

**APORTES DEL ACUERDO FINAL DE PAZ A LA EFICACIA ESTATAL EN LA
REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO**

PEDRO NEL RUIZ DÍAZ

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD

ESPECIALIZACIÓN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ

2018

**APORTES DEL ACUERDO FINAL DE PAZ A LA EFICACIA ESTATAL EN LA
REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO**

PEDRO NEL RUIZ DÍAZ

Monografía de compilación o indagación bibliográfica

TRABAJO DE GRADO DIRIGIDO POR:

LUIS CARVAJAL

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD

ESPECIALIZACIÓN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ

2018

Dedicatoria

He conocido un artista integral pintor, escritor, poeta y un verdadero revolucionario de esos que nos hablan en la historia en la cual lucha por los ideales de un pueblo desfavorecido, nadie lo dice, pero es uno de los grandes arquitectos del acuerdo de paz **Jesús Santrich** es reconocido por la comunidad internacional como el hombre que más le apporto al acuerdo.

La vida siempre nos da oportunidades y yo puedo decir que este artista revolucionario es de esos pocos hombres que pare la historia para dejar hitos si muchos tuviéramos algo de su humanismo tal vez este mundo no sería carcomido por las guerras. El hoy libra lo que ha denominado su última batalla por la dignidad y le dedico con mucho sentimiento y cariño este trabajo que destaca lo que el gobierno jamás les ha cumplido a las víctimas, para el espero que pronto regrese a la libertad y pueda ver el fruto de su esfuerzo materializarse en una paz estable y duradera en donde Colombia no pase a la historia en firmar un acuerdo que concluyo en la perfidia.

Resumen

La guerra irregular en Colombia ha producido millones de víctimas en más de cinco décadas de confrontación. La eficacia de la acción de Estado en la reparación integral a las víctimas del conflicto armado es limitada, aunque se cuenta con un conjunto de herramientas jurídico-institucionales que constituyen una política pública orientada a tal objetivo. La firma del Acuerdo Final para la terminación de conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo –FARC-EP- ha conllevado disminución en la ocurrencia de hechos de violencia, y la expresión de voluntad de las partes en aportar en la reparación integral.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR acordado en el punto quinto del Acuerdo Final, ofrece el diseño arquitectónico institucional para la puesta en marcha de un sistema de justicia transicional con enfoque restaurativo. La implementación de este sistema supone su armonización con la política pública vigente y la transformación de algunos de sus lineamientos actuales. Este trabajo tiene como objetivo identificar aspectos del SIVJRNR que potencian la eficacia del Estado colombiano en la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Palabras clave

Acuerdo de paz, eficacia estatal, justicia transicional, reparación integral, víctimas.

Abstract

The irregular war in Colombia has produced millions of victims in more than five decades of confrontation. The effectiveness of the State's action in the integral reparation to the victims of the armed conflict is limited although there is a set of legal-institutional tools that constitute a public policy oriented to that objective. The signing of the Final Agreement for the termination of the conflict and the construction of a stable and lasting peace, signed between the government of the Republic of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army -FARC-EP- has led to a decrease in the occurrence of acts of violence, and the expression of willingness of the parties to contribute in comprehensive reparation.

The Integral System of Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition - SIVJRNR agreed in the fifth point of the Final Agreement, offers the institutional architectural design for the implementation of a system of transitional justice with a restorative approach. The implementation of this system supposes its harmonization with the current public policy and the transformation of some of its current guidelines. The objective of this work is to identify aspects of the SIVJRNR that enhance the effectiveness of the Colombian State in the integral attention and reparation of the victims of the armed conflict.

Keyword

Comprehensive repair, peace agreement, state efficiency, transitional justice, victims.

TABLA DE CONTENIDO

Abreviaturas	3
1. Introducción	4
2. Planteamiento del Problema	6
3. Justificación	12
4. Objetivos	14
4.1. Objetivo general	14
4.2. Objetivos específicos.....	14
5. Marco Conceptual y Teórico	15
5.1. Gestión pública y eficacia	15
5.2. Caracterización del conflicto colombiano.....	17
5.2.1. Orígenes del conflicto armado.....	18
5.2.2. Causas del conflicto armado.....	19
5.2.3. La guerra irregular.....	20
5.2.4. El problema del narcotráfico	21
5.3. Derecho Internacional Humanitario.....	23
5.4. Las víctimas y lo político	24
5.5. La justicia transicional	27

6. Aportes del acuerdo final de paz a la eficacia estatal en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	29
6.1. Reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia	32
6.1.2. Normatividad nacional e Institucionalidad vigente.	35
6.2. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR.....	37
6.2.1 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.	37
6.2.2. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.....	42
6.3. Aportes del SIVJRNR en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	45
6.3.1. Definición amplia de la población sujeto de reparación integral.	45
6.3.2. Extensión de la temporalidad para la reparación integral.....	47
6.3.3. Reconocimiento de la superación de las causas del conflicto como parte de la reparación.	49
6.3.4. Ponderación de la reparación colectiva.	51
6.3.5. Centralidad de las garantías de no repetición.	53
6.3.6. Aumento del esfuerzo fiscal para financiación de la reparación integral.....	54
7. Conclusiones	56
8. Referencias.....	60
Bibliografía complementaria	65

ABREVIATURAS

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
MESI	Modelo Estándar de Control Interno
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDET	Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
RAE	Real Academia Española
RUV	Registro Único de Víctimas
SIG	Sistema Integrado de Gestión
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

1. INTRODUCCIÓN

La prolongación de la guerra irregular en Colombia ha generado la victimización de millones de colombianos sometidos a todo tipo de vejaciones con ocasión de una confrontación de larga duración cuyas consecuencias humanitarias son trágicas. La reparación integral de las víctimas del conflicto armado es un objetivo central de la acción pública en Colombia. Los dispositivos jurídicos, los entramados institucionales y la política pública orientada a tal fin, deben ser examinados en su eficacia desde la perspectiva de la gestión pública para proveer insumos que sirvan en la toma de decisiones para la resolución de una problemática de gran magnitud

Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia se han registrado 8'666.577 (UARIV, 2018), esto significa que el 17,3% de la población es víctima del conflicto, cifras que aumentan si se tiene en cuenta el sub-registro existente. A febrero de 2018 sólo 800.000 personas de los 6'935.465 sujetos de reparación han sido reparadas (W Radio, 2018), esto es, sólo un 11,5% de esta población.

En 2012 se instala Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional de la República de Colombia y la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Allí las partes reiteraron que en el centro de los acuerdos deberían estar los derechos de las víctimas del conflicto. Al respecto, el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* suscrito entre las partes, contiene un ‘Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición’ (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016) mediante el cual se establece la arquitectura de un sistema de justicia transicional con enfoque restaurativo, combinando mecanismos judiciales y extrajudiciales complementarios para la reparación del daño causado.

Esto implica que el Estado colombiano asuma un conjunto de transformaciones jurídico-institucionales y de política pública en la reparación integral a las víctimas, toda vez que lo planteado en el Acuerdo Final excede los márgenes que la política pública fijaba hasta el momento en materia de resarcimiento del daño causado. Este trabajo tiene, entonces, como objetivo identificar los aportes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), como parte orgánica de Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, a la eficacia del Estado en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Este trabajo se constituye en una monografía de compilación o indagación bibliográfica, incluye búsqueda, análisis crítico, y evaluación de documentos sobre el tema señalado (Cuellar, Palencia, Rodríguez, & Castellanos , 2016). Desde un diseño cualitativo la investigación se sitúa en un marco teórico que privilegia la garantía de derechos como variable para la evaluación de la eficacia de la gestión pública, y que reconoce la existencia de un conflicto armado en Colombia, caracterizado como guerra irregular de larga duración, que exige la consideración, respeto y promoción del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, así como una mirada amplia del concepto de 'víctima', que se encamine hacia la garantía de reparación integral en el marco de la justicia transicional.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La prolongación de una guerra irregular en Colombia en las últimas cinco décadas, sus causas de origen y los factores que permiten su continuidad, han generado la victimización de millones de colombianos sometidos a todo tipo de vejaciones con ocasión de una confrontación de larga duración que ha mutado y cuyas consecuencias humanitarias son trágicas.

Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia se han registrado 8'679.002 víctimas, según los parámetros establecidos por la Ley 1448 de 2011, de las cuales 6'944.781 son sujetos de asistencia y reparación¹ (UARIV, 2018). Esta cifra revela el drama humanitario acaecido en Colombia, pues si se tiene en cuenta la proyección poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2018 la población colombiana asciende a 49'834.240 habitantes (DANE, 2018), con lo cual el 17,4% de la población es víctima del conflicto y el 13,9% sujeto de asistencia y reparación, cifras que aumentan si se tiene en cuenta el sub-registro existente ocasionado por la no declaración de hechos por parte de las víctimas y por las restricciones de inclusión de víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV) que establece la Ley 1448 de 2011.

En la Gráfica 1 se evidencia la progresión en el número de víctimas por año de ocurrencia de los hechos victimizantes. En ella se observa una relativa continuidad en las magnitudes entre el año 1985 y el año 1994 por debajo de las 100.000 víctimas por año, con una tendencia de aumento que va desde 1995 hasta 2002 año en el que se alcanzan cerca de 900.000 víctimas; un descenso que va entre el 2003 y el 2008 con un promedio aproximado de 500.000 víctimas por año; un descenso en el año 2009 que va hasta el año 2014 con un promedio aproximado de

¹ Cifras con fecha de corte del 30 de abril de 2018.

250.000 víctimas por año; y un descenso continuo hasta el año 2018, en el que en lo corrido de año no se alcanzan las 50.000 víctimas.



Gráfica 1. Información de UARIV. Elaboración propia.

