

# **REPARACIÓN COLECTIVA Y PAZ TERRITORIAL:**

**UNA PROPUESTA PARA AJUSTAR LA ACTUAL RUTA  
ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL ACUERDO  
ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC - EP**



**Papeles para la Incidencia No. 4**

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES  
Programa de Participación y Reparación Colectiva a las Víctimas  
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID

**Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES**  
Programa de Participación y Reparación Colectiva a las Víctimas en Colombia

Papeles para la Incidencia No. 4

Marco Romero Silva  
**Director CODHES**

Jorge Durán Pinzón  
**Director del Programa**

Documento elaborado por:

Marcos Oyaga Moncada  
**Investigador CODHES**  
**Reparación Colectiva**

Fernando Vargas Valencia  
**Coordinador de Incidencia Jurídica**

Con aportes de:

Luis Fernando Sánchez  
**Analista del Equipo Jurídico de Incidencia**

Comunicaciones

Francy Barbosa Maldonado  
**Oficial de Información Pública**  
**Programa de Participación y Reparación Colectiva**

**Diagramación**  
Reves Diseño Ltda. | [contacto@revesdiseno.com](mailto:contacto@revesdiseno.com)

Impreso en Colombia

[@Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES](#)

Marzo de 2017

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de CODHES y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

# CONTENIDO

<b>5</b>	INTRODUCCIÓN
<b>9</b>	1. AJUSTES ESTRUCTURALES A LA LEY 1448 DE 2011 Y A LA POLÍTICA PÚBLICA
<b>17</b>	2. AJUSTES URGENTES A LA RUTA ÉTNICA DE REPARACIÓN COLECTIVA
<b>21</b>	3. ADECUACIONES Y RETOS DE ARTICULACIÓN CON EL ACUERDO DE PAZ
<b>31</b>	REFERENCIAS



# INTRODUCCIÓN

La política de reparación colectiva tiene como objetivo resarcir los daños colectivos o los daños individuales con efectos colectivos sufridos por comunidades, grupos u organizaciones sociales y políticas producto de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) en el marco del conflicto armado. En el contexto colombiano, la reparación colectiva inició a partir de la puesta en marcha de algunos casos piloto en cabeza de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) en el contexto de implementación de la Ley 975 de 2005.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de sus decretos reglamentarios y de los Decretos Ley étnicos 4633 y 4635 asociados al artículo 205 de dicha norma (en adelante normativa transicional de 2011), se crea formalmente el programa de reparación colectiva, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).

En los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 se establece que los sujetos de reparación colectiva serán: 1) Grupos y organizaciones sociales y políticas; y 2) Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común. También en dicha normativa se señala que el daño colectivo se puede producir en razón de tres circunstancias:

- A. El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;
- B. La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;
- C. El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

En el mismo sentido, en el decreto 4800 se plantea que la reparación colectiva está dirigida a lo siguiente:

[A] reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

En dicho decreto también se establecen los criterios, objetivos y componentes del programa de reparación colectiva y se desarrollan las fases de la ruta para la construcción e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Para los sujetos étnicos, en cambio, los lineamientos que orientan los procesos particulares de reparación colectiva están definidos en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

Ahora bien, en el marco de la implementación de procesos e iniciativas de transición como ocurre con el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC (en adelante, Acuerdo de Paz), la reparación colectiva tiene una especial potencial, ya que permite construir vínculos y puentes entre las políticas encaminadas a la reparación de las víctimas y las iniciativas estatales y no estatales de construcción de paz en escenarios locales, regionales y nacionales.

Esto es así ya que a través de los procesos de reparación colectiva se busca la reconstrucción de los tejidos sociales, culturales y económicos, así como la de los proyectos colectivos organizativos y de cohesión, afectados por la violencia y el fortalecimiento de las comunidades, organizaciones, agremiaciones y grupos como sujetos políticos relevantes en la construcción de órdenes democráticos e iniciativas sostenibles de paz territorial.

De igual manera, un programa de reparación colectiva tiene el potencial de resarcir daños complejos –políticos, sociales, económicos, ambientales, culturales- como los ocasionados a la identidad cultural, a la autonomía, al tejido social, a las prácticas tradicionales, a estructuras de gobierno propio, al territorio y al ambiente, causados a un espectro amplio de comunidades y sujetos sociales y políticos tales como sindicatos, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, pueblos y comunidades afrodescendientes, organizaciones sociales, organizaciones políticas, comunidades campesinas, entre otros.

La reparación de estos daños es fundamental para avanzar hacia escenarios transicionales de reconciliación, democratización y construcción de paz por cuanto contribuyen a la reconstrucción democrática por la vía del reconocimiento y el resarcimiento de la dimensión colectiva y social de los efectos del conflicto armado y sus factores subyacentes.

Actualmente, el programa de reparación colectiva en Colombia instituido en el marco normativo destacado en líneas anteriores, ha tenido que enfrentarse a algunos retos y falencias en su proceso de implementación, relacionados con la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de mecanismos y garantías para que la UARIV pueda exigir a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) el cumplimiento de las medidas de reparación colectiva reconocidas a los sujetos que participan de la ruta, el bajo nivel de avance de los procesos étnicos, la falta de claridad y coordinación entre políticas sociales y políticas de reparación, el poco cumplimiento de las medidas establecidas en los PIRC, la extensión en el tiempo de los procesos, las dificultades presupuestales y la ausencia de mecanismos efectivos de verificación, seguimiento y evaluación. Tales falencias han puesto en cuestión la efectividad de la política y han debilitado su potencial reparador y transformador.

Ahora bien, en el marco del Acuerdo de Paz, el tema de reparación colectiva tiene un papel preponderante dentro de las medidas restaurativas contenidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplado en el punto 5, lo que implica que lo consignado allí deberá articularse y fortalecer los lineamientos actuales de la política. Igualmente, el punto 5.1.3.7 del Acuerdo establece la necesidad de adecuar y fortalecer de manera participativa, la política actual de atención y reparación de víctimas con los siguientes fines:

[A]decuar la Política a lo acordado en el sub-punto de reparaciones; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo Final; superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto; y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, presenta las siguientes fórmulas de ajuste a la política actual de reparación colectiva, en el contexto de implementación del Acuerdo de Paz en lo que refiere a los derechos de las víctimas, las cuales son un desarrollo y complemento a la propuesta 7 de las *13 propuestas* formuladas por CODHES *para la adecuación participativa de la normativa sobre víctimas al Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia* (Papeles de CODHES para la incidencia No. 3), en enero de 2017, y en cierta medida reflejan las inquietudes y propuestas recogidas a lo largo de dos años de trabajo de acompañamiento a sujetos de reparación colectiva, organizaciones de víctimas y observatorios, en el marco del Programa de Participación y Reparación Colectiva de Víctimas CODHES-USAID.

