso ha sido considerado por una mayoría como positivo, especialmente entre las comunidades étnicas. Sin embargo, también se calificó como insuficiente en el caso de las organizaciones con características afines, debido en parte a la amplia dispersión geográfica y a la diversidad de estos grupos. Entre ellos se encuentran organizaciones sindicales, grupos de mujeres, campesinos, periodistas o activistas de derechos humanos. La falta de apoyo e instrumentos para ayudar estos grupos a aproximarse a sus miembros y el bajo interés por parte de otros órganos del gobierno fueron también mencionados.

*Tenemos una propuesta de reparación colectiva e individual, y establecimos una reunión nacional en Paipa, pero solamente asistió un representante de la UV; estábamos muy molestos porque el Ministro de Trabajo y el Vicepresidente no asistieron.*

Los entrevistados mencionaron la importancia de brindar el tiempo suficiente para establecer contacto con las víctimas que pueden estar reacias a hablar sobre algunos actos de victimización, especialmente los de violencia sexual.

*La violencia sexual es más difícil de identificar. Usted no puede entrar a un taller [sobre reparación colectiva] y decir, 'bueno, señora, ¿qué fue lo que le ocurrió a usted?' Siempre hemos dicho que tiene que ser un proceso de acercamiento con*

---

<sup>71</sup> "Toma Pacífica en la Unidad de Víctimas," 21 Mayo 2015. *El Tiempo*. Consultado el 21 de mayo de 2015 en <http://www.eltiempo.com/politica/victimas-se-toman-la-sede-de-la-unidad-de-victimas/15792144>.

*el grupo. No es fácil terminar el proceso, porque el tema es difícil de abordar e incluso más difícil llevar a las personas a que cuenten sus historias, especialmente después de todos estos años, los cuales han tenido cierto impacto.*

Otro grupo elogió el enfoque diferencial manejado por la UV en esta fase, con sesiones programadas de manera separada para mujeres, hombres y niños. Debido a este tratamiento, más personas han participado en este proceso.

### 3.12.3 Formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva

El Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) puede incluir medidas de restitución, indemnización financiera, rehabilitación psicosocial y física, medidas de satisfacción como verdad y memoria, y garantías de no repetición. Es similar a los planes de reparación individual, pero con un enfoque particular en el reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos a través de la reconstrucción del Plan de Vida o Plan de Desarrollo Étnico colectivo, la recuperación psicosocial de los grupos afectados, la reconstrucción del respeto al Estado de derecho institucional, y el fomento de la reconciliación y la convivencia pacífica.<sup>72</sup> Formular el plan de manera participativa es por lo tanto un paso importante que apoya la UV. A finales del 2014 se habían logrado terminar quince planes, de los 302 sujetos colectivos registrados.

Alrededor de la mitad de las comunidades y organizaciones que fueron entrevistadas exaltaron la naturaleza participativa del proceso. Sin embargo, se escucharon quejas como consecuencia de las discrepancias entre los anhelos de las comunidades y las medidas reales propuestas en el Plan, a menudo atribuidas a la falta de recursos.

Aunque los representantes de las organizaciones o grupos elogiaron la naturaleza participativa del proceso, también hicieron los reclamos sobre los resultados:

*Ellos siempre dicen que es una cuestión de recursos, y que no pueden presupuestar personal. Pero no hay fortalecimiento institucional sin personal.*

*Ellos continúan insistiendo en sus medidas, debido a intereses políticos regionales. Existen todavía funcionarios relacionados con los victimarios aquí.*

La amplia variedad de grupos colectivos sujetos de reparación demuestra la necesidad de una profunda adaptación de los planes de acuerdo con sus daños y creencias sobre cómo repararlos. Un funcionario de la UV manifestó que el objetivo de la Unidad es precisamente ese:

---

<sup>72</sup>De la presentación de *Power Point* elaborada por la Unidad para las Víctimas, "Reparación Colectiva", presentada al equipo de evaluación en septiembre de 2014, referenciando el artículo 225 del decreto 4800 de 2011.



*Lo que queremos hacer es lograr que la reparación sea posible.... Estamos tratando de apoyar el desarrollo de la capacidad propia de resiliencia de las comunidades en el territorio.... Nosotros reconocemos inmensamente el valor del aprendizaje y conocimiento que obtenemos de cada sujeto colectivo, ya que ellos saben mejor que nosotros hacia dónde van, lo que quieren, y cómo reparar los daños sufridos por ellos. Ellos nos orientan y nuestro objetivo es facilitar el proceso.*

En los planes colectivos por lo tanto se incluyen iniciativas asociadas a las características y aspiraciones de cada comunidad. Una organización agrícola de mujeres incluyó un fondo rotatorio y cooperativas en su PIRC, con el objeto de apoyar a los miembros en el restablecimiento de sus proyectos productivos. Una comunidad afrocolombiana presentó la idea de un censo en su Plan para tener un conocimiento más completo sobre el número de miembros y otros ciudadanos en el territorio. Otra comunidad solicitó ser considerada como Palenquera, lo que significaría pertenecer a un grupo más grande de afrocolombianos con mayor alcance y fuerza política. En el Departamento de Cauca, un grupo indígena quería restablecer su tradición de la guardia indígena.

Algunas solicitudes, tales como carreteras, hospitales y colegios fueron aceptados en algunos planes, pero rechazados en otros lugares, por razones de financiamiento o requerimiento de cofinanciación por parte del gobierno local.

*Varias veces nos devolvieron algunos planes. Diferentes entidades tenían sus propias opiniones, y luego algunas comunidades no vieron representados sus propios deseos.*

*Después del trabajo que realizamos para socializar el proceso, el Comité de Justicia Transicional volvió a nosotros con su propio plan.*

En general, el proceso fue con frecuencia descrito como complejo. El reto ahora es la implementación.

*Nos está yendo bien pero los cuellos de botella, tales como la reclamación de restitución de tierra que no han sido cumplidos. Muchas de las medidas relacionadas con estos reclamos han sido incumplidas, para no decir que casi todas.*

#### 3.12.4 Implementación y seguimiento

El Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) y los actores del SNARIV deben ser consultados para la aprobación e implementación del plan. Si existe un plan que involucre retorno o reubicación, o si las tierras de la comunidad no tienen titulación formal, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la Unidad de Restitución de Tierras deben adoptar medidas.

En algunas ocasiones, los casos adjudicados están también involucrados en los temas de tierras. Casi todas las medidas de nivel comunitario dependen de la implementación de la titulación de tierras. Todas estas instituciones deben tener los recursos financieros y la voluntad política para la implementación del plan. Por ejemplo, en lugares donde las comunidades étnicas u otro tipo de comunidad no tienen titulación formal de la tierra, la reparación se suspende hasta que la titulación sea otorgada. La mayoría de los proyectos de construcción, por ejemplo, de un colegio, un hospital o una carretera, no se pueden adelantar sin que el título haya sido otorgado.

Esta compleja red de requisitos que involucra la voluntad institucional, judicial y operacional explica probablemente la razón por la cual ningún plan colectivo está totalmente en la fase de implementación, y la razón por la cual se han llevado a cabo únicamente unos pocos actos simbólicos a la fecha. Algunos de éstos corresponden a *Entrelazando*, una estrategia con múltiples componentes que la UV implementa a través de un conjunto de “tejedores” escogidos en cada comunidad.

Las actividades son determinadas dentro de cada comunidad, y generalmente tienen objetivos que involucran el fortalecimiento del tejido social de la comunidad, promoviendo el reconocimiento del daño y los esfuerzos para recuperar la autoestima y la confianza entre las víctimas. Los funcionarios de la UV consideran estas medidas como importantes, simples de ejecutar, de bajo costo e importantes para los grupos colectivos, ya que siempre es atractivo para sus miembros volver a las prácticas ancestrales como parte de su proceso de reparación.