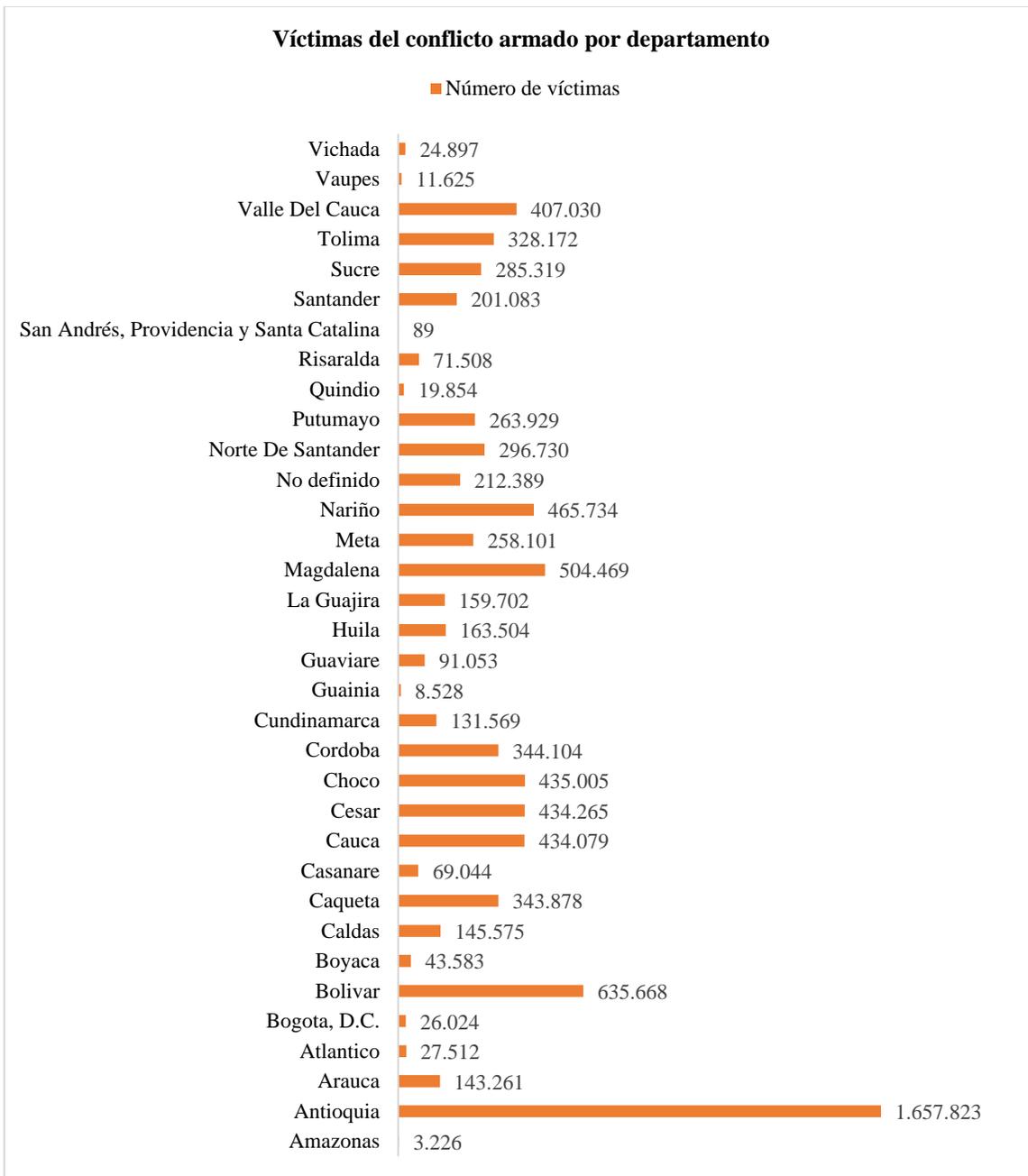
En el plano cualitativo las víctimas de desplazamiento forzado, por ejemplo, se han constituido como el grupo social más vulnerable entre los vulnerables. La Corte Constitucional de Colombia en su sentencia T-025 de enero de 2004, en respuesta a cientos de derechos de petición y tutelas de la población desplazada, hizo un planteamiento que reconocía la situación de fragilidad de los derechos de estas víctimas. Según esta corte existía un Estado de Cosas Inconstitucional caracterizado por el incumplimiento de los deberes gubernamentales, que constituía la negación fáctica del goce efectivo de los derechos reconocidos a este grupo social, ante lo cual se conminó al Estado colombiano a ejecutar todas las acciones necesarias para superar esa situación (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2004).

Cualitativamente la violencia ha conllevado múltiples formas de victimización que se traducen cuantitativamente en un listado cuyas magnitudes son registradas por la UARIV, como se observa en la Gráfica 2 y que exigen una mirada profunda de un fenómeno complejo.



Gráfica 2. Información de UARIV. Elaboración propia.

La eficacia de la acción pública, dada por el logro de objetivos trazados, es un indicador fundamental de gestión pública. El mandato de la Corte Constitucional, que conmina al conjunto del Estado a garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima, traza claramente un objetivo sobre el cual medir la gestión pública colombiana en esta materia. Al respecto, el balance es preocupante, pues como señaló el Presidente de la República, a febrero de 2018 sólo 800.000 personas de los 6'944.781 sujetos de reparación han sido reparadas (W Radio, 2018), esto es, sólo un 11,5% de esta población que, como se observa en la Gráfica 3, se distribuye a lo largo y ancho del país.



Gráfica 3. Información de UARIV. Elaboración propia.

A pesar de la magnitud de este problema, solo hasta el año 2011 mediante la Ley 1448 se reconoce la existencia de un conflicto armado interno en Colombia y la necesidad de atender y reparar integralmente a sus víctimas. Este precedente abre también la posibilidad de entablar diálogos exploratorios con organizaciones insurgentes en el país bajo un marco de

reconocimiento del carácter político de tales estructuras. En 2012 se instala en Oslo, Noruega, la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional de la República de Colombia y la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), la cual sesionó en La Habana, Cuba, hasta alcanzar un Acuerdo Final. Desde su instalación en 2012 las partes reiteraron que en el centro de los acuerdos deberían estar los derechos de las víctimas del conflicto.

Dos mecanismos intuitivos que aportan en la eficacia de cumplimiento del objetivo trazado son, en primer lugar, desacelerar el aumento de hechos que causen daño y ocasionen víctimas y, en segundo lugar, fortalecer la política pública dotándole de instrumentos que permitan mejorar el tratamiento de este problema público. Al respecto, el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* suscrito entre las partes, contiene un aporte significativo en ambas vías. En primer lugar, el punto 3, *Fin del conflicto*, estableció en el punto 3.1 el ‘Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas’ (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 57), con el cual las partes dan fin a una confrontación de 53 años, disminuyendo con ello la producción de hechos causantes de víctimas en el país. En segundo lugar, las partes suscriben el punto 5, ‘Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición’ (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 124) mediante el cual se establece la arquitectura de un sistema de justicia transicional con enfoque restaurativo, combinando mecanismos judiciales y extrajudiciales complementarios para la reparación del daño causado.

Este segundo elemento es de vital importancia pues implica que el Estado colombiano asuma un conjunto de transformaciones jurídico- institucionales, en suma, que se transforme la política

pública de reparación integral a las víctimas, toda vez que lo planteado en el Acuerdo Final excede los márgenes que la política pública fijaba hasta el momento en materia de resarcimiento del daño causado, pues incorpora mecanismos de justicia transicional con un enfoque de justicia restaurativa. Se requiere, entonces, la armonización con la política pública vigente y la transformación de algunos de sus lineamientos actuales

La implementación del Acuerdo Final constituye un reto y es parte de la deuda histórica con las víctimas del conflicto. En vista de ello, este trabajo se pregunta ¿Qué aspectos del Sistema Integral de Verdad, ¿Justicia, Reparación y No Repetición, pactado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, potencian la eficacia del Estado colombiano en la y reparación integral de las víctimas del conflicto armado?

3. JUSTIFICACIÓN

Recientemente la acción de instituciones y organizaciones gubernamentales orientadas a la modificación de situaciones percibidas como problemáticas, y la relación de dichas acciones con la construcción democrática ha sido centro de discusiones académicas y políticas. El análisis de la gestión pública se ha constituido en uno de los campos de pensamiento al que gran parte de investigadores sociales han confluído en las últimas décadas. Colombia no ha sido la excepción.

La complejidad del sistema político colombiano ha supuesto un reto de gran envergadura para la investigación social. La victimización de millones de personas en el país es un campo que genera desafíos para el analista de la gestión pública. Avanzar en la disertación de las relaciones entre las políticas públicas y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado es una senda analítica en la que este trabajo pretende hacer un aporte.

Situar en el centro de la investigación el derecho a la reparación integral de las víctimas supone dar centralidad a quienes han sido sujetos de vulneraciones masivas, y aportar con ello a la provisión de herramientas que permitan no solo una mayor comprensión del fenómeno, sino fundamentalmente, que contribuya a la realización de sus derechos

Múltiples actores causantes de daño se sitúan a lo largo de la historia colombiana (bandoleros, agentes e instituciones estatales, autodefensas campesinas, guerrillas liberales y comunistas, ejércitos privados, organizaciones contrainsurgentes, bandas criminales y organizaciones narcotraficantes, etc.), dejando una estela de victimización que exige de parte de la sociedad en su conjunto y de sus instituciones jurídico-políticas, en suma del Estado, una solución de primer orden orientada a la reparación integral de quienes han sufrido de manera directa los impactos más graves de la guerra.

Esta responsabilidad demanda iniciativas y disposiciones que permitan resarcir los daños de la guerra. En esta vía se encuentran un conjunto de mecanismos legales e institucionales que dan base a la posibilidad de atender esta necesidad histórica y humanitaria. Desde finales de la década de 1990 y a lo largo de lo corrido del siglo XXI han tenido lugar sucesos que se cristalizan en referentes para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, estructurando una política pública orientada a tal fin. No obstante, estas medidas no son suficientes y en ocasiones se han mostrado deficitarias para cumplir tal cometido.

Recientemente, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación de Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y particularmente con el Acuerdo sobre las víctimas del conflicto que da vida al SIVJRNR, se ha abierto un nuevo capítulo que se suma en el esfuerzo de contribuir a la reparación integral de las víctimas.

La magnitud de esta situación de vulnerabilidad humanitaria exige del Estado una cantidad ingente de esfuerzos de todo tipo para lograr una atención eficaz de esta problemática, lo cual hasta el momento no ha sido posible. En vista de lo anterior este trabajo busca identificar aspectos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición pactado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que potencian la eficacia del Estado colombiano en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Se pretende que este ejercicio de investigación académica tenga una utilidad social que se oriente a la provisión de insumos para el debate político y con ello fortalecer la deliberación pública de un tema central para el sistema político y la sociedad colombiana.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo general

Identificar aspectos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición pactado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que potencian la eficacia del Estado colombiano en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

4.2. Objetivos específicos

1. Reconstruir el cuerpo normativo - institucional vigente en el Estado colombiano orientado a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.
2. Detallar los elementos novedosos que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición aporta a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia.
3. Analizar los aportes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición a la eficacia del Estado colombiano en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

5. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

La prolongación de la violencia en Colombia exige caracterizar y detallar un conjunto de elementos que potencialmente aporten tanto en su comprensión como en la búsqueda de mecanismos para su resolución. Esta investigación no escapa a dicha necesidad y, por tanto, se inscribe conceptual y teóricamente en un marco que reconoce la existencia de un conflicto armado en Colombia, caracterizado como guerra irregular de larga duración, que exige la consideración, respeto y promoción del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, así como una mirada amplia del concepto de 'víctima', que se encamine hacia la reparación integral en el marco de la justicia transicional.

5.1. Gestión pública y eficacia

La gestión pública, como saber orgánico de la administración pública, está mediada por los contextos políticos en los que se desarrolla. Así, la definición de acciones, procesos, procedimientos, objetivos y técnicas propios de la gestión pública se definen atendiendo a las realidades políticas en las que la acción de Estado se desarrolla. Como señala uno de los tratadistas colombianos de la administración pública, Alejandro Lozano, un enfoque 'gestiológico' de la administración implica la afectación del sistema político sobre los fenómenos de planeación, control, evaluación y dirección, así como de sus principios, doctrinas, estrategias y tácticas (Lozano Ayala, 2008).

En este sentido, los principios que guían las doctrinas, estrategias y tácticas en la gestión pública, están dotados de contenidos que se adquieren según las construcciones sociales y las relaciones políticas que se advierten en cada momento histórico. De esta manera, en la literatura de la administración y la gestión pública encontramos diversos principios, como la racionalidad,

la validez, la legitimidad, la eficacia, la eficiencia, la efectividad, entre otros, los cuales tienen una significación distinta según el sistema político en el que se valoran o implementan.

