

Imprimir

El 17 de noviembre de 2020 se completó en cuarto y último debate de la plenaria del senado la aprobación de la prórroga por diez años a la ley 1448 de 2011, con lo cual el Congreso de la República da cumplimiento a la orden establecida por la corte constitucional en diciembre del año 2019 cuando este alto tribunal declaró la constitucionalidad de la prórroga a la mencionada ley, a través de la cual las víctimas del conflicto armado en Colombia cuentan con un instrumento de marco normativo para garantizar tanto su derecho a la reparación (indemnización) como a la restitución de tierras despojadas durante un periodo (1985 - 2010). Así mismo, se amplía por el mismo periodo la vigencia de los decretos étnicos que permiten la atención de víctimas pertenecientes a la población indígena, afrodescendientes y pueblo ROM.

Cabe anotar que la discusión en el Congreso de la República es el producto de dos iniciativas presentadas a finales del año 2019 tanto por el senador John Jairo Hoyos como por la representante María José Pizarro, y ninguna iniciativa presentada por el gobierno de Iván Duque, lo cual podría interpretarse como un cierto desinterés o displicencia por parte del actual gobierno frente al tema de los derechos de las víctimas, y aunque no se estaba frente a un plazo perentorio para presentar iniciativas de prórroga, si estaba la orden de la corte constitucional que llamaban la atención sobre el riesgo de regresividad si no se presentaban propuestas que permitieran la prórroga de la ley 1448/11, y el peligro para la política pública de atención a víctimas de quedar sin un marco normativo general.

No obstante, siendo una ley de prórroga que se dedica exclusivamente a ampliar la vigencia de la ley de víctimas hasta el año 2031, cabe anotar que en la discusión de las iniciativas tanto en la Cámara de representantes como en el Senado de la República, quedaron en evidencia una serie de aspectos que dan cuenta de las dificultades que se han presentado en los nueve años de implementación de la ley de víctimas para garantizar de manera adecuada el derecho a la indemnización y a la restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado en Colombia.

En primer lugar quisiera destacar unas consideraciones de carácter General que dan cuenta de una serie de dificultades sobre las cuales es necesario seguir haciendo todas las

insistencias posibles; una de estas consideraciones es que en estos nueve años de implementación de la ley de víctimas los resultados tanto en materia de indemnización, restitución de tierras, como el acceso al goce efectivo de derechos fundamentales como la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, y los procesos de rehabilitación son bastante precarios, con una grave tendencia a empeorar.

De esta manera la prórroga de la ley de víctimas era una necesidad institucional requerida para la estabilización del marco normativo de atención a las víctimas del conflicto armado, asimismo los debates en torno a la prórroga también eran una oportunidad para incorporaron modificaciones estructurales a varios aspectos que en el proceso de la implementación de la ley de víctimas han dado cuenta de su fracaso, adicionalmente el debate sobre la prórroga también eran la oportunidad para armonizar la ley 1448/ 2011 con el acuerdo de paz firmado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las antiguas FARC EP. Sin embargo éstos siguen siendo aspectos pendientes, frente a los cuales el gobierno nacional debe liderar una convocatoria a las organizaciones de víctimas, a las organizaciones de derechos humanos que permita abordar a partir de un necesario balance de los nueve años de implementación adoptar unas modificaciones a la ley de víctimas que permitan saltos cuantitativos y cualitativos, tanto en un proceso de atención a las víctimas, como en el pago de las indemnizaciones y la superación de los cuellos de botella a la hora de cumplir las sentencias de restitución de tierras que presentan múltiples fallas en el proceso post fallo. Todo este proceso debe cumplirse mejorando las condiciones de participación efectiva y decisiva a las víctimas tanto las mesas de participación como en otros escenarios que permitan la ampliación del dicho proceso.