Algunas experiencias negativas fueron mencionadas. En ocasiones, los eventos programados de *Entrelazando* fueron cancelados. De acuerdo con lo expresado por un entrevistado:

*El enlace que trabajaba con nosotros no tenía contrato... Justo cuando estábamos programando el evento, el enlace dejó de venir. No podíamos obtener el dinero.*

Una comunidad afrocolombiana entrevistada sintió que las actividades de *Entrelazando* carecían de profundidad, mientras que un funcionario de la UV expresó que el método utilizado debería ser adaptado de manera previa para estos grupos étnicos:

*No podemos aplicar un modelo occidental de reparación psicosocial con nuestras comunidades étnicas. Estamos tratando de reconstruir sus costumbres, a través de sus ancianos.*

Los datos indican que las expectativas son altas entre las víctimas colectivas. La falta de implementación de un plan aprobado tiene el efecto negativo de pérdida de credibilidad en el proceso y en los funcionarios de la UV. Un funcionario regional de la UV describió las consecuencias de la falta de implementación de un plan en los siguientes términos:

*Las comunidades con planes han perdido en ocasiones la fe porque el plan no está siendo implementado. Esto aumenta el conflicto entre ellos. Ya no quieren ir más a las reuniones de Entrelazando. Han perdido la motivación.*

En este sentido, una comunidad indígena del Valle de Guamuez en el Departamento de Putumayo manifestó:

*Si esta comunidad sigue adelante con los proyectos que están siendo formulados, si finalmente estos proyectos muestran realmente resultados, tal vez la confianza de la comunidad pueda arraigarse después. Pero estamos en el proceso ahora y si solamente llega a mitad de camino o peor, usted no puede creer que se generará confianza [en el Estado].*

Los entrevistados de varias comunidades manifestaron tener dudas de que la UV logre la voluntad política de las instituciones municipales, regionales y nacionales que tienen bajo su responsabilidad varias medidas incluidas en sus planes. Una comunidad mencionó el fracaso del gobierno para implementar decretos relacionados, como evidencia de que la UV enfrenta grandes dificultades. Varios encuestados también mencionaron la continua presencia de actores armados y del conflicto como evidencia adicional de que el Estado no puede cumplir lo prometido. Además, los retos iniciales de hacer la restitución de tierras pueden detener la implementación, y generar dificultades adicionales a los avances precarios que la UV ha alcanzado a través de su trato personalizado y respetuoso.

### 3.12.5 Contribución a la superación de los daños, y a la estabilización socio económica

Las comunidades y los grupos tenían altas expectativas con la reparación colectiva. Las comunidades, étnicas o campesinas, vieron la reparación como una oportunidad para reconstruir la comunidad, aumentar los retornos y reubicación de sus miembros, desarrollar estrategias económicas y reparar el tejido social. Por otro lado, los objetivos de los miembros de las organizaciones sujetas de reparación tenían una orientación más externa a la organización, es decir esperaban crear o fortalecer políticas públicas, promover la rendición de cuentas por parte del gobierno, y establecer una voz política para sus organizaciones.

*Para nosotros en este proceso, nuestra reparación debería ser incluso más política, más sobre el reconocimiento de derechos y respeto de dichos derechos, haciendo de estos una norma, en lugar de cualquier tipo de ganancia económica.*

*Lo importante para nosotros es tener una voz... [para] que cuando se discutan temas agrarios o de mujeres, estemos presentes. Nosotros también tuvimos inicialmente asiento en la Mesa Nacional de Víctimas, y abordamos el asunto de qué pasa cuando los daños no son colectivos sino organizacionales... cuando una organización pierde sus miembros, pierde su espacio, esto también es un daño. Las personas no pueden trabajar más.*

Tanto para las organizaciones como para las comunidades consultadas, un beneficio adicional del proceso de reparación colectiva es que las víctimas individuales del colectivo se registren en el RUV. Representantes de grupos mencionaron que uno de los objetivos, es garantizar el registro de víctimas individuales. Esto fue cierto en al menos tres de siete organizaciones consultadas, y para cuatro de ocho comunidades. El registro de los colectivos y las organizaciones también tuvo un valor simbólico; los sujetos colectivos de este estudio citaron su reconocimiento como víctimas, y el trato respetuoso recibido, como logros importantes.

Algunos actos públicos de reconocimiento han sido considerados como un primer paso positivo, como lo relata un líder indígena:

*El año pasado, el Procurador General vino desde Bogotá, a pesar de que tenían temor por su seguridad. Les prometimos seguridad y trajimos 500 guardias indígenas al evento. Este tipo de eventos permitió sacar sus casos y la verdad a la luz.*

Una mujer líder de un grupo rural manifestó,

*Hemos podido poner de manifiesto estas violaciones a nuestros derechos humanos, renovar nuestra organización y continuar nuestro trabajo con las mujeres, que es lo menos que ellas se merecen.*

Pensando en las comunidades étnicas, que componen la gran mayoría de sujetos de reparación colectiva en el registro de la UV, la implementación está todavía en sus inicios. Para estas comunidades solamente se han implementado actos sociales y simbólicos hasta el momento, y por eso no se percibe que los esfuerzos de la UV hayan tenido un efecto sobre la estabilización socioeconómica. Las principales inquietudes entre los encuestados tienen que ver con la continuación del conflicto en aquellos lugares donde el Estado no ha llegado.

Cuando se preguntó a los entrevistados sobre los proyectos productivos propuestos, muchos cuestionaron el hecho de que la escala de su proyecto parecía ser pequeña, y centrada en la cabecera municipal y no en las zonas rurales. La UV, manifestó un encuestado, debería diseñar estos programas con base en el conocimiento ancestral propio de las comunidades, y no con base en algo de fuera.

Los encuestados locales manifestaron una serie de inquietudes sobre la viabilidad de los proyectos productivos: la pérdida de jóvenes de la comunidad en el conflicto, las actividades ilícitas y las acciones del gobierno en curso, y el ritmo glacial de la titulación de tierras.

### **3.13 Recomendaciones**

Aunque el programa de reparación colombiano ha recibido gran reconocimiento nacional e internacional, los resultados de la encuesta sugieren que debe continuar el

esfuerzo de divulgación y de realización de campañas de comunicación e información. Los resultados de la encuesta sugieren que muchas víctimas no tienen total comprensión de que efectivamente recibieron reparación. En particular, las diferencias entre asistencia humanitaria, atención y reparación son aun difusas. Dado que el reconocimiento es la esencia de la reparación, esta falta de comprensión mina la efectividad del proyecto. El mensaje a las víctimas debería simplificarse para garantizar que los beneficiarios de la reparación saben y entienden el significado de este apoyo.

De otro lado, es esencial que la Unidad para las Víctimas oriente su atención a cualquier hecho potencial o percibido de corrupción para construir confiabilidad en el proceso, que inspire confianza en las víctimas y en la población en general. La Unidad y la política de reparación podrían verse afectadas por esta falta de confianza que incluye, pero no se limita al proceso de declaración. La percepción de corrupción parece sobrepasar en alto grado la experiencia personal, lo que podría hacer este asunto más fácil de afrontar.

La Unidad para las Víctimas debe hacer una revisión del programa de reparación colectiva y mejorar su proceso en relación con los plazos, efectividad y adherencia a las necesidades expresadas por los sujetos colectivos de reparación, sobre la base real de los recursos disponibles. Las expectativas de estas víctimas son altas y el proceso ha sido percibido en varios casos como lento y difícil. Más aún, la implementación ha probado ser aún más desafiante, teniendo en cuenta los cuellos de botella con otros actores del SNARIV.

# ANEXO A: METODOLOGÍA Y BIBLIOGRAFÍA

## 4.1 Fuentes de datos para la comparación global

El primer componente de esta Evaluación Integral consistió en la evaluación comparativa que contrasta la normatividad, instituciones y resultados obtenidos por otros programas de reparación en el mundo. El levantamiento de datos fue realizado por el equipo de consultores del Centro Carr.