En efecto, CODHES ha iniciado un proceso de incidencia encaminado a contribuir a la implementación del Acuerdo en clave de los derechos de las víctimas, con especial énfasis en la verdad, la justicia y la reparación para las pertenecientes a los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y las víctimas en el exterior, lo que implica someter a discusión con los actores e instituciones clave en dicha implementación las siguientes propuestas de ajuste normativo y de política pública, buena parte de las cuales hacen referencia al escenario establecido en el sub-punto 5.1.3.7 anteriormente citado, de manera que son un esfuerzo por contribuir a la adecuación de la ruta administrativa o programa de reparación colectiva a los propósitos restaurativos del Acuerdo y a las nuevas oportunidades que ofrece un contexto de post-conflicto armado.





# I. AJUSTES ESTRUCTURALES A LA LEY 1448 DE 2011 Y A LA POLÍTICA PÚBLICA

- **Reestructuración del SNARIV**

En la actualidad el Sistema de Atención y Reparación a víctimas creado en la normativa transicional de 2011 no está funcionando como mecanismo interinstitucional que garantice la implementación adecuada de un modelo de intervención basado en el goce efectivo de derechos (GED), lo cual es extensivo a la política de reparación colectiva. La UARIV tiene pocas herramientas para ejercer su rol de coordinación, entre otras razones porque no puede dar lineamientos vinculantes a otras instituciones (especialmente a aquellas cuya agenda misional no es exclusiva para víctimas o que tienen un rango superior en la jerarquía de la rama ejecutiva) y por esta razón difícilmente garantiza que las demás entidades cumplan con sus funciones en materia de atención y reparación a víctimas.

En virtud de lo anterior, es necesario que cualquier ajuste normativo pase primero por un reajuste del sistema, para garantizar herramientas y mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre las instituciones ejecutivas en los que se contemple como mínimo que los requerimientos asociados a la reparación, particularmente los de reparación colectiva, deberán ser objeto de respuesta prioritaria por parte de aquellas instituciones cuyo objeto misional no sea específicamente para víctimas. Adicionalmente, es necesario revisar, entre otras cosas, el lugar de la UARIV dentro de la estructura administrativa del Estado, las funciones del Ministerio para el Posconflicto dentro del SNARIV y el papel de los organismos de control desde el enfoque del seguimiento y monitoreo de los PIRC en clave de GED. Lo anterior sin desmedro de las exigencias restaurativas de los colectivos victimizados en relación con la lucha contra la impunidad y la determinación de responsabilidades o modificaciones normativas en clave de garantías de no repetición, que son competencia de la rama judicial y del legislativo.

- **Revisión del rol de los operadores dentro del Programa Administrativo de Reparación Colectiva:**

---

Una inconformidad recurrente de los sujetos de reparación colectiva se presenta frente al papel de los operadores de recursos de la UARIV en la ruta administrativa. Lo anterior por cuanto la ejecución de recursos por parte de un tercero ajeno al territorio y sin conocimiento del contexto tiende a generar dificultades dentro de las etapas de la ruta e inconformidad porque existen casos en los que los propios sujetos de reparación podrían ejecutar directamente tales recursos, incluso como medida de fortalecimiento comunitario u organizativo desde la perspectiva de la participación y la autonomía, muchas veces afectadas por las circunstancias de violencia socio-política y armada.

En la actualidad, la ejecución directa de recursos por parte de los sujetos de reparación colectiva se dificulta, según la propia institucionalidad, debido a restricciones contenidas en la normativa ordinaria sobre contratación estatal (Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007). Sin embargo, un modelo de flexibilización de los requisitos para la contratación necesaria para la ejecución de las medidas de reparación colectiva, no sería suficiente para solucionar el problema, por cuanto es necesario modificar la estrategia de contratación de operadores privados que en muchos casos es un sistema de tercerización de las obligaciones del Estado con consecuencias nocivas para los derechos de las víctimas en lo que atañe a la determinación de la responsabilidad fiscal y disciplinaria de quienes ejecutan las actividades de los operadores.

Un modelo de fortalecimiento organizativo, tributario y administrativo de ciertos colectivos de víctimas podría contribuir a transformar el sistema en uno de contratación vis a vis con los propios sujetos de reparación colectiva, más si es factible encontrar actualmente casos de buenas prácticas respecto de caracterizaciones de daños y otros elementos de la ruta que se han llevado a cabo a través de estructuras organizativas de las propias víctimas. Lo anterior guarda plena coherencia con el sub-punto 6.1.4 del Acuerdo de Paz según el cual, el Gobierno nacional tiene la obligación de promover la participación de las comunidades en la ejecución de proyectos y planes en el marco de la implementación del Acuerdo (lo que incluye los de reparación colectiva), con el fin de posibilitar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias, con el debido acompañamiento técnico.

## • Coordinación Nación – territorio

---

Una de las principales dificultades de ejecución del actual programa de reparación colectiva ha sido el bajo nivel de cumplimiento de los entes territoriales, y particularmente, la falta de apropiación presupuestal por parte de los mismos dentro de sus Planes de Desarrollo y sus Planes de Acción Territorial para garantizar el desarrollo de las medidas de su competencia. Igualmente, el modelo de coordinación Nación – Territorio no se encuentra acompañado de un mecanismo de compensación para aquellos municipios que de conformidad con sus Ingresos Corrientes se encuentran en las categorías más críticas.

En efecto, desde antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 recomendó al Estado establecer un sistema integrado de *corresponsabilidad* entre la Nación y el Territorio, que con base en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y del reconocimiento de las asimetrías territoriales existentes especialmente en asuntos presupuestales, defina competencias y responsabilidades frente a la atención y reparación a las víctimas, ejecute procedimientos para la asignación de dichas competencias y responsabilidades, fortalezca el ente encargado de la coordinación vertical y horizontal, gestione espacios de coherencia, articulación y construcción colectiva de las temáticas sobre víctimas en el Plan Nacional y los Planes de Desarrollo Territoriales, y establezca un modelo de seguimiento a través de indicadores de desempeño y coordinación.

Esta propuesta fue parcialmente recogida por el artículo 172 de la Ley 1448 de 2001. Sin embargo, ha reducido su campo de acción a las posibilidades locales de instalación y reunión de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. En este caso, se hace necesario crear y fortalecer estrategias de acompañamiento técnico y financiero por parte de las instituciones nacionales a los entes territoriales, desde la perspectiva de la corresponsabilidad y no solamente de la coordinación, en el sentido que se debe garantizar *“la compensación nacional de las asimetrías propias del desarrollo en los territorios”* (Romero, 2010, p. 13), más cuando buena parte de la política de la atención a las víctimas fue desplazada de la Nación a los entes territoriales a partir de 2012.