La gerencia pública, como señala Francisco Garavito, tiene al menos dos tareas, aumentar los rangos de confianza que cada institución debe tener con ocasión de gestionar asuntos públicos y ser eficaz (Francisco Andrés, 2009). La primera tarea puede homologarse con el principio de legitimidad, sobre lo cual en la administración pública el alemán Max Weber postula tres tipos: la legitimidad carismática, la legitimidad tradicional y la legitimidad legal-racional (Weber, 2002).

Por su parte, la eficacia se define según la RAE como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera” (Real Academia Española, 2018). De tal manera, que la eficacia es en primer lugar una capacidad, orientada por unos objetivos o metas asociados a determinadas aspiraciones. La evolución del pensamiento administrativo público y los entornos políticos que la determinan, han dotado de contenido esa definición básica.

Ha sido la New Public Management (NGP), traducida como Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública, una de las corrientes contemporáneas que ha tomado el principio de la eficacia como uno de los principios fundamentales de la acción estatal, junto con la economía y la eficiencia (Friedmann, 2003) (García Sánchez, 2007) (López, S. F.). Aunque esta corriente privilegia la racionalidad instrumental entendida como optimización de recursos, una serie de aproximaciones posteriores han evidenciado la posibilidad de que la gestión pública contemple el principio de la eficacia en relación proporcional directa, no con la maximización de ganancias económicas, sino con el mejoramiento de la calidad de vida (Medina Gallego, 2009) y la participación ciudadana (Quiñones Páez, 2009).

De esta manera, en el contexto específico de las realidades políticas latinoamericanas, el llamado Goce Efectivo de Derechos un indicador de eficacia de alta estima, pues se entiende que en estos escenarios la vulneración de derechos es de tal magnitud que las autoridades públicas y las sociedades de las que hacen parte, fijan como objetivo garantizar los derechos de sus ciudadanos. De manera que la eficacia se define en estos contextos como la capacidad de alcanzar el objetivo de la garantía de derechos teniendo como meta la superación de vulneraciones.

Esta perspectiva implica que la construcción de indicadores de eficacia está determinada por las aspiraciones en materia de garantía de derechos de cada sociedad. En este trabajo, se adopta esta perspectiva de la eficacia en gestión pública, toda vez que el problema social y de investigación al que se enfrenta esta disertación es el de la mayor vulneración de derechos acaecida en la subregión andino-amazónica con ocasión de un conflicto armado cuyas consecuencias en materia de vulneración de derechos son de gran magnitud, luego la eficacia en la gestión pública del tratamiento de esta problemática se liga a la reparación integral.

5.2. Caracterización del conflicto colombiano

El conflicto colombiano ha perdurado durante décadas y se ha extendido por amplias extensiones del territorio nacional, mediante la confrontación de diversos grupos armados legales e ilegales, con una afectación constante de la población civil. La realidad histórica colombiana revela un conjunto de elementos que han servido de caldo de cultivo a la guerra en Colombia y su prolongación, al respecto se han emprendido múltiples esfuerzos intelectuales.

Dentro de estas iniciativas, una de las más recientes y notables es la emprendida por la Comisión Histórica del Fin del Conflicto y sus Víctimas que, a solicitud de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, construye un documento titulado

Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia (Comisión Histórica del Fin del Conflicto y sus Víctimas, 2015), el cual se orientó a indagar, entre otros, 1) los orígenes del conflicto armado, 2) las causas del conflicto.

5.2.1. Orígenes del conflicto armado.

Sobre esta materia existen múltiples debates. Algunos autores proponen identificar sus orígenes en la segunda década del siglo XX con las luchas agrarias que se desarrollaron en esa época y crearon condiciones para una posterior confrontación (Fajardo, 2015) (Giraldo Moreno, S.J., 2015) (de Zubiría Samper, 2015). Jairo Estrada señala, por ejemplo, que “En los procesos acaecidos a partir de la década de 1920 se encuentran los orígenes del actual conflicto social y armado” (Estrada Álvarez, 2015).

Otros autores sitúan los orígenes del conflicto armado colombiano en el denominado Frente Nacional y los problemas de exclusión política derivados de este régimen político, esto es, aproximadamente desde 1958 (Giraldo Ramírez, 2015) (Gutiérrez Sanín, 2015) (Torrijos, 2015), e incluso Gustavo Duncan lo ubica de manera tardía “A mediados de los setentas cuando se cuece la violencia que va a sacudir en las últimas décadas a Colombia” (Duncan, 2015).

En definitiva, no hay consenso al respecto, y prueba de ello es que sectores académicos indican la necesidad de explorar en la formación del Estado colombiano los orígenes del actual conflicto, toda vez que esta formación estuvo marcada por veintidós guerras civiles, catorce regionales y ocho nacionales (Wills Obregón, 2015).

Ante este panorama de disensos, el presente trabajo opta por una mirada intermedia que reconoce en el tema agrario-rural y en la exclusión política dos elementos centrales de la confrontación armada en el país y, por tanto, ubica cronológicamente en el final de la década de 1940, la confluencia de estos dos factores que permiten dilucidar uno de los orígenes más

cercanos de la guerra irregular que se extiende hasta nuestros días. Esta tesis la sostienen, entre otros, el sociólogo Alfredo Molano, para quien “El conflicto armado comienza con la Violencia” (Molano Bravo, 2015) y el sociólogo y colombiano francés Daniel Pécaut (Pécaut, 2015).

En esta época no solo confluyen la cuestión agraria y la exclusión política, sino que la violencia desatada entre 1946 y 1948 permite la germinación de una transformación cualitativa de la confrontación en la cual se transitará progresivamente de un modelo de contradicción partidista entre los afiliados a los directorios regionales de los partidos Liberal y Conservador, hacia un modelo de contradicción ideológico-política entre élites dominantes y guerrillas comunistas. Al respecto el politólogo Juan Carlos García señala que la irrupción de movimiento liderado por el caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán rompe la estabilidad del bloque hegemónico liberal-conservador “al absorber las bases populares sobre las que dicho bloque ejercía su tradicional hegemonía y dominación política” (García Lozano, 2016, pág. 28).

5.2.2. Causas del conflicto armado.

En el debate sobre los orígenes del conflicto se encuentra inscrito ya el debate consecuente de las causas del mismo. Como se señaló anteriormente, al menos dos factores son centrales como causalidad: la cuestión agraria (Fajardo, 2015) (Giraldo Moreno, S.J., 2015) y la exclusión política (Duncan, 2015). Algunos autores señalan que los dos factores antes señalados generan en su conjunto las condiciones necesarias para la confrontación armada (Wills Obregón, 2015) (de Zubiría Samper, 2015). Autores como Renán Vega y Juan Carlos García incluyen como factor adicional la injerencia de los Estados Unidos en la definición de la trayectoria de violencias en Colombia: “Estados Unidos no es una mera influencia externa, sino un actor directo del conflicto, debido a su prolongado involucramiento durante gran parte del siglo XX” (Vega Cantor, 2015), “El conflicto armado colombiano se extiende por décadas (...) en un

contexto internacional con fuerte presencia política, militar y económica del gobierno de los EE.UU.” (García Lozano, 2016).

En este trabajo se considera que este conjunto de factores genera una correlación causal o múltiple causalidad, según la cual tienen relevancia como causas que dan origen al conflicto armado colombiano caracterizado como guerra irregular de larga duración. Estos factores se enmarcan de manera estructural dentro del orden social vigente y la estructura de producción y distribución de la riqueza de la que se ha dotado la sociedad colombiana:

“La investigación histórica ha demostrado que los rasgos particulares de la formación socioeconómica, política y cultural de Colombia, así como la influencia del entorno internacional, configuran un tipo de ordenamiento estructural específico y que éste, y no causas deshilvanadas, constriñen las expresiones concretas de la conflictividad social existente” (Estrada Álvarez, 2015).

5.2.3. La guerra irregular.

El carácter contradictorio del devenir social apunta a la presencia permanente del conflicto, sin embargo, aunque el conflicto no siempre conlleva guerra, gran parte de los conflictos humanos han desembocado en ella, con lo cual el intelecto humano se ha visto en la necesidad de caracterizar y tipificar la guerra, para entenderla y superarla. La humanidad ha trasegado por la guerra primitiva (Gayubas, 2010), la guerra medieval (García Fitz, 2003), las guerras en el sistema internacional clásico (Guerra de los 30 años, guerras napoleónicas, guerras de independencia, etc.), las guerras en el sistema internacional de transición (primera y segunda guerra mundial), las guerras en el sistema internacional de Guerra Fría y las guerras en el sistema internacional contemporáneo (guerras de quinta generación).

Aunque existe todo tipo de debates sobre la tipificación de las guerras, es lugar común entre analistas de varias vertientes académicas el reconocimiento de la existencia de las llamadas guerras irregulares, las cuales tienen como característica central la existencia de actores que desarrollan su actividad por fuera de las convenciones de actuación de las fuerzas militares y de policía modernas (fuerzas regulares), con lo cual, se puede entender que algunos actores irregulares sean estructuras milicianas, partisanas, mercenarias, guerrilleras y paramilitares, y que estas hagan presencia en confrontaciones revolucionarias, de resistencia o de guerra civil. En el caso colombiano varios autores, desde perspectivas ideológicas diversas y contradictorias, caracterizan el conflicto como guerra irregular (Sánchez, 2003) (Rangel Suárez, 1998).

El presente trabajo considera que en Colombia se ha librado una guerra irregular desde la violencia política desatada entre 1946 y 1948 hasta nuestros días, en tanto desde este momento diversas fuerzas políticas acuden a la guerra y al uso de tácticas irregulares para el logro de sus objetivos, organizándose también de manera irregular y confrontando a las fuerzas regulares, las cuales terminan acudiendo también a tácticas irregulares en la confrontación (por ejemplo, con la instalación de batallones de alta montaña, propios de fuerzas irregulares). En particular, se considera aquí que la irregularidad de la guerra en Colombia está marcada por el antagonismo social, en tanto la emergencia de grupos y clases subalternas pone en cuestión la hegemonía de las fracciones del bloque dominante, desatando una lucha de larga duración (García Lozano, 2016).

5.2.4. El problema del narcotráfico

El narcotráfico ha sido uno de los elementos que mayor inquietud ha suscitado entre los analistas del conflicto colombiano, toda vez que es un fenómeno de gran magnitud en la dinámica social colombiana, que comparte geografías con algunas áreas de conflicto y porque es

parte de una economía subrepticia con la que los actores del conflicto se han relacionado en uno u otro sentido.

Sobre este asunto se pueden registrar en la literatura al menos tres posturas. La primera reconoce en el narcotráfico un elemento que ha impactado pero de manera marginal el conflicto, esta es la postura defendida por el académico Víctor Manuel Moncayo, para quien el narcotráfico constituye un combustible más dentro de las economías ilegales, pero no alteró de manera definitiva la esencia del conflicto “Su naturaleza social y política no puede desconocerse por la práctica tributaria sobre las organizaciones de la economía de los narcóticos, o por otras formas de captación de recursos de algunos sectores de la sociedad” (Comisión Histórica del Fin del Conflicto y sus Víctimas, 2015).