Los datos del Componente 1 fueron generados a partir de tres fuentes, la primera es el *Transitional Justice Research Collaborative (TJRC)*, que es un convenio internacional apoyado por la *U.S. National Science Foundation (NSF)* y *UK Arts and Humanities Research Council (AHRC)* cuyo objeto es generar la base de datos más integral sobre las políticas de justicia transicional en el mundo, y con base en ella, hacer un análisis de las políticas de justicia transicional<sup>1</sup>. El TJRC opera en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard, la Universidad de Oxford y la Universidad de Minnesota, e involucra académicos y expertos de las principales universidades e investigación de los Estados Unidos y del Reino Unido. Desde el año 2010, el TJRC ha recolectado una variedad de datos sobre procesos de justicia transicional, tanto legales como cuasi legales, diseñados para reportar las violaciones de derechos humanos posteriores a períodos de agitación política, represión del Estado y conflicto armado. El TJRC recolecta datos sobre procesos penales nacionales, extranjeros e internacionales; políticas de amnistía; comisiones de la verdad; políticas de reparación; políticas de investigación; juicios civiles por daños y formas consuetudinarias de justicia. Los datos cubren todas las regiones del mundo para el período 1970-2013.

El segundo conjunto de fuentes incluye información primaria como leyes, decretos y otros documentos oficiales de políticas. Ejemplos de información primaria incluyen la Ley 28592/ 2005 de Perú, la cual establece el marco del Plan Integral de Reparaciones (PIR) y los entes nacionales responsables de su implementación. El tercer conjunto de fuentes incluye información secundaria como artículos y libros académicos, informes y evaluaciones publicadas por organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, e informes y evaluaciones publicadas por organizaciones internacionales.

El primer criterio para ser incluido en la base de datos del TJRC es que las políticas de reparación estén dirigidas a hechos de violación de derechos humanos sucedidos en el pasado. Para los propósitos de nuestra base de datos, definimos las violaciones a los derechos humanos como daños a la integridad física, limitados a homicidios políticos u otros extrajudiciales, privación de la vida de manera ilegal o arbitraria, desapariciones, tortura y encarcelamiento político. En otras palabras, una política de reparación solamente entra en nuestra base de datos en la medida en que esté centrada en daños a la integridad física y cuando se estime pertinente, también recolectamos datos sobre

daños relacionados o masivos, tales como desplazamiento o violencia basada en género. Hemos buscado datos en todos los países del mundo para el período 1979-2013.

El segundo criterio de inclusión en esta base de datos es que una política debe tener amplia cobertura y beneficios coordinados. Las políticas enfocadas en eventos únicos tales como masacres y juicios civiles para conceder beneficios a individuos específicos, no están incluidos en nuestra base de datos, la cual se enfoca en reparaciones administrativas, en las cuales las políticas estatales buscan reparar, a través de una variedad de medidas, ciertos tipos de violaciones y a varias clases de víctimas. En la parte de comparación global de este informe nos limitaremos en analizar dichas reparaciones administrativas.

Sin embargo, en esta sección del informe, consideraremos también de manera breve algunos programas de reparación judicial de los tres estudios de caso, así como de situaciones donde se conceden reparaciones que combinan tanto reparaciones administrativas como reparaciones judiciales. Ejemplos de políticas de reparaciones administrativas incluyen la Ley 28592/ 2005 de Perú y el Programa Nacional Resarcimiento de Guatemala/ 2003. Ejemplos de políticas que combinaron reparaciones administrativas y judiciales son la Ley 1448/ 2011 de Colombia, en la cual la Restitución de Tierra es manejada por las autoridades judiciales, y la reparación es manejada a través de procesos administrativos. También la Ley General de Víctimas / 2013 de México, en la cual se espera que la indemnización sea otorgada a través de autoridades judiciales, y los otros beneficios se otorgarían a través de procesos administrativos.

El tercer criterio de inclusión es que la política de reparación debe ser oficial y nacional, como las políticas oficiales originadas a través de canales estatales oficiales, tales como la Comisión de la Verdad patrocinada por el Estado, legislación y órdenes ejecutivas o decretos. Es importante anotar que excluimos casos en los cuales las políticas son recomendadas por entes estatales oficiales, pero que nunca han sido ejecutadas o desarrolladas a través de legislación, decretos u otros instrumentos de política. Por ejemplo, hemos excluido de la base de datos políticas recomendadas en El Salvador, Haití y Uganda. Para estos efectos, consideramos que las políticas de reparación nacionales son políticas de Estado que tienen por objeto reparar a las víctimas por daños perpetrados dentro de sus fronteras territoriales; por lo tanto, excluimos políticas de reparación internacionales originadas por organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas (ej. Iraq Resolución 687/ 1991 de las Naciones Unidas) y la Corte Criminal Internacional (ej. Juicio de Lubanga/ 2012).

Finalmente, debido a que nuestra base de datos se enfoca únicamente en justicia transicional, nos centramos exclusivamente en países con procesos de transición, de formas de gobierno autoritario hacia la democracia y/o de la guerra a la paz.

#### 4.1.1 Metodología del diagnóstico institucional

El segundo componente de esta Evaluación Integral consistió en el desarrollo de un Diagnóstico Institucional de las funciones directas de reparación que desempeña la UV y también aquellas de coordinación del SNARIV que ella misma cumple. El levantamiento de datos fue realizado por un equipo de consultores conformado por los profesionales Karen Aparicio, Diana Bernal y Gina Zabransky, además de Carlos Rodríguez, Juan Carlos Salazar, Diego Beltrán, Ana María Rivera y Francisco Osuna, quienes por su parte ejecutaron en análisis de la información hasta la producción de las respectivas tablas de hechos, conclusiones y recomendaciones que fueron el insumo básico para la elaboración del informe. Del mismo modo, Carlos Rodríguez y Keri Culver llevaron a cabo la preparación y análisis de resultados de la encuesta aplicada a los funcionarios de la Unidad. El primer borrador del diagnóstico fue elaborado en inglés por el Profesor Doug Johnson y Bridget Marchesi y luego traducido al español por Angela Garzón. Recibidos los comentarios de USAID y la Unidad para las Víctimas, la versión final del componente fue preparada por el Profesor Johnson y Francisco Osuna en español, y editada por éste último.

- **Alcance y limitaciones del diagnóstico:** El diagnóstico institucional es, en general, un tipo de análisis aplicado a organizaciones públicas y privadas, que combina instrumentos cuantitativos y cualitativos para la identificación de factores de éxito, problemas o brechas en la gestión y procesos de una entidad que facilitan el alcance de sus objetivos y el impacto de sus resultados. Por su naturaleza y su alta dependencia de herramientas cualitativas, no es un estudio que signifique representatividad y su utilidad radica principalmente en la posibilidad de proveer análisis a mayor profundidad de los factores de éxito o las brechas diagnosticadas. En este caso, el ejercicio se limita a los procesos de reparación y coordinación del SNARIV que realiza la Unidad para las Víctimas, sin proveer una evaluación completa de los miembros del Sistema de Coordinación. Debido al enfoque solicitado por la Unidad, el diagnóstico tampoco tuvo como alcance el estudio de los procesos de soporte administrativo y control de la gestión de la Unidad para las Víctimas, ni sustituye la realización de otro tipo de evaluaciones como análisis de cargas de trabajo, análisis de productividad o análisis de costo-efectividad, costo-eficiencia o costo-beneficio.
- **Metodología:** El estudio se realizó en tres fases, la primera centrada en la identificación de brechas y factores críticos en el desempeño de las funciones objeto de estudio. La segunda analizó las razones posibles para los factores críticos identificados y la identificación de posibles mejoras. Finalmente, en la última etapa se formularon con base en los aprendizajes obtenidos, las conclusiones y recomendaciones pertinentes.
- Metodológicamente, el estudio siguió el modelo básico de análisis de relevancia, efectividad y eficiencia desarrollado por la OCDE y los conceptos de capacidad institucional provenientes del Banco Mundial.



- **Instrumentos:** entrevistas semi-estructuradas a directivos de la UV en Bogotá y en entes territoriales; encuesta a directivos de la UV; talleres con equipos responsables en la UV; análisis estadístico de metas e indicadores de la UV y del SNARIV.
- **Preguntas orientadoras:** Como se ha señalado, el componente institucional fue estructurada en tres niveles de análisis: relevancia, efectividad y eficiencia, basados en los criterios de evaluación de programas e instituciones que aplica la OCDE.

Las preguntas generales de orientación del componente institucional son:

*Relevancia:* relación entre resultados y políticas.

- ¿Los *objetivos* siguen siendo válidos?
- ¿Los *resultados* son consistentes con los *objetivos* y metas?
- ¿Los *resultados* son coherentes con los *efectos* esperados?