## • Financiación suficiente del programa

---

Actualmente el programa de reparación colectiva presenta problemas complejos de financiación. En primer lugar, los instrumentos de financiación de la ley 1448 de 2011 hasta la fecha expedidos por el Gobierno nacional, carecen de rubros específicos destinados a los planes de reparación colectiva. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la financiación de los planes o de ciertas medidas reconocidas en ellos depende de su inclusión en los planes de desarrollo local y territorial, lo cual de alguna manera se encuentra supeditado a la voluntad política de los gobiernos locales.

En tercer lugar, los programas de reparación colectiva para pueblos y comunidades étnicamente diferenciados carecen de un plan de financiación exclusivamente destinado a la ejecución de las medidas reconocidas en el marco de dichos programas, a pesar de las obligaciones financieras que en la materia se encuentran establecidas en los decretos ley 4633 y 4635 de 2011.

La insuficiente financiación incide en el bajísimo nivel de implementación de las medidas contenidas en los planes de reparación colectiva, al punto que si bien el plazo máximo establecido dentro de la ruta de reparación para la etapa de implementación y seguimiento es de tres (3) años, a la fecha no existe ningún Plan que haya finalizado satisfactoriamente. Lo anterior, aunado a la poca capacidad de coordinación que tiene la UARIV dentro del SNARIV, a la imposibilidad de garantizar que las otras entidades del Estado, incluyendo a los entes territoriales, cumplan con sus compromisos, a la vinculación tardía de las entidades del SNARIV al proceso de reparación colectiva, a dificultades en materia de corresponsabilidad y coordinación nación – territorio y a la ausencia de voluntad política por parte de las y los responsables de materializar las medidas en los territorios.

En este contexto, un proceso de ajuste y fortalecimiento de la reparación colectiva acorde con las necesidades planteadas en el marco del Acuerdo de paz, deberá estar acompañado de un robustecimiento presupuestal que permita cumplir con los compromisos adquiridos con los sujetos de reparación colectiva y ampliar los alcances del programa a través de la priorización de medidas de reparación en el gasto público y la implementación de un criterio de prelación en la asignación de recursos para los PIRC con enfoque territorial.

- **Ampliación del universo de colectivos de víctimas susceptibles de ser reconocidos como sujetos de reparación colectiva**

De conformidad con los lineamientos del Acuerdo de paz, es necesario ampliar los criterios de la definición de víctima establecidos a partir del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tanto para incluir nuevas tipologías de víctimas, como para responder a nuevas definiciones sobre la temporalidad del conflicto y la victimización que se desprenden del mandato de intervención de mecanismos como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz.

Lo anterior exige la ampliación de los criterios para la admisión dentro del registro de sujetos de reparación colectiva. Dicha ampliación debe incluir nuevas tipologías de sujetos colectivos y de hechos victimizantes, y una redefinición de la fecha a partir de la cual se reconoce actualmente la condición de víctima, anterior a 1985, con la correlativa extensión de los plazos para la inclusión de casos y sujetos en el registro por demanda, acompañada de la intensificación y fortalecimiento de los mecanismos de información, especialmente en aquellos territorios donde la ausencia de la misma impidió a muchas comunidades decidir sobre su ingreso a la ruta y por ende sobre la realización de la respectiva declaración<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta necesidad se hace más imperiosa en casos étnicos. Así, por ejemplo, el Decreto Ley 4635 de 2011 solo reconoce como sujetos de reparación colectiva a los pueblos y comunidades afrodescendientes asociados a la figura de los Consejos Comunitarios, lo que en la práctica ha llevado a la exclusión de otras formas colectivas de organización y cohesión, tales como las comunidades afrodescendientes en contextos de ciudad y las organizaciones políticas y sociales de defensa de los derechos de los pueblos afrodescendientes, las cuales son colectividades plenamente legitimadas para elevar exigencias de reparación desde la perspectiva colectiva. Por dicha razón, es necesario ampliar el marco de protección de la política de reparación colectiva a tales formas organizativas.

De igual manera, es necesario ampliar el tiempo de vigencia del programa de reparación colectiva, más allá del 2021, teniendo en cuenta los tiempos de implementación de los Acuerdos de paz y el bajo nivel de avance de los procesos de reparación colectiva, y a condición del mejoramiento sustancial de la ruta.

En este orden de ideas, también sería pertinente abrir la posibilidad de inscripción de sujetos colectivos víctimas de violaciones de derechos humanos que actualmente no son incluidos en los registros, como sucede en los casos en que el presunto responsable de la victimización es un grupo paramilitar post-desmovilización o heredero del poder armado, territorial y económico de estructuras paramilitares aglutinadas en las otrora Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con la necesidad de eliminar el criterio de inclusión de colectivos en la ruta administrativa que condiciona su reconocimiento como sujetos de reparación colectiva a que hayan existido como colectividades antes de la fecha de ocurrencia de los hechos victimizantes (párrafo 2 del artículo 223 del Decreto 4800 de 2011). Esta causal en la práctica se ha convertido en un criterio de exclusión que desconoce que, en algunos casos, los hechos victimizantes cometidos contra sectores específicos de la población pueden tener un carácter de masividad y sistematicidad que genera daños individuales con efectos colectivos o daños individuales sistemáticos que pueden ser reparados a través de políticas de reparación colectiva, sin que haya necesidad de exigir la pre-existencia aludida.

En estos casos, la organización a posteriori de las víctimas de hechos particulares como la violencia sexual, la desaparición forzada y el exilio, puede ser un escenario adecuado para realizar acciones reparadoras que vayan más allá de lo individual, en especial si se reconoce la relación íntima entre la reparación colectiva y medidas de convivencia y reconciliación, planteada en el punto 5 del Acuerdo de Paz. Este es el caso, por ejemplo, de las mujeres pertenecientes a Afrodes, de organizaciones de familiares de desaparecidos forzosamente y de algunos sectores de víctimas en el exterior, en donde la organización posterior es un espacio adecuado para implementar medidas materiales e inmateriales de reparación colectiva.

Otro tanto sucede con aquellas organizaciones políticas o gremiales que fueron objeto de aniquilamiento y exterminio por conducto de violaciones a los derechos humanos de sus miembros, como es el caso de los sindicatos extintos en un contexto de violencia anti-sindical. En estos casos, se precisa del fortalecimiento de los procesos de reconstrucción de memoria y de fomentar acuerdos políticos que determinen la vocería de dichos casos a través de, por ejemplo, las centrales o federaciones a las que dichos sindicatos pertenecían, para garantizar la reparación colectiva tanto de los casos en particular, como del movimiento social en el que éstas colectividades actuaban.

- **Seguimiento efectivo a la implementación de los Planes de Reparación Colectiva**

---

De conformidad con el sub-punto 5.1.3.3.2. del Acuerdo de Paz, es necesaria la creación de mecanismos de seguimiento y veeduría a los planes de reparación colectiva con enfoque territorial en los que se garantice la participación activa de las víctimas y sus organizaciones. Si bien el artículo 232 del Decreto 4800 establece que la UARIV se encuentra en el deber de diseñar y aplicar un sistema de seguimiento y evaluación que permita la medición y valoración periódica de la implementación y ejecución de los PIRC, basado en la rendición de cuentas y discusión pública de resultados y en la posibilidad de los sujetos de reparación colectiva de participar en el monitoreo de sus propios PIRC, en la práctica, dicho sistema no está funcionando adecuadamente y no ha cumplido con la tarea de garantizar la implementación efectiva de los Planes.

