



COMISIÓN NACIONAL  
DE REPARACIÓN  
Y RECONCILIACIÓN

FRANCISCO SANTOS CALDERÓN  
Vicepresidente de la República

COMISIONADOS

EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ  
Preside la CNRR, por delegación del  
Vicepresidente de la República

ANA TERESA BERNAL MONTAÑEZ  
Designada por el Presidente de la República,  
en representación de la Sociedad Civil

PATRICIA BURITICÁ CÉSPEDES  
Designada por el Presidente de la República,  
en representación de la Sociedad Civil

JAIME JARAMILLO PANESSO  
Designado por el Presidente de la República,  
en representación de la Sociedad Civil

ÓSCAR ROJAS RENTERÍA  
Designado por el Presidente de la República,  
en representación de la Sociedad Civil

MONSEÑOR NEL BELTRÁN SANTAMARÍA  
Designado por el Presidente de la República,  
en representación de la Sociedad Civil

PATRICIA HELENA PERDOMO GONZÁLEZ  
Representante de las organizaciones de víctimas

RÉGULO MADERO FERNÁNDEZ  
Representante de las organizaciones de víctimas

PATRICIA LINARES PRIETO  
Delegada del Procurador General de la Nación

VOLMAR ANTONIO PÉREZ ORTIZ  
Defensor del Pueblo

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZABAL  
Director de la Agencia Presidencial para la  
Acción Social y la Cooperación Internacional

GUILLERMO REYES GONZÁLEZ  
Delegado del Ministro del Interior y de Justicia

RUTTI PAOLA ORTIZ JARA  
Delegada del Ministro de Hacienda y Crédito Público

\*

JOSÉ VICENTE CASAS DÍAZ  
Director Ejecutivo de la CNRR

COORDINACIÓN DE PUBLICACIONES DE LA CNRR  
Área de Prensa y Comunicaciones

COMISIÓN NACIONAL  
DE REPARACIÓN Y  
RECONCILIACIÓN

*Plan de acción*

*2007 2008*

SERGIO ROLDAN ZULUAGA  
Coordinador del área de Reparación y Atención a Víctimas  
sergio.rolدان@cnrr.org.co

CARLOS JOSÉ HERRERA JARAMILLO  
Coordinador del área de Reconciliación  
carlos.herrera@cnrr.org.co

MAURICIO ROMERO VIDAL  
Coordinador de área de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR)  
mauricio.romero@cnrr.org.co

GONZALO SÁNCHEZ  
Coordinador del área Memoria Histórica  
memoria.historica@cnrr.org.co

GUNHILD SCHWITALLA  
Coordinadora de área de Género y Poblaciones Específicas  
gunhild.schwitalla@cnrr.org.co

GERARDO VEGA  
Coordinador de la Sede Regional Antioquia  
gerardo.vega@cnrr.org.co - ofimedellin@cnrr.org.co  
Palacio de Exposiciones, portería 1

DAVID AUGUSTO PEÑA PINZÓN  
Coordinador de la Sede Regional Nororiente  
david.pena@cnrr.org.co - ofinoriente@cnrr.org.co  
Carrera 25 # 34-77, piso 4, Bucaramanga

EDUARDO PORRAS MENDOZA  
Coordinador de la Sede Regional Sincelejo  
eduardo.porras@cnrr.org.co - ofisincelejo@cnrr.org.co

MARINA ESPERANZA LÓPEZ  
Coordinador de la Sede Regional Barranquilla  
marina.lopez@cnrr.org.co  
ofibarranquilla@cnrr.org.co  
Carrera 50 # 66- 87, Barranquilla

COMISIÓN NACIONAL  
DE REPARACIÓN Y  
RECONCILIACIÓN

*Plan de acción*  
2007 2008

Bogotá

2007



Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y al apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las opiniones expresadas en esta publicación son las del autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o de la Organización Internacional para las Migraciones.

Primera edición: Bogotá, agosto de 2007

© Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR  
Calle 93 17-25, oficina 301  
☎ (571) 621 1855 - 621 3099 - 621 3266  
[www.cnrr.org.co](http://www.cnrr.org.co)  
[comision@cnrr.org.co](mailto:comision@cnrr.org.co)

*Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente por cualquier medio ya sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, por fotocopia u otro, siempre y cuando se cite la fuente.*

Impreso en Colombia por Digitos y diseño

ISBN 978-958-44-1223-2

## CONTENIDO

Presentación	15
<i>I La importancia política y estratégica del Plan de acción</i>	17
<i>II Plan de acción 2007-2008</i>	23
<b>1 Objetivos generales</b>	25
<b>2 Objetivos específicos</b>	27
<b>3 Principales actividades</b>	29
<b>4 Resultados</b>	31
<b>5 Área de reparación y atención a víctimas</b>	33
<b>5.1 Objetivo general del plan</b>	40
5.2 Objetivos específicos del plan	40
5.3 Líneas de acción	40
5.3.1 Líneas de acción en el proceso judicial	41
5.3.2 Líneas de acción en el proceso administrativo de reparación colectiva	43
5.3.3 Líneas de acción en el proceso de atención integral para la recuperación de las víctimas	47
5.4 Metodología	51
5.4.1 En el proceso de reparación judicial y de atención integral	51
5.4.2 En el sistema de reparación administrativa	52
5.5 Resultados	52

5.6	Actividades de la CNRR	53
<b>6</b>	<b>Área de reconciliación</b>	<b>57</b>
6.1	Acerca del significado de la reconciliación	57
6.2	Las definiciones estratégicas de la CNRR	61
6.3	El mandato legal y reglamentario	62
6.4	Los criterios del plan de acción	64
6.5	Ubicación del área de reconciliación en relación con las otras áreas	65
6.6	Perspectivas en las cuales deben adelantarse todas las líneas de acción	66
6.7	Líneas de acción	67
6.7.1	Objetivos generales	67
6.7.2	Voluntarias y voluntarios por la reconciliación	68
6.7.3	Sistematización y visibilización de experiencias de reconciliación	70
6.7.4	Pedagogía de la reconciliación	71
6.7.5	Reparación colectiva y simbólica como instrumentos para la reconciliación (incluye Plan Piloto de Reparaciones Colectivas)	75
6.7.6	Investigaciones académicas que servirán de insumo al plan de acción a largo plazo de la CNRR	76
6.7.6.1	Observatorio del proceso de reconciliación y de la actividad de al CNRR	76
6.7.6.2	Análisis de experiencias de reconciliación, imaginarios de las víctimas y los victimarios, y transacciones locales y regionales en perspectiva de reconciliación	77
<b>7</b>	<b>Área sobre género y poblaciones específicas</b>	<b>79</b>
7.1	Justificación	79
7.1.1	Discriminación de género y violencia contra la mujer	80
7.1.2	Los niños y niñas	84
7.1.3	Grupos étnicos	87

7.1.4	Personas de la tercera edad y que sufren algún tipo de discapacidad	93
7.2	Objetivos y labor	95
<b>8</b>	<b>Área de desarme, desmovilización y reincorporación</b>	<b>99</b>
8.1	Marco de análisis	99
8.2	La CNRR, los informes de DDR y las otras áreas	107
8.3	Antecedentes y definiciones	109
8.4	El plan para el área de DDR	113
8.4.1	Objetivo general	113
8.4.2	Objetivos específicos	114
8.5	Las líneas de acción	115
8.5.1	Línea de acción 1. Estudios sobre la desmovilización parcial y el rearme	116
8.5.2	Línea de acción 2. Análisis regionales sobre el DDR y su impacto en la política, la sociedad y el funcionamiento de las instituciones locales y regionales	121
8.5.3	Línea de acción 3. Diseño de un sistema global de seguimiento al DDR y en particular de la reincorporación de los excombatientes a las políticas públicas diseñadas para tal fin y a las instituciones encargadas de su aplicación	128
8.5.4	Línea de acción 4. Estudios sobre temas que requieran un tratamiento específico	130
8.5.5	Línea de acción 5. Capacitación del equipo de trabajo del área de DDR	132
<b>9</b>	<b>Área de memoria histórica</b>	<b>135</b>
9.1	Marco de análisis y contexto	135
9.1.1	Magnitudes y retos de la guerra y la memoria en Colombia	135
9.1.2	Desafíos para la memoria del conflicto armado colombiano	136
9.1.2.1	Temporalidad	136

9.1.2.2	La superposición de los problemas del posconflicto y del conflicto	137
9.1.2.3	La configuración del conflicto y la identidad de los actores	138
9.1.3	Marco normativo, naturaleza organizacional del área, definiciones estratégicas y criterios de acción	140
9.1.4	Intersecciones de la Comisión de Memoria Histórica con las áreas de la CNRR	147
9.2	Objetivo general	147
9.3	Objetivos específicos	150
9.4	Metodología	153
9.4.1	Consideraciones metodológicas generales	153
9.4.1.1	Perspectiva interdisciplinaria bajo unidad metodológica	153
9.4.1.2	La perspectiva regional: espacio del conflicto	154
9.4.1.3	La perspectiva temporal: la dinámica y evolución del conflicto	155
9.4.1.4	Perspectiva y dimensiones de género: cambiantes actitudes, vivencias e impactos del conflicto	156
9.4.1.5	Derechos humanos y patrones de victimización	157
9.4.2	Variables de la investigación de carácter transversal a todos los proyectos	157
9.4.3	Metodologías de investigación	158
9.4.3.1	Análisis cuantitativo	158
9.4.3.2	Análisis cualitativo	160
9.5	Áreas de acción	161
9.5.1	Área I. Historia y memoria de los actores armados ilegales en Colombia	162
9.5.2	Área II. La economía del conflicto	162
9.5.4	Área III. Marco normativo de los procesos de memoria histórica	164
9.5.4	Área IV. Prácticas forenses de búsqueda de la verdad	165

9.5.5	Área V. Dimensiones psicosociales del conflicto: lógicas de la guerra, vínculo social y reconciliación	167
9.5.6	Área VI. Iniciativas sociales e institucionales de verdad y memoria	169
9.5.7	Área VII. Roles de género en la vivencia y la resistencia al conflicto	169
9.5.8	Área VIII. Las dimensiones internacionales del conflicto: procesos, actores e intervenciones	171
9.5.9	Área IX. Historia, memoria y promoción de las expresiones culturales del conflicto	172
9.5.10	Área X. Marco cuantitativo de análisis sobre la violencia en Colombia	173
9.5.11	Área XI. Iniciativas de archivo y seguridad de la información	175
9.6	Resultados	176
9.7	Actividades y cronograma	178
<b>10</b>	<b>Área de jurídica</b>	<b>181</b>
10.1	Objetivo	181
10.2	Objetivos específicos	181
10.3	Líneas de acción	182
10.4	Prioridades a seis meses y a dos años	189
<b>11</b>	<b>Área de prensa y comunicaciones</b>	<b>193</b>
11.1	Consideraciones generales	193
11.2	Objetivo general	194
11.3	Objetivos específicos	195
11.4	Líneas de acción	197
11.4.1	Televisión	197
11.4.2	Radio	198
11.4.3	Página web	199
11.4.4	Línea telefónica 9-800 de información para las víctimas	199
11.4.5	Prensa escrita y publicaciones	199

11.4.6	Línea de sensibilización pedagogía	200
11.4.7	Línea de incidencia política e impacto público	200
11.4.8	Línea de comunicación interna	201
11.5	Metodología	201
11.6	Resultados	202
11.7	Actividades generales	203
11.8	Plan de ejecución a corto plazo	203
<b>12</b>	<b>Área administrativa y financiera</b>	<b>205</b>
12.1	Marco de análisis	205
12.2	Objetivo general	205
12.3	Objetivos específicos	205
12.3.1	Financieros	205
12.3.2	Administrativos	206
12.4	Líneas de acción	206
12.5	Metodología	207

# *Plan de acción*

*2007 2008*



## PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) se complace en presentar el *Plan de acción 2007-2008*, el cual incluye una estrategia de acción de corto plazo y define los objetivos, las líneas de acción y los resultados que espera lograr en dicho período. En particular, el plan de acción es un instrumento diseñado para cohesionar y ordenar las acciones de la CNRR y de los miembros que la componen, con el propósito de cumplir con el mandato otorgado por la Ley de Justicia y Paz y por las directrices políticas establecidas por la plenaria de la CNRR, especialmente aquellas relacionadas con la reparación integral a las víctimas y la reconciliación. Asimismo, a través del plan de acción se busca fortalecer la capacidad institucional de la CNRR y asegurar una asignación eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, de tal forma que las diferentes acciones que emprenda se realicen de forma rápida y oportuna.

El contenido del plan de acción, además de estar sustentado en las competencias legales y las decisiones políticas de la CNRR, tomó en consideración los procesos de consulta social realizados con las víctimas y sus organizaciones, las organizaciones sociales y otras entidades nacionales e internacionales interesadas en que Colombia aplique de manera efectiva la Ley de Justicia y Paz, así como la legislación nacional e internacional relacionada con el respeto irrestricto a los derechos humanos. El plan también incorpora la filosofía y los diferentes componentes de la justicia transicional, que busca lidiar con las tensiones y dilemas que se presentan en un país como Colombia, el cual

intenta de manera simultánea alcanzar la paz y reparar integralmente a las víctimas del conflicto que aún persiste. En este sentido, el plan de acción está estructurado de tal forma que a través de su implementación la CNRR contribuya al esclarecimiento de la verdad, la aplicación de la justicia, la reparación integral de las víctimas y la reconciliación nacional.

Finalmente, es importante subrayar que el plan de acción es el resultado de un largo y complejo proceso participativo, que contó con el apoyo del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y de miembros del Grupo de Apoyo Estratégico de la Comisión, especialmente los doctores Alexánder Segovia y Arthur Zimmermann. Igualmente, el plan no habría podido elaborarse sin el acompañamiento y apoyo constante de las comisionadas y comisionados, la coordinación del director ejecutivo y la colaboración constante de los profesionales de la CNRR, específicamente de los coordinadores y coordinadoras de las áreas.

I

**La importancia política y  
estratégica del plan de acción**



EL PLAN DE ACCIÓN es una herramienta fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos de la CNRR en el período de su mandato, así como para cumplir las funciones que le asigna la Ley de Justicia y Paz.

El primero representa la apuesta estratégica de la CNRR y está dirigido a apoyar, acompañar y asistir a las víctimas para que se conviertan en actores sociales y políticos relevantes, capaces de luchar por la defensa de sus derechos, incluyendo su reconocimiento como ciudadanos plenos y su derecho a la verdad, la justicia y la reparación<sup>1</sup>. Consecuente con este objetivo, el plan de acción se caracteriza por su sesgo claramente a favor de las víctimas y sus organizaciones y porque su ejecución se realizará mediante un proceso participativo y deliberativo permanente con dichos actores. En este sentido, el plan de acción refleja el compromiso político de la CNRR con las víctimas del conflicto.

El segundo es el relacionado con el compromiso de la CNRR de contribuir, desde su especificidad, a la consecución de la paz y la reconciliación en Colombia. Este objetivo surge de la misma filosofía política de la Ley de Justicia y Paz, que constituye un instrumento encaminado a lograr la reconciliación y a facilitar los procesos de paz destinados a la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de los miembros de grupos armados al margen de la ley<sup>2</sup>. Concretamente, dicha ley le asigna a la CNRR la función de adelantar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia

---

1. Ver CNRR, *Definiciones estratégicas*, p. 1.

2. Ver comunicado de prensa del 19 de mayo de 2006 de la Corte Constitucional.

que perturben la paz nacional<sup>3</sup>. Con este propósito, la CNRR realizará las gestiones y los buenos oficios que sean necesarios para avanzar en la consolidación del proceso de paz y procurar una real reconciliación entre todos los colombianos y colombianas.

Los objetivos de contribuir a convertir a las víctimas en actores políticos relevantes y a consolidar el proceso de paz son, desde la perspectiva de la CNRR, complementarios, ya que se inscriben en el proceso general de justicia transicional que vive Colombia, el cual busca lograr un balance adecuado entre la necesidad de asegurar la verdad, la justicia, la reparación y las medidas de no repetición para las víctimas, y el imperioso deseo de alcanzar la paz y la reconciliación. Dado que la labor de la CNRR se inscribe dentro del proceso de justicia transicional, el plan de acción ha sido diseñado precisamente para avanzar de manera simultánea en el logro de tales objetivos.

El tercero es incidir en el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con los diferentes componentes de la justicia transicional, es decir, con la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación, incluyendo políticas de no repetición. De hecho, las principales áreas de acción prioritarias y las actividades contempladas en el plan de acción están centradas en el diseño de propuestas de políticas públicas y en la elaboración de recomendaciones concretas dirigidas a las diferentes instituciones que conforman el Estado colombiano.

De esta manera, la CNRR intenta influir de manera constructiva y propositiva en la superación de los grandes

---

3. Ley 975 de 2005.

desafíos que enfrenta el país en el ámbito de la justicia transicional.

La CNRR es consciente de que el logro de los tres objetivos estratégicos anteriormente descritos dependerá, en buena medida, del grado de legitimidad política y social que la institución logre acumular durante el período de su mandato, lo cual a su vez está en función directa con la posibilidad de realizar una gestión honesta, transparente y eficiente. Es por esta razón que el plan de acción incluye acciones y medidas destinadas a convertir a la CNRR en una institución sólida, bien organizada y desplegada territorialmente en aquellos lugares donde más la necesitan las víctimas y sus organizaciones.

Atendiendo su naturaleza esencialmente política, a través de la ejecución del plan de acción, la CNRR espera convertirse en un referente nacional capaz de incidir, desde su especificidad, en el proceso de construcción de la paz en general y en los procesos de reparación y reconciliación en particular

Los destinatarios principales del presente plan de acción son, en primer lugar, las víctimas y sus organizaciones y, en segundo lugar, la sociedad en su conjunto; la cual incluye, por supuesto, al Estado –cuyo apoyo político, técnico y financiero es fundamental para alcanzar los objetivos propuestos en el plan de acción– y a las distintas expresiones de la sociedad civil. También es un destinatario relevante la comunidad internacional para quien el desarrollo exitoso del proceso de justicia transicional en Colombia representa una de sus principales prioridades.



**II**

**Plan de acción**

**2007-2008**



## *I      Objetivos generales*

- Las víctimas y sus organizaciones son actores principales en el proceso de Justicia y Paz.
- La CNRR contribuye a la consolidación del proceso de paz mediante su labor de buenos oficios y de impulso a las iniciativas de reconciliación.
- Las recomendaciones incluidas en los informes y las propuestas realizadas por la CNRR inciden positivamente en la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con las distintas dimensiones del proceso de justicia transicional.
- La CNRR gana credibilidad y legitimidad política y social a través de una gestión política, administrativa y operativa honesta, transparente y eficiente.



## 2 *Objetivos específicos*

- Las víctimas participan activamente en los procesos judiciales de la Ley de Justicia y Paz y existe un seguimiento de dichos procesos de acuerdo con el mandato otorgado a la CNRR.
- Las víctimas cuentan con atención integral, incluyendo las garantías adecuadas de seguridad, que permitan su participación activa en el proceso de justicia transicional.
- Las víctimas son beneficiarias del fortalecimiento de las políticas públicas motivadas por las propuestas de reforma institucional planteadas por la CNRR.
- El proceso de reconciliación se fortalece mediante la promoción y divulgación de experiencias de reconciliación.
- Las consultas sociales y los procesos deliberativos con las víctimas y sus organizaciones, así como con las instituciones sociales y estatales, están consolidados.
- Las propuestas sobre el Programa Nacional de Reparaciones y el Programa Institucional de Reparaciones Colectivas son diseñadas, discutidas y aprobadas con la participación de las víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones sociales.
- Los informes de monitoreo al proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) son presentados.
- Los informes que contribuyen al esclarecimiento histórico sobre el conflicto armado interno en Colombia y a la elaboración de una política de la memoria son presentados.
- La perspectiva transversal de género y poblaciones específicas es incorporada en todo el trabajo de la CNRR.

- La CNRR construye alianzas, intercambios y plataformas con instituciones del Estado, organismos de la sociedad civil, organizaciones de víctimas y la comunidad internacional para multiplicar su incidencia y la sostenibilidad de sus acciones y propuestas.
- La CNRR consolida su papel de actor político relevante con incidencia en el proceso de paz y de justicia transicional.

### 3 *Principales actividades*

- Participar activamente en la definición e implementación de un Programa Integral de Protección a las Víctimas para que éstas puedan participar adecuadamente en los procesos judiciales contemplados en la Ley de Justicia y Paz y, en general, en el proceso global de justicia transicional.
- Promover y apoyar la creación y consolidación de las redes regionales de atención integral a las víctimas y, consecuentemente, contribuir a la creación de la Red Nacional de Atención a Víctimas.
- Promover la creación de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes.
- Impulsar acciones de buenos oficios destinadas a contribuir al proceso global de paz y de reconciliación.
- Elaborar y ejecutar iniciativas de reconciliación y justicia restaurativa.
- Diseñar e implementar el Plan Piloto de Reparaciones Colectivas.
- Elaborar la propuesta preliminar del Programa Nacional de Reparaciones y la propuesta definitiva del Programa Institucional de Reparaciones Colectivas.
- Diseñar e implementar el registro de víctimas.
- Elaborar informes sobre el proceso de DDR.
- Elaborar el informe sobre surgimiento de grupos ilegales y la propuesta de una “política de la memoria”.
- Diseñar e implementar una estrategia de sostenibilidad financiera de la CNRR para el resto de su mandato.
- Implementar y consolidar la estrategia de comunicación de la CNRR.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN

- Implementar y consolidar la consulta social como mecanismo participativo permanente de la CNRR.
- Diseñar e implementar la estrategia política de la CNRR.

## 4 *Resultados*

- El Programa Integral de Protección a las Víctimas es diseñado y ejecutado por las instituciones pertinentes.
- Las redes regionales de atención a víctimas están en funcionamiento.
- Las metodologías e instrumentos para consolidar la participación, consulta y atención de las propuestas de las víctimas, sus organizaciones y las de las organizaciones sociales son elaboradas y aplicadas.
- Las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes son creadas y están funcionando.
- Se fortalecen y se multiplican las experiencias de reconciliación en los niveles locales y regionales.
- El Plan Piloto de Reparaciones Colectivas es diseñado y ejecutado.
- El Programa Institucional de Reparaciones Colectivas es presentado y difundido.
- La propuesta preliminar de un Programa Nacional de Reparaciones es diseñada y presentada para consulta y debate.
- El registro de víctimas es diseñado y entra a operar.
- El informe sobre el proceso de DDR es elaborado y difundido.
- Las experiencias de reconciliación son sistematizadas y difundidas a nivel nacional.
- El informe sobre el surgimiento de grupos ilegales es presentado y difundido, incluyendo una propuesta de “política de la memoria”.
- La estrategia financiera de la CNRR, para el resto de su mandato, es elaborada y negociada con el Estado y la comunidad internacional.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN

- La estrategia de comunicaciones es aprobada y puesta en funcionamiento.
- La estrategia política de la CNRR es diseñada e implementada.

## 5 *Área de reparación y atención a víctimas*

La CNRR es un ente plural, mixto y representativo comisionado por el Congreso de la República para impulsar, monitorear y evaluar el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación a la vida civil de los combatientes, así como para impulsar, monitorear y evaluar los procesos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición con el propósito de encontrar la reconciliación entre los afectados, los responsables y la sociedad en el marco de un proceso complejo de justicia transicional.

El área de reparación y atención a víctimas cumple una función de monitoreo y evaluación centrada en la participación de las víctimas en tres clases de procesos: 1) el proceso de recuperación psicosocial y de atención a necesidades especiales; 2) el proceso judicial de investigación de la verdad, de juzgamiento del responsable y de resolución del incidente de reparación; y, 3) el proceso administrativo de reparación colectiva a comunidades o colectivos afectados por hechos de violencia sistemática.

El plan de acción del área toma en cuenta la afirmación de la CNRR en el documento *Definiciones estratégicas*: la “naturaleza esencialmente política” de la CNRR, y su decisión de: “convertirse en un referente nacional capaz de incidir [...] desde su especificidad, en la construcción de la paz en general y en los procesos de reparación y reconciliación en particular”<sup>4</sup>.

El marco jurídico establecido por la CNRR en sus *Definiciones estratégicas* parte del “contexto jurídico definido

---

4. CNRR, *Definiciones estratégicas*, Segunda decisión estratégica, p. 1.

por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), la Sentencia C-370/06 de la Corte Constitucional, el marco jurídico constitucional, los tratados firmados por Colombia, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario<sup>5</sup>. Asimismo, las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia específica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En términos más generales, el concepto de “bloque de constitucionalidad” incorporado en el sistema jurídico colombiano traza un marco de funcionamiento a la CNRR ceñido a los siguientes principios:

- El deber del Estado de garantizar y proteger los derechos de las víctimas.
- El derecho de las víctimas a conocer lo ocurrido con el mayor detalle posible y, en particular, a ser informadas de las circunstancias de la muerte o desaparición de su ser querido y a obtener sus restos mortales.
- El derecho colectivo de la sociedad colombiana a conocer la historia de la violencia y el sustrato fáctico de los procedimientos judiciales que se desarrollen al amparo del proceso de justicia y paz.
- El derecho de las víctimas a que se investigue y se sancione judicialmente a los que resulten responsables de graves crímenes y violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En particular, la obligación del Estado de conducir investigaciones serias, eficaces y con efectos útiles en la protección de los derechos humanos, sin que pueda incoar excepciones

---

5. CNRR, *Definiciones estratégicas*, Introducción, Primera decisión estratégica, p. 1. A los instrumentos legales mencionados en *Definiciones estratégicas* habría que añadirle los decretos reglamentarios.

para el cumplimiento de esta obligación, tales como las disposiciones de amnistía, prescripción, cosa juzgada o cualquier otro obstáculo de corte procesal.