Una segunda postura considera que el narcotráfico ha sido un elemento importante en el desarrollo del conflicto, aunque no central. El académico Jairo Estrada señala, por ejemplo, la manera en que el narcotráfico incide en la configuración de las partes en confrontación: “Con el empresariado de la cocaína se produjo una ampliación del bloque de poder contrainsurgente. Esta facción ha desempeñado un papel significativo en su propósito de preservación sistémica. Su incidencia, tanto sobre la trayectoria de la formación socioeconómica como sobre el curso de la guerra a partir de la década de 1980 ha sido indiscutible” (Estrada Álvarez, 2015), elemento que también señala el sacerdote jesuita Javier Giraldo “La fusión progresiva de los cocaleros más poderosos o narcotraficantes con el paramilitarismo, hace que la guerra asuma contornos más dramáticos” (Giraldo Moreno, S.J., 2015).

Finalmente, una tercera tendencia en la literatura señala como decisivo el lugar del narcotráfico en el curso de la confrontación armada. Para Gustavo Duncan, los objetivos de los actores sufrieron alteraciones con ocasión de la penetración del narcotráfico “En cierto momento,

muchos de los objetivos y motivaciones iniciales de los actores involucrados cambiaron a medida que se replanteaban sus posibilidades de acuerdo a los resultados de la guerra. El narcotráfico fue crucial para perfilar estos cambios porque generó una economía política que permitía sostener el conflicto de manera indefinida” (Duncan, 2015). El exmilitar Jorge Giraldo considera que el narcotráfico es el factor central que explica las transformaciones del conflicto desde la década de los 80 “en tres lustros (1983-1998) en Colombia se acumularon diferentes violencias y se organizaron alrededor de la actividad avasallante de los narcotraficantes y de su ataque violento contra las instituciones del Estado” (Giraldo Ramírez, 2015).

5.3. Derecho Internacional Humanitario.

El DIH, como parte del derecho internacional público, tiene como objetivo limitar los métodos y formas en que se hace la guerra en contextos de conflicto armado, así como proteger a la población que no hace parte de alguno de los bandos en confrontación, específicamente puede concebirse como:

“Las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, especialmente destinadas a solucionar los problemas de índole humanitaria que se derivan directamente de los conflictos armados, internacionales o no, y limitan, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a utilizar los métodos y medios de hacer la guerra de su elección y protegen a las personas y los bienes afectados o que pueden verse afectados por el conflicto” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005).

El DIH también es conocido como derecho de los conflictos armados o derecho de guerra, y tiene como algunos de sus principios la distinción que las partes deben hacer en todo momento entre combatientes y población civil, y por lo tanto la población civil no debe ser blanco de

ataques. De igual manera las personas que ya no participan o no están en capacidad de continuar en las hostilidades tienen derecho a que su vida se respete y garantice.

Algunos otros principios del DIH son la prohibición de asesinar o herir a un combatiente que deponga las armas o esté fuera de combate, así como atender a los heridos con independencia del bando del que sean, responsabilidad que le corresponde a la parte en cuyo poder esté el herido. También se prohíbe el uso de armamento o métodos de guerra que generen sufrimiento excesivo.

Los principios señalados anteriormente están consignados, entre otros, en el Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña (1864); los Convenios de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre y sobre la adaptación a la guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra de 1864 (1899); el Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del empleo, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (1925); los dos Convenios de Ginebra de 1929: revisión y desarrollo del Convenio de Ginebra de 1906 y el Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra; los cuatro Convenios de Ginebra de 1949: aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos en las fuerzas armadas en campaña, aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, trato debido a los prisioneros de guerra, y la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; y los dos protocolos de 1977 sobre las víctimas de los conflictos armados internacionales y no internacionales, entre otros (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005)

5.4. Las víctimas y lo político

En el derecho contemporáneo la palabra víctima se define en relación con el daño. Por ejemplo, la declaración sobre los principios fundamentales de justicia de la Organización de las Naciones Unidas, afirma que las víctimas son

“las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1985).

Sin embargo, la noción de víctima se amplía o restringe según los contextos políticos de cada sociedad, así, en relación con la definición de las Naciones Unidas citada anteriormente, será víctima quien sea objeto o sujeto de daño con ocasión de lo que cada Estado tipifique penalmente como infracción. En este orden, la noción de víctima más que una categoría jurídica, es una construcción política:

“la idea de víctima supone una visión política de la situación; en otras palabras, es desde el interior de una política que se decide quién es verdaderamente la víctima: en toda la historia del mundo, políticas diferentes, tuvieron víctimas diferentes. Por lo tanto, no podemos partir únicamente de la idea de víctima, porque víctima es un término variable” (Badiou, 2004).

En contextos de guerra irregular, los márgenes de definición de las víctimas son difusos. A pesar de la posibilidad de generar normatividad que regule tal situación, el carácter irregular, esto es no reglado de la confrontación, sumado a una multiplicidad de actores, dinámicas, prácticas y escenarios, implica afectaciones que escapan a cualquier tipificación. Se genera “una espiral infernal. Como torbellino, opera con obcecado furor, confunde, involucra, atrapa, condena” (Observatorio de Paz y Conflicto, 2015, pág. 4) a gran parte de la población, tanto a combatientes como a no combatientes, incluso cuestiona las fronteras existentes entre ellos. Al

respecto el argentino Juan Gelman formula el siguiente cuestionamiento “¿Hubo que ser “inocente” para tener acceso a la categoría de “víctima de la dictadura militar?” (Gelman, 2001).

En Colombia la ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, definió como víctima a quienes hayan sufrido daños por "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" (Congreso de la República, 2011). Algunos intelectuales señalan que la expedición de la ley en mención construye una nueva historia oficial que sirve al capitalismo para ocultar su responsabilidad en el "genocidio continuado", negando así las causas históricas del conflicto (Vega Cantor, 2011).

La Ley de Víctimas y restitución de Tierras se erige en Colombia como dispositivo que prefigura lo que se acepta como víctima y lo que no, esto en un marco de antagonismos sociales propios de la guerra irregular de larga duración. Por ejemplo, respecto de los miembros de la fuerza pública señala que " tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley" (Congreso de la República, 2011), mientras que “Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas” (Congreso de la República, 2011).

El Observatorio de Paz y Conflicto de la Universidad Nacional de Colombia genera otros interrogantes que le permiten arribar una conclusión que este trabajo asume como parte de su marco teórico conceptual:

“¿Por qué sólo se considera víctimas a aquellas personas que se ven recubiertas de un halo de inocencia?, ¿Qué operación simbólica impone la inocencia a las víctimas? Aquí el OPC advierte que, en síntesis, estas preguntas a lo que aluden es a la despolitización de la víctima”. (Observatorio de Paz y Conflicto, 2015, pág. 5).

5.5. La justicia transicional

La prolongación de situaciones que agravan la vulneración de derechos exige de las sociedades su compromiso irrestricto con la búsqueda de fórmulas que permitan la garantía de derechos y con ello alcanzar lo que se considera justo en determinados momentos. El acceso a la justicia es de esta manera no solo el acceso a un servicio ofertado por el Estado como rector de la acción pública, sino la posibilidad de garantizar y restablecer derechos que la confrontación armada afecta o limita.

En contextos de conflicto armado se requieren medidas especiales que logren construir balances entre la garantía de los derechos de las víctimas y las condiciones políticas que facilitan esa garantía. Esto quiere decir que se deben sopesar incentivos positivos y negativos para que las personas involucradas en el conflicto concurren y contribuyan ante la institucionalidad para aportar en la resolución o reparación de los daños causados o sufridos.

La justicia transicional puede ser definida como una “respuesta multifacética para abordar violaciones sistemáticas o masivas de los derechos humanos que no pueden ser enfrentadas por mecanismos ordinarios” (González & Varney, 2013). Las Naciones Unidas la definen como "toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación" (ONU, 2004).

La justicia transicional tiene como centro de sus preocupaciones la garantía de los derechos de las víctimas. Mediante mecanismos judiciales y extrajudiciales se busca la formulación y respuesta de preguntas jurídicas y políticas que den solución a parte de los problemas surgidos en un conflicto.

En un contexto de violación masiva de derechos humanos se socava la legitimidad del Estado en cuanto a su capacidad para garantizar la vida y dignidad de sus ciudadanos, por ello una de las tareas de la justicia transicional es la reconstrucción de procesos y procedimientos legítimos en materia de garantía de derechos. El ICTJ plantea como objetivos de la justicia transicional los siguientes elementos:

“Crear instituciones responsables y recuperar la confianza en ellas. Posibilitar el acceso a la justicia de los sectores sociales más vulnerables después de las violaciones de derechos. Conseguir que mujeres y grupos marginados participen verdaderamente en la búsqueda de una sociedad justa. Respetar el Estado de derecho. Facilitar los procesos de paz y promover resoluciones duraderas para los conflictos. Sentar las bases para afrontar las causas subyacentes del conflicto y la marginación. Fomentar la reconciliación” (ICTJ, 2018).

Esos objetivos pueden variar con ocasión de las particularidades de cada contexto político-social. No obstante, en la mayor parte de los casos la justicia transicional tiene elementos comunes como la existencia de reformas institucionales, reparaciones en caso de violación de derechos humanos, procesos penales alternativos y mecanismos extrajudiciales como las comisiones de la verdad.

En cualquier caso, la justicia transicional tiene como soporte cuatro principios en materia de derechos humanos a nivel internacional: 1) La obligación estatal de investigar y procesar a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, 2) el derecho a la verdad en situaciones de abuso pasadas, incluyendo la desaparición forzada, 3) el derecho de las víctimas a tener reparación integral y 4) la obligación del Estado de impedir la repetición de hechos que causen daño a su población (ONU, 2004).

6. APORTES DEL ACUERDO FINAL DE PAZ A LA EFICACIA ESTATAL EN LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

La guerra irregular de larga duración vivida en Colombia se articula a un conjunto de sucesos políticos nacionales e internacionales, que han sido factores determinantes en su continuidad y devenir particular. La multiplicidad de actores que intervienen en el conflicto armado colombiano ha sido uno de los elementos de mayor dificultad para la superación de la confrontación, toda vez que cada uno de estos actores presenta unos orígenes, visiones de mundo y objetivos diversos.

Desde el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán en la ciudad de Bogotá en el año 1948, la confrontación civil entre bases de los partidos Liberal y Conservador se transforma, pues el fenómeno político desatado por Gaitán logra que las pobrerías liberales y conservadoras depongan su antagonismo partidario y se articulen alrededor de un nuevo antagonismo en oposición a las élites de los directorios de los dos partidos tradicionales. Gaitán logra arrebatarse a los partidos tradicionales sus bases y las orienta en un nuevo sentido. Con su muerte, estas bases quedan huérfanas de un liderazgo fuerte y se disgregan ante la ofensiva de represión que el gobierno de la época desata contra las muchedumbres que desataron el intento de insurrección conocido como el ‘Bogotazo’.

El movimiento gaitanista, disgregado, se repliega hacia el campo, pues en la ciudad es derrotado por la represión de las fuerzas armadas oficiales, y una vez en la ruralidad inicia una nueva articulación en perspectiva de autodefensa campesina. Allí encontramos el origen de las FARC, pues entre 1948 y 1964 se da una transición que va desde las desarticuladas autodefensas campesinas, hasta la creación del Bloque Sur y el Programa Agrario de los Guerrilleros, como dos expresiones de articulación político-militar de la organización en ciernes. El Bloque Sur se

transforma entre 1964 y 1966 en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, la organización insurgente que hasta el momento en que celebra un acuerdo de paz con el gobierno colombiano en el año 2016, fue la de mayor tamaño y la más antigua del hemisferio occidental.