*Efectividad:* relación entre resultados y metas.

- ¿En qué medida los logros alcanzados cumplen las metas?
- ¿Qué factores han facilitado el cumplimiento de las metas?
- ¿Qué factores *limitan* el cumplimiento de las metas?

*Eficiencia:* relación entre resultados e insumos: costo, pasos, tiempos.

- ¿Las actividades se realizan de la forma más eficiente?
- ¿Las actividades optimizan los costos?
- ¿Las actividades se cumplen en forma oportuna?

## 4.2 Funcionarios Públicos Entrevistados

Entidad	Nombre	Cargo
Oficina de la Presidencia de la República	Paola Buendía	Subdirectora del DAPRE
Ministerio de Hacienda	Humberto Martínez	Asesor
	Omar Montoya	Director Técnico, Subdirección de Administración General del Estado
Procuraduría General de la Nación	Jaime Álvarez Galvis	Procurador Delegado para Asuntos de Víctimas
Ministerio de Comercio	Ricardo Cortés	Coordinador Grupo de Inclusión Social
Ministerio de Justicia	Miguel Samper	Viceministro de Justicia
	Catalina Díaz	Directora de Justicia Transicional
Unidad de Restitución de Tierras	Martha Méndez	Directora de Planeación
Defensoría del Pueblo	Juan Manuel Osorio	Delgado para la Atención a Víctimas
Departamento de la Prosperidad Social	David Santamaría	Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
Ministerio de Vivienda	María Alexandra Pérez	Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
SENA	Alberto Serrano	Grupo de Planeación
BANCOLDEX	Pedro Villabona	Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
DNP	Lina García	Grupo de Proyectos Especiales
Ministerio del Interior	Ángela María López Gutiérrez	Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
Centro de Memoria Histórica	Andrea Becerra	Reparación Simbólica
	Luis Carlos Sánchez	Coordinador de órdenes de reparación Integral
	Janeth Camacho	Jefe de Oficina Asesora de planeación
Ministerio de Trabajo	Lina Arbeláez	Coordinadora Grupo Equidad
Unidad de Protección Nacional	Jaime Infante	Jefe de Oficina Asesora de Planeación
Contraloría General de la Nación	Andrés Bernal Morales	Contralor Delegado
	Sonia Gaviria Santacruz	Directora de Vigilancia Fiscal

### 4.3 Visitas de campo

Medellín (Antioquia)

Entrevistas con:

- Director Regional de la Unidad para las Víctimas
- Equipo de coordinación y asistencia para las víctimas (Gobernación de Antioquia)
- Secretaría de Gobierno de Antioquia
- Funcionarios públicos de la oficina regional de la Unidad para las Víctimas
- Funcionarios públicos del punto de atención a las Víctimas Municipal
- Funcionarios públicos de la oficina municipal de la Unidad para las Víctimas (Alcaldía Municipal)

San Carlos (Antioquia)

1. Entrevistas con:

- Alcalde Municipal
  - Funcionario contacto de reparación de la Unidad para las Víctimas
  - Entrevista colectiva con el Gabinete Municipal
  - Secretaría de Gobierno de Antioquia
  - Personero Municipal
2. Observación de una sesión del Comité Municipal de Justicia Transicional
3. Visita a proyectos de generación de ingresos
4. Infraestructura para población retornada (puente)
5. Visita a Puesto de salud

Pasto (Nariño)

Entrevistas con:

- Coordinador de atención a víctimas de la Secretaría de Gobierno Departamental
- Dos organizaciones no-gubernamentales de víctimas (in situ).

Barranquilla (Atlántico)

1. Entrevistas con:

- Gobernador del Atlántico
- Secretario de Género
- Secretario de Desarrollo
- Secretario de Gobierno

- Coordinador de atención a víctimas
  - Equipo de atención a víctimas
2. Participación en reunión entre el Alcalde y el Gobernador

### Repelón (Atlántico)

Entrevistas con:

- Personero Municipal
- Víctimas que estaban promoviendo la reparación colectiva.
- Miembros del Comité Municipal de Justicia Transicional.

### Sitio Nuevo (Magdalena)

Visita a una comunidad beneficiaria de un Plan Integral de Reparación Colectiva

### Valledupar (Cesar)

Entrevistas con:

- Directora Territorial UARIV de la Dirección Regional del Cesar y La Guajira
- Coordinadora del Centro Regional de Atención y Reparación de Valledupar
- Personero Municipal
- Director Regional del ICBF en el Cesar
- Gabinete de gobierno (Alcalde de Valledupar, Secretario de Gobierno, Secretario de Gestión Social, Asesores del Alcalde y Funcionaria de la Alcaldía asignada al Centro Regional)
- Dirección Territorial Cesar de la Unidad para las Víctimas. (Contratistas de la Alcaldía delegadas a la mesa municipal de víctimas, Representantes de la Mesa de Participación de Víctimas en el CDJT, Coordinador de la Mesa Departamental de Víctimas, Representante de la comunidad –psicóloga, Delegado de la Mesa Municipal de Víctimas de Valledupar, Representante étnica en la Mesa Departamental del Comité de Ética -Organización indígena kankuama en Valledupar)

## **4.4 Fuentes para la recolección de datos para el diagnóstico institucional**

El levantamiento de datos fue realizado por el equipo de consultores del Centro Carr y con equipo operativo de MSI- Centro Nacional de Consultoría.

#### 4.4.1 Instrumento cuantitativo

Se aplicó una encuesta en-línea a un grupo de funcionarios de la Unidad para las Víctimas convocado por la Dirección de esta entidad. La siguiente tabla muestra los departamentos o áreas a las que pertenecen los funcionarios:

Departamento o área de trabajo	Número
Asuntos Étnicos	2
Coordinación del SNARIV	1
Coordinación Nación – Territorio	1
Dirección de reparación	1
Direcciones Territoriales	24
Enlace integral	1
Gestión social y humanitaria	4
Medidas de Satisfacción	1
Registro y gestión de la información	1
Reparación colectiva	15
Reparación individual	69
Reparaciones - Grupo transversal.	1
Retornos y reubicaciones	11
Total	132

Casi dos terceras partes del grupo encuestado (62%) ha trabajado en la Unidad por más de dos años, así mismo, el 79% ha trabajado en el sector inclusión social por más de dos años. Casi todos los encuestados informaron pertenecer al nivel profesional o directivo.

Se utilizó un cuestionario de estructura estandarizada con preguntas cerradas y abiertas. El cuestionario fue desarrollado en español por el equipo de investigación con el apoyo de expertos de campo. Dicho cuestionario incluyó secciones relativas a:

- El perfil de los funcionarios y su rol en la reparación
- Sus opiniones sobre resultados de la Unidad hasta la fecha
- El funcionamiento integral del SNARIV
- Sus fuentes de información
- Planeación
- Servicio en el territorio
- Recursos y sus prioridades en uso
- Participación de las víctimas
- Seguimiento y evaluación
- Factores de éxito, limitantes y metas

Las distintas opciones de respuesta presentadas en la encuesta se construyeron con base en los conocimientos de la institucionalidad del equipo de investigación y la encuesta en-línea fue administrada por SmartSurvey.com.uk. Además, siempre estuvo disponible un campo abierto para que los entrevistados registraran respuestas

completas, que luego fueron codificadas para el análisis por parte del equipo de investigación.

#### 4.4.2 Recolección de datos cuantitativos y análisis

Para la aplicación de la encuesta, los funcionarios convocados de una misma dependencia fueron reunidos en un mismo salón para diligenciar la encuesta simultáneamente, pero en computadores individuales. El diligenciamiento del cuestionario toma entre quince y cuarenta minutos, dependiendo únicamente del tiempo que use el encuestado. La encuesta fue aplicada por un periodo de tres días. Los sistemas de verificación integrados redujeron el riesgo de saltar preguntas o introducir valores errados, por lo tanto los datos recolectados son de alta calidad.

Los datos fueron sincronizados diariamente. Una vez finalizada la recolección de datos, la base de datos fue importada a SPSS (versión 22) para su análisis. Los resultados fueron analizados en forma triangulada y fueron incluidos en este informe.