- El derecho individual y colectivo de las víctimas a obtener una reparación integral y proporcional al daño sufrido, incluyendo la reparación individual, colectiva y en las modalidades que permitan restituir sus derechos vulnerados.
- El deber del Estado de establecer garantías que aseguren la no repetición de las violaciones, en particular evitando versiones distorsionadas de la historia de la violencia, así como impulsando un proceso de reforzamiento institucional de la democracia, la participación ciudadana y la justicia social.

La Ley 975 de 2005 le asigna a la CNRR seis tareas fundamentales en cuanto a la garantía de los derechos de las víctimas y las reparaciones. Esas tareas son:

- Garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos (Ley 975, artículo 51,1).
- Llevar a cabo una evaluación periódica de las políticas de reparación señalando recomendaciones al Estado para su adecuada ejecución (Ley 975, artículo 51,4).
- Presentar en dos años al gobierno nacional y a las Comisiones de Paz de Senado y Cámara de Representantes un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley (Ley 975, artículo 51,5).
- Recomendar los criterios para las reparaciones a las víctimas con cargo al Fondo de Reparación de las Víctimas (Ley 975, artículo 51,6).
- Coordinar la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes (Ley 975, artículo 51,7).

- Hacer recomendaciones para un programa institucional de reparación colectiva (Ley 975, artículo 49).
- Además, el decreto reglamentario 4760 de 2005 le atribuye a la CNRR una nueva tarea y define algunos instrumentos para hacer efectivo el mandato legal:
- Diseñar un programa de Restitución de Bienes (Decreto 4760, artículo 21,4).
  - Recomendar al ministerio público el diseño de programas de divulgación, promoción e información general de los derechos de las víctimas (Decreto 4760, artículo 9).
  - Diseñar un mecanismo idóneo, transparente y ágil para la recepción de solicitudes, peticiones y quejas de las víctimas y encausarlas, remitiéndolas a las respectivas autoridades o instituciones competentes para que se les dé el trámite adecuado. La CNRR también debe hacer un seguimiento del trámite (Decreto 4760, artículo 21,3).

Por su parte, en su documento de *Definiciones estratégicas*, la CNRR se plantea adicionalmente las siguientes tareas:

- “Proponer al país, en el mediano plazo, un Programa Nacional de Reparaciones que sea integral y beneficie a las víctimas”.
- Interpretando el artículo 49 de la Ley 975, recomendar un programa institucional de reparación colectiva –la norma le atribuye a la CNRR la tarea de hacer recomendaciones para la implementación del programa; más que algunas recomendaciones generales o específicas, la CNRR se propone diseñar el programa de reparación colectiva–.

En cumplimiento de dicho mandato legal, la plenaria de la CNRR diseñó el marco funcional del área de reparación y atención a víctimas, cuyas funciones están orientadas a:

- La implementación de las decisiones de la CNRR.
- La coordinación de las sedes regionales en el área de reparación y atención a víctimas.
- El diseño y coordinación de los programas de reparación colectiva
- El diseño, implantación y coordinación del Registro Nacional de Víctimas.
- El impulso de la coordinación de las entidades responsables de la atención a las víctimas en materia legal y de recuperación psicosocial
- La presentación de informes periódicos al Congreso de la República sobre el estado de las reparaciones individuales y colectivas.

En materia de reparaciones existe un margen reducido de interpretación del mandato de la CNRR, que le impone no sólo las funciones sino también los productos que debe ofrecer. Las competencias son:

- Seguimiento y evaluación de las reparaciones en el marco de la Ley 975, tanto las reparaciones en escenarios judiciales de justicia y paz como los programas institucionales de reparación colectiva y los programas restaurativos que incluyan componentes de reparación.
- Elaboración de propuestas de criterios de reparación judicial para un programa de reparación colectiva, para el diseño de un programa de restitución de bienes, y para proponer un plan general de reparaciones. Esto último, de acuerdo con las definiciones estratégicas de la CNRR.
- Coordinación de Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes.

En materia de atención a víctimas, existe un marco legal que permite a la CNRR realizar:

- Seguimiento y evaluación de los mecanismos de atención preferente a víctimas de los actores armados ilegales,

especialmente la atención de las necesidades especiales de niños y niñas, mujeres cabeza de familia, adultos mayores, discapacitados, indígenas y afrocolombianos, así como la elaboración de informes y recomendaciones.

- Coordinación interinstitucional de las demandas de participación de las víctimas y sus organizaciones en los procesos de verdad, justicia y reparación.

Atendiendo a que la CNRR se propone “coadyuvar para que las víctimas se conviertan en un actor social y político relevante, capaz de luchar por la defensa de sus derechos, incluyendo su reconocimiento como ciudadanos plenos y su derecho a la verdad, la justicia y la reparación”, las metas y programas del plan deben estructurarse teniendo como epicentro los derechos de las víctimas.

En tanto la CNRR decidió que sus acciones “se diseñen por medio de procesos deliberativos”<sup>6</sup>, el Plan debe incorporar los insumos recogidos en las consultas sociales que otorgan un carácter participativo a su elaboración.

Como puede apreciarse la CNRR tiene una funcionalidad multifacética. Por un lado es una institución que debe dedicar buena parte de su atención a tareas de seguimiento y evaluación. Le corresponde hacerle seguimiento:

- Al proceso de desmovilización y reinserción.
- A la recuperación del Estado Social de Derecho en las regiones que habían sido ocupadas por las organizaciones desmovilizadas.
- Al proceso penal de justicia y paz.
- A los programas de reparación o restaurativos que ejecuten el gobierno nacional u otras instituciones.

---

6. CNRR, *Definiciones estratégicas*, Tercera decisión estratégica, p. 1.

Por otra parte, la CNRR no sólo tiene una responsabilidad grande en monitorear y evaluar. Debe además formular propuestas en el campo de la reparación. En concreto debe proponer:

- Criterios para la reparación judicial.
- Recomendaciones para un programa institucional de reparaciones colectivas.
- Un programa institucional de restitución de bienes.
- Recomendaciones para el desarrollo de las reparaciones.

La CNRR tiene también funciones ejecutivas. Le corresponde:

- Coordinar las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes.
- Adelantar acciones de reconciliación.
- Ejecutar programas restaurativos cuando disponga de los recursos.

Asimismo, otra de las facetas del carácter de la CNRR es la de comisión de esclarecimiento histórico.

En el marco de la atención a las víctimas en el proceso de justicia y paz, el artículo 38.8 de la Ley 975 señala el derecho de la víctima a recibir asistencia integral para su recuperación. El papel que debe cumplir la CNRR es el de impulsar las ofertas estatales de asistencia integral. La estrategia que ha trazado la CNRR para cumplir dicho mandato es la Red Nacional de Atención a Víctimas<sup>7</sup> mediante la cual se impulsará la coordinación de tales prestaciones, con la participación de las víctimas en el diseño, ejecución y monitoreo, así como en el diseño de las políticas públicas que implemente el Estado colombiano para atender de manera preferente su reparación y recuperación.

---

7. CNRR, *Definiciones estratégicas*.

Las recomendaciones que emita la CNRR a las distintas autoridades en materia de reparación y atención deben ser el resultado de un proceso previo de consulta social que recoja las principales necesidades expresadas por las víctimas y sus organizaciones, de manera que un componente sustancial de la función de la CNRR está encaminado al impulso y apertura de espacios de participación que permitan la inclusión de los beneficiarios en los diversos programas que se dispongan para su recuperación.

**5.1 Objetivo general del plan**

Garantizar la participación de las víctimas y sus organizaciones en los procesos y procedimientos encaminados a su reparación individual y colectiva, y en la atención integral conducente a su recuperación.

**5.2 Objetivos específicos del plan**

- Monitorear y evaluar el proceso judicial –investigación y juzgamiento– en función de la participación de la víctima.
- Monitorear y evaluar el proceso administrativo de reparación colectiva.
- Implementar directamente programas de reparación colectiva.
- Monitorear y evaluar la atención a las víctimas en función de su recuperación.

**5.3 Líneas de acción**

Como ya se enunció, la ley diseñó tres clases de procesos que constituyen el arreglo de justicia transicional que el legislador colombiano señaló a todas las autoridades del Estado cumplir en la implementación de la

Ley de Justicia y Paz, especialmente en materia de reparación, para la participación de la víctima en el proceso de esclarecimiento histórico y en el ejercicio de sus derechos:

- Proceso judicial
- Proceso administrativo de reparación colectiva
- Proceso de atención a las víctimas

**5.3.1 Líneas de acción en el proceso judicial**

La CNRR debe impulsar la participación cualificada de la víctima en la investigación, el juzgamiento y en el incidente de reparación integral. En tal sentido, es necesario:

- El diseño de herramientas de información –elaboración, diseño gráfico, impresión, distribución, seguimiento– para los temas de:
  - Protección y seguridad de víctimas y testigos.
  - Formas de acceso a representación judicial.
  - Rutas para la documentación de casos.
  - Contenido y alcance de la Ley de Justicia y Paz.
  - Rutas de acceso para la restitución de tierras.
  - Análisis regionales de las dinámicas y de los actores del conflicto.
  - Funciones y oferta de servicios de las autoridades en relación con lo judicial (medicina legal, ICBF, fiscalía, etc.).
  - Directorio de organizaciones sociales y de atención a víctimas en materia judicial entre otras actividades.
- El diseño de protocolos de atención dirigidos a autoridades concernidas, teniendo en cuenta:
  - La tipología de daños dirigido a las víctimas.
  - La tipología de delitos dirigido a fiscales y jueces.
  - El protocolo de evaluación y monitoreo del acceso a la justicia.

- El protocolo de evaluación y monitoreo para el acceso a la información.
- El protocolo para la evaluación del estado de la reparación judicial.
- Informes periódicos. El sistema de seguimiento y monitoreo de los procesos judiciales de justicia y paz, y las herramientas de investigación cualitativa con víctimas arrojan resultados parciales que podrían traducirse en un boletín trimestral, en el que se comuniquen a las víctimas indicadores sencillos que midan algunas cuestiones fundamentales para la garantía de los derechos de las víctimas, como el real acceso a la audiencia de versión libre, la posibilidad de transmitir las preguntas y la información a los fiscales, las formas de información disponibles por la Fiscalía para las víctimas, las formas de participación de las víctimas en los procesos judiciales y administrativos de reparación, etc., y aplicarse con cortes trimestrales. El boletín también podría incluir una o dos historias de las víctimas y otros agentes involucrados sobre sus experiencias en los procesos penales de justicia y paz.
- El diseño del programa de inducción y capacitación de funcionarios de CNRR y otras entidades, teniendo en cuenta:
  - La socialización de los protocolos diseñados.
  - El diseño de procesos de capacitación para la atención.
  - La generación de incentivos de capacitación a funcionarios.
- El seguimiento a los procesos judiciales de justicia y paz, con base en:
  - El diseño del protocolo de seguimiento.
  - La asignación de analistas en las fiscalías y tribunales de justicia y paz.

- La administración estadística de la información.
  - El diseño de fuentes estadísticas.
  - El diseño de bases de datos y sistemas de referenciación.
  - El diseño de informes periódicos (número de víctimas participantes, elementos disponibles para su participación, etc.).
- Los mecanismos de interlocución con las víctimas, de acuerdo con:
  - La participación en la definición de la estrategia de publicidad (comunicaciones).
  - La administración de la información y de los derechos de petición.
  - El diseño de niveles de atención a los derechos de petición.
  - La apertura de espacios de articulación, audiencia pública y participación.
- La articulación judicial (fiscales, jueces, procuradores, defensores, las ONG, medicina legal, ICBF, etc.).
  - El diseño de convenios de atención y seguimiento a los indicadores de acceso a la justicia.
  - El manejo de mesas de trabajo para la concertación de prestaciones puntuales.
  - La organización de audiencias públicas con las víctimas entre la CNRR y otra entidad del sistema judicial.

**5.3.2 Líneas de acción en el proceso administrativo de reparación colectiva**

La CNRR tiene la función de recomendar al gobierno nacional los programas de reparación colectiva, así como de promover tales programas. La principal exigencia de un programa de reparación colectiva es que se desarrolle con la participación de las víctimas. La CNRR ha definido que la función relacionada con la reparación colectiva sea impulsada por las áreas de reparación y atención a víctimas y de reconciliación.

La elaboración, análisis y presentación de recomendaciones al gobierno nacional en materia de reparación colectiva estará basada en un plan piloto de reparación colectiva<sup>8</sup> que implementará directamente la CNRR, con el fin de probar metodologías en diferentes contextos y recoger experiencias que le permitan plantear acciones públicas coherentes y articuladas. La formulación de dicho plan piloto contiene la siguiente propuesta metodológica:

- El diseño del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas incluye:
  - El proceso de selección de las comunidades que formarán parte del proyecto piloto.
  - La realización de una línea de base de intervención en justicia y paz sobre las regiones preseleccionadas para la implementación del plan piloto.Dicha línea de base deberá contemplar, al menos, los siguientes aspectos en las regiones preseleccionadas:
  - Condiciones de seguridad de la región, zona y comunidad.
  - Disposición de la comunidad para participar como destinataria del plan piloto.
  - Perfil económico, social y cultural de la zona y de la comunidad, incluyendo el número de habitantes y su composición, su situación socioeconómica y su inserción laboral.
  - Tipología o perfiles de las víctimas (mujeres, niños, niñas, jóvenes, personas mayores, comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes).
  - Tipología de los daños sufridos por las víctimas directas e indirectas, por los demás miembros de la comunidad y por la

---

8. CNRR, *Definiciones estratégicas*.

- comunidad como tal. La identificación de los daños sufridos incorpora tanto los daños individuales y colectivos como los daños al tejido social y organizativo de la comunidad.
- Autores de los hechos.
  - Institucionalidad existente en la zona: instituciones que tienen presencia en la zona y percepción que la comunidad tiene de las mismas, incluida la información sobre control, penetración o presencia de los diferentes grupos armados ilegales en las instituciones.
  - Reinsertados/as que están en la comunidad y/o en la zona y tipo de relación que la comunidad tiene con ellos/as. Es una información relevante tanto para el programa de reparaciones colectivas como para las medidas que dentro del programa estén destinadas a propiciar o fortalecer condiciones o espacios de reconciliación.
  - Experiencias de reconciliación existentes en la comunidad.
  - Medidas de reparación y políticas sociales en beneficio de la comunidad que hayan sido ya tomadas por el Estado.
  - Presencia de organizaciones no gubernamentales y/o de organizaciones sociales que trabajan con la comunidad o que están conformadas por la misma comunidad.
  - Presencia de organismos internacionales que trabajan con la comunidad.
- La implementación del plan piloto. Los aspectos anteriores responden a los énfasis que deberán tener los programas de reparación que la CNRR ejecutará en desarrollo de su plan piloto con el fin de:
    - Adelantar medidas efectivas de reparación colectiva a las víctimas y a las comunidades.
    - Promover iniciativas de reconciliación.
    - Recoger experiencias para el diseño del Plan Institucional de Reparaciones Colectivas que la CNRR debe proponer al gobierno nacional, así como para el Programa Nacional

de Reparaciones que la CNRR le presentará al país en el mediano plazo.

- Los lugares preseleccionados para el diagnóstico regional para el plan piloto son las siguientes regiones del país:
  - Región de Montes de María
  - Región del Catatumbo o región de la Sierra Nevada
  - Departamento del Cauca
  - Departamento de Antioquia
  - Departamento de Chocó
  - Departamento de Putumayo
  - Departamento de Sucre
  - Departamento de Córdoba

La selección está soportada en los siguientes criterios generales:

- Identificación de distintas regiones del país.
- Identificación de regiones que han sufrido la actuación sistemática de los grupos armados ilegales.
- Identificación de regiones en las que se encuentran distintas calidades de víctimas.
- Disposición de las autoridades para cooperar en los programas de reparación colectiva que sean promovidos por la CNRR.
- Presencia de sedes de la CNRR.
- El diseño de la metodología del plan piloto.
  - Reuniones de las áreas de reparación y reconciliación.
  - Elaboración del documento para consideración de la plenaria de la CNRR.
  - Identificación de riesgos y presentación de alternativas.
  - Actividades o proyectos que involucren a más de un área.Por ejemplo, los programas piloto de reparaciones pueden reclamar la participación de: reparación, memoria histórica, transversal, reconciliación, DDR.

### 5.3.3 Líneas de acción en el proceso de atención integral para la recuperación de las víctimas

La integralidad se predica en la atención legal y la atención psicosocial –incorpora el acceso a derechos ciudadanos–. La atención legal para la promoción de los derechos y la atención psicosocial para que la víctima restablezca su salud física, mental y su núcleo familiar protegido y protector, así como su emprendimiento económico.

La atención está a cargo principalmente de la Defensoría del Pueblo, de Acción Social y del ICBF; pero se expande a otros actores públicos y privados nacionales y territoriales que deberían concurrir en el proceso de restablecimiento de los derechos de las víctimas: la Procuraduría General de la Nación, Medicina Legal y las autoridades territoriales, entre muchos otros. El rol de la CNRR es impulsar procesos de articulación que permitan predicar la existencia de un trabajo conjunto en red a favor de las víctimas; crear y organizar las sedes regionales; y constituir canales estables y bien estructurados de relación con:

- Instancias del gobierno relevantes para el mandato de la CNRR.
- Congreso de la República y las comisiones específicas dentro de él.
- Sectores de la sociedad involucrados en el proceso: víctimas, desmovilizados, desplazados y organismos no gubernamentales.
- Sectores de la sociedad relevantes para el desarrollo del proceso: medios de comunicación, universidades, las ONG de investigación y propuesta, iglesias y redes juveniles y de voluntariado.

Con la estrategia de impulsar la Red Nacional de Atención

a Víctimas (RNAV) concurre la decisión de implementar un Registro Nacional de Víctimas que le permita a la CNRR conocer el universo y el perfil de las víctimas y acertar en la implementación de los programas de atención y de reparación colectiva que deben implementarse desde el Estado.

Para diseñar dicho registro es necesario contestar preguntas fundamentales sobre el tipo de delitos que cubriría, la amplitud del espectro de víctimas que incluiría y la metodología que se seguiría para su implementación. La aprobación del diseño general del registro es un paso fundamental en la dirección de producir programas de reparaciones y hace evidente la definición de la CNRR como una institución que privilegia a las víctimas.

Se propone que se comunique al público la aprobación del diseño del registro y su puesta en marcha. La puesta en marcha puede iniciar con una experiencia piloto en uno de los lugares donde se adelantarán a su vez pilotos de reparaciones colectivas.

El impulso de las tres estrategias de atención, las sedes regionales, las redes regionales y locales de Atención a Víctimas y el Registro Nacional de Víctimas hace necesario:

- El diseño de herramientas de información<sup>9</sup> (elaboración, diseño gráfico, impresión, distribución, seguimiento) en:
  - Protección y seguridad de víctimas y testigos.
  - Formas de acceso a representación judicial.
  - Formas de acceso a programas de atención psicosocial.
  - Rutas para el acceso a derechos.
  - Contenido y alcance de la Ley de Justicia y Paz en materia de atención.

---

9. Los insumos están descritos en el proceso judicial.

- Análisis regionales de las dinámicas y actores del conflicto.
- Funciones y ofertas de las autoridades concernidas (medicina legal, ICBF, fiscalía, etc.).
- Directorio de organizaciones sociales y de atención a víctimas.
- El diseño de protocolos de atención<sup>10</sup> que implementarán las entidades para las víctimas por:
  - Tipología del daño.
  - El diseño de la estrategia de las comisiones regionales de restitución de tierras.
  - Protocolo de evaluación y monitoreo del acceso a los servicios de salud.
  - Protocolo de evaluación y monitoreo de los servicios de protección familiar.
  - Protocolos de evaluación y monitoreo de los servicios destinados al emprendimiento.
  - Protocolo para el acceso a la información de los servicios.
  - Protocolo de seguimiento y acceso al Fondo para la Reparación de las Víctimas.
  - Protocolo para la evaluación de la reparación administrativa.
  - Protocolo de evaluación de los mecanismos de participación.
- La capacitación de funcionarios en materia de atención:
  - Inducción a los funcionarios de las sedes regionales.
  - Inducción a los operadores del Registro Nacional de Víctimas.
  - Socialización de los protocolos diseñados.
  - El diseño y evaluación de procesos de capacitación para la atención.
  - La generación de incentivos de capacitación a funcionarios.
- El seguimiento a los procesos administrativos de reparación colectiva:

---

10. Supone la concertación interinstitucional y la verificación de la utilidad de los protocolos existentes.

- Diseño de protocolo de seguimiento.
- El destacamento de analistas en Acción Social y en entidades territoriales.
- La administración estadística de la información:
  - Diseño de fuentes estadísticas.
  - Diseño de bases de datos y sistemas de referenciación.
  - Diseño de informes periódicos (número de víctimas participantes, elementos disponibles para su participación, etc.).
- Los mecanismos de interlocución con las víctimas:
  - Administración de la información y de derechos de petición.
  - Diseño de niveles de atención a los derechos de petición.
  - Apertura de espacios de articulación y participación.
  - Audiencia pública con víctimas y organizaciones sociales sobre un balance del proceso de reparaciones en los procesos de justicia y paz<sup>11</sup>.
- La articulación administrativa a través del Comité Interinstitucional de Implementación.
  - Diseño de convenios de atención y seguimiento a los indicadores.
  - Manejo de mesas de trabajo para la concertación de prestaciones puntuales.
  - Organización de audiencias públicas con las víctimas entre la CNRR y otra entidad del sistema.
- La administración de la información y del conocimiento:
  - La implantación de sistemas de archivo en toda el área.

---

11. Como se señaló, una de las herramientas para obtener la información necesaria para la evaluación del proceso de reparaciones y la producción del informe público es la investigación cualitativa con víctimas. Esto se puede traducir en una serie de reuniones privadas y una audiencia pública con víctimas, sus organizaciones y representantes judiciales en los procesos en torno de su experiencia y su percepción sobre estos procesos. Esta audiencia expresaría la definición de la CNRR de ser una institución que privilegia a las víctimas.

- La implantación de sistemas de seguimiento a la ruta documental del área

## 5.4 Metodología

### 5.4.1 En el proceso de reparación judicial y de atención integral

Básicamente se trabajará el mecanismo de mesas interinstitucionales de trabajo con el criterio administrativo de mejoramiento continuo de la gestión, en las cuales se logran compromisos que son recogidos en memorandos de entendimiento y a los cuales el área hace seguimiento periódico mediante la producción de informes privados de mejoramiento continuo o públicos cuando persistan incumplimientos en tales compromisos.

Asimismo se apela al mecanismo de participación de audiencia pública en las cuales la CNRR convoca a las víctimas y sus organizaciones para que oigan las propuestas de las entidades concernidas con relación al mejoramiento continuo de los procesos de atención en lo judicial y en la atención integral, de las cuales se levanta una memoria que se hace pública.

Eventualmente se apela al mecanismo de interposición de acciones constitucionales en representación de grupos amplios de víctimas con el fin de concitar la definición judicial de controversias que no han podido ser resueltas por los mecanismos de interlocución administrativa. Igualmente, se apelará a mecanismos de control disciplinario y fiscal así como a la promoción de la organización de veedurías ciudadanas.

Asimismo se hacen públicas y se intercambian las mejores prácticas para que sean implementadas por otras regiones rezagadas en el sistema de atención judicial e integral para la recuperación.

Finalmente se vierten las diferentes observaciones y recomendaciones en los informes periódicos que debe presentar la CNRR al Congreso de la República.

**5.4.2 En el sistema de reparación administrativa**

Fundamentado en la inclusión de los diferentes grupos de interés existentes en la comunidad y a través de un ejercicio participativo de consulta de preferencias de reparación, previa información acerca del contenido y el alcance de la reparación integral y la deliberación administrativa o democrática sobre las formas de reparar y las prioridades de reparación colectiva deseadas por la comunidad.

**5.5 Resultados**

Los siguientes son los resultados esperados:

- Documento de criterios de reparación a autoridades.
- Diseño, implantación, inducción y evaluación del Registro Nacional de Víctimas
- Memorandos de entendimiento con entidades nacionales y territoriales para la atención judicial e integral para la recuperación.
- Protocolos de investigación de delitos en el marco del DIH.
- Protocolos de indagación de daños que promuevan el concepto de reparación integral.
- Publicaciones y medios de información que faciliten la participación de las víctimas de manera cualificada.
- Informes públicos conocidos por el país útiles para transformar prácticas restrictivas del acceso a la reparación integral.
- Plan piloto de reparación colectiva útil para formular las recomendaciones al gobierno nacional.

- Seguimiento y monitoreo a los procesos judiciales que permitan la producción de un informe consistente sobre el estado de las reparaciones.
- La inducción y capacitación a funcionarios claves de la CNRR y de otras entidades.
- La producción estadística del estado de atención a las víctimas.
- La realización de audiencias públicas entre las entidades y las víctimas y sus organizaciones.
- Presentación del informe al Congreso y al gobierno nacional sobre el estado de las reparaciones.
- El inicio del diseño de un Plan Nacional de Reparación Colectiva.
- El idiseño de un Plan Nacional de Reparaciones..

#### 5.6 **Actividades de la CNRR**

- La CNRR viene atendiendo sectores de víctimas que acuden a ella con consultas y peticiones referentes al reconocimiento y ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y a la representación de sus intereses ante las autoridades judiciales para garantizar su efectiva participación en todas las etapas de los procesos de esclarecimiento judicial y el pleno respeto y garantía de sus derechos en los mismos.
- La CNRR ha atendido hasta ahora, en respuesta a dichas consultas, más de quinientos derechos de petición presentados por las víctimas. Para dar respuesta a estas solicitudes diseñó un documento de fácil comprensión en el cual describe los puntos más sobresalientes del procedimiento de la Ley de Justicia y Paz, así como también ofrece recomendaciones prácticas a las víctimas y a sus representantes para facilitar y fortalecer su participación en este proceso.