En la década de 1960 también surgen otras expresiones insurgentes, asociadas al acumulado histórico de luchas agrarias y políticas señaladas anteriormente, pero con diferentes influencias político-ideológicas. Así, en 1964 se funda el Ejército de Liberación Nacional (ELN), bajo la influencia de la reciente Revolución Cubana; y en 1967 se crea el Partido Comunista Marxista-Leninista y su Ejército Popular de Liberación (EPL), a la sombra de la llamada escisión chino-soviética. El ELN persiste hasta la actualidad, adelantando un proceso de conversaciones con el gobierno colombiano, mientras que el EPL llegó a un acuerdo de paz en el año 1991, aunque un reducto importante no se acogió y aún opera en algunas regiones del país.

En la década de 1970 surge una gran cantidad de organizaciones político-militares de carácter insurgente, la mayor parte de ellas alcanza acuerdos de paz con el gobierno nacional a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990. Tal es el caso del Movimiento 19 de abril (M-19), la Autodefensa Obrera (ADO), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Aunque cada uno de estos acuerdos tuvo un alcance y contenidos distintos, el destino de estas organizaciones fue su disolución.

De otra parte, es necesario señalar que a lo largo del periodo que va desde 1946 hasta la actualidad, han existido organizaciones con diversos grados de hibridación que incluyen carácter contrainsurgente, narcotráfico, ejércitos privados, criminalidad organizada, entre otros. A inicios de este periodo se puede señalar la existencia de los llamados ‘pájaros’, y más recientemente la organización Muerte A Secuestradores (MAS) en la década de 1980, y diversas organizaciones paramilitares en la década de 1990 que logran articularse en la primera década del siglo XXI en

la federada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Con esta última, el gobierno colombiano en cabeza del hacendado Álvaro Uribe Vélez genera un acuerdo de sometimiento a la justicia en el marco de la llamada Ley de Justicia y Paz en el año 2006, como mecanismo de justicia transicional. No obstante, la reincidencia de varias de las estructuras anteriormente federadas da origen a un nuevo fenómeno más ligado al narcotráfico, pero con tintes contrainsurgentes, en las llamadas Bandas Criminales (Bacrim) también denominados Grupos Armados Organizados (GAO).

En el año 2012 el Gobierno Nacional de la República de Colombia y las FARC-EP instalan en la ciudad de Oslo, Noruega, la Mesa de Conversaciones que tuvo como marco de negociación el Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el cual se estipularon los puntos en la agenda de conversaciones y los mecanismos que las partes se daban para adelantar estas discusiones.

Con este acto se retomaba el intento de solución política al conflicto armado colombiano, que tenía su antecedente más cercano en la fallida experiencia liderada por el entonces presidente de la República, el conservador Andrés Pastrana (1998-2002), y que tuvo como base la llamada Agenda del Caguán, con más de 10 puntos de negociación, los cuales no se llevaron a buen término pues el proceso atravesó una serie de sucesos que llevaron a su disolución. Con ese proceso fueron tres los intentos fallidos de solución política al conflicto con esta organización armada, expresión de la resistencia campesina (Tlaxcala 1991 y la Uribe 1984).

Cada una de estas experiencias significó para el país una esperanza para finiquitar la confrontación entre una guerrilla comunista de origen campesino con vocación de poder sustentado en un programa agrario, y un Estado en ciernes con debilidad institucional y baja presencia efectiva en los territorios nacionales, liderado por la sucesión de élites oligárquicas.

Tras 53 años de confrontación entre las partes, se alcanza en el año 2016 el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que incluye un Acuerdo sobre las víctimas del conflicto y, con ello, un conjunto de disposiciones que dan vida al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición SIVJRNR, el cual debe armonizarse con la política pública de víctimas vigente, y transformarle allí donde sea necesario para alcanzar la coherencia que garantice la reparación integral.

6.1. Reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia

A pesar de la magnitud del fenómeno de victimización, prolongado durante décadas en el marco de una guerra irregular de larga duración, el Estado colombiano solo dispuso su aparato institucional para atender afectaciones derivadas de la violencia hasta el año 1997, durante el gobierno del liberal Ernesto Samper (1994-1998), mediante la Ley 387 de 1997, en la cual aún no se reconoce la categoría de víctimas, sino una más restringida: “desplazados internos”, y por la cual se adoptan las primeras medidas para la prevención del fenómeno del desplazamiento forzado, así como la atención, protección y estabilización socioeconómica de las personas afectadas por este hecho (Congreso de la República de Colombia, 1997). En esta ley se definió al ‘desplazado’ como:

“toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional (...), porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público” (Congreso de la República de Colombia, 1997).

Sin embargo, la situación de vulneración de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado continuó y se intensificó. En el año 2004 La Corte Constitucional de Colombia, órgano de cierre jurídico en asuntos de coherencia entre el ordenamiento jurídico y la norma legal superior o Constitución Política de este país, desarrolló en la Sentencia T-025 de enero de 2004 un planteamiento de suma importancia para el tratamiento reciente de la población en situación de desplazamiento; según esta corte, se registraba una grave violación de derechos a millones de personas desplazadas que caracterizó como “Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)”. Esta declaración tuvo como preámbulo la presión y movilización de la población desplazada en la puja por garantías de cumplimiento de sus derechos, lo cual llevo a que la corte no solo declarara el ECI, sino que además generara unas pautas de seguimiento y evaluación de la política pública sobre desplazamiento forzado, que permitiera superar esta situación.

El seguimiento de la evolución de esta política ha estado integrado en parte por órganos de la sociedad civil que buscan aportar en las disertaciones alrededor de la situación de esta población y formas para superar el ECI. En este sentido se puede encontrar la “Comisión de seguimiento a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia” liderada por Luis Jorge Garay, quien ha llegado a afirmar que:

“Los desplazados son el grupo social más vulnerable entre los vulnerables. Han sido despojados de más de 5,5 millones de hectáreas en los últimos 10 años, sus niveles de pobreza han pasado del 50% antes del desplazamiento, al 97% después del desplazamiento, y lo propio ocurre con los índices de indigencia que se han incrementado del 23% al 80%” (Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia, s.f.).

A pesar de esta sentencia histórica de la Corte Constitucional, la situación de vulneración de derechos continúa, y se agrava con ocasión de la intensificación de la confrontación entre las FARC-EP y las Fuerzas Armadas de Colombia, que cuentan desde finales del gobierno del conservador Andrés Pastrana con la asesoría técnica y de inteligencia, así como con financiación de los Estados Unidos, con los llamados Plan Colombia y su sucesor Plan Patriota. Las garantías y protección brindada por el Estado colombiano a esta población solo se reconocen como un problema de Estado en el año 2011 con la formulación y aprobación de la Ley 1448 de 2011 como dispositivo de política que busca:

“Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas [...] 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” (Congreso de la República, 2011).

Es esta ley y los decretos reglamentarios derivados los que orientan la política pública de reparación integral a las víctimas en la actualidad. Si bien esta ley ha sido un avance en el reconocimiento del problema y de la necesidad de brindar soluciones por parte del Estado, también tiene múltiples restricciones que han sido debatidas por el movimiento de víctimas y por organizaciones defensoras de derechos humanos a nivel nacional e internacional. A continuación, se revisan algunas orientaciones de derecho internacional público, específicamente del derecho internacional humanitario que marcan pautas sobre las cuales los conflictos armados deberían regularse y que evidencian que en el caso colombiano la distinción entre combatientes y población civil se hizo difusa con ocasión de la irregularidad de la guerra.

6.1.2. Normatividad nacional e Institucionalidad vigente.

En Colombia es la Ley 1448 de 2011 la que dispone las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (Congreso de la República, 2011), esta ley se encuentra reglamentada por el Decreto 4800 de 2011 expedido el Ministerio de Justicia y del Derecho (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011). Sin embargo, hay un conjunto de normatividad que da bases jurídicas a la institucionalidad asociada a este campo de política pública. A continuación, se presenta un cuadro que busca presentar de manera sintética algunos de los referentes normativos más importantes en esta área.

Tabla 1. Principales referentes normativos derivados de la Ley 1448 de 2011. Elaboración Propia

NORMA	AÑO	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN
Ley 1448 de 2011	2011	Congreso de la República	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencias y reparación integral a las víctimas del conflicto armado
Decreto 1448	2011	Presidente de la República	Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011
Decreto 4802	2011	Departamento Administrativo de la Función Pública	Por el cual se establece la estructura de la UARIV
Decreto 4634	2011	Ministerio del interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o gitano.
Decreto 4635	2011	Ministerio del interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Decreto 4633	2011	Ministerio del interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

		de Agricultura y Desarrollo Rural	
CONPES 3726	2011	Departamento Nacional de Planeación	Por el cual se establece el plan de financiamiento para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011
CONPES 3726	2012	Departamento Nacional de Planeación	Por el cual se establecen los lineamientos, plan de ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Resolución 2043	2012	Dirección general UARIV	Por la cual se crean grupos de trabajo en la UARIV y se les asignan funciones (mujeres y género, niñez y juventud, habilidades y capacidades diversas, entre otros)
Resolución 0899	2013	Dirección general UARIV	Por el cual se adopta el MECI 100:2005 en la UARIV
Resolución 0893	2013	Dirección general UARIV	Por el cual se adopta el SIG a la UARIV
Resolución 0388	2013	Dirección general UARIV	Por el cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas
Circular 006	2013	Dirección general UARIV	Sobre la implementación del protocolo de participación efectiva de las víctimas

De este compendio normativo se desprenden el conjunto de acciones que hasta el momento han orientado la atención y reparación integral a las víctimas desde la expedición de la ley 1448 de 2011. Debe tenerse en cuenta, además, el ya señalado precedente de la ley 387 de 1997 en la cual se establecen medidas relacionadas con el desplazamiento interno, así como las referencias derivadas de dicha ley, entre las que se encuentran por ejemplo el Decreto 951 de 2001 de Presidencia de la República en lo relacionado con vivienda y subsidio de vivienda para población desplazada, el Decreto 2562 de 2001 del Ministerio de Educación en lo relacionado con el servicio público educativo a la población desplazada, el Decreto 2131 de 2003 del Ministerio de la Protección Social relacionado con la atención en salud a esta población y el Decreto 1660 de 2007 de Presidencia de la República sobre la permuta de predios de propiedad de la población en condición de desplazamiento.

6.2. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR

Durante el proceso de negociaciones en La Habana, Cuba, las partes definieron que las víctimas estarían en el centro de las conversaciones, esto es, serían eje estratégico para la construcción de paz en Colombia. Así se puede evidenciar en reiteradas ocasiones en el desarrollo del texto del Acuerdo Final:

“acordamos que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo” Introducción; “resarcir a las víctimas está en el centro de cualquier acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP” Punto 5; “cumplimiento de nuestro compromiso de poner a las víctimas en el centro del Acuerdo” Subpunto 5.1 (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016).

Esta reiteración se concreta en un conjunto de medidas a lo largo del acuerdo en las que se prioriza a las víctimas del conflicto en el acceso a un conjunto de medidas de carácter general, pero también se materializa en un punto específico del acuerdo, el Punto 5 de víctimas, en el cual se da vida al *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*. A continuación, se presenta la integralidad del acuerdo, sus principios básicos, una síntesis de los puntos que lo componen y, posteriormente, se profundiza en el SIVJRNR para, en el siguiente numeral de este trabajo, detallar los aportes que este Sistema hace a la reparación integral de las víctimas en Colombia.