En razón de lo anterior, para adecuar la política al sub-punto destacado del Acuerdo de Paz, resulta necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento y gestión del conocimiento por parte de la UARIV, pero, fundamentalmente, fortalecer el papel de seguimiento y sanción de los organismos de control frente al incumplimiento con la implementación de las medidas. Adicionalmente, es necesario fortalecer el papel de control, seguimiento y evaluación por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de manera que no sea una posibilidad que zanjen unilateralmente las instituciones, sino una decisión autónoma de los sujetos de reparación colectiva que, una vez tomada, sea de obligatorio cumplimiento para el Estado. Todo ello implica, además, garantizarles acompañamiento y sostenibilidad técnica e institucional en la conformación de veedurías ciudadanas.





## 2. AJUSTES URGENTES A LA RUTA ÉTNICA DE REPARACIÓN COLECTIVA

Entendemos por *ruta étnica de reparación colectiva* la establecida normativamente en los decretos ley 4633 y 4635 de 2011, en términos de programas estructuralmente diferenciales de reparación colectiva que garanticen la adecuación sustantiva, procedimental y operativa de la intervención institucional a las especificidades étnicas y culturales de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes víctimas del conflicto armado en la dimensión colectiva de los daños, lo que a su vez exige la articulación de la reparación colectiva con medidas de reparación histórica que permitan superar no solo los daños causados en el marco del conflicto armado, sino los daños causados por las estructuras históricas de racismo y discriminación étnica que, como lo ha planteado la Corte Constitucional, han contribuido a exacerbar el efecto de los impactos del conflicto en estos pueblos y comunidades.

A pesar de esta comprensión de las finalidades de la normativa citada, en la práctica la implementación del programa administrativo de reparación colectiva en casos étnicamente diferenciados, ha tenido una lógica radicalmente inversa pues ha supuesto la adaptación de las especificidades étnicas y culturales de los pueblos a la ruta general establecida en la ley 1448 de 2011 para potenciales sujetos de reparación colectiva no étnicos. Lo anterior se ha traducido en que a la fecha, el avance en los procesos de reparación individual y colectiva a víctimas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes sea precario.

En efecto, las organizaciones representativas de tales pueblos plantean que los principios, objetivos y lineamientos del Decreto no han sido tenidos en cuenta a la hora de llevar a cabo los procesos de reparación y que, en general, éstos se han realizado teniendo en cuenta los planteamientos de la Ley 1448, lo que implica la ausencia de aplicación del enfoque diferencial étnico.

A la fecha, solo ha sido protocolizado un PIRC para pueblos indígenas y otro para comunidades pertenecientes al pueblo afrodescendiente, cuya implementación se encuentra aún en una etapa inicial, lo cual refleja serias barreras de acceso al goce efectivo del derecho a la reparación. Esta situación es preocupante si se tiene en cuenta la temporalidad de implementación de la normativa de 2011 y las graves afectaciones colectivas que han sufrido los pueblos étnicos en el marco del conflicto.

Por estas razones, y a la luz del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, se hace necesario, de manera adicional a los ajustes generales compartidos en este documento que, en primer lugar, las entidades del SNARIV con competencias en la reparación colectiva a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes realicen adecuaciones institucionales y de personal para responder a las necesidades específicas de los procesos. En muchas ocasiones tales entidades no cuentan siquiera con un enlace étnico, lo que dificulta la comprensión de la realidad particular de los pueblos e imposibilita que las acciones y medidas desarrolladas tengan los enfoques y alcances adecuados. Actualmente, en muchas direcciones territoriales ni siquiera la UARIV cuenta con personas especializadas en temas étnicos o pertenecientes a los pueblos, que puedan orientar apropiadamente los procesos locales de reparación colectiva.

En segundo lugar, se requiere de una mayor articulación, dentro de la UARIV, de la Subdirección de Reparación Colectiva y la Dirección de Asuntos Étnicos para garantizar que el enfoque diferencial étnico se desarrolle adecuadamente en los procesos de reparación colectiva. En tercer lugar, es necesario adecuar las intervenciones institucionales en el marco de la reparación colectiva al idioma y particularidades culturales de los pueblos y comunidades concernidas. En el caso de los pueblos indígenas, la ausencia de traductores que garanticen pleno entendimiento de la política, la ruta y los procesos desarrollados, para que los mismos respondan a las particularidades culturales de cada pueblo, ha impedido la cabal comprensión del proceso por parte de los sujetos de reparación colectiva y ha propiciado confusiones sobre el contenido y alcance de los planes.

En cuarto lugar, se hace necesario que la UARIV garantice la participación, en todas las etapas de la ruta de reparación colectiva, de las organizaciones regionales y nacionales a las que se encuentran adscritos los pueblos y comunidades que son sujetos de reparación colectiva étnica. Dicha participación permitiría solucionar muchos de los problemas relacionados con la falta de aplicación de los principios étnicos y garantizaría una participación más cualificada de los pueblos.

En quinto lugar, entre las reformas necesarias a los programas administrativos de reparación colectiva desde la perspectiva étnica, se deben incluir mayores garantías de participación, socialización y retroalimentación de la información, más allá de los comités de impulso o apoyo en los procesos de reparación colectiva. Lo anterior por cuanto las metodologías concertadas con los pueblos deben garantizar que la información referente a los daños colectivos identificados y a las medidas adecuadas para repararlos sea socializada, retroalimentada y aprobada por el pueblo, a través de sus espacios autónomos de participación y decisión.

Lo anterior tiene que ver con la necesidad de establecer garantías procesales *pro pueblos étnicos* para la *pre consulta* y la *consulta previa*, en el entendido que estos dos procedimientos son el punto fundamental de los procesos étnicos de reparación colectiva. Para ello, es indispensable que las instituciones concernidas (UARIV, Unidad de Gestión de Restitución de Tierras - URT, Ministerio del Interior, Ministerio Público) apliquen de manera uniforme y articulada los criterios establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en lo más favorable al restablecimiento del equilibrio y armonía de los pueblos, para que la *pre consulta* y la *consulta previa* se desarrollen desde la perspectiva del consentimiento previo, libre e informado.