- La CNRR viene cumpliendo con su función de garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos a través de diferentes actividades de difusión, información, asesoría, asistencia legal y profesional especializada, mediante las cuales las ilustra y capacita respecto de la aplicación del marco jurídico y del procedimiento judicial.
- En esta perspectiva ha desarrollado varias jornadas de capacitación, consultas sociales, actividades de difusión de la ley, encuentros y reuniones con víctimas y con organizaciones que representan sus intereses. Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2006 realizó –con el apoyo de ICTJ, PNUD, OCHA y la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL)– siete consultas sociales en diversas ciudades del país (Sincelejo, Bucaramanga, Barranquilla, Medellín, Cali y Paipa).
- En estas consultas sociales informó a las organizaciones y víctimas participantes sobre la ruta jurídica –prevista en la Ley 975 de 2006 y en sus decretos reglamentarios–, la manera de acceder a ella y las distintas entidades del Estado comprometidas en su correcta implementación.
- Asimismo desarrolló varios encuentros y seminarios con amplia participación de víctimas, organizaciones sociales e instituciones oficiales y tiene en edición una cartilla dirigida a las víctimas con la información necesaria para el adecuado ejercicio de sus derechos en los procedimientos de esclarecimiento judicial.
- La CNRR usa también, de manera especial, su página web para mantener informadas a las víctimas y a sus representantes sobre normas, decisiones y documentos relacionados con el ejercicio de sus derechos en los procesos de esclarecimiento judicial.

- La CNRR ha formulado igualmente recomendaciones precisas a las autoridades judiciales, buscando garantizar de manera efectiva el ejercicio pleno de las víctimas de sus derechos a la justicia, la verdad y la reparación en las distintas diligencias de los procesos de esclarecimiento judicial.
- La CNRR ha avanzado en el diseño del mecanismo para la recepción de solicitudes, peticiones y/o quejas de las víctimas que permite remitir a las víctimas a las respectivas autoridades o instituciones competentes para que se brinde a su petición o reclamación el trámite adecuado.
- La CNRR consolidó, con el apoyo y participación de OCHA, un primer registro de organizaciones dedicadas a la atención y acompañamiento de víctimas, así como de las organizaciones de víctimas, en desarrollo del instrumento de Registro Nacional de Asociaciones de Víctimas. Este registro –contiene información sobre más de 2.000 organizaciones– es fundamental para garantizar el envío oportuno a las víctimas de información relativa al ejercicio de sus derechos.
- Igualmente es una herramienta de especial valor para la conformación de la Red de Atención a Víctimas, cuya articulación constituye una de las tareas centrales de la CNRR.
- La identificación de organizaciones es una fuente importante para la elaboración del Registro de Víctimas, en el que la CNRR está trabajando, en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y con el apoyo de la OIM.
- La CNRR entregó al país en 7 de mayo de 2007 la definición de criterios de reparación que orientarán la actuación de las distintas autoridades del Estado y le

servirán para cumplir adecuadamente con la función de seguimiento al proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.

- En tal sentido, la CNRR ha definido y aprobado un marco básico de criterios de reparación colectiva que le permitirán tanto adelantar acciones concretas como preparar las recomendaciones dirigidas a la implementación, por el gobierno, de un programa institucional de reparación colectiva.
- La CNRR aprobó los objetivos, naturaleza y alcance del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas. Con este plan piloto, la CNRR busca beneficiar directamente a comunidades y colectivos sociales específicos que han sufrido graves violaciones de derechos humanos, mediante la aplicación de medidas y acciones concretas de reparación, tanto de naturaleza simbólica como material; extraer lecciones que sirvan para la formulación del Programa Institucional de Reparaciones Colectivas; y promover e impulsar acciones de reconciliación en las comunidades seleccionadas.
- La CNRR aprobó la elaboración de un primer diagnóstico sobre regiones y comunidades, previo al inicio del plan piloto, para tomar la mejor decisión respecto a las comunidades que serán incluidas en el plan.

## 6 *Área de reconciliación*

### 6.1 **Acerca del significado de la reconciliación**

Lo primero que se debe señalar es que el término reconciliación tiene una presencia creciente en los procesos de transiciones democráticas y de justicia transicional. No obstante esa presencia creciente, el término sigue teniendo un significado muy amplio y es evidente que su elaboración teórica aún está en proceso.

Ese significado amplio del concepto denota una tensión. El término fácilmente se “ideologiza” y puede llegar a tener toda clase de connotaciones: desde quienes, en un ángulo, utilizan la reconciliación como una especie de ideología perversa de la impunidad hasta quienes, desde el ángulo opuesto, consideran que es un proceso complejo que debe tener como horizonte la recomposición de un futuro de convivencia, incluyente y democrático de las sociedades maltratadas por la violencia.

Puede ser útil, por lo tanto, intentar aproximaciones al concepto a fin de lograr su operativización. Y un buen camino puede ser el de pasar revista, en primer término, a concepciones existentes de reconciliación que se usan con mucha frecuencia, a fin de criticarlas y descartar los conceptos que riñen con las definiciones adoptadas por la CNRR.

- La reconciliación es dar rápidamente vuelta a la hoja de la violencia. Esta es una concepción muy difundida. Suele ser abanderada por los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos en el período violento quienes se transforman, con frecuencia, en propagandistas agudos de la reconciliación y argumentan que no se debe

hurgar en el pasado, que hay que dar vuelta a la hoja de la violencia a cualquier precio. Intenta apoyarse en el sentimiento de hastío de la violencia y en la necesidad de mirar hacia el futuro con optimismo, que son dos elementos de mucha fuerza en sociedades azotadas por violaciones a los derechos humanos. Pero niega los derechos de las víctimas y de las sociedades en las cuales la violencia estuvo presente. Elude la aplicación de justicia en cualquiera de sus variantes, así como la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación. Normalmente suele estar cobijada por una amenaza velada: si no se “barre debajo de la alfombra”, la violencia puede volver y, por lo tanto, juega con los temores y el sentimiento de las comunidades y, antes que buscar garantías de no repetición, esgrime la amenaza de una repetición posible de las violaciones a los derechos humanos.

- La reconciliación pertenece a la esfera de lo personal, está indisolublemente ligada al perdón y no debe intentar trasladarse al terreno de la política o de lo público. Esta concepción se apoya en la fuerza indiscutible que tienen los procesos de reconciliación en la esfera personal, pero con frecuencia considera el perdón como un imperativo y plantea que quien no perdona está en contra de la reconciliación. Si las víctimas –o las sociedades en general– se niegan a perdonar, terminan siendo señaladas como las responsables de que la violencia no se acabe. Y esta paradoja termina siempre en un proceso de “revictimización” de quienes ya sufrieron las consecuencias directas de la violencia.
- La reconciliación es un resultado de otros procesos. Esta manera de ver la reconciliación también es muy difundida. Esquemáticamente hablando, considera que la reconciliación es el resultado de la puesta en práctica

de determinados procesos en la transición. Plantea que si se aplica la justicia, si se avanza en la verdad, si se logran reparaciones, el resultado será la reconciliación. Tiene la característica de ser una visión “fuerte” de la reconciliación, que la interrelaciona con los derechos a la justicia, la verdad y la reparación. Pero tiene de negativo que es determinista. Más que meta u horizonte, es un resultado. En términos matemáticos, una variable dependiente de otras independientes –justicia, verdad y reparación–; es, por lo tanto, determinista y, de hecho, al considerarla resultado desvaloriza el diseño de políticas o la realización de planes específicos de acción sobre la reconciliación.

- La reconciliación es igual a la convivencia pacífica. Es una versión fuerte y, quizá, una de las más aceptadas por los sectores que intentan construir nuevos sentidos para la reconciliación. En términos generales plantea que el resultado de la reconciliación es una forma general de convivencia de la sociedad. Está centralmente basada en el valor de la tolerancia y tiene de positivo que involucra un elemento social y, en cierta forma, un elemento político, ausentes en las concepciones vistas más arriba. Quizá su principal aporte es que intenta buscar un cierre del círculo de la violencia con valores positivos y no con silencios, olvidos forzados o figuras similares.
- La reconciliación como reconstrucción (o construcción) de relaciones: reconstrucción del tejido social. Es, quizá, la expresión más exigente –pero no maximalista– de la reconciliación. Es la que se basa en la construcción de nuevas relaciones de credibilidad entre las personas y las instituciones. Plasma el avance la sociedad en la construcción de nuevas formas cívicas, en el desarrollo de nuevas escalas de valores. En otras palabras, plantea

la reconstrucción (o construcción) de las relaciones como nuevas relaciones de confianza, en dos sentidos: de las personas entre sí y de las personas frente a las instituciones. Al igual que la concepción descrita anteriormente, intenta conjugar pasado con presente y, lo más importante, al hacerlo introduce un elemento axiológico, normativo, que da nuevos sentidos tanto a la valoración del pasado como al futuro.

Cada uno de estos cinco “modelos” tiene una parte de verdad y hace énfasis en algunos de los aspectos de la realidad que es necesario tener en cuenta para pensar en la reconciliación. Los dos primeros son considerados como una versión “suave” de la reconciliación. Los tres últimos contienen versiones “fuertes”. Las versiones fuertes, especialmente las dos últimas, tratan de integrar el pasado con el presente. El ajuste de cuentas con el pasado con una visión de futuro, atravesada esta intersección por un marco axiológico.

Pero las definiciones generales –reconstrucción o construcción de relaciones, relación entre el pasado y el presente, perspectiva de derechos, contenido axiológico o normativo– deben todavía ser llenadas de contenido y ésta es, en lo fundamental, una construcción política.

En los procesos de transiciones democráticas, las sociedades suelen abordar el pasado –en la perspectiva de un futuro común con nuevas relaciones– sobre la base del montaje de un sistema jurídico temporal, normalmente denominado *justicia transicional*, que no es otra cosa que un sistema de justicia política, es decir, negociada, consensuada y sometida a un proceso particular y específico de legitimación y, por lo tanto, un sistema temporal. Como lo veremos más adelante,

también pueden establecerse sistemas de justicia transicional con niveles deficitarios de consenso, lo cual, naturalmente, irá en detrimento de su necesaria legitimación.

El “modelo” procedimental político de estos esquemas bien podría resumirse esquemáticamente así: sobre la base de adoptarse una serie de favorabilidades –especialmente jurídicas, pero también políticas y económicas– para los perpetradores en la perspectiva de que su desmovilización pueda resultarles una opción racional, la sociedad exige a cambio de esas favorabilidades diversas “cantidades” y características de colaboración de los perpetradores en el ejercicio de los derechos de las víctimas y las sociedades a la verdad, la justicia y la reparación. Esas son las variables de un sinnúmero de “transacciones”, expresiones de tensiones y conflictos, que la sociedad construye en el terreno político en los períodos de transición y en los posconflictos.

En nuestro país, el sistema de justicia transicional exige a los victimarios participación en la satisfacción del derecho a la verdad y a la reparación, pero es claro que todavía no se conocen ni los niveles, ni las características, ni las instancias en las que finalmente se dirimirán. Serán, en todo caso, una construcción política en la que la CNRR, tanto por su mandato legal y reglamentario como por sus definiciones estratégicas, tiene un papel muy importante que jugar en la perspectiva de ofrecer un proceso de reconciliación integral.

## 6.2 Las definiciones estratégicas de la CNRR

El documento *Definiciones estratégicas* de la CNRR plantea:

[...] la reconciliación es tanto una meta como un proceso de

largo plazo, de personas o sociedades, encaminado a construir un clima de convivencia pacífica basado en la instauración de nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado y entre ellos mismos, así como la profundización de la democracia, con la participación de las instituciones y la sociedad civil.

Y, enseguida, señala doce líneas estratégicas de acción en el tema de la reconciliación, a las cuales se referirán las acciones contenidas en el presente proyecto.

En ese sentido, es una posición “fuerte” que se aproxima más que nada a la concepción de la reconciliación como reconstrucción de relaciones y del tejido social, conectando el pasado con el presente y con una visión garantista en perspectiva de derechos.

Desde la concepción de la CNRR, la reconciliación supone no el olvido sino una nueva perspectiva del pasado, de cara a la concepción de un futuro compartido. Asimismo, considera a la reconciliación como un elemento central del proceso de justicia transicional y, por lo tanto, entiende que el logro de la verdad, la justicia y la reparación es fundamental, aunque no suficiente, para alcanzar una verdadera reconciliación nacional.

En resumen, la reconciliación, desde la óptica de la CNRR, es meta y es al tiempo proceso. Es decir, una construcción más que un resultado. Objetivo, horizonte, más que resultado. Y, en todo caso, una construcción social y política.

### 6.3 El mandato legal y reglamentario

La Ley 975 (artículo 51, numeral 8) encarga a la CNRR de “adelantar acciones nacionales de reconciliación”. El decreto 4760 de 2005 encarga a la CNRR de “adelantar

procesos de reconciliación”, “proponer programas restaurativos a las diversas autoridades” e “implementar directamente algunos de los programas restaurativos”. El decreto 3391 dispone, en el artículo 19, que con el fin de lograr la reconciliación nacional,

[...] se impulsarán programas restaurativos dirigidos a atender el desarrollo humano y social de las víctimas, las comunidades y los ofensores, con el fin de que se restablezcan los vínculos sociales, los cuales podrán comprender, entre otras, acciones encaminadas a: a) propiciar la reconstrucción personal de la víctima y el victimario como sujetos sociales, de las relaciones entre ellos, y de ellos con la comunidad; b) recuperar la situación emocional de la población afectada; c) fortalecer las organizaciones sociales a través de capacitación especializada y acompañamiento en los procesos de reconciliación que estimulen la participación activa y responsable de las víctimas, las comunidades y los ofensores; d) propender por la elaboración de la memoria histórica del proceso de reconciliación; e) propiciar el restablecimiento de las víctimas en el plano emocional, físico y social; f) impulsar la vinculación de la víctimas y los desmovilizados a proyectos productivos o programas de generación de ingresos y capacitación vocacional que posibiliten su acceso a empleos productivos, estimulando el apoyo por parte del sector privado y la sociedad civil para facilitar su reinserción social.

Y agrega que las anteriores acciones podrán ser desempeñadas por diferentes instituciones: Defensoría del Pueblo, organizaciones civiles autorizadas por el gobierno nacional, casas de justicia y centros de convivencia ciudadana, y en los establecimientos de reclusión para justicia y paz en los que se cumpla la privación efectiva de la libertad de los desmovilizados. Lo anterior, “sin

perjuicio de los que adelante la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación”.

#### 6.4 Los criterios del plan de acción

Teniendo en cuenta el mandato legal y las definiciones estratégicas de la CNRR, el plan de acción del área de reconciliación cumplirá los siguientes criterios:

Habida cuenta del carácter esencialmente político de la CNRR, el plan de acción del área de reconciliación desarrollará sus actividades en la perspectiva del fortalecimiento político de la CNRR, propendiendo por su liderazgo en el desarrollo cada vez mayor de acciones que contribuyan a la reconciliación nacional.

Se parte de la base de que en el país hay, a nivel regional y local, numerosas actividades de reconciliación; algunas se han desarrollado mucho, otras son incipientes y otras latentes. El plan, en este campo, cumplirá un doble objetivo: uno, conocer, sistematizar y dar a conocer las acciones de reconciliación construidas por las comunidades; dos, adelantar proyectos y acciones que desaten, en las comunidades y a nivel nacional, nuevos y más fuertes procesos de reconciliación.

Las líneas o campos de acción, así como los proyectos y actividades que la CNRR ejecute directamente –en la perspectiva de desatar procesos de reconciliación– no deben tener vocación de permanencia. Uno de los principales indicadores de su impacto será que, efectivamente, la CNRR sea rápidamente reemplazada en su ejecución por instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Pero se debe ser consciente que, en un primer momento, se necesitará ejecutar de manera directa algunos proyectos clave.

## 6.5 Ubicación del área de reconciliación en relación con las otras áreas

El área de reconciliación es un área “bisagra” en todo sentido. Así como la reconciliación es un lugar de encuentro entre el pasado y el futuro, entre las víctimas y los victimarios, en el marco de la estructura orgánica de la CNRR hay importantes intersecciones con segmentos de las áreas de informes y DDR, por una parte, y reparación y atención a víctimas, por otra.

En relación con el área de informes y DDR, deben destacarse los siguientes aspectos: las políticas de reinserción –hoy, reintegración o reincorporación– suelen ocuparse de la “reconstrucción” de los desmovilizados como sujetos económicos e incluso políticos. Se les otorga ayuda humanitaria de emergencia, se les capacita y se contribuye con el montaje de proyectos productivos o de empleo. Pero casi nunca los programas se ocupan del hecho elemental de que los reinsertados viven en comunidades y de que, con frecuencia, vivirán en las mismas comunidades en las que se perpetraron sus crímenes y, por lo tanto, en contactos de diferente tipo con sus víctimas. No hay una perspectiva colectiva más allá de la colectividad de los bloques, frente u organizaciones que se desmovilizan. Brilla por su ausencia la perspectiva colectiva de su reintegración a la comunidad. En otras palabras, no se ocupan de los procesos *restaurativos* que deben acompañar las políticas de reintegración. Y el conjunto de esos procesos son, esencialmente, procesos de reconciliación. Por otra parte, la verdad, un componente clave de los informes que la CNRR debe presentar, se perfila como un elemento de las “transacciones” políticas que deben dar pie a la reconciliación. Al ser una demanda

de las víctimas que incluye la verdad judicial pero que la supera, será un instrumento decisivo de la reconciliación.

En relación con el área de atención a víctimas, es importante comprender que las acciones de reparación colectiva, en parte, y de reparación simbólica, en una proporción aún mayor, son piezas clave de una política de reconciliación. Las víctimas también viven en las comunidades y con frecuencia deberán forzosamente convivir con los perpetradores. Esa dimensión comunitaria –nuevamente una dimensión colectiva– debe abordarse en clave de reconciliación y de manera simultánea al abordaje de las actividades tendientes a lograr la reparación propiamente dicha.

#### **6.6 Perspectivas en las cuales deben adelantarse todas las líneas de acción**

Hay tres asuntos clave que deben ser criterios transversales para la ejecución del plan de acción en el área de reconciliación.

- El primero de ellos es la perspectiva de género. En nuestro país, la voz de las mujeres en particular va a ser fundamental –en realidad ya lo es desde hace tiempo– en la construcción de la verdad, en el adelanto de las acciones que propendan por el ejercicio efectivo del derecho a la reparación y, sin lugar a dudas, en la construcción de modelos, escenarios y metodologías de reconciliación.
- El segundo elemento clave, basado en las definiciones estratégicas de la CNRR, es el de que el conjunto de las acciones debe tener un carácter participativo e incluyente. Nada más contrario a una concepción integral de reconciliación como construcción-reconstrucción de relaciones que proyectos alejados de la concertación

participativa de las comunidades afectadas y, en primerísimo lugar, de las víctimas.

- Y el tercer elemento es que el conjunto de las acciones en pro de la reconciliación –y el mensaje político que de ellas se derive– deben buscar la transformación de las relaciones sociales. No quiere decir esto que la reconciliación se proponga una transformación estructural de la sociedad, pero sí debe realizarse en clave de la construcción de nuevas identidades, con la consecuencia que esto puede llegar a tener en la transformación general de la sociedad.

A continuación presentamos un plan con cinco líneas de acción, de las cuales se presentan en este documento resúmenes ejecutivos básicos, concordantes íntegramente, en nuestro entender, con las líneas definidas por la CNRR en su hoja de ruta y en sus definiciones estratégicas.

## 6.7 Líneas de acción

### 6.7.1 Objetivos generales

El plan del área pretende, mediante la intervención en cinco campos de acción, poner en práctica en el área de reconciliación las orientaciones emanadas del mandato legal y reglamentario de la CNRR así como de lo dispuesto en sus documentos internos, particularmente en *Definiciones estratégicas*. Este plan del área contempla:

- Una línea de acción transversal mediante la cual se construirá una herramienta que contribuya a hacer realidad no sólo los objetivos del área sino el conjunto de objetivos de la CNRR. Es el programa de Voluntarios y voluntarias por la reconciliación.
- Tres líneas de acción que desarrollan actividades

particulares en pro del desenvolvimiento del área. Una que propende por adelantar acciones de sensibilización, involucramiento y transformación de grupos sociales claves en la perspectiva de la reconciliación, Pedagogía de la reconciliación. La segunda busca la incorporación de un componente de reconciliación en el Plan Piloto de Reparaciones Colectivas y el cumplimiento del mandato relacionado con el “adelanto de acciones de reconciliación” mediante el adelanto de acciones de reparación simbólica y de encuentro entre víctimas y victimarios, es decir, acciones de corte restaurativo. La tercera, la sistematización y visibilización de experiencias de reconciliación como un insumo para el conjunto del proceso y como una forma de reivindicar y hacer visibles las construcciones sociales que han implicado acciones de reconciliación, en la perspectiva del empoderamiento de las víctimas y las comunidades y del adelanto de acciones de reconciliación.

- Una línea complementaria, de investigación y seguimiento, que contempla el observatorio del proceso y la investigación sobre imaginarios de víctimas y comunidades que más adelante señalaremos.

#### 6.7.2 Voluntarias y voluntarios por la reconciliación

- **Objetivos**  
Convocar, organizar y poner en marcha un programa nacional de voluntarias y voluntarios para la reconciliación. La convocatoria debe ir dirigida a universidades, las ONG nacionales e internacionales y organizaciones sociales en la perspectiva de organizar y poner en marcha una masa crítica de personas y organizaciones que decidan contribuir voluntariamente a los procesos de reconciliación y, en general, al conjunto de las actividades que impulsa la

CNRR. Puede definirse como una política de alianzas de la CNRR con los sectores mencionados, en la perspectiva de potenciar su capacidad de acción. Independiente del área en la cual puedan actuar los voluntarios –que será atendida por el correspondiente coordinador–, el voluntariado se presenta como un apoyo a la CNRR por la reconciliación de Colombia.

- Componentes
  - Estudiantes, profesores y universidades voluntarios por la reconciliación.
  - Organizaciones sociales y las ONG por la reconciliación.
- Actividades
  - Convocatoria a una reunión nacional de rectores universitarios para que aborden las siguientes actividades:
    - a) sistema de prácticas profesionales para el apoyo a las víctimas. Estas prácticas pueden ser en cualquier segmento que contribuya a las actividades que impulsa y anima la CNRR –ejemplo: abogados para apoyar a las víctimas, psicólogos para trabajar en las comunidades y con las víctimas y ofensores, administradores públicos para discutir proyectos de desarrollo comunitario, etc.–; b) Posibilidades institucionales de apoyo a las actividades que impulsa y anima la CNRR con vinculación de profesores y centros de investigación.
  - Convocatoria pública a las ONG y organizaciones sociales interesadas en vincularse organizadamente al apoyo a las actividades de la CNRR y de otras instituciones estatales.
  - Firma de convenios con la CNRR. Plazo permanente, a partir de la reunión de rectores y de la convocatoria pública a las ONG y las organizaciones sociales.
  - Organización de la actividad de los voluntarios, racionalizando su actividad, organizándola y relacionándola con las organizaciones de víctimas, con

las comunidades y con los reinsertados en la perspectiva de que esos vínculos se desarrollen y las actividades de voluntariado se implanten en su respectiva esfera de acción –nacional, regional o local– y logren un desarrollo autónomo.

- Resultados generales esperados  
Una estructura de voluntarios operando a nivel nacional, en particular en todos aquellos sitios donde el CNRR establezca sus oficinas regionales.

### 6.7.3 **Sistematización y visibilización de experiencias de reconciliación**

- **Objetivos**  
Escoger un grupo de experiencias regionales significativas para visibilizarlas nacionalmente. Se parte de la base de considerar que, en el terreno local, existen numerosas experiencias de reconciliación que deben ser apuntaladas y visibilizadas en el nivel nacional, de tal manera que contribuyan al desarrollo de la reconciliación del país.
- **Actividades**
  - Utilizar las consultas regionales para conocer nuevas experiencias de reconciliación local. La experiencia de las consultas regionales no debe olvidar que las mismas pueden convertirse en un importante instrumento para el conocimiento de experiencias locales y regionales de reconciliación.
  - Sistematizar dichas experiencias –previo diseño de la metodología de sistematización–, encontrar sus aspectos más relevantes y diseñar una estrategia de comunicación que permita su visibilización a nivel local, regional y nacional. Sistematizar las experiencias quiere decir, en todo caso, estudiar la forma como se han desarrollado, los mecanismos que han utilizado y las regularidades que

presentan entre sí, de tal manera que pueda comprenderse la metodología utilizada de hecho por las comunidades para facilitar la labor pedagógica alrededor de ellas.

- Compilar las experiencias de reconciliación en obras de carácter literario-periodístico susceptibles de ser publicadas o difundidas en videos.
- Resultados generales esperados
  - Experiencias clave de reconciliación sistematizadas y visibilizadas a nivel nacional, hasta diciembre de 2007. Se puede pensar en un número que oscile entre cinco y diez experiencias sistematizadas que será precisado cuando se empiecen a adelantar las actividades.
  - Diseño de una política de comunicación de las experiencias de reconciliación que pretenden ser visibilizadas y puesta en práctica de la misma.
  - Publicación de las experiencias de reconciliación seleccionadas.