Adicionalmente es importante señalar que la política pública de atención a víctimas, tienen los próximos años importantes desafíos, entre ellos una necesaria actualización del CONPES de víctimas, a través del cual se establezcan las nuevas metas, los presupuestos y lineamientos generales que han de guiar dicha política; también sigue siendo necesario armonizar la institucionalidad establecida en la ley 1448 (SNARIV) con la creada por el acuerdo de paz, especialmente la que tiene relación con los derechos de las víctimas establecidas en el punto quinto del acuerdo (SIVJRNR), por cuanto el Estado colombiano no se

puede seguir permitiendo la dispersión de esfuerzos institucionales máxime sí se tiene en cuenta que el fundamento filosófico de los dos sistemas está orientado por el principio de garantizar a todas las víctimas el acceso a los derechos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. No menos importante frente a los desafíos está el tema de brindar las suficientes garantías para el ejercicio de liderazgo de las víctimas, así como, los reclamantes de tierras; así como detener ya el evidente proceso de reactivación de la guerra en muchos territorios lo que se han traducido en el aumento de asesinatos, masacres, confinamientos, desplazamientos y otras afectaciones propias del conflicto armado.

Y aunque la ley de víctimas significó un cambio sustancial en la política pública para atender a millones de personas que resultaron afectadas por el prolongado conflicto interno en Colombia, entre los cuales se destacan la creación de un registro único de víctimas, la creación de rutas especializadas para la atención de los enfoques diferenciados de etnia, género y edad, y el establecimiento de una institucionalidad para ocuparse de la atención que garantiza al acceso de las víctimas a múltiples derechos fundamentales vulnerados durante el conflicto, así como el establecimiento de un procedimiento jurídico y administrativo para garantizar la restitución de los predios despojados y en general el establecimiento de nuevas relaciones entre las víctimas y el Estado; después de nueve años de proceso de implementación, también es necesario insistir que en algunos problemas concretos sobre los cuales es necesario trabajar a fondo, para que las víctimas recuperen la confianza en la institucionalidad pero sobre todo, para poder garantizar tal cual como lo viene exigiendo la Corte Constitucional desde el año 2004 a través de la sentencia T 025 y de decenas de autos de seguimiento en los que se reitera no solamente el estado de cosas inconstitucionales en materia de cumplimiento y garantía de los derechos de las víctimas si no como lo ha hecho recientemente la reiteración de una condición de extrema vulnerabilidad y pobreza en la que la mayoría de las víctimas del conflicto armado se encuentran en Colombia.

Rápidamente un repaso sobre algunos de esos problemas de acuerdo a lo que han señalado los informes de la comisión legal de seguimiento creada para evaluar el proceso de implementación de la ley:

1. La persistente desfinanciación de la ley que no ha permitido ampliar las coberturas para el proceso de indemnización, este es sin duda un problema que se advierte seguirá presentándose.
2. La persistente desarticulación de las entidades gubernamentales que integran el Sistema nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a lo que ahora se suma la desarticulación con el Sistema Integral de Verdad y Justicia Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) establecido en el punto quinto del acuerdo de paz.
3. El acceso al derecho a la salud es de bajísimas cobertura y atención muy precaria, así lo señalaron varios congresistas en el debate de la prórroga a la ley como igualmente lo han señalado las múltiples manifestaciones de las víctimas y sus organizaciones.
4. En cuanto al derecho a la educación, aunque se reconocen los avances en materia de acceso a la educación básica y media, hay múltiples problemas y baja cobertura en el acceso de las víctimas a la educación universitaria, además de problemas en las bases de información proporcionada.
5. El derecho al retorno y la reubicación es de bajo impacto y precario acompañamiento institucional
6. El proceso de restitución de tierras cuenta con un alto porcentaje de solicitudes rechazadas, y los procesos que logran culminar con un fallo tienen por dificultades para garantizar el cumplimiento a las órdenes impartidas por los tribunales de restitución.
7. Los programas de generación de ingresos son de bajo impacto de tal manera que hoy más del 60% de la población víctima del conflicto se encuentra desempleada, según cifras presentadas en el debate en el Senado.
8. El pago de las indemnizaciones no supera el 11% de las víctimas que tendrían derecho a la indemnización.
9. El derecho a la vivienda registra un persistente déficit de oferta que permita fácil acceso a las víctimas para la garantía de este derecho