En sexto lugar, se hace necesario que los planes de reparación colectiva se articulen con las órdenes y reconocimientos establecidos en los Autos 004 y 005 de 2009, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional. Lo anterior significa, además que el Estado debe garantizar lo siguiente: (a) que los Planes de reparación colectiva se articulen con los Planes de vida y los Planes de Salvaguarda de cada pueblo indígena y contribuyan a fortalecerlos desde el enfoque reparador y las garantías de no repetición; (b) que la caracterización de daños en el marco de los planes de reparación colectiva contribuya a reconocer aquellos perjuicios ambientales, territoriales y culturales de carácter colectivo que fueron producto de los factores que la Corte Constitucional denominó *subyacentes y vinculados al conflicto armado*, más cuando el propio Acuerdo de Paz reconoce explícitamente el deber de reparar daños asociados a estos factores, como es el caso de los de carácter ambiental<sup>2</sup>.

---

2 En este caso, entendemos por factores subyacentes aquellas “expresiones de carácter social, económico, cultural y político que se encuentran estrechamente vinculadas al conflicto armado en términos de causalidad o funcionalidad... (lo que) da lugar a varias implicaciones clave: a) que el conflicto armado de carácter histórico y amplio en Colombia, como orden sistemático y masivo de violaciones a derechos humanos y su vigencia en los territorios, se convierte en un problema estructural que puede facilitar la satisfacción de intereses socioeconómicos no legítimos, en contra de los derechos fundamentales de las comunidades; b) que el conflicto armado puede ser causado por factores diferentes a los intereses estratégicos puramente militares, precisamente porque los intereses de los actores armados van más allá de ello e involucran control social y económico de los territorios; y c) que los agentes económicos que tienen relaciones de causalidad o funcionalidad con el conflicto, son co-generadores de riesgo de vulneración de dichos derechos y co-responsables en su resarcimiento” (Vargas Valencia, 2013, p. 61).



### 3. ADECUACIONES Y RETOS DE ARTICULACIÓN CON EL ACUERDO DE PAZ

El Acuerdo de Paz establece en el Punto 5 el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva a cargo del Gobierno nacional y en el marco del fin del conflicto, en al menos tres dimensiones: (1) la coordinación de los programas y planes de reparación colectiva con actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y acciones concretas de contribución a la reparación por parte de quienes cometieron daños con

ocasión del conflicto, en el marco del SIVJNRN; (2) fortalecimiento del enfoque territorial de los planes institucionales de reparación colectiva a través de su articulación con el enfoque reparador de los programas de la reforma rural integral contemplados en el Punto 1 del Acuerdo; y (3) la creación de un Plan Especial de Reparaciones para fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva.

## • Reparación colectiva, reconocimiento de responsabilidad y acciones de reparación en el SIVJRNR

---

Desde el punto de vista de la primera dimensión, el Acuerdo de paz introduce nuevos mecanismos de justicia transicional que tienen incidencia sobre la política de atención y reparación desarrollada actualmente por el Gobierno. En particular, el SIVJRNR se encuentra compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado, la Jurisdicción Especial para la Paz y una serie de medidas de reparación para la construcción de paz dentro de las cuales el tema de reparación colectiva juega un papel preponderante.

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental que la política de reparación colectiva se articule con los mecanismos del Sistema y que las medidas de reparación colectiva consignadas en el Acuerdo de paz se basen en el fortalecimiento previo del programa actual. En ese sentido, existen al menos cuatro (4) puntos centrales:

(1) *Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación por parte de quienes cometieron daños en el marco del conflicto:* El Acuerdo de Paz ha establecido la realización de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva por parte del Gobierno, las FARC-EP y diferentes sectores sociales, con el objetivo de propiciar una petición de perdón colectivo respecto de los daños ocasionados. Estos actos pueden ser nacionales o territoriales e incluir la asunción de compromisos de resarcimiento a través de acciones concretas de reparación de manera que, al enfocarse en la responsabilidad colectiva, deberán acoplarse con los planes de reparación colectiva.

Igualmente, en el marco del SIVJRNR, la obligación de reparar por parte de quienes hayan ocasionado daños en el marco del conflicto, incluye la dimensión colectiva de dichos daños y por ende, de sus medidas de reparación. De allí que el Acuerdo de Paz haya contemplado que las acciones concretas de reparación, a las que se encuentran condicionados los tratamientos penales especiales aplicables en el SIVJRNR, deberán coordinarse con los programas de reparación colectiva como resultado de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad.

En dicho contexto, se destaca que en el Acuerdo, por un lado, el Gobierno nacional se compromete a asegurar acciones colectivas de reparación por parte de instituciones del Estado responsables de daños, y por otro, las FARC-EP se comprometen a participar en obras de reconstrucción de infraestructura afectada por el conflicto y en programas de reparación de daños ambientales.

(2) *Articulación y participación de los sujetos de reparación colectiva en la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz:* A partir del reconocimiento de los derechos a la verdad y a la justicia, cuando se considere pertinente, la UARIV deberá brindar las garantías para que los sujetos de reparación colectiva participen de manera efectiva en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y en la Jurisdicción Especial para la Paz. Dicha participación deberá ser voluntaria y contar con garantías de seguridad, dignidad y no victimización.

Los resultados en materia de verdad y justicia que arrojen estos mecanismos son fundamentales para la reparación colectiva para las comunidades, por cuanto la normativa vigente y el propio Acuerdo de Paz reconocen la dimensión inmaterial de los daños como elemento estructural de la identificación de medidas de reparación colectiva desde la perspectiva de la satisfacción moral.

- (3) *Fortalecimiento del componente psicosocial dentro de la ruta de reparación colectiva:* El sub-punto 5.1.3.4.2 del Acuerdo de Paz establece el compromiso del Gobierno nacional de aumentar la cobertura y elevar la calidad de las estrategias de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social en el marco de los planes de reparación colectiva y las iniciativas locales de reconciliación con el propósito de generar proyectos de vida futuros en común, fortalecer la confianza entre los ciudadanos y en las instituciones, y restablecer las relaciones de confianza entre las autoridades públicas y las comunidades.

Lo anterior implica un fortalecimiento de la estrategia de rehabilitación psicosocial implementada actualmente por la UARIV dentro de los Planes de reparación colectiva, denominada “*Entrelazando*”. Este fortalecimiento deberá verse acompañado de una mayor articulación entre la UARIV y el Ministerio de Salud que garantice que los procesos psicosociales llevados a cabo en el marco de la reparación colectiva sean participativos y sostenibles, y se ajusten a las necesidades de cada sujeto. Adicionalmente, es preciso garantizar que las medidas de convivencia en los territorios no sean revictimizantes ni forzosas, no reproduzcan las lógicas de dominación fáctica y estructural entre sectores poblacionales (o por razones

de discriminación de género o racial) y entre la comunidad y las y los desmovilizados, y reviertan las dinámicas locales de poder que favorecieron la victimización.