#### 6.7.4 Pedagogía de la reconciliación

- Objetivo general

Desarrollar un programa nacional integral de pedagogía de la reconciliación que recoja las decisiones estratégicas y las líneas de acción de la CNRR en este campo. A través de la ejecución de dicho programa se busca sensibilizar, involucrar y contribuir a la transformación de las actitudes y políticas de instituciones públicas y privadas, de comunidades y de personas en la perspectiva de la reconciliación. El público objetivo debe ser amplio: la comunidad en general, aunque el desarrollo que se presenta a continuación señala prioridades básicas.
- Objetivos específicos:
  - Autoridades locales por la reconciliación. Visibilizar, apoyar y coordinar esfuerzos con las autoridades locales

que desarrollan políticas públicas, planes o proyectos de reconciliación, de tal manera que la acción coordinada de las mismas con la actividad de la CNRR potencien el posicionamiento de la idea estratégica de reconciliación en la población colombiana.

- Materiales para la difusión de una pedagogía de la reconciliación. Dotar a la CNRR, a las autoridades locales y a la comunidad en general de materiales de divulgación sobre temas relevantes de los procesos de reconciliación. Estos materiales deben servir para ilustrar y fomentar el debate sobre las políticas que pueden ponerse en práctica en este campo.
- Impulso de procesos restaurativos simbólicos. Propiciar, en el nivel local, regional y nacional, encuentros de víctimas y victimarios que estén sólidamente comprometidos con el adelanto de programas de reconciliación, en los que haya clara participación de la comunidad y la voluntad política de explorar el alcance de la puesta en práctica de estos escenarios. Para ser realmente útiles, dichos procesos deben ser especialmente significativos, relevantes y profundos, de tal manera que su saldo pedagógico permita el afianzamiento en el país del horizonte de la reconciliación.
- Consultoría para el diseño de una política nacional de reconciliación. Contratar una consultoría nacional o internacional que permita a la CNRR la sistematización de todo lo actuado por ella y particularmente por el área de reconciliación, en la perspectiva de ubicar la ruta de la cooperación interinstitucional y la construcción de una política pública sobre el tema en el transcurso del año 2008.
- El sistema educativo formal y el sistema nacional de cultura y la pedagogía de la reconciliación. Se trata de adelantar acciones de coordinación con las autoridades educativas

nacional, regionales y locales en la perspectiva de explorar la vinculación del sistema educativo formal al adelanto de una pedagogía de la reconciliación. Asimismo, el sistema nacional de cultura puede ser un vehículo pertinente para el adelanto de esta pedagogía y deben adelantarse las correspondientes acciones de coordinación para avanzar en este sentido.

- La política de DDR y su relación con la reconciliación.  
Se trata de adelantar acciones de coordinación con las entidades gubernamentales encargadas de desarrollar las políticas de DDR para que tengan un componente de reconciliación y, por lo tanto, una política activa frente a comunidades y victimarios, en el contexto de la política planteada por la CNRR sobre la reconciliación. En este campo se debe actuar en estrecha concordancia con el área de informes de DDR de la CNRR.
- Actividades
  - Entrar en contacto con las autoridades locales que desarrollan los planes mencionados, particularmente con las autoridades del Distrito Capital de Bogotá y de su programa Red Distrital de Reconciliación y Acción Política No Violenta, las autoridades de Medellín y de todos aquellos sitios donde dichas políticas, planes o proyectos se lleven a cabo.
  - Propiciar el intercambio de experiencias y el apoyo a las autoridades locales que tienen la intención de llevar a cabo acciones en este sentido, coordinando dicho apoyo con las autoridades locales que, como las de Bogotá y Medellín, para citar dos ejemplos relevantes, tienen un camino recorrido en este sentido.
  - Realizar una reunión nacional de autoridades locales para aunar esfuerzos en el desarrollo de esta orientación.
  - Redactar, diseñar e imprimir materiales para la difusión de

- una pedagogía de la reconciliación. Se deben contemplar también otros soportes para los materiales de difusión de la pedagogía como audiovisuales o electrónicos.
- Impulsar procesos restaurativos simbólicos. Seleccionar, por parte de la CNRR, un grupo de experiencias relevantes a nivel local y regional a partir de las cuales se puedan ambientar, realizar y visibilizar este tipo de encuentros restaurativos simbólicos.
  - Realizar una consultoría para el diseño de una política nacional de reconciliación. Contratación de los expertos, apoyo de su trabajo de campo, identificación de las entidades que deben soportar la puesta en práctica de esa política pública, sensibilización de las mismas y redacción de la propuesta de política pública.
  - El sistema educativo formal y el sistema nacional de cultura. En este campo, es clave adelantar las acciones de sensibilización generales y las actividades de coordinación señaladas.
  - Políticas de DDR y reconciliación. Trabajando en estrecha coordinación con el área de informes de DDR, entrar en contacto con las autoridades nacionales, en particular con la Alta Consejería para la Reintegración, en la perspectiva de explorar posibilidades de cooperación y proporcionar insumos a la CNRR para la toma de decisiones en este campo.
- Resultados generales esperados
    - Autoridades locales por la reconciliación. Una reunión nacional de autoridades locales por la reconciliación.
    - Un plan de apoyo mutuo, asesoría, acompañamiento y apoyo a aquellas autoridades locales que definan adelantar planes, proyectos o programas de reconciliación en sus localidades, vinculando a las autoridades locales más experimentadas a este acompañamiento y apoyo.

- Materiales para la difusión de una pedagogía de la reconciliación. Cinco cartillas y un libro escritos, diseñados, impresos y difundidos en la comunidad. Otros materiales, en diferentes soportes, que defina la CNRR en el transcurso del año 2007.
- Impulso de procesos restaurativos simbólicos. Cinco encuentros restaurativos locales/regionales realizados. El número puede ser precisado en el transcurso del año 2007 y debe hacerse en el marco del desarrollo del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas.
- Consultoría para el diseño de una política nacional de reconciliación. Documento de política pública con ruta de implementación.
- Coordinación en curso con las autoridades educativas nacionales y con las autoridades del sector de la cultura.
- Coordinación en curso con las autoridades relacionadas con el DDR.

**6.7.5 Reparación colectiva y simbólica como instrumentos para la reconciliación (incluye Plan Piloto de Reparaciones Colectivas)**

- **Objetivo general**  
Llevar a cabo las acciones que permitan tanto el cumplimiento del mandato legal y reglamentario a la CNRR en relación con las reparaciones colectivas y simbólicas, como la realización del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas que la CNRR ha decidido realizar
- **Objetivos específicos**
  - Diseñar una propuesta de plan piloto de reparaciones colectivas para ser presentada a la CNRR.
  - Poner en práctica el Plan Piloto de Reparaciones Colectivas.
  - Proponer al gobierno nacional, en desarrollo del mandato

legal de la CNRR, los criterios para un plan nacional de reparaciones colectivas.

- Realizar alianzas con entidades gubernamentales regionales y locales y con organizaciones sociales para realizar actividades de reparación simbólica.
- **Actividades**
  - Diseño de una propuesta de plan piloto de reparaciones colectivas.
  - Puesta en práctica de la implementación del plan piloto.
  - Plan propuesto a las autoridades nacionales.
  - Realizar un número de actividades de reparación simbólica concertadas con la comunidad y las autoridades locales, realizadas y difundidas.
- **Resultados generales esperados**  
Actividades de reparación simbólica concertadas con la comunidad y las autoridades locales, realizadas y difundidas.

#### **6.7.6 Investigaciones académicas que servirán de insumo al plan de acción a largo plazo de la CNRR**

Las actividades académicas de investigación/observación buscan la mayor utilidad para el desarrollo de las competencias de la CNRR en el campo de la Reconciliación.

##### **6.7.6.1 Observatorio del proceso de reconciliación y de la actividad de al CNRR**

- **Objetivo.** Hacer un seguimiento a tres componentes básicos del actual proceso sobre:
  - Aplicación de la Ley 975 de 2005.
  - Actuación de la CNRR en dicho proceso.
  - Bitácora del DDR, la reparación y la reconciliación.

Es un proyecto que contempla la construcción de los materiales centrales para la memoria de la actuación de la

CNRR. Este tema no debe perderse de vista porque se corre el riesgo de actuar sin que nadie siga la actuación de la CNRR.

**6.7.6.2. Análisis de experiencias de reconciliación, imaginarios de las víctimas y los victimarios, y transacciones locales y regionales en perspectiva de reconciliación**

Este es una importante y compleja línea de investigación que se debe proponer, entre otras cosas, identificar un mínimo común denominador sobre significados de reconciliación, sobre mecanismos concretos empleados y sobre imaginarios de reconciliación en perspectiva de futuro; acopiar insumos para el debate público sobre el tema y para los ajustes a la política de la CNRR hacia el futuro, así como insumos para las entidades de cooperación internacional.



## 7 *Área sobre género y poblaciones específicas*

### 7.1 **Justificación**

En el documento *Definiciones estratégicas*, la CNRR toma una postura con respecto a la identificación y definición de las víctimas, y por tal motivo se identifican como víctimas

[...] a todas aquellas personas o grupos de personas que, en razón o con ocasión del conflicto armado interno que vive el país desde 1964, hayan sufrido daños individuales o colectivos ocasionados por actos u omisiones que violan los derechos consagrados en normas de la Constitución Política de Colombia, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Penal Internacional, y que constituyan una infracción a la ley penal nacional.<sup>12</sup>

Además, la CNRR da prioridad a los grupos de víctimas que se encuentran en un mayor grado de riesgo refiriéndose a la Constitución Política que subraya la necesidad de brindar una atención especial a mujeres cabeza de familia (art. 43), niños y niñas (art. 44), la tercera edad (art. 46), disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 47) y comunidades indígenas y afrocolombianas con respecto a su territorio (art. 63 y Ley 70 de 1993).

Varios documentos y estudios sirven para dar una idea más amplia y concreta de la magnitud de las víctimas que forman parte de estos grupos en mayor situación de riesgo y sus afectaciones vividas a través del tiempo.

---

12. CNRR. *Definiciones estratégicas*, p. 2.

7.1.1 **Discriminación de género y violencia contra la mujer**

Antes de demostrar de manera más detallada cómo la discriminación de género y la violencia contra la mujer se reflejan en el conflicto armado, es de utilidad explicar brevemente qué se entiende por la diferenciación entre géneros y cómo se define la violencia contra la mujer.

Mientras que el sexo se refiere a las diferencias biológicas y genéticas entre hombres y mujeres, el género se refiere a las diferencias psicológicas, sociales y culturales entre hombres y mujeres. Y son estas últimas las razones responsables para la existente desigualdad entre los dos sexos y la subordinación del sexo femenino.

Las diferencias sociales, psicológicas y culturales no son “naturales”, sino que se aprenden en el proceso de socialización por parte de la familia, las instituciones educativas, los medios de comunicación, la sociedad y la cultura. Este proceso de socialización ha beneficiado durante siglos el establecimiento de relaciones de poder inequitativas entre hombres y mujeres a favor del sexo masculino. Estas relaciones de poder desiguales se conocen también bajo la expresión de patriarcado. El grado del patriarcado varía hoy entre culturas, sociedades y familias. La desigualdad entre los géneros se refleja, entre otros, en un más alto grado de violencia cometida por hombres contra las mujeres<sup>13</sup>. La violencia contra la mujer significa todo acto, omisión, amenaza o control que se ejerce contra la mujer en todas las esferas y cuyos resultados pueden reflejarse en daños físicos, psicológicos, sexuales, intelectuales o

---

13. Ana Cecilia Escalarte Herrera, “Equidad de género y desarrollo humano: el lugar de la educación”, en: Lourdes Fernández Rius, *Género, valores y sociedad. Una propuesta desde Iberoamérica*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos, 2005, pp. 18-19.

patrimoniales. La violencia de género se ejerce además con el fin de intimidarlas, humillarlas, subordinarlas y decidir sobre su sexualidad y su integridad personal<sup>14</sup>. La visibilización de la violencia contra la mujer como masiva y generalizada conllevó a la creación de una serie de herramientas para proteger los derechos de la mujer.

Uno de estos instrumentos es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por parte del Estado colombiano con la Ley 51 de 1981. De igual manera, durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se determinó que los efectos de los conflictos armados sobre la mujer constituían una esfera de especial preocupación que requería la atención de los Estados y la comunidad internacional. Un año antes fue adoptada la Convención de Belém do Pará, que representa una herramienta para erradicar la violencia contra las mujeres y donde se avanza en la definición de la violencia contra las mujeres y se reconoce que este tipo de violencia de género en el ámbito de la guerra presenta una discriminación explicada por las relaciones de poder completamente disímiles entre hombres y mujeres. Además, tanto la Convención de Belém do Pará, ratificada por parte del Estado colombiano mediante la Ley 248 en el 1995, como el Estatuto de Roma, aprobado por parte del Estado colombiano en 2002 mediante la Ley 742, suministran herramientas concretas sobre la reparación de las mujeres que han sufrido distintos tipos de violencia en diversos contextos<sup>15</sup>.

---

14. Laura Guzmán Stein, "Familia, violencia y derechos humanos de las mujeres: hacia una educación más democrática y humanista", en *ibidem.*, pp. 99-100.

15. Se aprobó con la única reservada de que la Corte Penal Internacional no tendrá

La integración del género desde la perspectiva de la guerra es sumamente importante. Lo destaca también de una manera específica la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas insistiendo sobre la responsabilidad de todos los Estados de procesar a los culpables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, sobre todo aquellos relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas. En este sentido es muy importante mencionar que en medio de guerras y conflictos armados, la discriminación y violencia contra la mujer suelen aumentar<sup>16</sup>.

En un informe publicado a finales de 2006 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se muestra claramente de qué manera el conflicto armado agrava la discriminación contra la mujer y la violencia de género, en particular contra las mujeres cabezas de familia, tanto como campesinas, indígenas y afrocolombianas en situación de desplazamiento<sup>17</sup>. En este sentido es importante mencionar que aproximadamente la mitad de la población desplazada es femenina y alrededor del 30% de las familias desplazadas son dirigidas por mujeres que a raíz del conflicto se convirtieron en cabezas de familia<sup>18</sup>.

Por otro lado, la violencia sexual contra la mujer, que constituye un quebranto de los derechos humanos pro-

---

la competencia para conocer crímenes de guerra por un lapso de siete años.

16. Narda Henríquez Ayín, *Cuestiones de género y poder en el conflicto armado en el Perú*, Lima: CONCYTEC, 2006, p. 132.

17. Susanna Villarán, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006, p. 2.

18. *Ibidem*, p. 26.

tegidos por la Convención de Belém do Pará, se ha convertido en una herramienta de guerra muy común en Colombia. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la violencia sexual contra mujeres y niñas en medio del conflicto colombiano representa un crimen recurrente. Se cometen distintas formas de la violencia sexual, entre otras: la violación, el abuso y acoso sexual, la prostitución forzada, las amenazas de contenido sexual, la desnudez forzada, la esclavitud sexual, la mutilación sexual, el embarazo forzado, la anticoncepción forzada y el aborto forzado<sup>19</sup>. Todos los tipos de violencia sexual, además de dejar graves lesiones físicas, también provocan la transmisión de enfermedades sexuales y traumas psicológicos y generan consecuencias tan delicadas como la estigmatización y el rechazo de la mujer por parte de su pareja, familia o comunidad<sup>20</sup>. Otra problemática invisibilizada son los hijos e hijas productos de los embarazos forzados. La falta de atención psicológica tanto a la madre como a estos niños y niñas representa un gran vacío, no solamente en Colombia, sino a nivel mundial.

Dado que una de las funciones de la CNRR que le asigna la Ley 975 consiste en garantizar a las víctimas su participación en los procesos judiciales y la realización de sus derechos, es fundamental que la CNRR apoye la visibilización y el esclarecimiento de los hechos de violencia sexual que se han cometido en medio del conflicto armado.

De igual forma, los resultados recopilados de las consultas

---

19. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, *VI Informe sobre la violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, Bogotá, 2006, pp. 14-15.

20. Susanna Villarán, op. cit., pp. 20-23.

sociales que realizó la CNRR en distintas partes del país reflejaron algunas de las necesidades más específicas de las mujeres afectadas por la violencia y se constató que después de haber perdido a sus esposos o compañeros, la mayoría de las mujeres se quedó sola a cargo del sostenimiento del hogar sin tener la suficiente formación. Esto conlleva en varios casos a su explotación como empleadas domésticas y las arroja a vivir en situaciones de pobreza extrema –algunas mencionaron que ganan entre 50.000 y 150.000 pesos al mes–.

Por las razones anteriormente mencionadas, la CNRR y el área sobre género y poblaciones específicas tienen como objetivo fundamental incluir el reconocimiento y el buen manejo de la perspectiva de género en los proyectos y actividades que se implementarán en el marco de las funciones que la Ley 975 le asigna.

#### 7.1.2 Los niños y niñas

El impacto del conflicto armado se refleja en los niños y niñas casi de igual magnitud que en las mujeres. Aunque existen leyes que procuran proteger a este tipo de víctimas, como se refleja en la Ley 12 de 1991 que ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y el cual es de los primeros acercamientos que se presentan en Colombia por el reconocimiento de la vulnerabilidad de los niños y las niñas afectados por la guerra, estos siguen siendo afectados constantemente por el conflicto armado.

Un estimativo presentado por el área de desarrollo humano de PNUD en su boletín *Hechos del Callejón* publicado en julio de 2006 muestra que al menos unos 2.429 niños y niñas han sido secuestrados en los últimos diez años y en 2005 aproximadamente se registraron 860

homicidios de niños y niñas entre los 0 y los 17 años. Además, 14.000 menores de edad fueron desplazados forzosamente durante el transcurso de 2005.

Algunos estudios indican que Colombia se encuentra en el cuarto lugar con el mayor número de niños y niñas involucrados en la guerra como combatientes. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Human Rights Watch sostienen, en un estudio publicado en 2005, que aproximadamente 11.000 niños y niñas están involucrados a grupos armados al margen de la ley. Un estudio más reciente, presentado por UNICEF, el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, muestra que esta cifra varía entre 11 y 14 mil menores de edad, participando como “niños soldados”, sea bien como combatientes o milicianos<sup>21</sup>.

Según el ICBF, en un estudio en conjunto con la OIM, para abril de 2006 se habrían desmovilizado 2.864 niños y niñas. Aunque estas cifras son solamente de los y las menores de edad atendidos por el ICBF, equivalen aproximadamente a un 25% del total de menores estimados que participan en el conflicto armado colombiano y deja claramente una grave preocupación frente a los y las menores de edad no entregados por los grupos armados ilegales. De este total de niños y niñas reinsertados, se muestra que fueron reclutados por grupos guerrilleros (FARC y ELN) unos 1.767 y por las AUC 1.015.

La Defensoría del Pueblo y UNICEF, en noviembre de 2006 presentaron el informe *La niñez y sus derechos. Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados*

---

21. PNUD, “Menores combatientes: una realidad que se esconde”, en *Hechos del Callejón*, n° 16, 2006, p. 7.

*de los grupos armados ilegales*, un análisis cualitativo y cuantitativo de la experiencia de los niños y niñas desvinculados durante tres momentos: el periodo anterior al reclutamiento, su permanencia en los grupos armados ilegales y su experiencia después de la desvinculación. Este estudio muestra que el 10% de estos niños y niñas manifestó pertenecer a comunidades indígenas, lo cual esclarece la vulnerabilidad de estos grupos.

Resultados observados a través de entrevistas realizadas a niños y niñas desvinculados de grupos armados ilegales por parte de la Defensoría del Pueblo mostraron que dentro de los grupos ilegales armados, más del 60% de los niños y niñas son obligados a cometer graves violaciones tales como combatir y atacar al enemigo dependiendo a que grupo pertenezcan<sup>22</sup>. Haber cometido estos actos puede dejar profundos traumas y secuelas que deben ser atendidos psicológicamente. Este mismo informe revela que los niños y niñas deben afrontar tareas muy riesgosas tales como fabricar, instalar y detectar minas antipersonal.

Es importante tener en cuenta el peligro de las minas antipersonal y la manera como afectan, igualmente, a niños y niñas de la sociedad civil que viven en zonas rurales. Es fundamental tener presente que los niños y niñas que sufren amputaciones o lesiones causadas por el efecto de minas antipersonal necesitan un cambio regular de sus prótesis debido al crecimiento. Por esta razón los costos del tratamiento son muy elevados y la economía familiar de los afectados dificulta la posibilidad de un tratamiento médico adecuado.

---

22. Defensoría del Pueblo y UNICEF, *Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales. Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*, Bogotá, 2006, p. 85.

Según datos presentados por el Observatorio de Minas Antipersonal de la Vicepresidencia de la República, se ha incrementado el número de niños y niñas víctimas por parte de este tipo de explosivo durante los últimos diez años. La cifra reportada es de aproximadamente 600 menores de edad que han sido víctimas<sup>23</sup>.

Al mismo tiempo, un grupo de niños y niñas completamente invisibilizado son, según un estudio del Banco Mundial, aquellos huérfanos a causa del conflicto armado. Sobre todo en el marco de la elaboración de recomendaciones para la reparación, hay que destacar las necesidades de ellos<sup>24</sup>.

### 7.1.3 Grupos étnicos

Dentro de su universo de víctimas en mayor situación de riesgo, la CNRR también toma en cuenta a las poblaciones indígenas y afrocolombianas. Estas poblaciones, al estar ubicadas en zonas geoestratégicas importantes que sirven como corredores de paso a los grupos armados, se convierten en un blanco más vulnerable.

De igual manera que se han establecido instrumentos internacionales a favor de la protección de los derechos de las mujeres y de los niños y niñas, existen convenios acerca de la protección de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos.

Una de las herramientas más importantes se presenta en el Convenio 169 de la Organización Internacional del

---

23. Observatorio de Minas Antipersonal de la Vicepresidencia de la República, “Víctimas por edad, sexo y zona”, recuperado el 11 de diciembre de 2006 en la página web [www.derechoshumanos.gov.co/minas/descargas/edadsexozona.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/minas/descargas/edadsexozona.pdf)

24. Banco Mundial, *Peace Programmatic II. Reparation and Reconciliation in Colombia. Reparation of Especially Vulnerable Groups in Colombia*, Washington, 2006, p. 5.

Trabajo (OIT), “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, ratificado en Colombia a través de la Ley 21 del 4 de marzo de 1991 y cuyos ordenamientos también se reflejan en la Ley 70 de 1993. El convenio promueve el respeto a la identidad de los pueblos indígenas y tribales en países independientes y su participación en el desarrollo de acciones por parte de los gobiernos a favor de la protección de los derechos de los pueblos y la garantía al respeto de su integridad.

Otro referente que sirve como línea de guía es el texto de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, tal y como fue aprobado el 29 de junio de 2006 en Ginebra (Suiza) por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

De la misma manera las recomendaciones consignadas en la declaración y en el Plan de Acción de Durban precedente de la Tercera Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en Durban (Sudáfrica) entre el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001, sirven como referente en el desarrollo del trabajo de la CNRR en donde se involucre a los grupos étnicos.

Constitucional y legalmente están reconocidos oficialmente en Colombia cuatro grupos étnicos, a saber: los pueblos indígenas, las comunidades negras, el pueblo raizal y el pueblo rom o gitano. Según los datos obtenidos en el Censo General 2005, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) presenta que el 3,4% de la población colombiana hace parte de alguno de los 90 pueblos indígenas existentes, es decir 1.378.884 personas; el 10,5%, es decir 4.261.996 perso-

nas, se reconocen como afrodescendientes –incluyéndose a la población del pueblo raizal–; y el 0,001%, es decir, 4.832 personas, hacen parte del pueblo rom.

El informe de la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas presentado en el primer trimestre de 2007 menciona el deterioramiento de la protección de la identidad cultural, la integridad de los territorios y la permanencia de las formas de organización social de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Según este mismo informe, los derechos étnicos de la población indígena y de las comunidades afrocolombianas y la biodiversidad de algunos departamentos colombianos, como Chocó, Nariño y Putumayo, han resultado gravemente afectados y se le atribuyen a las FARC-EP, los grupos paramilitares y los paramilitares desmovilizados, entre otros, casos de homicidios de persona protegida, amenazas, desplazamiento forzado, toma de rehenes, reclutamiento forzado, ataques contra la población civil, restricciones al paso de alimentos y muertes a causa de minas antipersonal.

Por otro lado, en el informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, que fue publicado en el año 2003, se menciona que el 12% de la población desplazada en Colombia pertenece a pueblos indígenas y que entre 1995 y el 2003 se presentaron 128 desplazamientos colectivos. Adicional a esto, cifras concretas demuestran que para 2002 se desplazaron 12.650 indígenas por causa de grupos armados ilegales<sup>25</sup>. Y según datos tomados de la Agencia Presidencial para

---

25. Patrick Morales y María Claudia Marín, “Los pueblos indígenas se resisten a desaparecer”, en: *Hechos de Callejón*, n° 14, 2006, pp. 17-19.

la Acción Social y la Cooperación Internacional, para febrero de 2007 se habrían desplazado aproximadamente 1.976.965 personas, de las cuales 37.402 son indígenas, 108.372 son afrocolombianos y 8.474 pertenecen al pueblo rom<sup>26</sup>.

Para evidenciar con más detalle esta grave problemática se encuentra en el Norte del Cauca una de las poblaciones indígenas más afectadas del conflicto colombiano. Según el relator especial Stavenhagen, en el pueblo Nasa se registra que aproximadamente unos 39 indígenas fueron asesinados por miembros de los diferentes actores armados ilegales; cuatro de estas personas, entre ellos dos niños, murieron por efecto de la detonación de minas antipersonal y munición sin explotar que se encontraban en la zona. Además, alrededor de unos 74 indígenas fueron heridos en diferentes eventos ocurridos en la zona, entre los cuales se encuentra una toma efectuada por las FARC en el mes de abril de 2005.