6.2.1 Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016), posee al menos dos consideraciones generales que le dan consistencia, 1) concebir la paz como derecho humano, garantía para el goce efectivo de otros derechos, y 2) inscribir lo acordado al interior de un marco jurídico compuesto por dos

esferas del derecho, la esfera nacional (principalmente la Constitución Nacional), y la esfera internacional, referente a los principios generales del derecho internacional público y específicamente los principios del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal y la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos.

En este se incorporan enfoques que constituyen ejes transversales que guían en mayor o menor medida el conjunto de los puntos acordados:

a. Enfoque de derechos asociado a la concepción de paz como derecho humano garantía de otros derechos.

b. Enfoque diferencial y de género para lo cual las partes establecieron una subcomisión especial encargada de revisar su incorporación.

c. Enfoque territorial en el que se da especial atención a las acciones en los escenarios locales en perspectiva de lo que las partes han denominado la paz territorial.

d. Enfoque de participación integral que marca una diferencia sustancial con otros procesos y que es novedoso en este tipo de acuerdo, pues establece la participación social en lo que desde el campo de las políticas públicas se conoce como el ciclo de la política, esto es, la participación en la definición de los asuntos a intervenir, las acciones para atender dichos asuntos, su implementación, seguimiento y evaluación.

Así mismo, el acuerdo incorpora con alcances relativos a un conjunto de grupos poblacionales, sobre los cuales se plantean medidas específicas o se llama a generar dichas medidas en la implementación de lo acordado.

La agenda definida en la fase secreta por las partes y que guío la fase pública de conversaciones en La Habana consta de seis puntos que se rigen por el conjunto de principios mencionados:

1. *Reforma Rural integral*, durante los primeros años de conversaciones fue uno de los puntos sobre los que se insistió en mayor medida por las FARC-EP dado su raigambre campesino y su plataforma política agraria, y sobre el cual se expresaron diferencias de concepción por parte del gobierno, las cuales se consignaron en el texto mismo del acuerdo; así, para el gobierno nacional el alcance de la reforma rural integral está orientado a revertir aquellos efectos que ha tenido el conflicto sobre el campo colombiano, mientras que para las FARC-EP ese alcance se orienta más bien a la solución de las causas históricas del conflicto.

No obstante, estas diferencias de enfoque, las partes definieron como objetivo de la reforma rural integral la transformación de la realidad rural, con lo cual se procura la integración regional y se apunta a la erradicación de la pobreza y la promoción de la igualdad en el campo, y el cierre de la brecha entre lo urbano y lo rural.

2. *Participación política*, se denominó “apertura democrática para la paz”, las partes insistieron en aclarar que lo acordado en este punto no está orientado a dar beneficios a las FARC-EP, sino a posibilitar la ampliación y cualificación democrática, se hace necesario según las partes tener como eje transversal la participación, y con ello el fortalecimiento del pluralismo y la representación de visiones diversas, y las suficientes garantías para que ello ocurra.

La condición de posibilidad de este objetivo está en el compromiso de las FARC-EP de dejar las armas, y de las dos partes de proscribir las prácticas violentas en la acción política.

Algunos asuntos que se trataron en esta vía fueron las circunscripciones especiales de paz orientadas a dar representación parlamentaria a regiones especialmente afectadas con ocasión del

conflicto armado; el estatuto de la oposición para partidos políticos, que es un asunto postergado desde la expedición de la constitución política de 1991; y medidas de seguridad para los partidos políticos, movimientos políticos y sociales y defensores de derechos humanos, con lo cual se abrió una nueva concepción sobre la oposición política que incluye no solo a los partidos políticos como figuras institucionales, sino también a los movimientos que así lo declaren.

3. *Fin del conflicto*, se incluyeron tres grandes temas, a) cese al fuego que se comprende como la terminación del enfrentamiento armado entre las partes y las afectaciones que ello tiene sobre la ciudadanía, b) dejación de armas de las FARC-EP como un proceso en el que esta organización deja sus armas en manos de la organización de las naciones unidas, y c) las garantías de seguridad para quienes dejan las armas, con compromisos especiales para la persecución penal y policial a lo que las partes denominaron “organizaciones sucesoras del paramilitarismo”. Se incluyeron también las medidas de reincorporación para el colectivo y los integrantes de las FARC-EP.

4. *Solución al problema de las drogas ilícitas*, las partes reconocen la existencia de una relación entre la persistencia de los cultivos de uso ilícito y la dinámica del conflicto, para lo cual definieron tres campos de intervención que incluyen a) acciones en torno a la sustitución y erradicación de cultivos, la cual contiene medidas fundamentalmente para la promoción de la sustitución y erradicación voluntaria, b) el tratamiento del consumidor con un enfoque de salud pública, y c) la persecución al narcotráfico en los niveles penal y policial en contra de organizaciones dedicadas a estas prácticas y con medidas para limitar la producción de estupefacientes, como restricciones para la importación de sustancias químicas que sirven como precursores para la fabricación de drogas ilícitas.

5. *Víctimas*, las partes acogieron los principios que demanda el derecho internacional para la terminación de conflictos armados como lo son la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, incluyendo además la protección y seguridad para quienes ya son víctimas y para evitar nuevas victimizaciones, y además la reconciliación en el entendido de la necesidad de reconstruir los lazos entre las y los colombianos. Para ello se establecieron algunos mecanismos como la comisión de la verdad, una unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, un conjunto de medidas para la reparación integral y una jurisdicción especial que garantice los derechos de las víctimas.

6. *Implementación y verificación*, se rigen por el principio de derecho conocido como el *pacta sunt servanda*, según el cual nadie obliga a nadie a pactar algo, pero una vez pactado se desprende la obligación de cumplimiento de lo que se pacte, en este camino las partes definieron un sistema de implementación que se articula a comisiones de seguimiento y verificación y mecanismos específicos para la resolución de diferencias. Para estos asuntos se estableció un componente de acompañamiento internacional y herramientas de difusión y comunicación entre las partes, y entre las partes y el conjunto de la sociedad.

7. *Refrendación*, las partes cumplirían lo dictado por la Corte Constitucional en lo que tiene que ver con el proyecto de convocatoria a un plebiscito, y su posterior refrendación en el Congreso de la República.

El acuerdo, además de estos principios generales que rigen lo acordado, y además de las acciones específicas consignadas, contiene una convocatoria a la constitución de un acuerdo posterior que las partes denominaron “Acuerdo Político Nacional” cuyo objetivo sería definir reformas y ajustes institucionales que trascienden los asuntos de paz y se orientan a la creación

de un nuevo marco de convivencia política y social, que desde los campos del derecho y la ciencia política se asocia comúnmente a procesos constituyentes.

6.2.2. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.

Desde la instalación de la mesa de conversaciones en Oslo, Noruega, en el año 2012, y durante su funcionamiento en La Habana, Cuba, hasta el año 2016, las partes insistieron en la centralidad de las víctimas del conflicto armado en el proceso de conversaciones y, por tanto, la necesidad de incorporar un conjunto de medidas que contribuyeran a su reparación integral. Este compromiso se hace explícito en el primer párrafo del Acuerdo Final, “No queremos que haya una víctima más en Colombia” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 1) y se concreta en el Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, conocido como el punto 5 del Acuerdo Final. Es importante anotar que es la primera vez que un sistema de justicia transicional se acuerda como voluntad de las partes y por común acuerdo en un proceso de paz.

En este punto del Acuerdo Final se contempla la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición, el cual está compuesto por diversos mecanismos de carácter judicial y extrajudicial, entre los cuales deben existir niveles de coordinación que permitan de manera eficaz la garantía y satisfacción de los derechos de las víctimas. A continuación se presentan estos mecanismos, sus principales objetivos y tareas, los cuales se encuentran planteados en el Acuerdo Final (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016).

En primer lugar, se estipula la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEVCNR), como un mecanismo imparcial e independiente, con funcionamiento transitorio y extrajudicial cuyo objetivo central es contribuir a la satisfacción

del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado y de toda la sociedad, con las siguientes tareas:

- Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado.
- Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas; de responsabilidad de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y de toda la sociedad de lo que sucedió.
- Promover la convivencia en los territorios, mediante un ambiente de diálogo y la creación de espacios para oír las diferentes voces.

En segundo lugar, se plantea la creación de la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPDD), como una unidad especial de carácter humanitario y extrajudicial con independencia y autonomía, cuyo objetivo es esclarecer lo ocurrido con las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Algunas de sus funciones son:

- Diseñar y poner en marcha un plan nacional y planes regionales de búsqueda
- Recolectar información necesaria para establecer universo de personas objeto de búsqueda
- Buscar, contrastar y analizar la información proveniente de distintas fuentes
- Fortalecer y agilizar los procesos de identificación de restos en coordinación el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Acceder a las bases de datos oficiales y suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos para acceder a la información de la que dispongan
- Promover la coordinación interinstitucional para la orientación de víctimas y la atención psico-social

- Entregar a los familiares un reporte oficial de la información que haya logrado obtener sobre la suerte de las personas dadas por desaparecidas
- Hacer informes periódicos y públicos sobre el cumplimiento de sus funciones

En tercer lugar, se crea la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como un conjunto de órganos de administración de justicia con funciones judiciales, con el fin de investigar, juzgar y sancionar los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, con énfasis en los más graves y representativos. Se pueden identificar los siguientes objetivos de la JEP:

- Satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia
- Ofrecer verdad
- Contribuir a la reparación de las víctimas
- Contribuir a luchar contra la impunidad
- Contribuir al logro de una paz estable y duradera

Estos objetivos tienen como principios orientadores de acción la centralidad de las víctimas, la seguridad jurídica, la condicionalidad, el derecho a la paz, la integralidad, la prevalencia, el debido proceso, el enfoque diferencial y la equidad de género. Estos principios rigen a sus seis órganos:

- Secretaría Ejecutiva
- Sala de Reconocimiento Verdad, Responsabilidad, Determinación de Hechos y Conductas
- Sala de Amnistía e Indulto
- Sala de Definición de Situaciones Jurídicas
- Unidad de Investigación y Acusación
- Tribunal para la Paz

6.3. Aportes del SIVJRNR en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado

El *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* en general y el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* en particular, contienen un conjunto de elementos que potencian la eficacia del Estado en la reparación integral a las víctimas, entendiendo la eficacia estatal como la capacidad de asumir y responder integralmente a una situación social identificada como problemática. A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo, se pueden identificar los siguientes aportes:

6.3.1. Definición amplia de la población sujeto de reparación integral.

El Acuerdo Final constituye un aporte a la eficacia estatal en la reparación integral a las víctimas toda vez que permite al Estado asumir de manera integral el problema de la victimización en Colombia, mediante la ampliación del universo de víctimas susceptible de reconocimiento y reparación.

En primer lugar, el Acuerdo reconoce el principio de universalidad como referente para el reconocimiento de las víctimas, de conformidad con el derecho internacional:

“con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el **principio de universalidad** y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas 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.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, págs. 203-204).