- (4) *Garantías de no repetición:* El fortalecimiento del programa de reparación colectiva y su articulación con el SIVJRNRR deberá propender por el establecimiento de medidas encaminadas a garantizar, por un lado, la no repetición de las violaciones de derechos humanos y de los daños colectivos y por el otro, la protección respecto de cualquier riesgo de re-victimización, todo ello dentro de los planes de reparación y los programas de reparación colectiva con enfoque territorial. Si bien en el Decreto 4800 de 2011 y en los decretos ley étnicos se plantea que la reparación colectiva tendrá un componente de garantías de no repetición, en la práctica las medidas contenidas en los planes no han tenido tal alcance, quizá por ausencia de condiciones de seguridad en los territorios donde la disputa entre el Estado y las FARC-EP estuvo vigente.

Sin embargo, resulta indispensable que la articulación entre reparación colectiva y garantías de no repetición atienda a las necesidades de desmantelamiento de las estructuras paramilitares (incluyendo aquellos reductos o estructuras armadas post-desmovilización de las AUC), de respeto y apoyo a las medidas y estrategias autónomas de auto-protección no armada que han desarrollado las comunidades y colectivos en riesgo, de redefinición de las medidas de protección actualmente administradas por el Estado o sus operadores mediante el fortalecimiento de su dimensión colectiva y territorial, y de trato digno a las víctimas por parte de los funcionarios y agentes del Estado.

- **Fortalecimiento del enfoque territorial de los planes institucionales de reparación colectiva y enfoque reparador de los programas de la reforma rural integral**

Desde la segunda dimensión, dentro de los programas de la reforma rural integral de que trata el Punto 1 del Acuerdo de Paz, se destacan los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET) cuya puesta en marcha tendrá como uno de los criterios de definición territorial, el nivel de victimización de las zonas, lo cual obliga también a enfocar dichos planes al resarcimiento comunitario de las víctimas a través de la incorporación de planes de reparación colectiva a los PDET.

De lo anterior se desprende la articulación entre los planes de reparación colectiva y los programas de reforma rural en su dimensión territorial en un marco de reconocimiento de los daños causados por el conflicto a las comunidades. En este caso, dicha articulación tiene como mecanismo principal, el enfoque reparador de los programas de reforma rural, el cual se encuentra asociado con el enfoque transformador de los planes de reparación colectiva, en tanto el Acuerdo de paz entiende como parte estructural del resarcimiento comunitario, la reconstrucción de los proyectos de vida mediante la transformación de las condiciones materiales de los miembros de las comunidades victimizadas. Es desde dicha perspectiva que resulta necesario enfocar el fortalecimiento de la reparación colectiva que establece el Punto 5 del Acuerdo de Paz para lo cual se destacan a continuación tres aspectos.

(1) *Articulación con los PDET:* El Acuerdo de Paz establece que el objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.” Estos programas se implementarán en zonas priorizadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- El grado de afectación derivado del conflicto;
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

En las zonas en las que se hayan producido daños colectivos producto de las graves violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto, estos planes deberán tener un enfoque reparador, por lo cual contendrán planes específicos de reparación colectiva con el fin de resarcir los daños sufridos por las comunidades que habiten las zonas priorizadas. Lo anterior tiene al menos dos implicaciones: por un lado, exige determinar las estrategias para articular nuevos planes de reparación con PDET y los planes que actualmente gestiona la UARIV. Por otro, obliga a determinar normativamente los elementos para determinar el enfoque reparador de los PDET.



Desde el primer punto de vista, los planes de reparación colectiva que específicamente se incorporen o hagan parte de los PDET a implementarse en zonas afectadas por daños colectivos vinculados a violaciones a derechos humanos en el marco del conflicto al que busca poner fin el Acuerdo de Paz, deberán ser adicionales a los que se encuentran en curso en desarrollo de la normativa de 2011 y en cabeza de la UARIV. Por su parte, en las zonas donde actualmente existan planes en proceso a la luz de la normativa de 2011, éstos deberán articularse con los PDET que se implementen, para lo cual deberán ser fortalecidos y redimensionados con el objetivo de garantizar que tengan un mayor alcance en compatibilidad con el de los PDET.

La coherencia entre los planes de reparación colectiva actuales y futuros y los PDET, debe reflejar la coherencia entre la implementación del punto 1 y el punto 5 del Acuerdo de Paz, de manera que debe garantizarse a través del fortalecimiento de, entre otros: (a) el enfoque territorial de los planes de reparación colectiva; (b) su articulación con procesos colectivos de retorno *acompañado y asistido*; (c) una mayor coherencia entre las acciones institucionales de implementación de medidas de reparación colectiva y aquellas enfocadas a la restitución de tierras y de derechos territoriales; (d) profundización de la dimensión transformadora de las medidas de reparación colectiva desde la perspectiva del mejoramiento de las condiciones materiales de los miembros de los sujetos de reparación colectiva para hacer sostenible el retorno y garantizar la no repetición; (e) articulación y coherencia entre las obligaciones estatales sobre

derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y las medidas de reparación colectiva, garantizando la no confusión entre ellas<sup>3</sup>.

Desde la segunda perspectiva, el sub-punto 5.1.3.3.1. señala que el nivel de victimización y afectación como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los PDET tiene una *intención reparadora*, y en esa medida, en su implementación se buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades. Por esta razón, se hace necesario definir normativamente los criterios básicos para determinar el enfoque reparador de los PDET.

- (2) *Criterios para determinar el enfoque reparador de los PDET a la luz de la reparación colectiva*: De conformidad con el propio Acuerdo, los PDET deben asegurar, entre otros, el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas propias de producción de los pueblos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

---

<sup>3</sup> El sub-punto 5.1.3.5. del Acuerdo de Paz establece que los planes de retorno y reubicaciones se priorizarán en las zonas en las que se implementen los PDET y en los demás territorios en los que se desarrollen planes de reparación colectiva, y se coordinarán con los procesos de restitución de tierras.

En este contexto, los PDET se encuentran enfocados a la provisión de bienes públicos (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.), a la priorización de la formalización de pequeña y mediana propiedad, la participación activa de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, y a la transformación regional para lo cual en cada zona priorizada se elaborará de manera participativa un plan de acción.

Con base en estas premisas, es razonable recomendar que se establezca como primer criterio para definir el enfoque reparador de los PDET, que dicho enfoque sólo se aplicará en relación con sujetos de reparación colectiva de carácter rural o étnico. Por otro lado, un segundo criterio básico que debe establecerse tanto en la normativa que desarrolle el Punto 1 del Acuerdo de Paz como en aquella dirigida a la adecuación de la política de atención y reparación a víctimas a dicho acuerdo, consiste en que el enfoque en mención sólo es posible a través de la incorporación de planes de reparación colectiva en los PDET.

Lo anterior quiere decir que no es acertado atribuir al contenido básico de los PDET un enfoque reparador *per sé*, por cuanto ello dependerá de la relación de dicho contenido con el daño ocasionado a las comunidades rurales, las violaciones a sus derechos humanos y las medidas efectivas, proporcionales y adecuadas de resarcimiento que solo sería posible determinar en un plan específico de reparaciones.