El alto grado de vulnerabilidad de las comunidades afrocolombianas se refleja de la misma manera que el de los pueblos indígenas. Según datos presentados por el DANE, Chocó es la región con mayor cantidad de afrocolombianos en el país. Y según datos de la Presidencia de la República, esta zona también es uno de los núcleos de mayor intensidad del conflicto por ser una región estratégica al encontrarse entre la costa pacífica y el interior del país. Lo mismo sucede en el área rural de Buenaventura, que desde 1998 comienza a

---

26. La cifra de personas desplazadas del pueblo rom para febrero de 2007 se presenta como un acumulado. Por esta razón no es comparable con el número de personas rom que arroja el censo de 2005. Para este mismo año, según Acción Social, se desplazaron 1.692 gitanos a través del país.

presentar casos de desplazamiento, al parecer, por enfrentamientos entre guerrillas y paramilitares<sup>27</sup>. Esto junto con la masacre efectuada el 2 de mayo de 2002 en el municipio de Bojayá, donde fueron asesinadas 119 personas, reflejan la grave situación que sufre la población afrocolombiana<sup>28</sup>.

La población afrocolombiana también se encuentra ubicada en las zonas bajas de los valles de los ríos Magdalena, Cauca, San Jorge, Sinú, Cesar, Atrato, San Juan, Baudó y Patía, las cuales presentan un alto grado de violaciones a los derechos humanos tales como el desplazamiento forzado.

El desplazamiento forzado pone a esta población, sobre todo a las mujeres, en un alto grado de riesgo. De acuerdo con Acción Social, del número total de las personas en situación de desplazamiento forzado, unos 108.510 son personas afrocolombianas y de éstas, unas 55.375 son mujeres. Adicionalmente, la mitad de los hogares de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento están encabezados por mujeres.

Para poder plantear de mejor manera las recomendaciones concretas para estas comunidades en el marco de las propuestas en materia de reparaciones individuales y colectivas, es importante que la CNRR cuente con los conocimientos necesarios respecto a los procesos que han afectado a dichas comunidades. Además, es fundamental estar consciente de los daños e impactos ocasionados por el conflicto armado que traen apare-

---

27. Afrodes y otros (eds.), "Misión de Observación a la Situación de las Comunidades Afrodescendientes en Colombia", 2002, recuperado el 20 de marzo de 2007 en la página web <http://www.nadir.org/nadir/initiattiv/agp/free/colombia/txt/2002/afrocolombiatitel.htm>

28. PNUD, *Hechos de Callejón*, n° 14, 2006, p. 17.

jadas consecuencias específicas y especiales que hacen imprescindible definir, de manera concertada con los grupos étnicos concernidos, protocolos de atención diferenciada y sui generis para abordar soluciones a sus víctimas y sobrevivientes.

Para el área sobre género y poblaciones específicas es claro que tratándose de grupos étnicos, a las afectaciones más notorias, evidentes y usuales derivadas del ejercicio de la violencia por parte de los actores armados y que pueden ser similares para cualquier grupo poblacional, hay que añadirle otro tipo de daños y consecuencias que ponen en riesgo la integridad étnica y cultural de los grupos afectados, en cuanto terminan por comprometer aspectos sensibles y vitales de sus cosmovisiones y tradiciones culturales.

Por ello, el diseño de las propuestas en materia de reparación tomará también en cuenta la parte simbólica de este proceso, dado que representa un papel principal para garantizar la reparación y acercarse a un proceso de reconciliación. Un ejemplo claro es que el sepultar a los muertos tiene un gran valor simbólico en las distintas culturas y para las diferentes etnias. La desaparición forzada como crimen de lesa humanidad no permite, entre otras, a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas vivir el duelo que ha causado la muerte de los miembros de sus comunidades y familias y no pueden realizar los ritos culturales en honor de los muertos que hacen parte de sus costumbres. Dado todo lo anteriormente mencionado, la CNRR tendrá en cuenta la especial relación cultural y espiritual que los grupos étnicos mantienen con sus territorios de origen.

**7.1.4 Personas de la tercera edad y que sufren algún tipo de discapacidad**

Otras poblaciones vulnerables que necesitan una atención prioritaria y especial son las personas de la tercera edad y las que sufren algún tipo de discapacidad. La IV Convención de Ginebra, ratificada en Colombia en 1961, y en particular los artículos 14, 17 y 27 hacen especial mención a la protección y al trato respetuoso de las personas de la tercera edad y las que sufren algún tipo de discapacidad tomando en cuenta las condiciones especiales en las cuales se encuentran.

Según datos de Acción Social, para febrero de 2007, aproximadamente unas 92.841 personas mayores de 60 años habían sido desplazadas por grupos armados<sup>29</sup>. De esta parte de la población desplazada, 44.678 son mujeres y 48.163 son hombres.

Un documento de Help Age International y Global Action on Aging destaca de manera detallada las problemáticas con las cuales se ven enfrentadas personas ancianas durante tiempos de conflicto o guerra, y en especial en situaciones de desplazamiento forzado. Su falta de movilidad no les permite, en gran parte de los casos, seguir a sus familiares que se ven obligados a desplazarse por la violencia. Es decir, la violencia conlleva a la destrucción del tejido familiar y el abandono de las personas de la tercera edad que permanecen en el lugar de origen<sup>30</sup>. Por ello, es sumamente importante pensar en apoyar la reunificación de familias como una medida de reparación.

---

29. De las personas desplazadas, 334.731 no tiene registro de su edad, así que existe la posibilidad de que entre ellas se encuentren más personas de la tercera edad.

30. Global Action on Aging and Help Age International, *Protection of Civilians in Armed Conflict: Older Persons*, 2003.

También es primordial destacar las demás necesidades específicas de esta parte de la población. La fragilidad, la falta de movilidad y las enfermedades crónicas son problemas que afectan a la mayor parte, por lo que se debe hacer un seguimiento de la atención recibida y determinar sus necesidades para poder desarrollar recomendaciones específicas en el marco de reparación y atención a víctimas<sup>31</sup>.

Es fundamental, además, que personas de la tercera edad sean consultadas respecto a los procesos de reparación y reconciliación. Hay que prevenir su exclusión de estos procesos por la discriminación que se da en algunos casos por la edad que tienen y que se refleja en la subestimación de sus conocimientos, tanto como en la percepción que invertir en ellas significa invertir en personas con poca productividad<sup>32</sup>.

Las personas discapacitadas, tanto las que ya pertenecían a este grupo antes del conflicto como las que pasaron a ser parte de este grupo como consecuencia del conflicto, son otro grupo para el cual es importante desarrollar propuestas que tomen en cuenta sus necesidades y sus requerimientos. Como los niños y niñas huérfanos, las personas discapacitadas han sido calificadas por parte del Banco Mundial como uno de los grupos de víctimas con especial vulnerabilidad<sup>33</sup>.

La mayoría de las personas discapacitadas por el conflicto son víctimas de las minas antipersonal. Entre 1990 y mayo de 2007, unas 4.853 personas habrían

---

31. Help Age Internacional, "Animando a las agencias a prestar atención a las necesidades, conocimiento y experiencia de los ancianos", en *Migraciones Forzadas*, n° 14, 2003, pp. 4-8.

32. *Ibíd.*

33. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 5.

sido víctimas de las minas, siendo el 10,8% población infantil<sup>34</sup>.

Por lo general, las víctimas del conflicto que sufren algún tipo de discapacidad se encuentran limitadas en sus posibilidades laborales, por lo cual es necesario elaborar propuestas concretas en materia de reparación y así poder ofrecerles una vida digna en medio de sus limitaciones. Las consecuencias de las minas antipersonal, por ejemplo, se reflejan en amputaciones, ceguera y parálisis que no sólo conllevan a limitaciones en la vida laboral, sino también la estigmatización social. Por tal razón, es fundamental que la CNRR apoye la sensibilización de la sociedad respecto a las necesidades específicas de las personas discapacitadas y prevenga de esta manera la estigmatización.

## 7.2 **Objetivos y labor**

Para poder garantizar que las necesidades y perspectivas de cada una de las poblaciones en mayor situación de riesgo sean tomadas en cuenta en todo el trabajo de la CNRR se creó el área sobre género y poblaciones específicas en septiembre del año 2006.

Su función primordial es promover, ayudar y fortalecer las acciones que garanticen la inclusión permanente, clara, precisa y oportuna de las perspectivas, necesidades y propuestas de solución a las problemáticas de los grupos anteriormente mencionados, de tal manera que el cumplimiento de los mandatos asignados a la CNRR refleje el enfoque diferencial en cada una de las funciones que la Ley 975 le asignó.

---

34. Observatorio de Minas Antipersonal de la Vicepresidencia de la República, op. cit.

Los objetivos principales consisten en lograr que las perspectivas de las poblaciones prioritarias identificadas sean incluidas en el plan de acción y en todas las actividades, proyectos y recomendaciones de la CNRR realizados por sus áreas sustantivas –reparación y atención a víctimas, verificación e informes, y reconciliación–, áreas funcionales –jurídica, comunicaciones y prensa, y planeación, monitoreo y evaluación– y las sedes regionales en distintas partes del país. También en incidir en la promoción y el fortalecimiento del conocimiento de las temáticas diferenciales y su integración en la labor de instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales.

Para lograr tal fin, el área sobre género y poblaciones específicas se servirá de los procesos del *Mainstreaming*, es decir de la inclusión y el arraigamiento de cada una de las temáticas transversales –mujer y género, etnia, edad y personas con discapacidades– en el trabajo de la CNRR. El *Mainstreaming* se basa en los procesos: a) sensibilización y formación; b) capacitación; y c) institucionalización de las temáticas transversales.

Para poder realizar un *Mainstreaming* completo se elaboraron y pondrán en práctica las siguientes líneas de acción:

- Incidir internamente en el trabajo de la CNRR mediante la sensibilización, la formación y la capacitación de todos los miembros en las distintas temáticas transversales.
- Realizar un cabildeo externo amplio en las temáticas de género y poblaciones específicas.
- Construir, adoptar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación relacionado con la temática de género y poblaciones específicas.

Las distintas líneas de trabajo se componen de varias ac-

tividades. Para poder cumplir con la primera línea de acción se llevarán a cabo la organización de talleres de sensibilización y capacitación en las temáticas transversales; la elaboración de documentos e indicadores que tienen como fin facilitar la capacitación y servir como herramientas concretas para las áreas de trabajo y las sedes regionales en la inclusión de las temáticas transversales; y la creación de una mesa de trabajo interno con un asesor de cada área responsable de las temáticas sobre género y poblaciones específicas.

En el marco de la segunda línea de acción se realizarán capacitaciones dirigidas a personas de las instituciones estatales que tienen que cumplir con alguna función en el marco de la Ley 975; se conformarán grupos focales de interlocución en las distintas temáticas; se adelantarán acciones de incidencia ante las autoridades judiciales tanto en la investigación como en la judicialización adecuada a crímenes de poblaciones específicas, en particular los delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres y niñas; se organizarán eventos públicos y seminarios a nivel nacional y regional con el objetivo de consultar a las distintas organizaciones no gubernamentales e instituciones estatales para debatir y pensar como mejorar el impacto de los enfoques transversales; se presentarán los resultados de los talleres y eventos realizados en forma de folletos, cartillas, herramientas audiovisuales y documentos puntuales que se elaboran conjuntamente con el área de comunicaciones; y se realizará, conjuntamente con las otras áreas de la CNRR, una reunión con las respectivas instituciones estatales y organismos internacionales para la presentación de los resultados.

En el marco de la tercera línea de acción se establecerán

instrumentos de monitoreo para realizar el seguimiento a la implementación de los objetivos específicos del área.

Se considera que aplicando estas tres líneas de acción se pueden realizar los objetivos del área sobre género y poblaciones específicas.

## 8 *Área de desarme, desmovilización y reincorporación*

### 8.1 **Marco de análisis**

Los procesos de desmovilización, desarme y reincorporación (DDR) de excombatientes son generalmente parte de un acuerdo general de paz, el cual involucra a todos los actores enfrentados en un conflicto armado. Este proceso de DDR, como se le llama a estos tres aspectos de la desmilitarización de una sociedad luego de un conflicto, tienen como propósito en el corto plazo mejorar la seguridad, restablecer la confianza y sentar las bases para restaurar el orden público. En el largo plazo, un DDR exitoso contribuirá a la consolidación de un contexto que facilite la verdad, la justicia y la reconciliación, y finalmente la paz<sup>35</sup>. Como la negociación y desmovilización colectiva de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y grupos similares no ha sido parte de un acuerdo general de paz con todos los actores irregulares armados, ni tampoco lo han sido las desmovilizaciones individuales, conviene hacer un análisis de lo que significa este contexto, de los retos que plantea para un DDR exitoso y cómo el área de informes sobre DDR de la CNRR debería abordar esta circunstancia. Esta reflexión es necesaria antes de presentar la propuesta de trabajo de esta área.

La desmilitarización y el licenciamiento de excombatientes a la vida civil presentan tres desafíos principales<sup>36</sup>. El

---

35. Anders Nilsson, *Reintegrating Ex-combatants in Post-Conflict Societies*, Swedish International Cooperation Agency, 2005.

36. *Ibidem.*, p. 14.

primero, los excombatientes plantean un riesgo para la seguridad del período posterior a la desmovilización y desarme ya que pueden rearmarse, conformar nuevos grupos o unirse a otros que no se han desmovilizado; el segundo, las atrocidades cometidas por los excombatientes crean tensiones con las comunidades que les dan acogida y que sufrieron abusos a manos de éstos, y pueden sentirse discriminadas frente a los recursos que reciben los excombatientes, situación que puede llevar a violencia comunal; y el tercero, grupos de desmovilizados que han sido marginados, como niños y niñas, mujeres, discapacitados por la guerra y otros sectores vulnerables, necesitan atención por razones humanitarias. Si estos desafíos no son enfrentados adecuadamente, los excombatientes pueden rearmarse y provocar una situación de violencia que ponga en riesgo los intentos de reparación, reconciliación y paz.

La literatura especializada ha identificado cuatro variables de contexto que ponen en peligro el éxito de una reincorporación a la vida civil<sup>37</sup>. La primera se refiere a la persistencia de grupos irregulares armados; la segunda está asociada con la disponibilidad de recursos o rentas ilegales como las del narcotráfico, con las cuales financiar los grupos armados; la tercera tiene que ver con la existencia de un mercado de armas; y la cuarta se relaciona con la ausencia de control del territorio por parte del Estado.

La persistencia de estas cuatro circunstancias pone en riesgo la desmovilización de excombatientes y conforman un contexto favorable para el rearme y el deterioro de la seguridad. Estas cuatro variables se encuentran

---

37. *Ibidem.*, pp. 62-68.

presentes con diferentes grados de intensidad en los contextos regionales en donde ha ocurrido la desmovilización individual y colectiva de los últimos tres años. Así lo han registrado los informes sexto y séptimo de la MAPP/OEA, las intervenciones de alcaldes en eventos realizados sobre el tema<sup>38</sup> y los reportes de las ONG e informes en los medios de comunicación<sup>39</sup>. Si a esto se le suma la continuación del conflicto entre el Estado colombiano con la guerrilla de las FARC y el ELN, se hace necesario una evaluación de las implicaciones de este contexto para el DDR y la identificación de políticas para tratar de minimizar sus efectos desfavorables.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es el de la “apropiación local” del proceso<sup>40</sup>. Las organizaciones internacionales y países facilitadores de un acuerdo de paz o financiadores de fases del DDR generalmente han tenido una gran influencia. En la mayoría de los casos en los que ha ocurrido un proceso de DDR, ha sido mediado con la ayuda de organizaciones internacionales como Naciones Unidas o por países con vínculos importantes con el país en donde se desarrolla. De la misma forma, los procesos de DDR también han contado con la implementación directa de programas por parte de organizaciones internacionales y con la

---

38. Alcaldía Mayor de Bogotá, *Reinserción, reconciliación y ciudades*, Bogotá: 2006.

39. “70 nuevos grupos para postdesmovilización”, [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co); “El reciclaje para”, *Cambio*, n° 676, junio de 2006; “Jorge 40’ Recargado”, *Semana*, n° 1281, noviembre de 2006.

40. Comunicación personal, Wolf-Christian Paes, Bonn International Center for Conversion, BICC, octubre 2006. Esta institución, a través del International Center for Transitional Justice (ICTJ), ha prestado asesoría en la elaboración de este plan de actividades.

asistencia importante de gobiernos amigos. Sin embargo, este no ha sido el caso de la negociación entre el gobierno del presidente Álvaro Uribe y las AUC y grupos similares.

Por el contrario, los acuerdos para la desmovilización de cerca de 32.000 combatientes y miembros de redes de apoyo e inteligencia fueron producto de acercamientos entre los actores domésticos, es decir el gobierno nacional y las fuerzas irregulares, sin ninguna participación de actores internacionales. Algo parecido, con algunas especificaciones, ha sucedido con la implementación del DDR, con la excepción de la misión de verificación del desarme y desmovilización de la OEA, MAPP/OEA, la cual tuvo una dimensión muy reducida para el cumplimiento de su misión en los primeros años de funcionamiento<sup>41</sup>.

Estas circunstancias son importantes de resaltar porque si bien otras experiencias de DDR han sufrido de falta de apropiación local del proceso, sobre todo en lo que tiene que ver con la reincorporación a la civilidad de los excombatientes en el caso de las AUC y similares, la situación ha tendido a ir en el sentido contrario. Es decir, la responsabilidad del proceso de reincorporación de los desmovilizados colectivos ha sido casi exclusiva de las autoridades locales o de las organizaciones fundadas por los comandantes de los antiguos frentes de las AUC, con una supervisión internacional muy precaria al inicio y una asistencia muy deficiente desde el nivel nacional<sup>42</sup>.

---

41. Kees Koonings y Kjell-Ake Nordquist, *Proceso de paz, cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración paramilitar y Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA en Colombia*, Bogotá: Embajada de Suecia en Colombia, 2005.

42. Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit.; Fundación Ideas para la

Además, si bien la formulación de la política de negociación, desmovilización y reinserción ha estado a cargo del gobierno central, la participación en la discusión y diseño de ésta por parte de los niveles subnacionales ha sido casi nula, lo que contrasta con las responsabilidades que han tenido que asumir. Esto no sería problema si el carácter del actor ilegal armado con el que se está negociando fuera otro, pero los diferentes frentes de las AUC han estado ligados a negocios ilegales como el narcotráfico, la oferta ilegal de protección y el control político, la contrainsurgencia, la presión electoral armada, el desplazamiento de población, la expropiación de tierra y otros tipos de patrimonio, el robo de recursos públicos y la cooptación de las instituciones públicas para fines privados y beneficio del crimen organizado. Esas características han configurado unos contextos locales y regionales muy complejos que superan las limitadas capacidades de los entes territoriales. Con razón se ha dicho que las realidades del conflicto armado colombiano se ajustan bien a las guerras domésticas contemporáneas, las cuales han sido descritas como una mezcla de violaciones de derechos humanos, crimen organizado y conflicto armado<sup>43</sup>. Hasta hoy no es muy claro que los diferentes grupos de desmovilizados hayan abandonado esas prácticas ilegales en su totalidad<sup>44</sup>, lo que demanda una vigilancia muy

---

Paz, *Siguiendo el Conflicto*, n° 22 y 25, julio y agosto de 2005.

43. Mary Kaldor, *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 1999.

44. Organización de Estados Americanos, *Sexto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)*, Washington: 2006.

estrecha del proceso de reincorporación y requeriría acciones específicas al respecto por parte del gobierno nacional.

La literatura internacional sobre el tema de la reincorporación a la civilidad de antiguos combatientes hace énfasis en cómo ofrecerles beneficios en la paz para sustituirles los beneficios obtenidos en la guerra<sup>45</sup>. Es por esto que los programas de reincorporación buscan, además de ofrecer seguridad física a los desmovilizados, brindarles oportunidades económicas, ofrecerles condiciones para mantener la influencia política y preservar el prestigio social alcanzado. Todo esto para evitar que los desmovilizados se rearmen y afecten la seguridad necesaria para la reconstrucción y reconciliación del posconflicto. Esto que en el papel puede sonar razonable, en el contexto de la negociación con las AUC adquiere connotaciones muy controvertidas, no sólo por el daño producido en el pasado a las comunidades de asentamiento, la desigualdad de recursos invertidos en los desmovilizados frente a la población desplazada o las comunidades pobres<sup>46</sup>, sino por las actividades ilegales y armadas que aún mantienen las redes y jerarquías de estos grupos, sin mencionar la ausencia de un reconocimiento público del daño que causaron. El mensaje de esta situación para los jóvenes

---

45. Anders Nilsson, op. cit.

46. El gasto anual aproximado del Estado en el núcleo familiar de un desmovilizado individual es de 16 millones de pesos y en el de un desmovilizado colectivo es de 7 millones; ver DNP, *Política de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la Ley 2002-2006. Diagnóstico y retos para el futuro*, 2006. Estas cifras contrastan con la ayuda humanitaria para la población desplazada que suma mucho menos de 3 millones de pesos al año por núcleo familiar.

en las distintas regiones del país podría leerse no sólo como que la “violencia paga”, sino que la ilegalidad es rentable mantenerla.

El proceso de DDR actual en Colombia es, al menos desde una perspectiva cuantitativa, de mayor envergadura que el de los años noventa. La desmovilización colectiva de los grupos paramilitares ha cobijado a 31.671 personas en 38 actos de desmovilización. El número de armas entregadas ha sido de 17.564, de las cuales 13.554 son largas y 2.780 cortas. En términos de desmovilizaciones individuales, según el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional, para mediados del 2006 se habían acogido 10.492 miembros de grupos armados ilegales, de los cuales 5.372 pertenecían a las FARC, 3.442 a las AUC, 1.401 al ELN y 277 a otros grupos menores<sup>47</sup>.

Es decir, Colombia enfrenta uno de los procesos de desmovilización de mayor volumen de América Latina, ya que se trataría de mantener por fuera del conflicto alrededor de 40 mil desmovilizados, entre combatientes directos, miembros de redes de apoyo y de inteligencia<sup>48</sup>. La mayoría de estos desmovilizados no tienen procesos judiciales como responsables de crímenes de guerra o de lesa humanidad y se acogieron a la

---

47. Ministerio de Defensa Nacional, fecha de corte estadístico: agosto 29 de 2006.

48. Los procesos de desmovilización no sólo toman en consideración a los miembros de los grupos armados no estatales, sino, igualmente, a los miembros de las Fuerzas Militares que son licenciados tras el fin de la confrontación armada. Dada la persistencia del conflicto en Colombia, este otro universo de la desmovilización no se considera en esta propuesta, aunque si se analizarán las políticas estatales de vinculación de civiles en actividades de vigilancia e inteligencia.

Ley 782 de 2002 –complementada con el decreto 128 de 2003–, la cual ha servido de marco jurídico para la desmovilización de este grupo. Por el contrario, quienes han sido responsables de crímenes de lesa humanidad, aproximadamente 2.716 individuos, entre los que se encuentran los miembros del llamado estado mayor negociador de las AUC, deberán ser juzgados de acuerdo con la Ley 975 de 2005<sup>49</sup>.

Esta descripción muestra la envergadura del desafío. Sin duda, un fracaso del proceso de DDR no sólo tendría altos costos para la seguridad pública y ciudadana en el futuro, sino que pondría en grave riesgo el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la CNRR, sobre todo las garantías de no repetición, una de sus definiciones estratégicas<sup>50</sup>. En efecto, estas garantías buscan evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y en general a la vulneración de su dignidad. Esto tiene que ver con el pleno funcionamiento del Estado de derecho, lo cual supone el monopolio de las armas en manos del Estado, el control civil de las agencias armadas del Estado y el respeto de los derechos humanos. De ahí el valor que reviste una evaluación rigurosa de las políticas de DDR que se están implementado. La desmovilización y desmonte de las estructuras de una organización como las AUC y similares requieren un monitoreo y seguimiento rigurosos por parte de la CNRR.

---

49. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

50. Ver <http://www.cnrr.org.co/definiciones.htm>

## 8.2 La CNRR, los informes de DDR y las otras áreas

La Ley 975 de 2005 le asignó a la CNRR<sup>51</sup> “llevar a cabo un seguimiento a los procesos de reincorporación de los excombatientes a la vida civil e igualmente de la política de desmovilización de los grupos armados al margen de la ley y del cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios”. Es decir, la CNRR debe diseñar un esquema de seguimiento autónomo de los procesos de desmovilización, desarme y reinserción, para lo cual podrá –según el decreto reglamentario 4760 de 2006– “solicitar informes a las diferentes autoridades, los cuales serán tenidos en cuenta para la formulación de las recomendaciones que lleve a cabo. Igualmente, para tal fin, podrá solicitar información pertinente a las organizaciones internacionales con las cuales las diferentes entidades estatales hayan celebrado convenios de cooperación.” Así mismo, la CNRR “podrá invitar a participar a organismos o personalidades extranjeras” con el fin de cumplir con los objetivos que le ordena la ley.

Los informes de la CNRR sobre los éxitos y debilidades de los procesos de DDR deben tener presente el impacto que las condiciones de seguridad tienen para el logro de los objetivos estratégicos de la CNRR en el terreno de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, objetivos que constituyen los ejes centrales de las definiciones estratégicas de la CNRR<sup>52</sup>. En efecto, un proceso de DDR exitoso puede incidir favorablemente en el terreno de la reparación, la restitución de bienes, la verdad judicial e histórica, la infor-

---

51. Ver el artículo 52.3 de la Ley 975.

52. Ver <http://www.cnrr.org.co/definiciones.htm>

mación sobre fosas comunes y, en última instancia, en la reconciliación que constituye una tarea central de la CNRR, según se desprende del artículo 52.8 de la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, tal y como fue constatado en las consultas sociales realizadas en el segundo semestre de 2006<sup>53</sup>, las condiciones de seguridad para las víctimas en las diferentes regiones son muy pobres y las garantías de no repetición de la vulneración de su dignidad son aún muy débiles. Esta situación constituye un obstáculo muy alto para la participación de las víctimas en los procesos en contra de los responsables de crímenes de lesa humanidad, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, aunado a las amenazas contra algunas víctimas.