De esta manera se reconoce a las víctimas de manera universal, sin distinción de su pertenencia a determinada parte involucrada en el conflicto o con ocasión del agente causante del

daño. Lo cual implica la ampliación del universo de víctimas reconocido por la Ley 1448 de 2011, incluyendo los siguientes:

- Los combatientes y sus familias
 - “Reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH que también hayan sido combatientes. Las medidas de reparación de miembros de las FARC-EP que hayan sido víctimas se discutirán en el punto de la Agenda relativo al proceso de reincorporación.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 185)
- Los pobladores rurales victimizados
 - “los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 15)
- Los refugiados y exiliados
 - “Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 182)

Además, el reconocimiento de nuevas medidas que garanticen la protección de otros grupos de víctimas como:

- Los integrantes de la fuerza pública

- “el Gobierno Nacional fortalecerá las medidas de atención y reparación para los miembros de la Fuerza Pública víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 185)
- Las víctimas en el exterior
 - “se pondrán en marcha medidas para garantizar retornos y reubicaciones colectivas o individuales en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad”; “En cuanto al gran número de víctimas que debieron abandonar el país como consecuencia de diferentes violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con ocasión del conflicto, el Gobierno Nacional, en desarrollo de este Acuerdo, fortalecerá el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, págs. 182-183)

6.3.2. Extensión de la temporalidad para la reparación integral.

El SIVJNRN aporta a la eficacia del Estado en la reparación integral a las víctimas al reconocer que el conflicto extiende sus raíces y se desarrolla en Colombia con bastante anterioridad a lo dictaminado por la Ley 1448 de 2011, lo cual permite que el Estado tenga una referencia integral de los acontecimientos desarrollados en contexto y en ocasión de conflicto, abriendo la posibilidad al diseño de estrategias de esclarecimiento eficaces en la reparación de millones de colombianos víctimas del conflicto.

En el subpunto 5.1.1. referente a la Verdad como elemento de la reparación integral, donde crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, las partes acuerdan como periodo objeto de estudio de la comisión:

“Para abordar los distintos elementos de su mandato la Comisión tendrá como ámbito temporal el período del conflicto. Como ello supone un marco temporal extenso, será necesario que la Comisión establezca dentro de éste prioridades de su investigación. No obstante, para efectos de cumplir con el propósito de esclarecer plenamente los orígenes y múltiples causas del conflicto la Comisión podrá explorar eventos históricos anteriores a éste, teniendo en cuenta como insumo básico, entre otros, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 135).

Esta concepción de abordaje amplio de la temporalidad de desenvolvimiento del conflicto permite que el Estado supere delimitaciones no justificadas sobre la temporalidad de los hechos susceptibles de reparación. La ley 1448 de 2011 fija para la reparación integral a las víctimas el año 1985 como punto de inicio y para la restitución de tierras el año 1991, sin justificar esta determinación y desconociendo la prolongación del conflicto durante un largo periodo de tiempo. De esta manera el SIVJRNR aporta a la eficacia estatal en la reparación de las víctimas, al abrir posibilidades para atender al conjunto de víctimas producidas en el marco del conflicto armado, sin otros límites que los que determine la Comisión de la Verdad, teniendo como referente el ya mencionado informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Comisión Histórica del Fin del Conflicto y sus Víctimas, 2015).

Como lo señala la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - (CODHES, 2017, pág. 21), esto implica la necesaria modificación de la ley 1448 de 2011 en al menos cuatro aspectos:

- Vigencia temporal de la aplicación de la ley
- Vigencia temporal de las instituciones encargadas de aplicar la ley
- Temporalidad de los hechos victimizantes como criterio para el reconocimiento de las víctimas
- Condicionamientos temporales para la declaración y registro de las víctimas

6.3.3. Reconocimiento de la superación de las causas del conflicto como parte de la reparación.

Como se ha señalado anteriormente, el problema de la propiedad, acceso y uso de la tierra es parte fundamental de las causas que dan origen al conflicto armado en Colombia. Las partes comprendieron y reconocieron tal situación y consideraron que el problema de la tierra no solo generó la confrontación entre las partes, sino que fue parte de los hechos que generaron víctimas en el país, de manera que la reparación integral de las víctimas, pasa necesariamente por la resolución del problema de la tierra.

Para tal fin se incorporaron medidas que priorizaran a las víctimas en el acceso a determinados programas y proyectos, como parte de la reparación integral, lo cual aporta de manera determinante a la eficacia estatal en este campo, toda vez que genera acciones específicas sobre las causas del conflicto. El acuerdo contempla los siguientes elementos en esa vía:

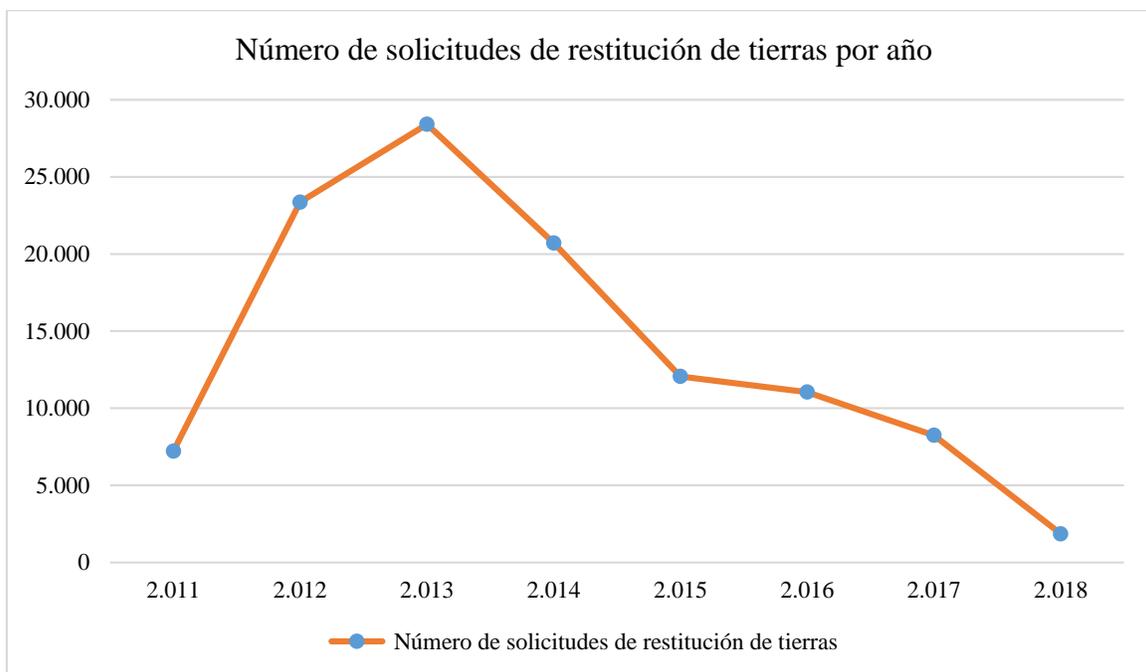
- Acceso a la tierra para para comunidades rurales afectadas por el conflicto
 - “Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución

gratuita.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 14)

- Enfoque reparador de la Reforma Rural Integral, contenida en el punto 1 del Acuerdo, incluyendo los PDET
 - “En el marco del fin del conflicto, el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado que el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador”; “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.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 179)
- Prioridad en el acceso a adjudicación de tierras, subsidio integral y crédito especial
 - “los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 15).
- Restitución de tierras y retorno de las víctimas del desplazamiento:
 - “El Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo

y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 17)

Este último punto cobra relevancia si se tiene en cuenta que la legislación vigente sobre restitución de tierras ha provocado un número de solicitudes de restitución que no se ha atendido hasta ahora y cuyas magnitudes son importantes, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:



Gráfica 4. Información de UARIV. Elaboración propia.

6.3.4. Ponderación de la reparación colectiva.

El fenómeno de la victimización en Colombia incluye el daño sobre colectivos cuyas aspiraciones y proyectos de vida colectiva se vieron afectadas con ocasión de la violencia. Por tal razón, se ha reconocido la necesidad de reparaciones colectivas que atiendan la particularidad de estos hechos, así lo estipula la ley de víctimas y restitución de tierras promulgada en 2011 y con ella los protocolos de reparación colectiva derivados.

La reparación colectiva se hace necesaria para atender la complejidad del fenómeno de las víctimas del conflicto al tiempo que contribuye en la reconstrucción del tejido social y organizativo al interior de las comunidades culturales, políticas, económicas y de todo tipo afectadas por la prolongación del conflicto. Para ello, el Acuerdo Final dispuso el fortalecimiento de los Planes nacionales de reparación colectiva y la inclusión de un enfoque de género, los cuales se dirigirían a:

- colectivos constituidos en grupos
- organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres
- gremios económicos
- sindicatos
- organizaciones de derechos humanos
- partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición
- organizaciones del sector religioso

Así se establece literalmente:

“Con el fin de reconocer las especiales características de su victimización, recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad. Estos planes deberán contribuir, también, a la convivencia, la no repetición y la reconciliación” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, págs. 180-181).

Los procesos de reparación colectiva constituyen un aporte a la eficacia del Estado en la reparación colectiva de las víctimas, no solo por la obviedad que supone que las reparaciones colectivas son reparaciones que incluyen a conjuntos de víctimas

individualmente consideradas, sino fundamentalmente porque atiende a una dinámica colectiva que implica el reconocimiento de elementos políticos de la violencia vivida en el país, y que busca en tanto una salida colectiva como solución reparadora.

6.3.5. Centralidad de las garantías de no repetición.

En el Acuerdo Final las partes reconocieron que uno de los objetivos compartidos es la necesidad de evitar la continuación de la victimización, es decir, que la principal forma de reparar la sociedad colombiana es impedir que se le victimice. En este camino, el acuerdo se constituye en sí mismo como un instrumento para garantizar la no repetición, que no depende exclusivamente de la dejación de armas de una de las partes y su incorporación en el régimen social y político, sino que implica reformas fundamentales que impidan la germinación de violencias de nuevo tipo.

Esta es una de las consideraciones iniciales del Acuerdo “Poniendo en consideración (...) el derecho fundamental de cada individuo y de la sociedad a no sufrir la repetición de la tragedia del conflicto armado interno que con el presente Acuerdo se propone superar definitivamente” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 2), destacando que las partes buscan “contribuir decididamente a la consolidación de la convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 8).

Como se señaló anteriormente, hay al menos dos elementos centrales que constituyen en el Acuerdo Final garantía de no repetición:

- El fin del conflicto y las medidas del punto de víctimas
 - “El fin del conflicto y la implementación de las reformas que surjan del Acuerdo Final, constituyen la principal garantía de no repetición y la forma de

asegurar que no surjan nuevas generaciones de víctimas. Las medidas que se adopten tanto en el punto 5 como en los demás puntos de la Agenda deben apuntar a garantizar la no repetición de manera que ningún colombiano vuelva a ser puesto en condición de víctima o en riesgo de serlo” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 125).

- La reforma rural integral
 - “La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 10).

Estos dos elementos se pueden considerar centrales en el fortalecimiento de la eficacia del Estado para la reparación integral, toda vez que implica la finalización de las causas de victimización con ocasión de la guerra irregular, así como aquellas derivadas de la conflictividad social surgida de las disputas por la propiedad, tenencia y uso de la tierra.