De esta manera, se hace necesario contrastar los diagnósticos de perjuicios colectivos que surjan de los respectivos planes de reparación colectiva, con ciertos contenidos específicos de los PDET a los que éstos se articulen, para determinar cuáles de ellos impactan el daño ocasionado y contribuyen adecuadamente a su resarcimiento. Sólo de esta manera se garantizaría un enfoque reparador desde el

sentido dado por las partes en el Acuerdo de Paz, y se evitaría la confusión de medidas de desarrollo (que son la base de los PDET) con medidas de reparación, la cual se encuentra proscrita por la jurisprudencia constitucional actualmente vigente.

Así, por ejemplo, en el caso de una asociación campesina violentada en el marco del conflicto armado, parte del contenido programático del respectivo PDET adquirirá un enfoque reparador cuando la articulación con el respectivo plan de reparación colectiva contribuya a la transformación de las condiciones materiales de vida colectiva por la vía del reconocimiento y fortalecimiento de la cohesión organizativa de la asociación, incluyendo su reconstrucción cuando el impacto de las violaciones estuvo dirigido a su aniquilamiento o a contener sus demandas sociales.

- (3) *Planes de reparación colectiva con enfoque territorial:* El sub-punto 5.1.3.3.2 del Acuerdo de Paz establece que se fortalecerán los procesos de reparación colectiva territorial. La estrategia de fortalecimiento de la política o programa actual de reparación colectiva desde el enfoque territorial, debe apuntar a mejorar aquellos contenidos de los planes de reparación colectiva que garanticen: (a) el reconocimiento y aplicación de medidas materiales y simbólicas dirigidas a resarcir el daño; (b) la sutura del tejido social; (c) la promoción de la convivencia al interior de las comunidades; (d) la construcción y fortalecimiento de la confianza entre las autoridades públicas y las comunidades; (e) la articulación de la reparación colectiva con esfuerzos de verdad y justicia; (f) la elaboración participativa de planes de acción que contengan diagnósticos de daños colectivos, identificación de medidas materiales/simbólicas y cronogramas de implementación de dichas medidas; (g) la

creación de espacios de participación activa de las víctimas y sus organizaciones en conjunto con las autoridades territoriales, así como de mecanismos de veeduría y seguimiento; (h) la ejecución directa de las medidas de reparación colectiva por parte de quienes cometieron los daños<sup>4</sup>.

En este marco, al determinar el Acuerdo de Paz que los PDET incorporarán planes de reparación colectiva y que en los territorios en que no se implementen PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva, como ya se ha destacado, está dibujando el contexto en el que debe insertarse el fortalecimiento del enfoque territorial de los planes de reparación colectiva. De esta manera, la reparación colectiva territorial debería ser una modalidad particular del programa de reparación colectiva que se centre en la identificación de los daños colectivos en zonas con altos niveles de victimización, con un especial énfasis en aquellos daños que tuvieron impactos sobre el territorio, las dinámicas de configuración del mismo, las formas de tenencia y uso de la tierra, o que tuvieron relación con la implementación de modelos particulares de desarrollo.

Las modalidades de planes de reparación colectiva con enfoque territorial propuestas tendrían como objetivo principal garantizar que las comunidades y colectivos que habitan zonas altamente impactadas por el conflicto puedan participar activamente en la construcción de modelos locales y regionales de desarrollo rural y construcción de paz territorial que partan de su visión y sus necesidades, estableciendo puentes entre la política de reparación y las políticas

de desarrollo. Estos planes podrían además articular a sujetos de reparación colectiva que se encuentren en alguna etapa de la ruta de reparación colectiva con comunidades y sectores poblacionales que no se encuentren actualmente en dicha ruta.

Finalmente, es preciso insistir en que la aplicación del enfoque territorial de los planes de reparación colectiva y el enfoque reparador de los PDET a los que éstos deberán articularse, debe evitar la confusión de medidas sociales y medidas de reparación, y garantizar que los planes de reparación colectiva respondan adecuadamente a los daños colectivos causados en el marco del conflicto.

Si bien el acceso prioritario a políticas sociales del Estado puede tener eventual y condicionadamente un efecto reparador y un factor común entre PDET y planes de reparación colectiva es la transformación de las condiciones de vida de las víctimas como contribución a la no repetición de las violaciones, los criterios de GED hacen necesario que las medidas de los planes de reparación colectiva se enfatizen en resarcir adecuada y proporcionalmente los daños causados en un contexto de articulación de medidas y de acciones estatales mediante la asunción de compromisos presupuestales y estratégicos en una pluralidad de instituciones.

Por esta razón, es importante realizar acciones reales de articulación que garanticen, por un lado, que los sujetos de reparación colectiva gocen efectivamente de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), y por el otro, que vean reparados los daños materiales e inmateriales que sufrieron en el marco del conflicto. Una alternativa viable sería, una vez que un sujeto colectivo sea registrado en el sistema de la UARIV,

---

4 Como se sostuvo en el documento de las 13 Propuestas de CODHES, este fortalecimiento debe estar precedido de ajustes a la etapa de alistamiento, de la inclusión de garantías para la construcción participativa de la metodología del diagnóstico de los daños, para la definición participativa de las medidas de reparación colectiva y para la efectiva implementación de los planes.

realizar una intervención interinstitucional temprana, que puede ser durante la etapa de alistamiento, para construir un plan de acceso a DESCAs que sea complementario con el Plan de Reparación Colectiva y, en los casos en los que sea pertinente, articulado también con planes de reubicación y retorno y con procesos de restitución de tierras<sup>5</sup>. Esta evaluación tendría que asumir distintas escalas. Por ejemplo, en el caso del sector sindical tendría que llevarse a cabo diferencialmente a nivel de centrales, federaciones y sindicatos en específico cuyos afiliados podrían presentar distintas condiciones de acceso a DESCAs.

Algo distinto ocurre cuando el Acuerdo de Paz establece el compromiso de los miembros de las FARC – EP de participar en obras de reconstrucción de infraestructura afectada por el conflicto y en programas de reparación del daño ambiental. En estos casos, resultan aplicables algunos criterios planteados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Garay Salamanca, 2011, pp. 131-134) y reiterados recientemente por CODHES (Garay Salamanca, Vargas Valencia y Salgado Araméndez, 2016, pp. 110-117), tales como:

- A. Es necesario que los responsables de ejecutar las medidas de reparación colectiva determinen concertadamente con los sujetos de reparación colectiva los distintos niveles de relación entre el daño, sus motivaciones y el restablecimiento de derechos sociales y ambientales.
- B. Solamente ciertas medidas de desarrollo tendrían una función reparadora si se otorgan como una forma de honrar la memoria de ciertas víctimas y colectivos, y de contribuir a la obtención de los fines legítimos y colectivos por los cuales fueron inmolados, particularmente en aquellos casos en que las violaciones estuvieron relacionadas con las demandas de desarrollo de dichos colectivos y víctimas.
- C. La reconstrucción de infraestructura *destruida por circunstancias asociadas al conflicto armado*, no debe entenderse como una medida de desarrollo, sino de reparación, de manera que si la destrucción se dio en el marco de violaciones graves o sistemáticas de violaciones a derechos humanos, será obligatorio acompañar la correspondiente reconstrucción con medidas o contenidos de re-dignificación simbólica.