Los informes sobre DDR, según la Ley 975, deben tener tres objetivos: primero, determinar el grado de desmovilización o rearme de las estructuras armadas de las AUC o grupos similares; segundo, evaluar los procesos de reincorporación y las políticas públicas para su desarrollo; y tercero, informar sobre el funcionamiento de las instituciones públicas locales y regionales en las zonas de desmovilización o ubicación de excombatientes. Desde esta perspectiva, un informe de la CNRR no es un ejercicio académico, aún cuando requiere un gran rigor en este terreno. Se trata, ante todo, de evaluar las políticas de DDR y hacer propuestas para superar los cuellos de botella. Así mismo, la CNRR debe buscar sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de un proceso de DDR exitoso para habilitar a las víctimas al acceso a la justicia y la

---

53. Se organizaron consultas sociales en Sincelejo, Bucaramanga, Barranquilla, Medellín, Cali y Paipa. Eventos similares se realizarán en otras regiones en el 2007.

reparación, y así crear las condiciones para alcanzar una paz sostenible.

### 8.3 Antecedentes y definiciones

Luego de la firma de un acuerdo de paz o de cese al fuego, los países que han sufrido conflictos armados internos inician una etapa de desmovilización de las estructuras armadas, de entrega de armas y de inserción a la vida civil de los antiguos combatientes<sup>54</sup>. Este proceso se conoce como DDR, siglas a las cuales se la añade en algunos casos RR que tienen que ver con repatriación y reintegración o reincorporación<sup>55</sup>.

El fracaso de procesos de DDR ha tenido como consecuencia un posconflicto traumático<sup>56</sup>. En algunos casos las tasas de homicidios se han mantenido iguales o, incluso, han empeorado con respecto a las existentes durante el conflicto armado; como sucedió, por ejemplo, en Guatemala y El Salvador. En otras ex-

54. Se pueden dar procesos de desmovilización y reinsertión individual o colectiva en medio del conflicto armado. Este es el caso de Colombia en la actualidad y ha sido el de España.

55. Ver Albert Caramés, Vicenc Fisas y Daniel Luz, *Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2006.

56. “El fin de las guerras no significa necesariamente el retorno de la seguridad. La firma de un cese al fuego, un acuerdo de paz e, incluso, una discreta intervención externa que busque el desarme de las facciones enfrentadas, no garantiza necesariamente logros tangibles en la seguridad ni de los civiles ni de los excombatientes. De hecho, en el año 2004, en muchos contextos de posconflicto, se presentan mayores amenazas directas e indirectas a los civiles que durante el conflicto armado anterior” sostiene el prestigioso *Small Arms Survey 2005* (Graduate Institute of International Studies, Oxford University Press, 2005) colocando como ejemplos a Guatemala, Afganistán, Sudán y los países en torno a los Grandes Lagos en África.

perencias simple y llanamente los acuerdos de paz o de cese al fuego han sido sólo armisticios temporales que han dado lugar a nuevos ciclos de violencia, como en el caso de Sri Lanka. En Colombia, la significativa reducción de la tasa de homicidios desde el inicio de la negociación con las AUC en el 2003 ha estado acompañada con una relativa baja reincidencia de los desmovilizados en actos de violencia. Para noviembre de 2006, según datos de la oficina del Alto Comisionado para la Paz, habían sido capturados por la Policía en diferentes actos delincuenciales 888 desmovilizados, es decir 2,8% del total de desmovilizados; 73 habían sido heridos con arma de fuego o arma blanca, o sea el 0,14%; y 371 habían sido asesinados, es decir 1,17%<sup>57</sup>. Sin embargo, organizaciones de derechos humanos como la Comisión Colombiana de Juristas sostienen un punto de vista mucho más crítico en relación con el uso de la violencia por estos grupos y han calculado que los diferentes frentes de las AUC asesinaron a cerca de 3.000 personas en actos por fuera de combate durante la negociación con el gobierno<sup>58</sup>. Con todo, la permanencia de los desmovilizados en la legalidad es muy inestable dada la existencia de grupos armados asociados al narcotráfico y del rearme de otros grupos irregulares asociados con las antiguas AUC, fenómenos que están en proceso de redefinición.

Por esto la importancia de alcanzar éxitos en los procesos de DDR para poder lograr un posconflicto benigno y

---

57. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Desmovilizaciones colectivas. Estado de la reintegración*, 17 de noviembre de 2006.

58. Ver [http://www.coljuristas.org/documentos/documentos\\_pag/listadodicjul.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/documentos_pag/listadodicjul.pdf)

una paz sostenible. En efecto, el diseño de un DDR formalmente acordado constituye uno de los pasos más importantes en todo proceso de negociación entre un gobierno y un actor irregular armado. El Banco Mundial ha definido un programa exitoso de DDR como el factor clave para una transición efectiva de la guerra a la paz<sup>59</sup>. Los donantes internacionales reconocen que un proceso de DDR que no tiene éxito puede poner en peligro la estabilidad de un acuerdo de paz y amenazar la posibilidad de una paz sostenible a largo plazo. Además, de acuerdo con organizaciones internacionales encargadas de identificar situaciones de riesgo de conflicto armado, “la desintegración de las unidades de combate, el desarme y desmovilización de los ex-combatientes, su regreso a las familias y el reintegro a sus comunidades es algo que requiere tiempo, además de ser difícil y costoso”<sup>60</sup>.

Para los objetivos del área de informes de la CNRR, los tres ejes del DDR definidos por el documento de las Naciones Unidas sobre el tema son muy útiles<sup>61</sup>. Esta organización internacional ha definido la *desmovilización* como

[...] un proceso mediante el cual estructuras armadas –gubernamentales y/o de oposición o simples facciones armadas– disminuyen su tamaño o se disuelven como parte

---

59. Banco Mundial, *Guerra civil y políticas de desarrollo*, Bogotá: Editorial Alfaomega, 2003.

60. Sanam Naraghi Anderlini y Camille Pampell Conaway, “Disarmament, Demobilization, and Reintegration”, [http://www.international-alert.org/pdfs/tk8\\_DDR.pdf](http://www.international-alert.org/pdfs/tk8_DDR.pdf).

61. Naciones Unidas, *Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations, 1999.

de una amplia transformación de la guerra hacia la paz. Generalmente la desmovilización envuelve la concentración, el acuartelamiento, el desarme, la gestión y el licenciamiento de los antiguos combatientes, quienes pueden recibir alguna forma de compensación u otra asistencia para estimular su transformación hacia la vida civil.

El desarme, en el contexto de procesos de paz, “consiste en la recolección, control y eliminación de las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas livianas y pesadas de los combatientes y, a menudo, también, de la población civil”. Esto sugiere un seguimiento a los programas sobre destrucción de las armas entregadas por los desmovilizados y del uso de armas por parte de civiles.

Por último, los programas de *reinserción*

[...] son medidas de asistencia dirigidos hacia antiguos combatientes con el fin de fortalecer el poder de estos y sus familiares para alcanzar una reintegración social y económica en la sociedad. Los programas de reinserción pueden incluir asistencia económica o compensación en especie, así como entrenamiento técnico-profesional o actividades productivas.

Las definiciones de Naciones Unidas sobre los programas de reinserción indican que originalmente eran de corto plazo, enfatizaban el aspecto económico individual y tenían como fin evitar la reincidencia de los beneficiados en comportamientos violentos. Sin embargo, las experiencias de años recientes han sugerido nuevas aproximaciones al tema. Tienen en cuenta aspectos psicológicos y sociales inmediatos del excombatiente y su entorno familiar, así como de las comunidades

en donde se van a ubicar. Además, el tema de la reparación de la población victimizada por los antiguos combatientes es hoy prioritario, como el del funcionamiento de las instituciones públicas luego del inicio del regreso a la vida civil<sup>62</sup>. Este aspecto institucional es clave, ya que el tema de la reconciliación al interior de las comunidades es prioritario en los nuevos enfoques, y esto es imposible si el Estado de derecho no funciona adecuadamente. Así entendido, ese retorno a la vida civil y a la civilidad, que es individual y colectivo, es complejo y requiere de una perspectiva integral y de largo plazo, proceso al cual se ha llamado de reincorporación, como forma de diferenciarlo del reinserción.

#### 8.4 El plan para el área de DDR

A continuación se presenta una propuesta de plan para el área de DDR. Tiene una duración inicial de dos años y comenzaría a ejecutarse en el primer semestre de 2007 hasta diciembre del 2008. El plan se ha diseñado de acuerdo con el mandato de la Ley 975, las definiciones estratégicas de la CNRR y lo observado en las consultas sociales realizadas en diferentes ciudades del país a finales del 2006<sup>63</sup>. El plan propone para el área un objetivo general, unos específicos y plantea unas líneas de acción concretas para conseguir esos objetivos.

##### 8.4.1 Objetivo general

Determinar si se están creando las condiciones para la paz, la reconciliación y el funcionamiento del Estado de

---

62. Ideas para la Paz, IDEPAZ, *Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*, Bogotá: Colección Cuadernos del Conflicto, Legis, 2005.

63. Sincelejo, Bucaramanga, Barranquilla, Medellín, Cali y Paipa.

derecho en las regiones de desmovilización y ubicación de los excombatientes desmovilizados. Además, el plan pretende alertar al gobierno y a la sociedad colombiana sobre los peligros, riesgos e incumplimientos, en caso de que los haya, en el proceso de DDR y recomendar los correctivos necesarios para el cumplimiento de los propósitos de la Ley 975 de 2005 y normas complementarias junto con las definiciones estratégicas de la CNRR; en concreto, las garantías de no repetición de la vulneración de la dignidad de las víctimas o de grupos de población en situación de inseguridad.

#### 8.4.2 **Objetivos específicos**

Para cumplir con el anterior propósito general, el plan de área se propone los siguientes objetivos específicos durante los 24 meses de desarrollo en los años 2007 y 2008:

- Determinar si existe rearme de los grupos desmovilizados, si se trata de grupos no desmovilizados o si hay nuevos grupos irregulares armados. Determinar el alcance de estos fenómenos en el caso de existir, las características de estas agrupaciones en términos de sus objetivos, financiamiento, apoyos sociales y políticos, y el tipo de relaciones institucionales, en el caso de que las haya.
- Profundizar en el análisis de las dinámicas políticas regionales relativas a la desmovilización, desarme y reinserción, y complementar con estos trabajos más específicos la información recolectada por la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA).

- Hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre los procesos de DDR y al funcionamiento de las instituciones nacionales y locales encargadas de diseñar y ejecutar esas políticas.
- Hacer un seguimiento y análisis a las percepciones sobre el proceso de DDR de las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos, comunidades receptoras de desmovilizados, así como de los grupos e individuos que los representen.
- Realizar informes especiales sobre temas específicos como la circulación y control de armas ligeras, la desaparición forzada de personas, la atención de niños y niñas desvinculados de los grupos armados al margen de la ley y la evolución de su situación, violencia intrafamiliar en las zonas de ubicación de desmovilizados, los efectos del DDR sobre comunidades indígenas y afrodescendientes, evolución del régimen penitenciario aplicable a los detenidos y condenados sujetos del marco jurídico de la negociación, y otros temas que requieran un tratamiento particular.

#### 8.5 Las líneas de acción

El área de DDR de la CNRR planea desarrollar cinco líneas de acción los próximos dos años con el fin de alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos enunciados antes. Las tres líneas iniciales se implementarán a lo largo de los 24 meses de duración del plan y las dos últimas incluyen actividades específicas de menor duración:

- Línea de acción 1. Estudios sobre la desmovilización parcial y el rearme.
- Línea de acción 2. Análisis regionales sobre el DDR y los

impactos de la desmovilización en la política, la sociedad y el funcionamiento de las instituciones locales.

- Línea de acción 3. Diseño de un sistema global de seguimiento y monitoreo permanente a la reincorporación de excombatientes, las políticas públicas diseñadas para tal fin y las instituciones encargadas de su aplicación.
- Línea de acción 4. Estudios sobre temas que requieran un tratamiento específico.
- Línea de acción 5. Capacitación del equipo de trabajo del área de DDR.

Estas cinco líneas de acción se complementan mutuamente y sirven de insumos las unas a las otras. Por ejemplo, los estudios regionales van a dar una mirada más específica de las dinámicas locales que complementarán los trabajos más detallados sobre rearme, lo mismo que el seguimiento y monitoreo a las políticas públicas y al funcionamiento de las instituciones pertinentes. Ese complemento se extiende al seguimiento a los informes de agencias del Estado, de la sociedad civil o de comunidades receptoras de desmovilizados, entre otros. De igual forma, estos informes más generales proporcionarán una información y análisis de contexto útil para los estudios más delimitados. Finalmente, se planearán una serie de capacitaciones para el equipo de trabajo del área, con el fin de adquirir capacidades y concretar metodologías de trabajo adecuadas al tema del DDR.

#### **8.5.1 Línea de acción 1. Estudios sobre la desmovilización parcial y el rearme**

Esta línea determinará cuál es la naturaleza de los fenómenos armados ilegales que se están presentando en

las regiones en donde han ocurrido desmovilizaciones o se han asentado antiguos excombatientes irregulares. La línea buscará precisar si esos fenómenos tienen que ver con grupos irregulares no desmovilizados, si es un rearme de los antiguos combatientes con fines políticos o de seguridad o si constituyen una “tercera generación” de este tipo de grupos. Además, la línea tratará de establecer la relación de estos grupos con la delincuencia común y el crimen organizado. En los 24 meses de duración de la acción se realizarán cuatro informes sobre rearme, desmovilización parcial o emergencia de nuevos grupos ilegales.

El trabajo en esta línea combinará fuentes cualitativas y cuantitativas. En esta última se contará con la colaboración del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), el cual tiene una base de datos georeferenciada muy útil para los propósitos de esta línea. Esta línea también utilizará la información recolectada por el SAME y centralizada por la OIM. De la misma forma, se contará con la colaboración de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, con la cual ya se hicieron los contactos iniciales. De una manera preliminar, esta línea de acción ubicará las regiones en donde han surgido grupos emergentes y cruzará esta información con las siguientes regiones:

- En aquellas regiones donde históricamente hicieron presencia grupos paramilitares o donde luego de la desmovilización se han ubicado o retornado.
- En donde ha ocurrido confrontación entre la guerrilla y el Ejército para observar si esa “amenaza” guerrillera tiene alguna relación con el surgimiento o rearme de nuevos grupos.

- En donde han ocurrido los decomisos de coca o insumos para su refinamiento, y ver si estos hechos están asociados con ese rearme.
- Los municipios con mayores índices de violencia durante los últimos años.
- Las regiones y municipios en donde se han presentado denuncias o evidencias de relación entre grupos irregulares y políticos locales.
- Los municipios en donde las organizaciones de derechos humanos han ubicado asesinatos, desapariciones o amenazas.
- Las regiones históricamente con mayores indicadores de narcotráfico (rutas, presencia de cultivos ilícitos, laboratorios, etc.).

Estas son algunas de las variables que se observarán en términos cuantitativos, aunque todavía falta especificar más en detalle el plan de trabajo en este aspecto y cómo se va a combinar con la investigación más cualitativa. Vale mencionar que el trabajo tendrá una dimensión comparativa importante, la cual analizará experiencias de desmovilización en otros contextos y las características de los nuevos fenómenos de violencia. Al final del período los principales resultados de esta línea de acción serán los siguientes:

- En caso de rearme, se habrá determinado el grado de control político local y los riesgos para las elecciones locales y regionales de octubre de 2007 y el funcionamiento de las instituciones locales.
- En caso de criminalidad, se habrá determinado el grado de deterioro de la seguridad ciudadana.
- En caso de crimen organizado, se habrá determinado la influencia del narcotráfico y la corrupción en el manejo de los recursos públicos.

RESULTADOS, ACTIVIDADES Y RECURSOS

Objetivos	Actividades	Resultados	Recursos
<p>Determinar si existe rearme de los desmovilizados, si se trata de no desmovilizados o si hay nuevos grupos irregulares armados.</p>	<p>Ubicación, recolección y análisis de información secundaria.</p>	<p>Se habrá determinado las características de los fenómenos irregulares armados, el grado de control político, su relación con el crimen organizado y el deterioro de la seguridad ciudadana.</p>	<p>Profesional con maestría y profesional con experiencia; financiamiento para pasajes aéreos y terrestres y gastos de viaje; costos de talleres y de la publicación de los informes.</p>
	<p>Trabajo de campo y entrevistas.</p>		
	<p>Mesas de trabajo con funcionarios y grupos de sociedad civil.</p>		
	<p>Elaboración de informes.</p>		

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN

ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA

Periodo/ actividad	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Quinto trimestre	Sexto trimestre	Séptimo trimestre	Octavo trimestre
Ubicación, recolección, análisis de información secundaria	xxx		xxx		xxx		xxx	
Trabajo de campo y entrevistas	xxx	xxx			xxx		xxx	
Mesas de trabajo con funcionarios públicos y grupos de sociedad civil		xxx		xxx		xxx	xxx	
Publicación de informes	xxx		xxx			xxx		xxx

- En caso de combinación de todos los anteriores, se habrá determinado el nivel de crisis institucional como resultado de la desmovilización de las AUC.

En la página 119 se puede observar una esquematización de los objetivos, las actividades, los resultados y los recursos necesarios.

Las actividades que se desarrollarán para obtener los anteriores resultados se describen en el cuadro de la página 120, de acuerdo también con un cronograma para su avance. Así, el primer informe estuvo listo en el mes de marzo de 2007 y presenta un esquema de análisis y una especie de “línea de base” para los reportes futuros. El segundo informe será publicado antes de las elecciones locales de octubre de 2007 y hará énfasis en las condiciones de seguridad para la participación electoral local. Durante el 2008 se publicará un tercer informe el primer trimestre del año y otro al final. Este último hará una evaluación general del fenómeno de la desmovilización parcial y el rearme en el contexto de la reintegración de los desmovilizados de las AUC y grupos similares, de las garantías de no repetición de este tipo de fenómenos y de la consolidación de un estado de derecho.

**8.5.2 Línea de acción 2. Análisis regionales sobre el DDR y su impacto en la política, la sociedad y el funcionamiento de las instituciones locales y regionales**

Esta línea hará un análisis detallado del proceso de DDR en diferentes ámbitos regionales, su impacto en la política, la sociedad y el funcionamiento de las instituciones locales y regionales. El propósito de este trabajo es hacer una evaluación de las posibilidades de avance, retroceso o estancamiento de la democracia en esos

ámbitos subnacionales y del funcionamiento del Estado de derecho como resultado de la desmovilización, el desarme y la reinserción de los excombatientes de las AUC o de la persistencia de estructuras armadas ilegales. Dado el carácter de este actor desmovilizado –ligado a negocios ilegales como el narcotráfico, a la oferta ilegal de protección y al control político, al desplazamiento de población y expropiación de tierra, y al robo de recursos públicos– es urgente conocer en detalle la transformación de estas organizaciones y redes, las implicaciones para un proceso de paz comprensivo y cómo ha sido su tránsito a la legalidad, en caso de que así haya ocurrido.

Una dimensión que hay que resaltar de esta línea es que se desarrollará con socios locales, es decir con universidades, ONG, alcaldías o grupos de trabajo local, con el ánimo de facilitar y contribuir a la apropiación local del proceso de seguimiento al DDR y de la producción de información y conocimiento que se obtenga del trabajo. Las regiones que el seguimiento va a cubrir durante los dos años de su vigencia son :

- El Departamento de Antioquia, área que concentra aproximadamente el 40% del total de desmovilizados colectivos y en donde ocurrió el mayor número de desmovilizaciones de frentes de los grupos paramilitares y de autodefensa<sup>64</sup>.
- Los departamentos de la costa caribe divididos en dos subregiones. Una, la del Magdalena Grande (Guajira, Cesar y Magdalena) y la otra, la del antiguo departamento de Bolívar (Córdoba, Sucre y Bolívar).

---

64. Oficina Alto Comisionado para la Paz, “Desmovilización colectiva de las Autodefensas. Estado de la Reintegración. Corte 20 de octubre de 2006”, [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co).

El Departamento del Atlántico, y en particular Barranquilla, será considerado en cada una de las dos subregiones. La costa caribe es la segunda región en importancia en número de ubicación de desmovilizados colectivos y de desmovilizaciones.

- El sur de Bogotá, principalmente la zona de Cazucá y Ciudad Bolívar, en donde se han ubicado la mayoría de los desmovilizados individuales, los cuales en una gran proporción son antiguos guerrilleros. Este caso permitirá hacer un contraste en términos de reincorporación a la civilidad de los desmovilizados individuales y de la guerrilla con los de Medellín, en donde son desmovilizados colectivos de las antiguas AUC.
- El Departamento de Caldas, en el cual opera aún el bloque Cacique Pipinta, disidente de las AUC, además de ser un territorio estratégico para la movilidad de los grupos armados ilegales y las redes del narcotráfico.

En estas cuatro regiones ya se han ubicado socios locales.

En el departamento de Antioquia se firmó un convenio con Conciudadanía, ONG localizada en Medellín, para hacer un estudio inicial de la desmovilización y reinserción en este departamento. Ese acuerdo incluye al Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y se espera un producto inicial para mayo de 2007. En el Magdalena Grande, el Centro de Estudios de Paz y Reconciliación, de la Universidad del Magdalena, con sede en Santa Marta, está dispuesto a servir de socio local para el proyecto de seguimiento al proceso de DDR en esta región del país. En Caldas está en trámite el convenio y la formulación del proyecto con la Universidad de Manizales.

En los otros departamentos de la costa atlántica se espe-

ra hacer un convenio con el Observatorio del Caribe, ubicado en Cartagena, entidad semipública que ha mostrado interés en el tema y que va a participar en el informe de desarrollo humano para la costa atlántica, financiado por Naciones Unidas, el cual se inició en el primer trimestre de 2007. En el sur de Bogotá se han llevado a cabo conversaciones con el programa de reinserción de la Secretaría de Gobierno de la ciudad, en asocio con la Corporación Nuevo Arco Iris, ONG local, para llevar a cabo el trabajo de investigación. En estos cuatro casos sólo falta perfeccionar y firmar los convenios de trabajo.

De la misma manera, el área tiene planeado participar en un proyecto de investigación relativo al tema con la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad Javeriana, las cuales han conformado una red de investigación financiada por Colciencias. Un trabajo similar se va a realizar con el CINEP, entidad que va a coordinar una red de centros de excelencia financiada por Colciencias, con el propósito de analizar el tema de la ciudadanía en los contextos regionales de desmovilización de excombatientes o de programas de desarrollo y paz.

También se han identificado otras tres regiones en donde es conveniente realizar un análisis como el planteado. Estas serían el Magdalena medio, los llanos orientales y los departamentos del Norte de Santander y Arauca. En la zona del Magdalena medio, el observatorio del conflicto del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio sería un socio ideal y ya se han adelantado algunas conversaciones iniciales. En los otros dos casos todavía no se han encontrado socios locales pero se continúa con la búsqueda.

RESULTADOS, ACTIVIDADES Y RECURSOS

Objetivos	Actividades	Resultados	Recursos
<p>Evaluar el avance, retroceso o estancamiento de la democracia y del Estado derecho en ámbitos subnacionales como resultado de la desmovilización, desarme y re inserción de las AUC o de la persistencia de estructuras armadas ilegales y de sus implicaciones para un proceso de paz comprensivo.</p>	<p>Elaboración de convenios con socios locales y de metodologías de trabajo y seguimiento.</p>	<p>Se habrá determinado el impacto político, social e institucional regional y local del DDR de las AUC y grupos similares.</p>	<p>Profesional con maestría y profesional con experiencia; financiamiento para pasajes aéreos y terrestres y gastos de viaje; costos de talleres y de la publicación de los informes.</p>
	<p>Trabajo de campo y entrevistas.</p>		
	<p>Talleres con equipos de trabajo regional.</p>		
	<p>Elaboración de informes, eventos locales de discusión y análisis.</p>		

ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA

Período/ Actividad	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Quinto trimestre	Sexto trimestre	Séptimo trimestre	Octavo trimestre
Elaboración convenios y metodologías de trabajo.	xxx							
Trabajo de campo y entrevistas.	xxx	xxx	xxx		xxx	xxx	xxx	
Talleres con equipos de trabajo regional.		xxx	xxx		xxx	xxx	xxx	
Elaboración de informes y eventos locales de discusión y análisis.			xxx	xxx			xxx	xxx

Al final del período de trabajo, los principales resultados esperados son:

- Se habrá identificado los cambios en la dinámica político-electoral regional como efecto de la transformación, bien hacia la legalidad o hacia otras formas de delincuencia de los antiguos grupos asociados con las AUC o similares.
- Se habrá identificado las formas de “acomodación” social de los desmovilizados que optaron por el regreso a la legalidad, sus formas de acción pública y de sus relaciones con la sociedad.
- Se habrá identificado la “calidad” de la respuesta institucional frente a la reincorporación de los antiguos excombatientes.
- Se habrá identificado los efectos en la seguridad pública y ciudadana de la transformación hacia la legalidad u otras formas de delincuencia de los grupos asociados con las AUC y similares.

El cuadro de la página 125 presenta una esquematización de los objetivos, las actividades, los resultados y los recursos necesarios para la línea de acción 2.