6.3.6. Aumento del esfuerzo fiscal para financiación de la reparación integral.

Una de las mayores dificultades registradas en el tiempo de vigencia de la ley 1448 de 2011 es el déficit presupuestal para la reparación integral a las víctimas, lo cual ha generado una ineficacia Estatal de alta proporción en esta tarea, toda vez que la reparación económica es parte fundamental de la reparación integral. Por ello, el acuerdo estipula en su apartado 5.1.3.7. que el Gobierno nacional se compromete a:

“Tomar todas las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la Política de atención y reparación integral a víctimas, incluyendo el fortalecimiento del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, la ampliación de sus fuentes de financiación y de los mecanismos de captación de recursos, así como la promoción de los mecanismos de participación y de veeduría como dispositivo de control de las víctimas sobre el Fondo” (Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, págs. 185-186).

Lo anterior significa aumentar el esfuerzo fiscal para que la reparación sea efectiva y con ello la eficacia del Estado aumente, con lo cual se abren mayores garantías a los derechos de las víctimas.

7. CONCLUSIONES

Lograr el objetivo general de identificar aspectos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición pactado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que potencian la eficacia del Estado colombiano en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, requirió de un proceso de revisión documental que permitió dilucidar un conjunto de aspectos referidos a la política pública de reparación a víctimas vigentes y las particularidades sobre este tema referidas en el Acuerdo Final.

En este camino el primer objetivo específico relacionado con la reconstrucción del cuerpo normativo - institucional vigente en el Estado colombiano orientado a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, se alcanzó mediante la revisión de los precedentes jurídico-políticos que en primer lugar permitieron el reconocimiento de esta situación social como un problema público que debería ser atendido por el Estado y la sociedad, y en segundo lugar, los mecanismos jurídico-institucionales que se han erigido para ello, creando un normograma que permitiera identificar el conjunto de dispositivos generales de política pública en esta materia .

De este primer objetivo se alcanzan dos conclusiones que se entrelazan lógicamente. La primera, que el reconocimiento de la victimización y de la necesaria reparación integral a las víctimas se presenta de manera tardía, si se tiene en cuenta que se transita en medio de un conflicto armado caracterizado como guerra irregular de larga duración, del cual se propone en este trabajo su antecedente inmediato en 1948, y solo hasta 1997, 49 años después de desatada la confrontación se levanta el primer instrumento legislativo para atender el desplazamiento, que desde la época de la Violencia se desató en grandes proporciones.

La segunda conclusión, derivada de la anterior, es el carácter relativamente joven de la institucionalidad vigente para la reparación integral a las víctimas, lo cual implica la carencia de

mecanismos consolidados para la garantía de los derechos de esta población, y la existencia de vacíos derivados de las dinámicas políticas que han constituido la política pública, desde las orientaciones dadas por la Corte Constitucional en 2004 hasta la promulgación de la línea base para la construcción institucional en esta materia diseñada por el legislador en 2011. En suma, a la fecha se cuenta con una institucionalidad que no supera los 7 años de existencia y que ha revelado vacíos de operación y limitaciones en la concepción de la problemática, elementos ambos que se reflejan en carencias de eficiencia para la reparación integral.

En consecuencia, el segundo objetivo específico relacionado con los elementos novedosos que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición aporta a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia, se alcanzó contrastando los resultados del primer objetivo específico con lo estipulado en el Acuerdo Final, centrándose en los principios orientadores y los ámbitos reconocidos como elementos integrantes de la reparación integral.

Lo anterior permitió identificar aquellos elementos derivados del Acuerdo Final, que contribuyen a suplir algunas de las deficiencias en materia de reparación integral. En este camino se concluyeron dos elementos. El primero, que el Acuerdo Final tiene una perspectiva centrada en las víctimas del conflicto armado, por lo cual las partes se comprometieron a que esta población fuera el centro de las medidas que se adoptaran, lo cual se evidencia no solo en la existencia de un punto dedicado a la garantía de los derechos de las víctimas sino en la transversalidad de este enfoque, incluyendo al prioridad en el acceso a las medidas derivadas de la Reforma Rural Integral, del punto de participación política, del punto de solución al problema de las drogas de uso ilícito, entre otros.

El segundo elemento, es la existencia de una perspectiva de integralidad en el SIVJNRN, que permite pensar el problema de las víctimas del conflicto más allá de la centralidad en el problema económico de las familias individualmente consideradas, y que incluye un conjunto más amplio de mecanismos y medidas para la reparación de las víctimas y el esclarecimiento de los hechos para el conjunto de la sociedad. Así este Sistema Integral incluye mecanismos judiciales y extrajudiciales orientados por estos fines.

Finalmente, al analizar los aportes que hace este sistema a la eficacia estatal en la reparación integral a las víctimas, en consonancia con el tercer objetivo específico, se requirió enlistar el conjunto de medidas contenidas en el Acuerdo Final que se relacionaban directamente con las víctimas y contrastarlas con los problemas de eficiencia identificados en los mecanismos jurídico institucionales vigentes, se agruparon estas medidas en relación con los posibles aportes y se establecieron enunciados generales y explicaciones que detallaran dicho aporte.

Entendiendo la eficacia estatal como la capacidad de asumir y responder integralmente a una situación social identificada como problemática, se concluyó en la posibilidad de identificar los siguientes aportes:

1. Definición amplia de la población sujeto de reparación integral.
2. Extensión de la temporalidad para la reparación integral.
3. Reconocimiento de la superación de las causas del conflicto como parte de la reparación.
4. Ponderación de la reparación colectiva.
5. Centralidad de las garantías de no repetición.
6. Aumento del esfuerzo fiscal para financiación de la reparación integral.

Cada uno de ellos potencia la eficacia estatal en la medida que brinda más y mejores herramientas al Estado para determinar los alcances de la situación social problema que es objeto

de intervención por vía de política pública. De manera que, se puede concluir que el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* es un aporte de las partes al conjunto de la sociedad, pues se orienta a reparar los daños ocasionados en la larga guerra irregular, construyendo garantías de no repetición y cimentando las bases de un nuevo país en paz.

8. REFERENCIAS

- Asamblea General de Naciones Unidas. (1985). *Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.* Recuperado el Febrero de 2018, de https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_02.pdf
- Badiou, A. (2004). *La idea de justicia.* Recuperado el Febrero de 2018, de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/heler/justiciabadiou.htm>
- Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. (s.f.). *Los desplazados son el grupo social más vulnerable entre los vulnerables.* Obtenido de <http://www.viva.org.co/lobbyng/comision-de-seguimiento-a-las-politicas-publ>
- Comisión Histórica del Fin del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.* Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2005). *Derecho Internacional Humanitario.* Ginebra.
- Congreso de la República. (10 de Junio de 2011). *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.* Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997. por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* Bogotá. Recuperado el Enero de 2048, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

Corte Constitucional de la República de Colombia. (Enero de 2004). *Sentencia T-025*. Bogotá.

Recuperado el Febrero de 2018, de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Cuellar, A., Palencia, A., Rodríguez, C., & Castellanos, J. (2016). *Protocolo Opción de grado monografía*. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

DANE. (Marzo de 2018). *Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020*. Obtenido de Proyecciones de Población:

[https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion)

[poblacion/proyecciones-de-poblacion](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion)

de Zubiría Samper, S. (2015). Las dimensiones políticas y culturales en el contexto del conflicto colombiano. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 183-226). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Decreto 4802 de 2011*. Bogotá.

Recuperado el Febrero de 2018, de

[https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4802-de-2011.pdf)

[4802-de-2011.pdf](https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4802-de-2011.pdf)

Duncan, G. (2015). Exclusión, insurrección y crimen. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 227-266). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Estrada Álvarez, J. (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 267-325). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 327-374). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Francisco Andrés, G. (2009). Gerencia pública y control social de en Colombia. En C. Medina Gallego, *Control social a la gestión pública. Nociones y conceptos* (págs. 109-120). Bogotá: Editorial Kimpres - Universidad Nacional de Colombia.
- Friedmann, R. (2003). *La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los Cambios que Vienen*. Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.
- García Fitz, F. (2003). *La Edad Media. Guerra e ideología. Justificaciones religiosas y jurídicas*. Madrid: Silex ediciones.
- García Lozano, J. (2016). *La lucha contrahegemónica de las FARC-EP (1998-2002)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Gayubas, A. (2010). Pierre Clastres y los estudios sobre la guerra en sociedades sin Estado. *Revista de Antropología*(22), 99-123.
- Gelman, J. (2001). *Elogio de la culpa*. Bogotá. Recuperado el Febrero de 2018, de <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-03/01-03-25/SUPLEX02.HTM>
- Giraldo Moreno, S.J., J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 375-413). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Giraldo Ramírez, J. (2015). Política y guerra sin compasión. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 415-456). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Torreblanca Agencia Gráfica.

González, E., & Varney, H. (2013). *En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Gutiérrez Sanín, F. (2015). ¿Una historia simple? En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 457-496). Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia.

ICTJ. (Enero de 2018). *¿Qué es la justicia transicional?* Obtenido de <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>

López, A. (S. F.). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Lozano Ayala, A. (2008). *Pensamiento Administrativo Público*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

Medina Gallego, C. (2009). Calidad de vida y gestión pública. En C. Medina Gallego, *Control social a la gestión pública* (págs. 15-25). Bogotá: Editorial Kimpres - Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011). *Decreto 4800 de 2011*. Bogotá. Recuperado el Febrero de 2018, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-4800-de-2011/13108>

- Molano Bravo, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 497-545). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Observatorio de Paz y Conflicto. (2015). *Debates en torno a la noción de víctima*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ONU. (2004). (S/2004/616) *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*.
- Pécaut, D. (2015). Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 547-588). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Quiñones Páez, J. (2009). Sobre Gestión Pública y Participación Ciudadana. En C. Medina Gallego, *Control social a la gestión pública* (págs. 95-107). Bogotá: Editorial Kimpres - Universidad Nacional de Colombia.
- Rangel Suárez, A. (1998). *Colombia: guerra n el fin de siglo*. Bogotá: Universidad de los Andes, Tercer Mundo Ediciones.
- Real Academia Española. (Febrero de 2018). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=EPQzi07>
- Sánchez, G. (2003). *Guerras, memoria e historia*. Bogotá: ICANH.
- Torrijos, V. (2015). Cartografía del conflicto: Pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 589-627). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- UARIV. (31 de Marzo de 2018). *Así ha avanzado la reparación a las víctimas*. Obtenido de Registro Único de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es>

- Vega Cantor, R. (2011). *La burocracia intelectual de la guerra y la creación de una nueva historia oficial sobre la violencia*. Bogotá. Recuperado el Febrero de 2018, de <http://www.rebelion.org/docs/224326.pdf>
- Vega Cantor, R. (2015). Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 629-699). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- W Radio. (2018). Santos afirma que en Colombia se han reparado más víctimas que en otros conflictos. Recuperado el Enero de 2018, de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/santos-afirma-que-en-colombia-se-han-reparado-mas-victimas-que-en-otros-conflictos/20180222/nota/3714685.aspx>
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wills Obregón, M. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana. Un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada, y unas articulaciones perversas entre regiones y centro. En C. H. Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 701-140). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Aguilar Villanueva, L. (1992) *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Díaz Gómez, C & Uprimny Yepes, R. (2009) *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia).

Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) (2013) *Propuestas mínimas sobre verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) Hechos de paz. Número 61. *El ABC de la ley de víctimas*. Bogotá: Impresol.

Roth Deubel, A. (2002) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.