A manera de conclusión

Si bien es cierto la prórroga por diez años en la vigencia de la ley de víctimas es una buena noticia, también es justo plantear que la prórroga era un asunto que debería darse por cuanto, en términos políticos, no haberlo hecho hubiera entregado un pésimo mensaje tanto

a las víctimas, como a la comunidad internacional y en General un pésimo mensaje en el debate político que actualmente se vive en el país. Sin embargo al analizar los logros y desarrollos de los nueve años de implementación de la misma ley puede leerse con claridad la poca importancia que los gobiernos han dado a una adecuada implementación de la ley de víctimas, de ello dan cuenta los precarios procesos de atención a las víctimas, la desfinanciación de la misma, la falta de garantías a la vida, la movilización, así como, la persistente negativa al desmonte estructuras criminales que continúan intensificando a lo largo y ancho del país el conflicto armado, frente a lo cual el gobierno da la espalda a las comunidades afectadas históricamente por el conflicto y no hay efectivos procesos de justicia y lucha contra la impunidad.

Está negligencia de los gobiernos se pone en evidencia cuando se revisa cómo de manera efectiva se desaprovechó la oportunidad establecida en el acuerdo de paz para que través del procedimiento de “fast track” se introdujeran reformas a la ley 1448/11 a partir de un proceso de participación con las víctimas, situación que no se hizo. Así mismo pocos esfuerzos se realizaron para garantizar las curules establecidas en el acuerdo de paz para que las víctimas tuvieran una representación directa en el Congreso de la República.

Pero sobre todo es muy grave la forma en que el gobierno se hace parte de un proceso de sabotajes al acuerdo de paz que esta semana cumple cuatro años de haber sido firmado, pero con profundos retrasos en procesos de implementación especialmente en el acuerdo de reforma rural integral, en sistemático sabotajes a la justicia especial para la paz, la persistencia de una actitud negacionista del existencia del conflicto armado y de las víctimas y consecuente con ello el establecimiento de un discurso que tergiversa los hechos históricos, desorientada y confunde a la opinión desviando el propósito nacional de construir una verdad histórica a partir de la efectiva participación de las víctimas, y en General una complacencia con la impunidad, la corrupción y la intensificación del conflicto que se expresa en el aumento de masacres, asesinatos de líderes y lideresas y la persistencia de una práctica desarrollada por las fuerzas militares que privilegian la doctrina de la seguridad nacional del enemigo interno antes que el dialogo con las comunidades y el establecimiento de acuerdos que permitan garantizar los derechos que estas exigen.

En pocas palabras puede decirse que esta prórroga a la ley de víctimas es una nueva oportunidad a través de la cual que el gobierno podría dar cumplimiento al eslogan tantas veces repetido de “las víctimas en el centro de la construcción de la paz”, sin embargo, queda la impresión que el gobierno es temeroso para abrir espacios de participación efectiva de las víctimas que lleven a una modificación de la ley en los aspectos en que ésta ha mostrado serias limitaciones. La ley como hemos dicho debe garantizar el derecho a la reparación y a la restitución, pero también, debería incorporar el derecho a la verdad y las garantías de no repetición. Igualmente, la prórroga a la ley de víctimas es una oportunidad para que las víctimas fortalezcan sus procesos organizativos y de exigibilidad y no permitan que los gobernantes sigan burlándose de las víctimas y negándose a implementar acciones que permitan el goce efectivo de sus derechos.

Alfonso Castillo Garzón, Defensor de los Derechos Humanos

Foto tomada de: Desde abajo