El tamaño de la muestra corresponde aproximadamente al 5% del universo de funcionarios de la Unidad. Dado un riesgo alto de sesgo de selección, no se puede asumir ninguna representatividad de los datos recolectados.

Adicionalmente, para efectos del análisis de eficiencia, se realizaron tres ejercicios de análisis presupuestal de las vigencias 2012 a 2014 que incluyen el estudio de la ejecución presupuestal de la Unidad para las Víctimas, el sector de la Inclusión Social y el SNARIV.

#### 4.4.3 Fuentes secundarias de datos

- Cuadro Consolidado de indicadores de la Unidad
- Tablero de Control de Indicadores de la entidad (SISMEG, CONPES, Internos)
- Cuadro de Cantidad de funcionarios y contratistas por dependencia
- Ejecución presupuestal a noviembre 2014
- Anexos de presupuesto metas e indicadores CONPES 3712 y 3726
- Anteproyecto Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (línea base, metas y presupuesto para la UV)
- Presupuestos y proyectos de inversión de la UV 2012-2014
- Presupuestos y proyectos de inversión de entidades del SNARIV 2012-2014

#### 4.4.4 Datos cualitativos

El equipo de evaluación analizó los datos cualitativos de esta encuesta junto con la información obtenida de las transcripciones de las entrevistas (enumeradas arriba), las visitas y observaciones en campo, los talleres con funcionarios, para entender las opiniones y perspectivas de los encuestados, así como, las tendencias y divergencias a lo largo de la geografía de los funcionarios.

Se utilizaron las respuestas a preguntas abiertas para entender los factores de éxito, limitantes, y retos citados por los encuestados. El equipo clasificó estas respuestas usando un árbol de codificación, para abordar los temas importantes de análisis identificados por la Unidad para las Víctimas y USAID- Para analizar estas respuestas y otras áreas temáticas emergentes que surgieron a partir de la codificación se utilizó MaxQDA (software de análisis de datos cualitativos versión 11).

El equipo examinó temas expresados comúnmente por los encuestados, y revisó las respuestas dadas por los diferentes tipos de funcionarios (por territorio versus Bogotá y por perfil o área de trabajo.) De esta manera, el equipo obtuvo una perspectiva integral y diferenciada de la función de reparación de la UV en sus primeros años de operación, desde las perspectivas de sus actores internos.

Un conjunto de conclusiones y recomendaciones adicionales a este informe de evaluación ha sido preparado por el equipo de EVAL-USAID, en torno a los procesos institucionales de Reparación Individual y Colectiva, Coordinación del SNARIV, Registro Único de Víctimas, así como Análisis Financiero y Presupuestal y están disponibles para su análisis con la Unidad.

#### **4.5 Fuentes para la recolección de datos sobre las percepciones de las víctimas y de la población**

El tercer componente de la investigación examina la implementación de las medidas de reparación por parte de la UV desde el punto de vista de sus beneficiarios y de las víctimas del conflicto armado, y de la población en general. Para alcanzar esta meta global, la investigación adoptó una metodología mixta que combina entrevistas individuales y grupales con actores claves y una encuesta a una muestra aleatoria de 3.136 adultos colombianos. La encuesta utilizó un diseño comparativo, enfocado en tres grupos poblacionales:

1. La población general
2. Personas registradas como víctimas del conflicto armado
3. Personas registradas como víctimas del conflicto armado que recibieron indemnización

##### **4.5.1 Instrumentos cuantitativos**

Las entrevistas durante la encuesta se llevaron a cabo utilizando un cuestionario de estructura estandarizada con preguntas cerradas y abiertas. El cuestionario fue desarrollado por el equipo de investigación en consulta con expertos en el campo. Fue desarrollado en inglés y en español a través de intérpretes, con traducción independiente y traducción inversa para garantizar consistencia.

Dicho cuestionario incluyó secciones en demografía; fuentes de información y noticias; participación en la vida cívica y comunitaria; posiciones hacia el conflicto armado, las

víctimas y la reparación; posiciones hacia el Estado y respeto por el Imperio de la Ley; experiencias de inseguridad y crímenes; experiencias de violencia relacionadas con el conflicto; salud y medios de vida; y secciones sobre el proceso de declaración y recepción de diferentes medidas de reparación, con un apartado dedicado totalmente a la indemnización.

De este modo, se suministraron distintas opciones de respuestas basadas en las entrevistas piloto a los entrevistadores para su codificación, pero nunca leídas a los participantes del estudio, con la excepción de las preguntas que utilizaban un formato de escala (ej. La escala de Likert), o donde el entrevistador tenía instrucciones expresas de leer las opciones. Siempre estuvo disponible un campo abierto para que los entrevistadores registraran respuestas completas, que luego fueron codificadas para el análisis por parte del equipo de investigación.

Una vez completado el cuestionario, éste se programaba en tabletas *Android* ejecutando *KoBoToolbox*, una aplicación de recolección de datos digitales personalizados.<sup>73</sup> Al utilizar las tabletas, los entrevistadores tuvieron la capacidad de introducir datos a medida en que se desarrollaban las entrevistas. Los sistemas de verificación integrados redujeron el riesgo de saltar preguntas o introducir valores errados, recolectando por lo tanto datos de alta calidad. Las tabletas también permitieron que las entrevistas se llevaran a cabo utilizando un cuestionario estructurado, estandarizado y único, con preguntas cerradas y abiertas para todos los tres grupos de encuestados.

#### 4.5.2 Recolección de datos cuantitativos y análisis

La recolección de datos se realizó en Colombia en los meses de febrero y marzo de 2015, durante un período de más de seis semanas. Los entrevistadores fueron organizados en cinco equipos regionales, que correspondían a las oficinas regionales del Centro Nacional de Consultoría (CNC), el aliado que recolectó los datos en coordinación con MSI y los autores. Los entrevistadores fueron seleccionados por el CNC, y capacitados por el equipo de investigación. Un total de 88 entrevistadores (de los cuales 76 eran empleados) participaron en una capacitación de cinco días, la cual abarcó los siguientes temas: técnicas de entrevista, muestreo, el contenido del cuestionario, el uso de tabletas para recolectar datos y la solución de problemas; asimismo, se incluyeron entrevistas de simulación y pruebas piloto con personas seleccionadas aleatoriamente en sitios no incluidos en la muestra. Para ensayar el formato y las preguntas piloto, así como las opciones de respuesta, el equipo realizó,

---

<sup>73</sup> Los autores, Pham y Vinck, han desarrollado KoBoToolbox, un conjunto de instrumentos para facilitar la recolección de datos electrónicos—[www.kobotoolbox.org](http://www.kobotoolbox.org).



antes de la capacitación, un piloto con una muestra de víctimas reparadas seleccionadas de manera aleatoria.

Las entrevistas se realizaron con el método uno-a-uno, de manera anónima y en ambientes confidenciales. En la medida de lo posible, los datos eran sincronizados diariamente a través de módems, permitiendo a los investigadores principales revisar los datos para completarlos y comprobar consistencia y datos atípicos. Cualquier asunto que surgiera, fue analizado por el equipo. Una vez finalizada la recolección de datos, la base de datos fue importada hacia el Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS) versión 22 para análisis de datos. Los resultados presentados en este documento están ajustados al diseño complejo de la muestra y ponderados con el objeto de corregir la estratificación desproporcionada conocida de la muestra, y la probabilidad desigual de selección a nivel de hogar.

Por último, cada entrevistador realizó entre dos y cuatro entrevistas por día, dependiendo del tipo de encuestado – población general, registrada o reparada. El cuestionario tomó, aproximadamente, entre una hora u hora y media para su aplicación, dependiendo de si el encuestado se había registrado o estaba recibiendo reparación. El margen de error es de +/- 4% para todos los grupos. Esto quiere decir que en 95 de cada 100 muestras extraídas utilizando la misma metodología, las proporciones estimadas basadas en la muestra total no superarían los 4 puntos porcentuales aparte de los valores verdaderos en estas poblaciones.