---

5 En los pilotos realizados por la extinta CNRR existía una etapa preliminar de la ruta denominada “garantía de mínimos básicos” que partía de la premisa según la cual, una comunidad debería tener garantizado el acceso a medios básicos de subsistencia antes de iniciar un proceso de reparación colectiva. Este principio, que no fue tenido en cuenta en la aprobación de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, debería ser retomado y profundizado desde una perspectiva de GED.

## • Plan Especial de Reparaciones para fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva

Finalmente, la creación de un Plan Especial de Reparaciones para fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva se expresa en el Acuerdo como una contribución a la convivencia pacífica, la no repetición y la reconciliación pues tiene dentro de sus objetivos reconocer las especiales características de la victimización de diversas organizaciones y colectivos, recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades de incidencia en políticas locales y nacionales<sup>6</sup>.

En este contexto, parte del robustecimiento de estos planes apunta a garantizar la participación de las víctimas y a promover el reconocimiento de responsabilidad por parte de quienes hayan generado los daños en el marco del conflicto armado, razón por la cual es razonable proponer que dicho reforzamiento lleve implícitas las obligaciones del Estado de garantizar el correlativo fortalecimiento organizativo de los sujetos de reparación colectiva, de conformidad con la naturaleza de cada colectivo, y de instalar espacios nacionales y territoriales diferentes a los actuales comités de impulso para la definición de órbitas y niveles de acción.

En efecto, el sub-punto 5.1.3.3.3. del Acuerdo de Paz reconoce que cuando como consecuencia de las dinámicas de conflicto armado y violación de los derechos humanos, los sujetos colectivos hayan sufrido un menoscabo en sus estructuras organizativas, liderazgos, organizaciones políticas y sociales, formas de gobierno propio, entre otros, es pertinente realizar acciones de fortalecimiento organizativo desde el inicio de la ruta de reparación

colectiva que garanticen que la participación de la comunidad sea cualificada y el reconocimiento de las especiales características de la victimización sufrida por estos colectivos, la recuperación de su identidad y su potencial organizativo, y su capacidad de incidencia.

En estos casos, el proceso participativo en sí mismo, si se lleva a cabo apropiadamente, tiene efectos reparadores, de manera que es necesario vincular la reparación colectiva con las oportunidades que debe brindárseles a las víctimas de hacer parte del modelo de participación política promovido desde el punto 2 del propio Acuerdo.

Para ello, se hace necesario, en primer lugar, propiciar espacios de memoria y auto-reconocimiento de las colectividades con el objetivo de determinar su naturaleza (política, étnica, gremial, religiosa, etc.) y así mismo determinar de manera participativa y colectiva los mecanismos más idóneos para preservar esa memoria en clave del fortalecimiento de la cohesión interna del sujeto o potencial sujeto de reparación colectiva.

En segundo lugar, se hace necesario brindar garantías normativas a los colectivos de víctimas para que la intervención institucional no signifique para ellos una inclusión forzosa en una agenda ajena a sus necesidades, potencialidades y expectativas de reparación. Parte de dichas garantías se encuentra vinculada al fortalecimiento de las redes de apoyo local, territorial y organizativo de los colectivos, para que éstos puedan verse acompañados en la decisión libre e informada de ingresar o no a la ruta administrativa y en la gestión de las expectativas de reparación colectiva.

<sup>6</sup> El Acuerdo hace referencia a: colectivos de mujeres, gremios económicos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, y organizaciones religiosas.

Lo anterior por cuanto pueden existir casos en los que por ausencia de acompañamiento y de fortalecimiento organizativo de los colectivos, éstos pueden perder la oportunidad de auto-reconocerse como sujetos de reparación colectiva y de canalizar parte de sus exigencias restaurativas por la vía de la ruta administrativa de reparaciones, lo que impediría, especialmente en los territorios, la construcción de un contexto de reconstrucción de tejidos comunitarios, asociativos o colectivos como condición para procesos más complejos de paz territorial.

Finalmente, es en los casos nacionales de reparación colectiva en los que se mostrará el mayor impacto de la obligación que el Acuerdo de Paz establece al Gobierno nacional de asegurar acciones colectivas de reparación por parte de instituciones del Estado responsables de daños. Dentro de estas acciones deben incluirse aquellas que contribuyan a reparar daños asociados con la persecución y exterminio político y la estigmatización de ciertas organizaciones por parte de elementos estatales en razón de sus luchas reivindicativas

Lo anterior desde la perspectiva de un resarcimiento amplio y suficiente de los daños colectivos provocados por la contribución de ciertas instituciones públicas a lo que el Grupo Pro Reparación Integral (2008, citado en Garay Salamanca y Vargas Valencia, 2016, pp. 62 y 63) ha identificado como: *(a) institucionalización de la violencia selectiva para la consolidación de posturas autoritarias que tienden a homogenizar la sociedad; (b) justificación de los crímenes perpetrados contra determinados individuos y colectividades estigmatizadas; (c) naturalización de mecanismos arbitrarios de control y represión social; y (d) criminalización de la defensa y reivindicación de los derechos humanos.*

# REFERENCIAS

- Garay Salamanca, L. J. (dir.) (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: instituir una política integral de verdad, justicia y reparación*, Vol. 8, Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado con la colaboración de la Embajada de Reino de los Países Bajos.
- Garay Salamanca, L. J. y Vargas Valencia, F. (2016). *La política administrativa de reparación colectiva a la luz del goce efectivo de derechos*. En: Garay Salamanca, L. J., Vargas Valencia, F., Salgado Araméndez, C. *Daño, verdad, reparación colectiva y construcción de paz en Colombia* (pp. 41-82), Lecturas de reparación colectiva, Volumen 1, Bogotá: CODHES con el apoyo de USAID.
- Garay Salamanca, L. J., Vargas Valencia, F., Salgado Araméndez, C. (2016). *Daño, verdad, reparación colectiva y construcción de paz en Colombia*, Lecturas de reparación colectiva, Volumen 1, Bogotá: CODHES con el apoyo de USAID.
- Romero, M. (2010). *Prólogo*. En: Garay Salamanca, L. J. (dir.). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la Nación y el territorio* (pp. 9-15), Vol. 7, Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado con la colaboración de OIM y NRC.
- Vargas Valencia, F. (2013). *Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas*. En: Garay Salamanca, L. J. (dir.), *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza* (pp. 57-88), Vol. 1, Bogotá: Contraloría General de la República.