El cuadro que sigue presenta el cronograma de actividades y de los diferentes informes regionales. En primer término se van definir los convenios con las organizaciones locales con las cuales ya se han iniciado conversaciones y se realizarán talleres para definir metodologías de trabajo. Las investigaciones regionales van a tener una duración de 18 meses cada una, con la presentación de un avance antes de las elecciones locales de octubre de 2007 y un reporte intermedio a finales del mismo año. Para el segundo año, se profundizarán los análisis dados los resultados de las elecciones de finales del 2007 y se prepararán los reportes finales y las publicaciones para el segundo semestre

del 2008. Estos reportes serán discutidos en eventos con sociedad civil y autoridades locales, regionales y nacionales.

**8.5.3 Línea de acción 3. Diseño de un sistema global de seguimiento al DDR y en particular de la reincorporación de los excombatientes a las políticas públicas diseñadas para tal fin y a las instituciones encargadas de su aplicación**

Esta línea tendrá dos objetivos principales. El primero, un seguimiento más global al proceso de DDR teniendo en cuenta los indicadores internacionales sobre efectividad y eficiencia de este tipo de procesos. El segundo, un seguimiento a la reintegración de los antiguos excombatientes, a las políticas públicas que buscan facilitar ese retorno a la civilidad y a las agencias estatales encargadas de este objetivo. Estos dos objetivos suponen el análisis de los informes, reportes, estudios y opiniones sobre el DDR realizados por organizaciones como la MAPP/OEA, OIM, la Procuraduría General de la Nación y otras agencias del Estado colombiano, lo mismo que organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos, comunidades receptoras de desmovilizados, así como de las fundaciones, grupos e individuos que los representen.

En cuanto al seguimiento más global, la efectividad se medirá de acuerdo con el alcance de los objetivos explícitos de los documentos o leyes que han servido de marco al proceso, la mejora en términos de seguridad en el corto plazo y los logros para la realización de un proceso de paz comprehensivo en el largo plazo. En relación con la eficiencia del proceso de DDR se tendrán en cuenta los siguientes indicadores:

- Costo total del DDR y costo per capita del proceso.
- Tiempo que tomó completar el DDR.
- Cuántos combatientes fueron desmovilizados, desarmados y reintegrados y qué proporción representan del número de combatientes antes del inicio del DDR.
- Cuántas armas fueron recolectadas durante el DDR, su estado operacional y qué proporción representan del total de armas del conflicto antes del DDR.
- Número y proporción de excombatientes que acudieron a programas educativos y productivos, y proporción que logró conseguir trabajo o está empleada por cuenta propia.
- Cuántos desmovilizados han muerto por causas violentas y cuántos han sido detenidos por causas diferentes a sus actividades antes de la desmovilización.
- Percepción de los excombatientes de su situación y del tipo de asistencia que han recibido.
- Proporción de los desmovilizados que van a ser sometidos a la Ley de Justicia y Paz.
- Percepción de las comunidades receptoras de excombatientes sobre su situación de seguridad.
- Percepción de la población en general y de las comunidades receptoras de excombatientes en particular sobre el proceso global de DDR y sobre los beneficios recibidos por los antiguos combatientes.
- Percepción de la sociedad civil y de los grupos de víctimas del proceso de DDR y de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

Lo que se espera es que Colombia tenga unos resultados por encima de la media en la mayoría de estos indicadores, dado que en los casos en los que se han implementado programas de DDR, el contexto institucional para llevar a cabo ese proceso es muy débil

o se presenta una situación de “estado fallido”, caso que no es el colombiano. Sin embargo, hay que reconocer y tener en cuenta que en porciones amplias de su territorio el estado local está cooptado por grupos armados ilegales.

En cuanto a la reincorporación, sus políticas y su aplicación, esta línea de acción va a hacer un seguimiento minucioso a las políticas nacionales y a su aplicación local con el ánimo de complementar la línea de acción 2, la cual estudiará contextos regionales. Se espera producir un informe anual sobre el tema para un total de dos informes durante los dos años de implementación de esta línea de acción.

**8.5.4 Línea de acción 4. Estudios sobre temas que requieran un tratamiento específico**

Son temas de tratamiento específico aquellos que no están dentro del esquema de seguimiento global pero que tienen que ver con dimensiones particulares de los procesos de DDR y que tienen especificidades relevantes. En términos de desarme, se analizarán: a) la circulación y control de armas ligeras y la destrucción de las armas entregadas durante las desmovilizaciones; y b) la ubicación y el desminado de áreas sembradas con minas antipersonal. En relación con la desmovilización y la no repetición se tendrá en cuenta: a) la desaparición forzada de personas; b) la atención de niños y niñas desvinculados de los grupos armados al margen de la ley y evolución de su situación; c) la violencia intrafamiliar en las zonas de ubicación de desmovilizados; y d) los efectos del DDR sobre comunidades indígenas y afrodescendientes. En relación con la reinserción, esta línea tendrá en cuenta la evolución del régimen

penitenciario aplicable a los detenidos y condenados sujetos del marco jurídico de la negociación y las políticas de resocialización de estos individuos, además de otros temas afines que requieran un tratamiento particular. Los estudios que se realizarán en esta línea van a desarrollarse en períodos más cortos y no tienen la profundidad de los que se desarrollarán en las tres líneas anteriores.

- En el tema de control y circulación de armas ligeras y destrucción de armas entregadas en las desmovilizaciones individuales y colectivas, se avanzará en dos sentidos: primero, se establecerán alianzas estratégicas con las autoridades locales o nacionales que adelantan procesos de desarme y destrucción de armas como las alcaldías y el Ministerio de Defensa, con la colaboración de la Conferencia Episcopal. Y segundo, se realizarán acciones de monitoreo e incidencia para analizar: a) la situación de las armas entregadas por los bloques de las AUC desmovilizados, su ubicación, su estado y su relación con los procesos judiciales; y b) propender por la destrucción de estos arsenales para evitar su reciclaje, contando con una participación amplia de la comunidad internacional.
- Para el tema de minas antipersonal, se avanzará en el establecimiento de un convenio con el Observatorio de Minas de la Vicepresidencia de la República y otras entidades y organizaciones de la sociedad civil que tengan competencia o trabajo en el tema.
- En el tema de desaparición forzada de personas se plantean las siguientes actividades:
  - Establecer un mecanismo de interlocución permanente (convenio o protocolo) con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
  - Realizar alianzas estratégicas con organismos

internacionales con competencia, como el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, con organizaciones internacionales como la EPAF y la EFA, y organizaciones de la sociedad civil nacionales como Equitas, Asfades y Familiares Colombia.

- Poner en funcionamiento el software de georeferenciación de fosas comunes e información antemortem utilizado por la Comisión de la Verdad de Perú y que fue donado a la CNRR. La entrega se realizará en rueda de prensa luego de una revisión técnica que permita su articulación al Registro Nacional de Desaparecidos.
- Se elaborarán dos informes. El primero se referirá a las recomendaciones de la CNRR respecto a la política nacional de desaparición forzada, que incluye la revisión normativa y del Plan Nacional de Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas. El segundo tratará del estado actual de las fosas comunes (cadena de custodia, seguridad, equipos humanos, etc.).
- Respecto de los procesos de DDR de niños y niñas, afrodescendientes, indígenas y violencia intrafamiliar, se establecerán actividades con los coordinadores de las demás áreas, especialmente con el área sobre género y poblaciones específicas.
- Finalmente, en relación con la evolución del régimen penitenciario aplicable a los detenidos y condenados sujetos del marco jurídico de la negociación, se avanzará con el área jurídica de la CNRR en el establecimiento de un convenio con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

#### 8.5.5 **Línea de acción 5. Capacitación del equipo de trabajo del área de DDR**

Esta línea de acción hace referencia a los talleres de capa-

citación e información sobre las metodologías de trabajo de las actividades específicas que va a iniciar esta área de la CNRR. Esa capacitación se concertará con las organizaciones internacionales con experiencia en este tipo de actividades. Para el segundo trimestre de 2007 se requiere un taller sobre metodologías de análisis regional del DDR, en el cual esté presente no sólo el equipo del área de DDR de la CNRR sino también los equipos de las sedes regionales de la CNRR encargados del DDR, lo mismo que los equipos de los socios locales que participarán en los estudios regionales en acuerdo con la CNRR.



## 9 *Área de memoria histórica*<sup>65</sup>

### 9.1 **Marco de análisis y contexto**

#### 9.1.1 **Magnitudes y retos de la guerra y la memoria en Colombia**

La construcción de la memoria del conflicto juega un papel fundamental dado su carácter de marco de interpretación y de acción desde el cual se definen los horizontes de expectativas de los distintos grupos sociales, tanto en la búsqueda de salidas al conflicto armado interno como en la tarea de redemocratización posterior a los acuerdos de paz.

Desde esta perspectiva, la memoria constituye un principio de conocimiento y un terreno de lucha política, existiendo tantas memorias del conflicto armado colombiano como actores involucrados.

En dicho contexto, la Comisión de Memoria Histórica busca construir una memoria integradora, es decir, una memoria que reconozca las diferencias y se constituya en el lugar de la enunciación y tramitación de estas luchas hacia el futuro; una memoria integradora de las voces no sólo de todos los actores armados sino también de todas las víctimas, como fundamento de comprensión y transformación del conflicto, pero sobre todo, y en relación con las víctimas, como una elemental forma de justicia retrospectiva y restaurati-

---

65. La versión final del plan de acción del área de memoria histórica de la CNRR, elaborado por la dirección de la misma, contó con el concurso de la consultoría desarrollada por Pilar Gaitán P. sobre esta área y los aportes de varios miembros del equipo de consultores del ICTJ en el marco del Proyecto RRM-3, ejecutado por esta institución entre agosto de 2006 y enero de 2007. El plan contó asimismo con aportes del equipo de Memoria Histórica y de comisionados de la CNRR, y fue aprobado por el Plenario de la Comisión el 20 de febrero de 2007.

va, que pasa tanto por el reconocimiento o apropiación colectiva de los hechos violatorios de derechos humanos y del derecho humanitario, como por la imputación de responsabilidades ejemplarizantes. Las víctimas, en particular las no combatientes, ya no pueden ser consideradas simplemente como los muertos naturales o inevitables de la guerra.

Por otro lado, Colombia ha tenido desde el siglo XIX una propensión a la práctica casi ilimitada de la amnistía, del perdón y del olvido. Hoy, sin embargo, esta tradición se encuentra en tensión con la creciente internacionalización de la justicia y por consiguiente de la memoria. Estos desarrollos le imponen límites normativos y de tolerancia social y ética a nuestros modos rutinarios de hacer todo negociable, incluso el delito común y el crimen organizado. Las nuevas circunstancias internacionales obligan a Colombia a aceptar que ya no todo es negociable, que la impunidad no puede ser el precio de la paz y que hay intereses universales no transables como los delitos de lesa humanidad.

#### **9.1.2 Desafíos para la memoria del conflicto armado colombiano**

##### **9.1.2.1 Temporalidad**

En Colombia, la fecha de iniciación del conflicto armado interno constituye un objeto de enorme controversia no sólo académica sino también política. ¿Desde cuándo comenzar? ¿Desde 1991 con el viraje institucional que indudablemente significó la Constitución considerada como un tratado de paz con la insurgencia, o al menos con una parte importante de ella? ¿Desde el llamado holocausto del Palacio de Justicia en 1985? ¿Desde 1964 con el surgimiento de la guerrilla contemporánea? ¿O desde 1948, punto de inflexión en la

historia colombiana del siglo XX? Sea como sea, fechar el origen del conflicto colombiano es ya insinuar responsabilidades, es definir inclusiones y exclusiones. Es dar ya una primera batalla por la memoria.

**9.1.2.2 La superposición de los problemas del posconflicto y del conflicto**

La situación colombiana puede ser caracterizada simultáneamente como de guerra crónica y negociación crónica. Así lo ilustra el hecho de que nuestra endémica violencia haya estado acompañada de un permanente proceso de negociación que, para referirnos solamente al período contemporáneo, incluye numerosas aproximaciones con grupos como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), y la firma de acuerdos de paz con agrupaciones como el M19, el EPL (Ejército Popular de Liberación), entre otras, y hoy día con las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia).

Ahora bien, a la larga, las negociaciones parciales o la paz parcelada no han restado magnitud al conflicto interno sino que sirven simplemente de espacio para sucesivos reacomodos de los actores principales de la guerra. En esta lógica, los tiempos de la guerra se superponen con los tiempos de la paz... no hay secuencia, hay circularidad, hay un “presentismo” tiránico que nos muestra eventos aislados, fragmentos en sucesión, pero no procesos. Todo esto limita por supuesto la posibilidad de construcción de una memoria, de un relato de la guerra. En este contexto se rompe, se pulveriza, la secuencia del antes, del durante y del después de la guerra. Se está simultáneamente en transición democrática y en guerra.

**9.1.2.3 La configuración del conflicto y la identidad de los actores**

Aspectos como la lógica y configuración del conflicto, los actores involucrados y sus interacciones, y el involucramiento o participación de la sociedad nacional e internacional en la dinámica bélica han presentado continuas y múltiples transformaciones que plantean serios problemas a la reconstrucción de una memoria del conflicto. Más aún cuando estamos habituados a buscar una cierta coherencia, una cierta unidad, y no a estas esquizofrenias que nos presenta el caso colombiano.

La construcción de un relato del conflicto armado, ya sea en el caso de víctimas directas o de población indirectamente victimizada, resulta de particular complejidad en Colombia dada la cíclica entrada y salida de actores del conflicto, las diferentes fases y modos de su accionar político y militar, la yuxtaposición y movilidad de las territorialidades de los grupos armados y sus variables interacciones –competencia, fluidez, convergencia y mimetización– al igual que la transformación de sus intereses y demandas. Todos estos rasgos propios del conflicto colombiano dificultan responder preguntas como: quiénes, por qué o para qué, desde las cuáles es posible conferir un mínimo de sentido al conflicto.

Dada esta complejidad, la Comisión de Memoria Histórica tendrá que proyectar una mirada universal dirigida a todos los actores, a todas las modalidades de violencia identificables y a todas las víctimas. La adscripción de sus tareas a uno solo de los protagonistas de la guerra le restaría automáticamente autoridad para contribuir positivamente a la necesaria interlocución que habrá de darse con los restantes actores del conflicto.

A este contexto se suman los vínculos orgánicos de algunos sectores de la población con los principales protagonistas, las solidaridades difusas, las conveniencias recíprocas o las coacciones insuperables, relaciones todas que conducen en algunas comunidades locales, seguramente con muchas y fundadas razones, a una presunción de que la activación del recuerdo y el pasado puede generar nuevas violencias o potenciar las latentes, o de que la verdad no es conveniente o ni siquiera soportable. Bloqueos producto de experiencias traumáticas, silencios de protección o autoprotección entre las víctimas, sentimientos de culpabilidad o complicidad se erigen como barreras infranqueables para la producción de la memoria y su correlato de verdad.

En esta dirección aparece como un imperativo la pregunta por la capacidad de evocar y procesar una tragedia nacional como ésta, que vivimos por décadas y décadas, pero es también preciso cotejar estas aprehensiones con el hecho real de la movilización de las víctimas y la participación de los actores del conflicto en búsqueda de escenarios para decir su verdad.

Pese a las estructuras del miedo y al comprensible temor a las represalias, ésta es una sociedad profundamente deliberante –todo el mundo reclama, interpela, propone–. Y pese también a las desigualdades profundas de la sociedad y a los límites a las libertades, Colombia no es una dictadura: es una democracia restringida. No se trata de un Estado colapsado. Esto quiere decir que dentro del Estado y de la institucionalidad también hay aliados para la construcción de la memoria. Gran parte de la verdad comienza a saberse precisamente gracias a algunas de esas instituciones,

como la Fiscalía, el Parlamento o la Corte Suprema de Justicia.

La verdad no es sólo un asunto epistemológico, es también un producto social. En consecuencia, durante el proceso de construcción social de la verdad y la memoria se establecerán mecanismos de participación que lleven a que la sociedad y sus organizaciones, especialmente las de víctimas, no sientan simplemente que les cuentan la verdad sino que hacen parte de su construcción. No se aspira a un relato único de país o de nación –lo que resultaría inconveniente e indeseable pues llevaría a reproducir los patrones de exclusión– sino a la construcción de una memoria compartida o quizás mejor a una negociación de memorias sobre la base de la definición de reglas democráticas de tramitación de las diferencias y producción de los consensos.

En todo caso, el país ya no está hablando en este momento de la imposibilidad de producir verdad. En este momento de despegue del trabajo del área de memoria histórica, verdad y memoria asumen el carácter de exigencia nacional. El tema ya no es la posibilidad o la imposibilidad de la memoria histórica sino más bien cuáles son los escenarios, las condiciones y las garantías para enunciarla; de dónde vienen las tentaciones a la expedición de una ley de punto final; y qué tan razonables son los temores a un pacto de impunidad. A estos desafíos debe responder tanto la institucionalidad como la sociedad misma.

**9.1.3 Marco normativo, naturaleza organizacional del área, definiciones estratégicas y criterios de acción**

Mediante la Ley 975 de 2005 se crea y se definen las funciones de la CNRR, una de las cuales se relaciona con

lo que se ha denominado en su hoja de ruta como el esclarecimiento de la verdad histórica.

El artículo 52, parágrafo 2, de la misma ley le confiere a la CNRR como uno de sus mandatos “presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales”. Asimismo, es importante tener como referente el artículo 7 acerca del derecho a la verdad, el escrutinio y la difusión pública de los graves hechos de violencia, en su magnitud y en su sistematicidad, como un derecho de las víctimas y de la sociedad, y la mención expresa de “mecanismos no judiciales de reconstrucción de la verdad” tales como comisiones de verdad; el artículo 56 sobre el deber de memoria, o más exactamente el “deber de preservación de la memoria histórica que corresponde al Estado”; el artículo 57 sobre la dimensión colectiva de la verdad, a saber, “la conservación de los archivos”, para garantizar precisamente el derecho a la memoria; y el 58 sobre las medidas de acceso a los mismos, el cual “debe ser facilitado en el interés de las víctimas y de sus parientes para hacer valer sus Derechos”, artículo este último complementario del 37 sobre la obligación del Estado de investigar y el derecho de las víctimas a acceder al expediente judicial para participar en el proceso de producción de la verdad.

La interpretación y el desarrollo del entramado normativo señalado remite adicionalmente a la Sentencia de la Corte Constitucional C-370/06 en la que se consagra la relación indisoluble entre memoria y reparación, cuando señala que: “Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición

de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas”<sup>66</sup>. El marco normativo remite también a las disposiciones de la citada sentencia que exigen la confesión plena de los hechos, con sus responsables, sus móviles y sus circunstancias de modo, tiempo y lugar, lo que en suma responde a la obligación de revelar toda la verdad como requisito para que los victimarios se hagan acreedores a los beneficios de alternatividad penal.

La tarea de reconstrucción de la verdad y la memoria debe responder por último –y no menos importante– a las exigencias de los marcos normativos internacionales, especialmente del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario sobre el derecho a la justicia, a la investigación y al conocimiento de la verdad; a los compromisos derivados de los convenios y tratados internacionales de los cuales el país es signatario y que han sido ratificados por el Estado; a los fallos de las cortes internacionales; así como a los desarrollos doctrinarios de universal aceptación, como los llamados Principios de Louis Joinet sobre los vínculos orgánicos entre verdad, justicia y reparación.

En este contexto y bajo estas pautas, la CNRR, a través de su presidente y de la Plenaria de Comisionados, abrió una convocatoria pública para la designación del coordinador general del área de memoria histórica con el fin de que conformara un equipo de trabajo del más alto nivel académico, de carácter plural e interdisciplinario.

---

66. Ver Sentencia no C-370/2006, Expediente D-6032, p. 173.

En consecuencia se ha venido conformando dicho equipo el cual, colectivamente, ha considerado necesario reafirmar unos criterios de orientación del área que determinan su naturaleza, los objetivos, las líneas de acción, los resultados, el alcance y las necesidades de la misma. Tales criterios de acción son:

- Se considera conveniente adoptar nombre de Comisión de Memoria Histórica que, social y oficialmente, identifique la razón del área, visibilice su mandato y le otorgue la especificidad que requiere para poder cumplir cabalmente con la función de elaborar el informe público solicitado por la CNRR de acuerdo con el mandato legal. Se ha conformado un equipo de trabajo que será el responsable de adelantar esa labor.
- No se trataría en todo caso de una comisión de la verdad como las que se han conocido en otras latitudes, puesto que no tiene funciones ejecutoras, ya que no es de reparación; no tiene funciones judiciales, porque así no lo previó la ley, ni tendría instrumentos para llevarlas a cabo. Tampoco es de reconciliación o unidad nacional, ya que no se crea al final sino en el curso del conflicto.
- Como ya está dicho, a diferencia de otros países en los cuales comisiones similares fueron creadas en un contexto de posconflicto –lo que simplificaba enormemente el escenario de acción, de investigación y de intervención–, la de Colombia surge en un escenario que combina una situación de conflicto abierto con las FARC, una situación de negociación o diálogo en marcha con el ELN y una situación de relativo posconflicto con los grupos guerrilleros ya desmovilizados y actualmente con los grupos paramilitares. Este singular escenario plantea retos nuevos a la construcción de la verdad y la memoria como instrumentos propios de los procesos de justicia transicional.

- Para el grupo es fundamental destacar que su trabajo puede llegar a establecer y distribuir responsabilidades colectivas e institucionales, pero no individuales, salvo las que tengan un respaldo judicial. Pedirle al área una individualización de responsabilidades sería convertirla a lo sumo en una agencia tramitadora de procesos judiciales, puesto que ella misma no los podría asumir. Las labores de la Comisión de Memoria Histórica (CMH) se pueden ciertamente nutrir de los debates parlamentarios, de los procesos judicializados ante la Corte Suprema, de las investigaciones judiciales que adelantan la Fiscalía y las disciplinarias a cargo de la Procuraduría, de las providencias de los tribunales internacionales, pero sin que sus diagnósticos pretendan tener efectos judiciales. Su mandato no es sustituir a las instituciones sino propugnar por el fortalecimiento del Estado de derecho y coadyuvar con la verdad judicial y la reconciliación nacional desentrañando la naturaleza de los actores, de los procesos y de los escenarios sociopolíticos en los cuales se ha desenvuelto el conflicto armado interno, para poder comprenderlo en perspectiva histórica y contribuir a su superación.
- Establecer la verdad de lo sucedido implica reconocer distintos planos y tipos de responsabilidad. Son distintas la responsabilidad política, legal y moral. La primera nos concierne sobre todo como colectivo, las otras dos son por sobre todo individuales. La CMH está llamada a sortear no sólo responsabilidades individuales sino también grupales, organizacionales e institucionales, de manera que un balance de las mismas ajustado a la realidad favorezca la conciencia de culpa y el progreso moral de los colectivos concernidos, y contribuya a evitar

que la justicia penal individualizante se convierta en fácil recurso de exculpación de muchos.

- En la medida en que el campo de la memoria histórica es de hecho un instrumento de la justicia transicional en el país, la reconstrucción de verdad y memoria debe hacerse con perspectiva de futuro, es decir, que el reconocimiento de lo sucedido sea el soporte principal de la garantía de no repetición como derecho fundamental y como punto de partida de una nueva ética societal.
- El grupo de trabajo del CMH no es –ni debe ser– un simple grupo académico de reflexión sobre la violencia, ya que la función de esclarecimiento de la verdad histórica que le ha sido asignada está prevista en la ley, y como ya se ha señalado, está revestida de un reconocimiento oficial por parte de una entidad pública y mixta, la CNRR, que la ha llamado a que prepare y elabore el informe, y tiene un claro mandato moral y ético frente a la sociedad.
- La CMH puede asumir ese mandato moral y ético frente a la sociedad colombiana siempre y cuando logre estructurarse como un espacio idóneo y de gran respetabilidad, dotado de autonomía académica, investigativa y operativa. Es consustancial a un equipo de trabajo de esta naturaleza la libertad de pensamiento y de expresión, la posibilidad de disentir y rectificar, en suma, de producir una reflexión científica que contribuya eficazmente a desentrañar la historia y dinámica del conflicto armado interno y a su superación política.

Lo que le da, en últimas, autoridad a un trabajo como el que se propone es el compromiso ético, el rigor de las cifras y de los planteamientos, y la fuerza de las argumentaciones. Es esta convergencia la que puede hacer de éste un espacio de trabajo relativamente invulnerable y sostenible.

La narrativa general como la que se aspira a producir puede tener un impacto público y transformarse en una “auténtica memoria social de la violencia” si además de capacidad investigativa, la CMH cuenta con capacidad de interlocución frente a diversos actores sociales y políticos, internos y externos; si se dota de claros mecanismos de validación social del proceso mismo de construcción de la memoria; y si, finalmente, se tiene la posibilidad de contribuir con los procesos e iniciativas de esclarecimiento que se identifiquen y se estudien.

Para fortalecer esta capacidad de interlocución, la CMH tiene previstos tres mecanismos que servirán de apoyo a las tareas investigativas, de herramientas de canalización de iniciativas y de espacios de legitimación del trabajo: el primero es la conformación de núcleos regionales de investigación con el concurso de universidades, centros académicos, representantes de organizaciones de mujeres y las ONG con presencia y acción destacada en las zonas de violencia. El objetivo es descentralizar la mirada sobre los orígenes y dinámicas regionales y locales del conflicto. El segundo, la conformación de un grupo de apoyo externo, de análisis de coyuntura, que enriquezca los debates de la CMH y contribuya a alertarla sobre los cambios de corto plazo y la variación de las tendencias de la situación social y política nacional. Y el tercer mecanismo de interlocución será la constitución de un cuerpo consultivo internacional, integrado no sólo por expertos analistas sobre Colombia, sino también por reconocidos analistas del conflicto armado a nivel internacional y por ex miembros de comisiones de verdad de otras latitudes.