#### 4.5.3 Datos cualitativos

El equipo de evaluación analizó los datos cualitativos de este tercer componente, para entender las experiencias, opiniones y perspectivas de los encuestados, así como la tendencia y divergencia a lo largo de la geografía, tipo de hecho victimizante y enfoque diferencial, incluyendo género. El equipo utilizó las preguntas de la evaluación para establecer un árbol de codificación inicial, abordando temas identificados por la Unidad para las Víctimas y USAID como temas importantes de análisis. Utilizando MaxQDA (software de análisis de datos cualitativos versión 11) un equipo de codificadores codificó el primer diez por ciento (10%) de transcripciones de las entrevistas y grupos focales, utilizando este árbol de codificación inicial. Luego, el equipo revisó estos códigos de manera conjunta con el objeto de garantizar confiabilidad entre los codificadores, y también, para analizar otras áreas temáticas que surgieron a partir de la codificación inicial. El árbol de codificación fue actualizado, y se inició la codificación del resto de las transcripciones de entrevistas y grupos focales.

Las principales ramas del árbol de codificación corresponden a los temas analizados en las preguntas de evaluación, permitiendo al equipo analizar los segmentos de texto resultantes, de acuerdo con las áreas de interés de la Unidad para las Víctimas. El equipo examinó, además, otros temas expresados comúnmente por los encuestados, y revisó las respuestas de los diferentes tipos de encuestados (víctimas, líderes de organizaciones de víctimas, académicos y funcionarios del gobierno.) De esta manera, el equipo

obtuvo una perspectiva integral de la función de reparación de la UV en sus primeros años de operación, la cual se presenta en este informe junto con los hallazgos cuantitativos.

## 4.6 Bibliografía Seleccionada

### Leyes

#### Colombia

- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

#### Indonesia

- President of the Republic of Indonesia, LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 11 OF THE YEAR 2006 on the Governing of Aceh: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/968EN.pdf>.

#### Perú

- Ley 28, 223/2004.
- Ley 28, 592/2005
- Decreto Supremo 017-2005-JUS.
- Ley No. 28592 de 2005 que crea el plan integral de reparaciones.
- Ley No. 28592/2005 Artículos 5-7
- Decreto 051-2011-PCM, Reglamento de la Ley 28592.

#### Guatemala

- CMAN: Decreto Supremo N° 003-2004-JUS. PIR: Law 28,592/2005, Decreto 015-2006-JUS, modified by Decreto 003-2008 JUS.

#### Internacional

- The International Covenant on Civil and Political Rights (Art. 3)
- The Convention against Torture (Art. 14)
- The 2002 Rome Statute (Art. 75, Art. 79)
- American Convention on Human Rights (Art. 25, Art. 63)

#### Documentos de política (CONPES)

- CONPES 3712. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
- CONPES 3726. Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

## Decretos

- Decreto 1377 de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, y se modifica el artículo 159 del decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4633 de 2011. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decretos 4633, 4634 y 4635 para comunidades indígenas, la comunidad Rrom, y comunidades negras, afro-colombianas, raizales y palenqueras, respectivamente.
- Decreto 4800 de 2011. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decreto 4801 de 2011. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decreto 4802 de 2011. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decreto ley 4365 de 2011. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decreto ley 4634 de 2011. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decreto 1725 de 2012. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.
- Decreto 2569 de 2014. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.

## Regulaciones

- Resolución 1956 de 2012. Por la cual se dicta el procedimiento para la solicitud y el trámite prioritario para la entrega de la atención humanitaria de transición para las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en condición de extrema vulnerabilidad.
- Resolución 2347 de 2012. Por la cual se adopta de manera transitoria los procesos de entrega y reconocimiento de ayuda humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado dentro del conflicto armado.
- Resolución 2348 de 2012. Por la cual se establecen los requisitos y condiciones para brindar el apoyo subsidiario a los entes territoriales en la entrega de ayuda humanitaria y atención humanitarias establecidas, respectivamente, en los artículos 47 (párrafo 1) y 63 de la ley 1448 de 2011, y se establecen los mecanismos y criterios para brindar este apoyo de manera individual

- Resolución 2349 de 2012. Por la cual se dicta el manual operativo de entrega de ayuda humanitaria para las víctimas de los hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.
- Resolución 0223 de 2013. Mediante la cual se precisan elementos para la priorización de víctimas para la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la ley 1448 de 2011 y los artículos 8 y 155 del decreto 4800 de 2011, según lo establecido en el artículo 132 de la ley 1448 de 2011.
- Resolución 0388 de 2013. Por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado.
- Resolución 0770 de 2013. Por la cual se adopta el manual de identidad gráfica de la Unidad Administrativa Especial para la atención y reparación Integral a las víctimas
- Resolución 0880 de 2013. Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 1930 del 04 de octubre de 2012.
- Resolución 1006 de 2013. Mediante la cual se definen criterios de priorización de acuerdo con los principios de progresividad y gradualidad para implementar un modelo operativo con el fin de iniciar la entrega de indemnización por vía administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado.
- Resolución 00247 de 2014. Por la cual se adopta el reglamento interno del comité de defensa judicial y conciliación de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas
- Resolución 00271 de 2014. Por la cual se establece el apoyo subsidiario a las entidades territoriales en la entrega de ayuda o atención humanitaria inmediatas contempladas en los artículos 47 (parágrafo 1) y 63 de la ley 1448 de 2011
- Resolución 001711 de 2014. Por la cual se adopta de forma transitoria los procesos de entrega y reconocimiento de atención humanitaria a víctimas del desplazamiento forzado dentro del conflicto interno.
- Circular Externa 00011 de 2014. Cumplimiento en la entrega de asistencia funeraria a víctimas del conflicto armado interno a que están obligadas las entidades territoriales
- Circular 002 de 2014. Implementación del Programa de Alojamiento Temporal para los Hogares de víctimas de desplazamiento forzado en etapa de transición.
- Circular Conjunta No. 100-04 de 2014. Departamento Administrativo de la Función Pública, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Actualización del Modelo Estándar de Control Interno –MECI, en el marco de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, decretos ley, decreto reglamentario

## Informes de Desempeño

- Departamento Nacional de Planeación. Informe de seguimiento a los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Octubre 2014. Bogotá Colombia
- Departamento Nacional de Planeación. Informe Semestral de seguimiento a los Avances en el Cumplimiento de las metas establecidas en el documento CONPES 3726 de 2012. Junio 2014. Bogotá Colombia
- Sector Inclusión Social y Reconciliación. Informe al Congreso de la República 2013-2014. 2014. Bogotá Colombia
- Presidencia de la República. Informe de Gestión Anual del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV- Informe Ejecutivo al Congreso de la República 2011– 2012. Bogotá Colombia

- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014. Bogotá Colombia.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de rendición de cuentas Octubre 2014. Bogotá Colombia
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de rendición de cuentas Septiembre 2013. Bogotá Colombia
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de rendición de cuentas Octubre 2012. Bogotá Colombia
- Contraloría General de la República (2013). Informe de Auditoría (EE.FF) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas Vigencia fiscal 2012.
- Contraloría General de la República (2014). Informe de Auditoría (EE.FF) Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas. Vigencia fiscal 2013
- Contraloría General de la República Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo (2012). Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012 (informe al Congreso de la república). Agosto 2012. Bogotá Colombia
- Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo (2013). Segundo Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012-2013 (informe al Congreso de la república). Agosto 2013. Bogotá Colombia
- Presidencia de la República. Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. 2013. Bogotá Colombia
- Presidencia de la República. Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. 2014. Bogotá Colombia
- Contraloría General de la República (2014). Informe de Actuación Especial (ACES) Política Pública de Formación, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos, y Estabilización Socioeconómica de la Población Víctima del Conflicto Armado Julio 2014. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de Gestión Servicio al ciudadano, Septiembre 2014. Bogotá Colombia
- Presidencia de la República (2013). Informe anual del Presidente de la República sobre los avances en la ejecución y cumplimiento de la Ley 1448

## Otros Documentos

- Amnesty International, The Impact of Impunity on Women in Aceh (Noviembre 2000)
- Arriaza L. and N. Roht-Arriaza. Social Reconstruction as a Local Process, *International Journal of Transitional Justice* 2, no. 2 (July 1, 2008): 152–72, doi:10.1093/ijtj/ijn010.
- Auto del 26-01-2009. Corte Constitucional de Colombia. Auto 011 Habeas Data.pdf. Consultado el 10 de junio, 2015, al <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/118.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20011%20Habeas%20Data.pdf>
- Colombia Diversa: Personas LGBT víctimas del conflicto armado: subregistro e impunidad. Consultado el 10 de junio, 2015, al <http://www.colombia-diversa.org/2015/03/personas-lgbt-victimas-del-conflicto.html>
- CMAN. Informe Anual, 2103. <https://www.scribd.com/doc/233889646/Informe-Anual-2013-Cman>.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final [CVR Final Report] (Lima, 2003): <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/Tomo%20-%20ANEXOS/ANEXO%202.pdf>.

- Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala memoria del silencio. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999.
- Consejo de Reparaciones. "Registro de Víctimas: Marco Legal," [www.ruv.gob.pe/normas.html](http://www.ruv.gob.pe/normas.html)
- Crisis Management Initiative (2012). Reintegration BRA's Role in the past and its future visión.
- De Grieff, Pablo. Introductory chapter of *The Oxford Handbook of Reparations* (2006).
- Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial No 128" e "Informe Defensorial No 139." [www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php](http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php).
- DANE Comunicado de Prensa - Boletín\_EDGE\_2013\_14.pdf. Accesado el 10 de junio, 2015, al [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletín\\_EDGE\\_2013\\_14.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletín_EDGE_2013_14.pdf)
- DANE Population estimates, 2014. National Statistical Department (DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística) accessed on January 21st, 2015 at <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion>
- Duggan, C., C. P. y P. Bailey, and J. Guillerot, "Reparations for Sexual and Reproductive Violence: Prospects for Achieving Gender Justice in Guatemala and Perú," *International Journal of Transitional Justice* 2, no. 2 (July 1, 2008): 207, doi:10.1093/ijtj/ijn013.
- The Economist, "Santos v Uribe". April 7, 2012. <http://www.economist.com/node/21552204>
- Estrategia interinstitucional por las víctimas de violencia basada en género. OIM Colombia. Accesado 10 de junio, 2015 al <http://www.oim.org.co/noticias/96-fortalecimiento-institucional-para-la-atencion-a-victimas/2781-estrategia-interinstitucional-por-las-victimas-de-violencia-basada-en-genero.html>
- Evans, Christine. *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Foxen, Patricia. "Local Narratives of Distress and Resilience: Lessons in Psychosocial Well-Being among the K'iche' Maya in Postwar Guatemala," *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 15, no. 1 (April 1, 2010): 66–89, doi:10.1111/j.1935-4940.2010.01063.
- Guillerot, Julie and Lisa Magarrell, International Center for Transitional Justice. "Reparaciones en la transición peruana: Memorias de un proceso inacabado," 2006, 174–75'.
- Harvard Kennedy School Indonesia Program, *From Reforms to Institutional Transformation*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation (2011); Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, Helsinki, 2005: <http://www.unhcr.org/4aa76f629.pdf>
- Herrera, Jorge. Programa Nacional de Resarcimiento Ha Pagado Q622 Millones En Nueve Años, Radio Emisoras Unidas - En Línea Desde Guatemala, Emisoras Unidas, accesado el 13 de febrero, 2014 al <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/programa-nacional-resarcimiento-ha-pagado-q622-millones-nueve-anos>.
- Human Rights Watch World Report 2015. Accesado 19 de mayo, 2015 al <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/colombia?page=3>
- Human Rights Watch, *Indonesia: the War in Aceh* (2001)
- Impunity Watch. *Reconociendo el Pasado: Desafíos Para Combatir La Impunidad En Guatemala*; Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of States Parties Due in 2011, Submitted in Response to the List of Issues (CAT/C/GTM/Q/6) Transmitted to the State Party pursuant to the Optional Reporting Procedure (A/62/44, Paras. 23 and 24): Guatemala (United Nations, 2012). Netherlands: Impunity Watch, 2008.

- Internal Displacement in Colombia: Fifteen Distinguishing Features. En *Disaster Health* 2:1, 1–12 January/February/March 2014; © 2014 Landes Bioscience, y accesado el 19 de mayo, 2015 al:  
[http://www.researchgate.net/profile/James\\_Shultz2/publication/259754926\\_Internal\\_Displacement\\_in\\_Colombia\\_Fifteen\\_Distinguishing\\_Features/links/0deec52d97e39bce9500000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/James_Shultz2/publication/259754926_Internal_Displacement_in_Colombia_Fifteen_Distinguishing_Features/links/0deec52d97e39bce9500000.pdf)
- The International Center for Transitional Justice and APRODEH, ¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú 2007– 2011. <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Perú-Reparaciones-2011-Espa%C3%B1ol.pdf>.
- International Center for Transitional Justice. Colombia Chapter. 2015. Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia 2011/2014. Sin publicar.
- International Center for Transitional Justice, The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations, Febrero, 12th -14th 2009,  
<http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Marruecos-Reparations-Report-2009-English.pdf>.
- Morocco assesses reparations programme. Magharebia news website. February, 2012.
- Las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Accesado el 10 de junio, 2015, al <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/experiencias/5/1.pdf>
- Leonardo, Monica. Guatemala: Lights and Shadows on the Road to Truth, Justice and Reparation, in *Contribution of Truth, Justice and Reparation Policies to Latin American Democracies*, ed. Carlos M Beristain et al. Inter-American Institute of Human Rights, 2011).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "Plan Operativo Institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Actualizado - 2012" , aprobado por la Resolución Ministerial 0287-2012-JUS,  
<http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/normatividad/RM0287-2012-JUS.pdf>
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, Guatemala: nunca más: informe del Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica ([Tegucigalpa, Honduras]: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, 1998).
- Programa Nacional de Resarcimiento, Informe de La Evaluación Conjunta Del Programa Nacional de Resarcimiento Y de Los Programas de Apoyo Al PNR de GTZ Y PNUD (Guatemala: Programa Nacional de Resarcimiento, 2007).
- Programa Nacional de Resarcimiento, La Vida No Tiene Precio, 65; Procurador de Derechos Humanos, Informe Del Procurador de Derechos Humanos. Aspectos Sustantivos de La Política de Reparaciones Ejecutada Por El Programa Nacional de Resarcimiento (Guatemala: Procurador de Derechos Humanos, 2006).
- Protocolo de Integración de Víctimas Calificadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Consejo de Reparaciones, Registro Único de Víctimas.  
<http://www.ruv.gob.pe/archivos/ProtocoloCVR.doc>.
- Relatoria. Corte Constitucional de Colombia. Accesado el 10 de junio, 2015, al <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2013/A052-13.htm>
- Reparations in Peru: From Recommendations to Implementation. Informe Anual, June 2013. International Center for Transitional Justice.  
[http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ\\_Report\\_Peru\\_Reparations\\_2013.pdf](http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_Peru_Reparations_2013.pdf)
- Reparations in South Africa: the unfinished business of the TRC by Sufiya Bray. Khulumani Support Group NGO. July, 2014.
- Reparations still on the back foot. *The Mail & Guardian*. November, 2012.

- Rivas, Jairo. Reparaciones a las Víctimas del Conflict en el Perú: Un Balance. CVR +10 A diez años del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. <https://palabrasyviolencias.lamula.pe/2013/08/29/reparaciones-a-las-victimas-del-conflicto-en-el-peru-un-balance/jairorivas/>
- Rodríguez Pellecer, Martín. ““Quiero Que Alguien Me Demuestre Que Hubo Genocidio,”” Plaza Pública, 2011, <http://www.plazapublica.com.gt/content/quiero-que-alguien-me-demuestre-que-hubo-genocidio>.
- Sánchez, Nelson Camilo and Rodrigo Uprimny Yepes, 2011. “Transitional Justice without Transition? The Colombian Experience in the Implementation of Transition Measures” in Contribution of Truth, Justice, and Reparation Policies to Latin American Democracies (Inter-American Institute of Human Rights: 121-152).
- Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República de Guatemala, “Política de Resarcimiento Pretende Romper El Ciclo de Pobreza,” 2012, <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/940-pol%C3%ADtica-de-resarcimiento-pretende-romper-el-ciclo-de-pobreza>.
- VII Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas - CCJ\_VII\_Informe\_de\_Seguimiento\_Feb\_2012.pdf Accessed on 10 June 2015 at [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CCJ\\_VII\\_Informe\\_de\\_Seguimiento\\_Feb\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CCJ_VII_Informe_de_Seguimiento_Feb_2012.pdf?view=1)
- South African Coalition for Transitional Justice (internal document dated 6/2011)
- Theidon, Kimberly. Histories of Innocence: Postwar Stories in Peru in *Localizing transitional justice: interventions and priorities after mass violence*, Rosalind Shaw, Lars Waldorf and Pierre Hazan, eds. p. 92-110.
- Theidon, Kimberly. Intimate Enemies: Violence and Reconciliation in Perú. University of Pennsylvania Press, 2012.
- Theidon, Kimberly. “Justice in Transition The Micropolitics of Reconciliation in Postwar Perú.” *Journal of Conflict Resolution* 50, no. 3 (Junio 1, 2006): 433–57.
- Todos los Nombres: Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013. Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, Perú. [http://www.ruv.gob.pe/archivos/Todos\\_Los\\_Nombres\\_MINJUS.pdf](http://www.ruv.gob.pe/archivos/Todos_Los_Nombres_MINJUS.pdf)
- “Toma Pacífica en la Unidad de Víctimas.” *El Tiempo*, 21 mayo, 2015 al <http://www.eltiempo.com/politica/victimas-se-toman-la-sede-de-la-unidad-de-victimas/15792144>.
- Unidad para las Víctimas. Documentos sobre gestión estratégica, planeación estratégica, registro y evaluación, gestión interinstitucional, asistencia y reparación, participación y visibilidad de las víctimas, contratación pública, administración financiera, gestión de cooperación internacional, monitoreo y mejoramiento.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. “Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985-2012.” Accesado 10 de junio, 2015, al <http://www.cjiracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>
- United Nations. Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of States Parties Due in 2011, Submitted in Response to the List of Issues (CAT/C/GTM/Q/6) Transmitted to the State Party pursuant to the Optional Reporting Procedure (A/62/44, Paras. 23 y 24): Guatemala (Naciones Unidas, 2012).
- United Nations. Comité de Derechos Humanos, Concluding Observations of the Comité de Derechos Humanos, Guatemala (Naciones Unidas, 2012).



- USAID, 2005 in Rofi, Abddur, Shannon Doocy and Courtland Robinson (2006). Tsunami mortality and displacement in Aceh province, Indonesia. Overseas Development Institute published by Blackwell Publishing (UK).
- Viaene, Lieselotte. "Dealing with the Legacy of Gross Human Rights Violations in Guatemala: Grasping the Mismatch between Macro Level Policies and Micro Level Processes," *The International Journal of Human Rights* 15, no. 7 (Septiembre 30, 2010): 1160–81, doi:10.1080/13642987.2010.511995.
- Viaene, Lieselotte. "Life Is Priceless: Mayan Q'eqchi' Voices on the Guatemalan National Reparations Program," *International Journal of Transitional Justice*, Diciembre 9, 2009, ijp024, doi:10.1093/ijtj/ijp024.
- World Bank, *Community-Based Reintegration in Aceh: Assessing the impacts of the BRA-KDP*. Social Development Paper No. 13 (2009)
- World Bank, *Delivering Assistance to Conflict-Affected Communities: the BRA-KDP Program in Aceh, Indonesia* Social Development Paper No. 13 (2009); World Bank, *Community-Based Reintegration in Aceh: Assessing the impacts of the BRA-KDP*. Social Development Paper No. 13 (2009); <http://asiafoundation.org/in-asia/2013/06/12/lessons-from-aceh-early-focus-on-institutions-critical-to-cementing-peace/>

## ANEXO B. CIFRAS DE LA UV A 31 DE MAYO DE 2015

Cifras de registro de víctimas, hechos victimizantes, población no activa para atención, sujetos de reparación, sujetos de indemnización, indemnizaciones pagadas a 31 de mayo de 2015 y el costo estimado de indemnizar a las víctimas incluyendo desplazados.

Hecho victimizante	Total hechos victimizantes (1) (A)	Sujeto de atención (3*)	Víctimas directas homicidio/desaparición	Reporte fallecidos	No activos para atención indocumentad	No activos para atención no solicitud	Antes de 1985	Total (4) (B)	Sujetos de Reparación	Sujetos de indemnización	Indemnizados a la fecha		Víctimas directas Pendientes de indemnizar	Hogares	Costeo				
											Indemnizaciones Directas	Indemnizaciones Indirectas			SSMMLV	Valor Unitario	Valor Total Escenario 1		
Desplazamiento - 1448	6.160.842	184.908	17.067	88.212	671.682	210.000	32.071	1.203.940	4.956.902	4.956.902	86.008		4.870.894	1.349.278	17	10,9	(G)*(I)	14.771.896,8	
Desplazamiento 1290	91.674	711						711	90.963	90.963	34		90.929	25.188	27	17,4	(G)*(I)	437.970,5	
Homicidio	942.610	0	264.481	18.424 (6)	10.414	0	44.610	337.929	604.681	264.481	100.289 (5)	335.343 (9)	164.192	269.338	40	25,8	(F)*(I)	4.229.585,9	
Amenaza	240.424	12.769	1.595	1.898	9.543	0	23	25.828	214.596				0						
Desaparición forzada	147.319	0	45.696	2.562 (6)	2.558	0	0	50.816	96.503	45.696	18.450 (5)	59.713 (9)	27.246	36.790	40	25,8	(F)*(I)	701.857,0	
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	94.168	33.918	1.036	4.292	141	0	4	39.391	54.777				0						
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos (7)	84.249	0	3.242	2.188	1.806	0	2.316	9.552	74.697	74.697	115		74.582		30	19,3	(F)*(I)	1.440.924,2	
Secuestro	39.447	0	4.389	1.418	5.124	0	1.243	12.174	27.273	27.273	9.493		17.780		40	25,8	(F)*(I)	458.012,8	
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo (8)	13.000	0	250	719	2.695	0	2	3.666	9.334	9.334	3.099		6.235		40	25,8	(F)*(I)	160.614	
Tortura	9.535	0	592	682	168	0	1.553	2.995	6.540	6.540	220		6.320		30	19,3	(F)*(I)	122.102,4	
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	10.137	0	32	82	187	0	257	558	9.579	9.579	4.058		5.521		30	19,3	(F)*(I)	106.665,7	
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos	7.706	0	111	160	1.147	0	1.358	2.776	4.930	4.930	2.495		2.435		30	19,3	(F)*(I)	47.044,2	
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	8.174	0	54	160	4.043	0	52	4.309	3.865				0						
Lesiones personales y psicológicas que no producen incapacidad permanente (2)																			
Lesiones personales y psicológicas que producen incapacidad permanente (2)																			
<b>Total</b>									<b>6.154.640</b>	<b>5.490.395</b>	<b>500.578</b>		<b>5.266.134</b>	<b>1.374.466</b>					<b>22.476.673</b>

- (1) Las personas únicas son 7.438.023 y difiere de los hechos teniendo en cuenta que una persona puede ser víctima de más de un hecho victimizante.  
 (2) La víctimas pueden ser indemnizadas de acuerdo al daño generado por los siguientes hechos victimizantes: (a) Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo o (b) Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos, de acuerdo a la evaluación  
 (3) Víctimas de atentados terroristas que reciben únicamente Ayuda humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento únicamente y víctimas que tienen solamente el hecho victimizante ( Amenazas y Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles)  
 (4) Corresponde a 1.694.645 víctimas únicas no activas para la atención.  
 (5) Víctimas directas que ya se ha pagado la indemnización administrativa a sus familiares  
 (6) Son víctimas indirectas  
 (7) Se asume que las víctimas son indemnizadas por Lesiones personales y psicológicas que no producen incapacidad permanente, 30 SMMMLV  
 (8) Se asume que las víctimas son indemnizadas por Lesiones personales y psicológicas que producen incapacidad permanente, 40 SMMMLV  
 (9) Las víctimas directas e indirectas indemnizadas no se pueden sumar para homicidio y desaparición forzada.

Fuente: Oficina Asesora de Planeación, Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, agosto 2015