**9.1.4 Intersecciones de la Comisión de Memoria**

**Histórica con las áreas de la CNRR**

En el desarrollo de sus funciones, el área de memoria histórica promoverá mecanismos de diálogo, información y consulta con los coordinadores de las otras áreas y con el pleno de la CNRR.

La CMH se nutrirá obviamente de todos los procesos asociados al desarme y desmovilización (área de DDR); de gran parte de las actividades y productos del área de reparación y atención a víctimas, tales como la información generada por las encuestas, los protocolos y productos de evaluación y monitoreo, las bases de datos y sistemas de información, los diagnósticos de las zonas del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas, las tipologías de daños y víctimas, y las definiciones estratégicas de la propia CNRR. Temas transversales, tales como género y etnia, serán campos obligados de intersección y diálogo de las distintas áreas, y muy especialmente con el área sobre género y poblaciones específicas.

A su vez, las bases de datos, el pulso a las regiones, los productos parciales, los encuentros y talleres nacionales e internacionales, y los debates de la CMH fortalecerán la capacidad de intervención de las otras áreas. En los diferentes proyectos que se formulan más adelante se identificarán múltiples zonas de intersección de los productos de la CMH con los propósitos de las diferentes áreas de la CNRR.

**9.2 Objetivo general**

Diseñar, elaborar y divulgar, con base en el conocimiento especializado, la experiencia en el terreno y las especificidades del caso colombiano, una investigación

informada y rigurosa sobre “las razones para el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales”. El objetivo principal es, pues, entregar al cabo de tres años el informe final de dicho proceso investigativo que tiene como fines primordiales: convertirse en patrimonio público; contribuir al conocimiento de las distintas verdades y memorias de la violencia en el país teniendo en cuenta las diferencias de género, etnia, edad; fomentar una cultura de la legalidad y la convivencia; e incidir positivamente en la resolución política de la confrontación armada y la reconciliación nacional. Para ello se buscará generar un espacio de diálogo sostenible entre el área de memoria histórica, la sociedad civil, las distintas instancias del Estado y los expertos internacionales que alimenten la labor investigativa y permitan identificar problemas, explorar potencialidades y formular propuestas y opciones de política dirigidas al esclarecimiento de la verdad histórica y la reconstrucción de la memoria colectiva.

Identificar, cuantificar, sistematizar y establecer las modalidades de funcionamiento de los grupos armados ilegales, sus patrones de victimización –homicidio, ejecuciones extrajudiciales, secuestro, desaparición forzada, masacres, desplazamiento, violencia sexual como práctica de guerra, despojo de tierras, reclutamiento de menores, minas antipersonal, actos de barbarie y destrucción de bienes culturales y lugares de culto–<sup>67</sup>, la distribución espacio-temporal de las violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los impactos individuales y sociales de tales violaciones, las redes y solidaridades

---

67. Ver CNRR, *Definiciones estratégicas*, p. 3.

dadas a las acciones de los grupos armados ilegales y a la población que padece su acción, las modalidades de salida de la guerra y de reinserción de combatientes.

Convertir el proceso de producción del informe público y la CMH en un espacio propicio para discutir y proponer políticas públicas y acciones sociales e institucionales que requieren de un fuerte consenso tales como: la protección y defensa de los derechos humanos y la observancia del derecho humanitario; la atención integral al desplazamiento forzado de personas; la inclusión política de los sectores más vulnerables y discriminados; el impulso de una reforma agraria que asuma el problema pendiente de la tierra; las estrategias para desentrañar el funcionamiento de la violencia y su barbarie horizontal, así como los pasos para combatirla; el fomento de decisiones para avanzar hacia una paz negociada con todos los actores del conflicto; y la formulación de propuestas de política exterior –vinculadas a la agenda doméstica– que prevengan y afronten integralmente los efectos colaterales del conflicto, particularmente en los países vecinos.

El informe deberá servir como instrumento de pedagogía social y política, de fomento de los valores y procedimientos democráticos para dirimir las naturales controversias y diferencias de toda sociedad y como herramienta que propicie la creación de un clima de negociación política y reconciliación. Asimismo, el informe deberá servir como un instrumento catalizador de iniciativas en pro de la construcción de la verdad y la recuperación de memorias parciales o suprimidas, funciones que deberían contribuir a impulsar condiciones más propicias para la creación de una futura comisión de la verdad.

### 9.3 Objetivos específicos

- Analizar y formular colectivamente, a partir de la conformación de un equipo interdisciplinario de trabajo, los parámetros conceptuales, las hipótesis de trabajo y la metodología común que orientarán la investigación y las actividades de la CMH.
- Examinar y adoptar, en términos prácticos y operativos, métodos de investigación que apunten hacia el esclarecimiento de la verdad histórica y la reconstrucción de la memoria colectiva, y definir las técnicas más adecuadas y pertinentes para la recolección de información, sistematización, protección y divulgación de la misma, la cual se constituirá en el acervo o fondo documental que servirá de soporte del informe que se elabore.
- Recolección, sistematización, archivo y análisis de la información de acuerdo a los campos de investigación que se traducirán en los proyectos que se formulan en el proyecto Marco cuantitativo de análisis sobre la violencia en Colombia
- Responder satisfactoriamente a las demandas de los investigadores del área y los proyectos a su cargo mediante el uso de la información cuantitativa y métodos estadísticos ya existentes. Contribuir a satisfacer las necesidades de información de las demás áreas de la CNRR.
- Esclarecer los más extendidos e impactantes eventos de violencia desde 1964 –año de nacimiento de las guerrillas contemporáneas– hasta hoy y las correspondientes modalidades de víctimas y formas de victimización. Los hechos y antecedentes históricos se remitirán por lo menos hasta 1948, fecha generalmente aceptada como punto de partida de la violencia contemporánea.

- Establecer la dimensión, dinámica, distribución de las víctimas según género, etnia, condición social y localización de acuerdo con diferentes categorías analíticas complementarias, haciendo énfasis en las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario.
- Determinar las causas, motivaciones, discursos de legitimación y responsabilidades de los heterogéneos actores del conflicto, sin desconocer las complejidades particulares del caso colombiano, en el cual muchos actores tienen la doble condición de agresores y víctimas.
- Evaluar el papel de las organizaciones y movimientos sociales, de las instituciones estatales y de los actores más relevantes de la comunidad internacional en la activación o desactivación de las condiciones de reproducción del prolongado conflicto que vive el país.
- Analizar las raíces socioeconómicas del conflicto; las complejas relaciones con las formas de financiación del conflicto, en especial el rol de la depredación de las rentas ilegales y la producción legal en la intensidad del conflicto y su emergencia a nivel espacial y regional; la relación entre la naturaleza de las instituciones y la presencia de violencia armada; la interrelación entre el crimen organizado, la violencia común y la violencia asociada al conflicto; la hipotética relación entre condiciones de distribución del ingreso y la propiedad, las condiciones de vida y oportunidades, y la presencia de violencia asociada a los grupos armados ilegales; las condiciones de prestación de servicios públicos de carácter coercitivo, disuasivo y resolutorio de conflictos y la actividad violenta de grupos armados ilegales; las relaciones entre los conflictos de tierras, los cambios en la concentración de la propiedad rural el conflicto interno y el desplazamiento

interno forzado de la población; la prestación de servicios públicos de protección a la población y a poblaciones vulnerables de formas de violencia que afecten su integridad personal; el impacto de la violencia asociada al conflicto interno con los resultados en materia de desarrollo económico y social; el impacto directo en materia de bienestar de la población derivado de las acciones de los grupos armados ilegales; examinar las condiciones socioeconómicas e institucionales para enfrentar la crisis humanitaria y evaluar las políticas dirigidas a que las víctimas recuperen su capacidad productiva y su plena ciudadanía.

- Identificar las territorialidades bélicas más significativas, representativas y contrastantes de las diversas modalidades de conflicto y violencia. Reconstruir, con la ayuda de testimonios y otras fuentes documentales, tanto de víctimas como de victimarios y testigos, el acontecimiento, las memorias sobre las regiones, las particularidades de los conflictos, sus espacialidad y transformaciones.
- Reconstruir los procesos de resistencia civil, acomodamiento o diásporas de las poblaciones afectadas, sus iniciativas de supervivencia de paz y reconciliación, y los efectos sobre la dinámica del conflicto y resultados en términos de alcances y limitaciones.
- Reconstruir las narrativas regionales del conflicto, caracterizar las similitudes y diferencias frente a la dinámica de lo nacional, identificar las particulares modalidades del mismo a nivel regional, sus formas de articulación y determinantes institucionales e históricos.
- Construir una definición del conflicto armado interno, lo que permitirá hacer diagnósticos adecuados sobre orígenes, evolución y manifestaciones actuales,

hacer recomendaciones y en últimas identificar las especificidades del conflicto interno y los rasgos comunes del fenómeno violento en Colombia en el contexto de otros conflictos violentos internos e internacionales, pasados o actuales.

#### **9.4 Metodología**

La construcción de la memoria histórica supone una serie de decisiones metodológicas que determinarán en gran parte el buen curso de las tareas del área, contribuyendo a la construcción de la legitimidad del informe final, sobre la base del escrutinio público, social y académico. Además de considerar el enfoque metodológico general que orientará la investigación de la CMH, se presenta en detalle la naturaleza del soporte cuantitativo que habrá de dar solidez metodológica a los proyectos de investigación, siguiendo los mejores estándares internacionales en la materia.

##### **9.4.1 Consideraciones metodológicas generales**

###### **9.4.1.1 Perspectiva interdisciplinaria bajo unidad metodológica**

Antes de precisar el conjunto de acciones y actividades necesarias para garantizar la ejecución del plan, es preciso subrayar el carácter del grupo de trabajo de la CMH, el cual se ocupará de esclarecer los orígenes, evolución y expresiones del conflicto. Dicho grupo es interdisciplinario, pues está conformado por profesionales de diversas disciplinas sociales con diversas trayectorias sustentadas en distintas metodologías. Sin embargo, el grupo discutirá los enfoques y conceptos que habrán de ser utilizados a lo largo de las investigaciones para poder llegar así a un proceso de construcción colectiva y a hipótesis básicas compartidas.

**9.4.1.2 La perspectiva regional: espacio del conflicto**

Las regiones y las localidades en Colombia no son simples espacios de despliegue de un conflicto nacional; son territorialidades diferenciadas, en buena parte configuradas sobre las tramas de los conflictos, de las relaciones de los actores armados entre sí y de éstos con los diferentes grupos sociales que habitan en esos territorios. La dimensión regional para este caso supone una espacialidad distinta que subvierte las divisiones político-administrativas de Estado, así como otras delimitaciones geográficas, socioeconómicas, históricas y culturales.

Si algo ha modificado el conflicto armado en las últimas décadas es el mapa de Colombia con la emergencia de nuevas territorialidades bélicas o del conflicto y redefiniciones espaciales, en las cuales se van definiendo fronteras, corredores y zonas diferenciadas que expresan, a su manera, lo que ha dado en llamarse la fragmentación y la diferenciación de lo territorial y lo social en Colombia

Además de las territorialidades, la dinámica del conflicto está marcada por los destiempos. Mientras en unas regiones las situaciones de violencia se agudizan, otras parecerían relativamente estables y gobernables, situación que está sujeta a cambios significativos en el tiempo; esto quiere decir que el conflicto no se vive de la misma manera ni en los mismos períodos, ni agenciados por los mismos actores, en todas las regiones y territorios; destiempos que tienen que ver con las dinámicas de los procesos armados, con la depredación de rentas de origen legal e ilegal, con la existencia en las regiones de uno o varios operadores de violencia y de las disputas y confrontaciones entre ellos y con las fuerzas de seguridad del Estado.

Las territorialidades del conflicto también se modifican y cambian de acuerdo con las respuestas sociales a situaciones de violencia intensa; con la capacidad de los pobladores para movilizar recursos institucionales, culturales y sociales; con las estrategias de resistencia, acomodamiento o diáspora; y con la posibilidad de interlocución que logren con los actores armados y de sus formas, algunas ancestrales y otras novedosas, para enfrentar situaciones de crisis aguda.

Si las fragmentaciones territoriales y los destiempos son en el país una realidad insoslayable, ello no significa que se esté frente a un mosaico de diferencias que desdibuje la dimensión de lo nacional en las dinámicas y las gramáticas del conflicto. Las políticas sobre orden público, las decisiones bélicas o de negociación adoptadas por los actores armados, las estrategias de las grandes organizaciones delincuenciales, las dinámicas políticas de los partidos y de las organizaciones de la sociedad civil y los cambios internacionales, entre otros, afectan las situaciones particulares de las regiones y de las localidades. Es precisamente esa interrelación entre lo nacional y lo regional donde es posible la construcción de enfoques más globales y comprensivos sobre la naturaleza y el devenir del conflicto armado en Colombia.

**9.4.1.3. La perspectiva temporal: la dinámica y evolución del conflicto**

La CMH debe responderse preguntas esenciales sobre la temporalidad, la periodización, los ciclos, las coyunturas y las dinámicas de la violencia generada por los grupos armados ilegales, de los grupos mismos y de los procesos sociopolíticos y económicos en los que se inscriben sus trayectorias. Adicionalmente, los proyectos deberán definir sus propias preguntas en torno a esta

perspectiva temporal y compatibilizarse en un proceso de diálogo interdisciplinario las respuestas que se logren construir desde cada proyecto y disciplina.

**9.4.1.4. Perspectiva y dimensiones de género: cambiantes actitudes, vivencias e impactos del conflicto**

Un enfoque de género –que trascienda el simple contraste hombre-mujer– define un criterio transversal de análisis con arreglo al cual deben adelantarse las acciones de la CMH, realizarse los proyectos y programas, y valorarse las recomendaciones y políticas públicas que se deriven en materia de educación y salud, y de acceso a la justicia, los recursos del Estado y los recursos internacionales. Una propuesta de esta naturaleza, enmarcada en el mandato de la CMH, debe servir de plataforma para que desde distintas identidades de género se pongan en la esfera pública los relatos de los actores armados sobre sus prácticas en el conflicto y, así mismo, sobre los abusos y violaciones de los derechos, y se incorporen experiencias y reclamos a la memoria social resultante. Lo cual no obsta para que las mujeres puedan ser vistas también como victimarias en muchos de estos procesos.

Un análisis de los hechos y de los relatos de experiencias de violencia y violaciones de los derechos humanos desde una perspectiva de género permite también ampliar la mirada sobre la naturaleza y dinámicas del conflicto, y aporta argumentos para promover una nueva conciencia y una nueva sensibilidad pública frente a prácticas y patrones de discriminación profundamente arraigadas en la sociedad y a menudo agravadas por una situación de conflicto armado prolongado como el colombiano.

**9.4.1.5 Derechos humanos y patrones de victimización**

Para la realización de su objetivo de esclarecer el origen, la evolución y las proyecciones de las organizaciones armadas ilegales y sus múltiples formas de violencia, en el desarrollo del trabajo, los derechos humanos y los patrones de victimización serán un rasgo central de los enfoques transversales, tal como se verá en el enunciado de las diferentes áreas de este plan. En últimas se trata de hacer visibles las victimizaciones y públicamente evaluables las responsabilidades, con la convicción de que el conocimiento de ellas habrá de ser un componente central de la redemocratización y de la reconstrucción social del país.

**9.4.2 Variables de la investigación de carácter transversal a todos los proyectos**

Dada la duración del conflicto, la multiplicidad de actores y procesos y la cobertura espacial de la violencia en el país, es preciso recurrir a estrategias de selección, que permitan caracterizar:

- Puntos de inflexión y coyunturas críticas. Los diferentes proyectos identificarán y harán énfasis en puntos de inflexión comunes y los propios de cada proyecto específico, así como en períodos de violencia extrema que han involucrado a amplios sectores de la población. A título ilustrativo se consideran casos tales como el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el genocidio de la Unión Patriótica, los magnicidios de diferentes perfiles políticos, el atentado contra el Club El Nogal, etc.
- Casos emblemáticos de violencia. Son aquellos casos judicializados o recuperados mediante ejercicios de verdad y memoria colectiva debido su particular significación. En su estudio hay varios aspectos

importantes para tener en cuenta: la existencia de patrones sistemáticos y generalizados de violaciones de los derechos humanos y las estrategias utilizadas por los victimarios para aterrorizar y aniquilar a sus víctimas. Algunos de estos casos son: las masacres de Bojayá, Trujillo, Segovia, Machuca, Mapiripán, Honduras y La Negra, entre otras. En todos estos casos se tratarán de discernir patrones, sistematicidad, estrategias y modos de producción de violencia. Las exhumaciones actualizan tensiones locales ya suprimidas.

- Individualización de las víctimas. Si bien la naturaleza de la CMH la inhibe de señalar responsabilidades penales individuales que no hayan sido validadas en las instancias judiciales –como sucedió en casos como el de Guatemala y El Salvador–, lo que sí debe hacer es individualizar a las víctimas, nombrarlas en la medida de lo posible, respetando la volunta de éstas, a fin de crear el soporte de eventuales procesos posteriores, como la demostración efectiva de la defunción, la iniciación de juicios de herencia y muchas otras medidas civiles y penales, a fin también de generar genuinos procesos de verdad, justicia y reparación integral y, sobretodo, para devolverle a los dolientes la dignidad del entierro, la tumba y el lugar de duelo y memoria.

#### **9.4.3 Metodologías de investigación**

##### **9.4.3.1 Análisis cuantitativo**

Las labores de la Comisión de Memoria Histórica de la CNRR requieren un soporte de investigación cuantitativo que siga los más altos estándares internacionales de investigación en ciencias sociales. No sólo por la necesidad de alcanzar un alto nivel de rigurosidad en el análisis que, en parte, se soportará en el análisis

cuantitativo, sino porque de esta manera se responderá al compromiso ético que supone la construcción de la memoria histórica del conflicto de una forma transparente y creíble.

La metodología y el análisis cuantitativo deben considerar las limitaciones de los enfoques y las técnicas utilizadas. La generación de una memoria histórica supone un proceso de extracción de información que implica recibir información imperfecta y procesarla. No se trata de adelantar un inventario censal de todo lo ocurrido en relación con la violencia, labor que corresponde a instituciones de otro orden, probablemente a una comisión de la verdad. Tampoco se trata de responder todas las preguntas con una certeza académica incuestionable. Por el contrario, se trata de proveer un marco de análisis sólido sobre metodologías expuestas al escrutinio público que consideren las falencias e imperfecciones naturales de cualquier medición que se hace de cualquier fenómeno social, incluido el fenómeno violento. En términos éticos se trata de revelar de manera transparente las posibles falencias, carencias, sesgos y el tratamiento que se haga a la información que se presentará como sustento cuantitativo de la memoria histórica.

De esta manera, el análisis cuantitativo debe ser abordado desde dos perspectivas complementarias: por una parte como un soporte funcional a los enfoques disciplinares y a cada proyecto de investigación de la CMH con sus hipótesis específicas; y por la otra, el análisis cuantitativo tiene el carácter de proyecto en sí mismo en tanto que permite responder a preguntas centrales del informe sobre la dimensión, la dinámica y la distribución de los impactos por tipologías de víctimas,

criterios de análisis, grupos armados, tipos de victimización, distribuciones regionales y espaciales, etc. La ventaja de contar con un mismo marco metodológico para ambas perspectivas reside en la coherencia metodológica, pues así se facilitará la elaboración del informe público, a la vez que se produce un componente específico de dicho informe, a saber, la dimensión cuantitativa del conflicto.

Más allá de una simple cuantificación de las víctimas o conteo de cuerpos, de los eventuales responsables y de la dimensión misma de la violencia, la comprensión del fenómeno violento en un contexto de conflicto armado interno requiere un estudio sólido de la lógica de la violencia, las diversas formas de victimización y la dinámica de las acciones violentas, todo ello apoyado por el análisis cuantitativo.

#### 9.4.3.2 Análisis cualitativo

Con el objeto de documentar los casos de estudio que se adopten, se utilizarán métodos de recolección y producción de información derivados tanto de las múltiples experiencias disciplinarias de los miembros del equipo de la CMH, como de las prácticas de organizaciones vinculadas al trabajo en el terreno. El equipo practicará visitas de trabajo a zonas donde haya iniciativas locales o regionales de verdad que se convertirán en fuente viva para la construcción de los relatos. Se combinarán, en consecuencia, métodos y técnicas como grupos focales, entrevistas individuales y colectivas, entrevistas estructuradas, narrativas, historias de vida, audiencias y talleres. La CMH se nutrirá, adicionalmente, de los testimonios que las víctimas rindan ante la CNRR, lo mismo que de los testimonios

colectivos que recojan otras de sus unidades, así como de los testimonios de los actores del conflicto.

De igual manera, se recurrirá a técnicas tradicionales de investigación tales como una revisión bibliográfica exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, escritas, audiovisuales, orales y testimoniales, las cuales se pondrán a disposición de todos los proyectos disciplinares de investigación y de las diversas áreas de la CNRR.

Dentro de estos métodos se considerará el uso de análisis de series de tiempo, estadístico espacial, de muestreo y encuestas, de representación espacial de variables –mapeo estático y dinámico– y de datos de panel –estructuras de corte transversal y series de tiempo simultáneamente–, como también unidades más desagregadas como individuos, hogares, firmas. Las encuestas de hogares, de firmas o individuos permiten identificar de manera detallada los impactos del conflicto, conocer las percepciones de las víctimas y entender las motivaciones de los victimarios, entre otros muchos aspectos.

El esquema metodológico descrito requerirá el diseño de un sistema de evaluación y de indicadores de gestión y de impacto.

#### 9.5 Áreas de acción

A continuación se señalan los principales campos o ejes de investigación que orientan y articulan la labor de la CMH y que le permitirán desarrollar los objetivos propuestos. El objetivo de estos campos, además de la reflexión y producción de conocimiento que les es propia, deberán apuntar hacia la formulación de propuestas de políticas públicas.

**9.5.1 Área I. Historia y memoria de los actores armados ilegales en Colombia**

El objetivo de este proyecto es la elaboración de una historiografía crítica sobre el origen, evolución y persistencia del conflicto interno que sea la base para la construcción de la memoria sobre la violencia contemporánea en Colombia. Dentro de los temas específicos de la investigación se destacan:

- Naturaleza de los grupos armados ilegales, las representaciones que hacen de las razones de su acción, las lógicas de confrontación y las demandas de los diversos actores armados ilegales en términos sociales y políticos.
- Articulación de los grupos armados ilegales con la sociedad tanto a nivel local como nacional e incluso los nexos internacionales.
- Articulación y nexos funcionales de los grupos armados ilegales con la criminalidad organizada, incluyendo el narcotráfico, secuestro y otras formas de criminalidad de gran impacto.
- Territorialidad, temporalidad, dinámica y evolución de la actuación de los grupos armados ilegales.
- Escenarios sociopolíticos que permiten dar cuenta de los procesos de diálogo, negociación y reconciliación que se han llevado a cabo con los grupos armados ilegales y que están en curso.
- Atribución de responsabilidades de los distintos actores armados ilegales en las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

**9.5.2 Área II. La economía del conflicto**

El objetivo de este proyecto es realizar un análisis económico del conflicto armado colombiano que contribuya a su entendimiento y por ende a la construcción de

la memoria histórica. Los siguientes serán temas centrales de este proyecto:

- **Determinantes.** Se estudiarán las relaciones de causalidad y correlación de las manifestaciones violentas asociadas a los grupos armados ilegales con diferentes elementos que han sido señalados como sus determinantes, incluyendo las fallas institucionales, la depredación de rentas legales e ilegales, las condiciones distributivas –propiedad, ingreso, oportunidades, riqueza, etnicidad, etc.–. Dentro del análisis de los determinantes se hará un análisis de las economías ilegales y sus vínculos con la criminalidad organizada y los grupos armados ilegales –drogas ilícitas, lavado de activos, tráfico de armas, trata de personas, corrupción pública y privada, etc. –. También se estudiará desde una perspectiva económica el problema territorial y agrario, las luchas por la tierra como ejes centrales de la circularidad del conflicto interno y su resolución política. Aquí se abordará la reforma agraria y la restitución de bienes como pieza fundamental de la reparación integral, generando un vínculo expreso con el área de reparación y atención a víctimas de la CNRR.
- **Evolución y transformación de los grupos.** Se analizarán las condiciones de reproducción de los grupos, incluyendo las rentas, las formas organizativas, el reclutamiento, los nexos con las comunidades, los objetivos identificables, la relación con su accionar, etc.
- **Impactos directos.** Se estudiará la dimensión, naturaleza y efectos de la violencia sobre el conjunto de la sociedad, considerando los grupos que han sido objetos de la violencia y las diferentes formas de victimización, incluyendo el desplazamiento forzado, las masacres y la violencia sexual. Se abordarán preguntas que se articulan con las áreas de la CNRR tales como la de

reparación y atención a víctimas, la de género y la de reconciliación.

- Impactos indirectos. Se estudiará la dimensión, naturaleza y efectos indirectos a nivel socioeconómico de la violencia sobre el conjunto de la sociedad y los grupos sociales.
- Consolidación y sostenibilidad de los acuerdos de desmovilización, desarme y reinserción. Se estudiarán preguntas relacionadas con el posconflicto desde la perspectiva de los efectos y la sostenibilidad de los acuerdos. Estas preguntas establecen una línea de convergencia directa con las preguntas del área de DDR de la CNRR.
- Políticas de reinserción y posconflicto. Se estudiarán los modelos y políticas de desarrollo e inversión social dirigidas a la rehabilitación, reinserción, reconciliación y construcción de una ciudadanía incluyente (1958-2008). También se abordará la formulación y diseño de opciones de política para superar la crisis humanitaria.

**9.5.4 Área III. Marco normativo de los procesos de memoria histórica**

Dentro del componente jurídico se abordará la formulación de investigaciones y reflexiones que ayuden una reconstrucción de la memoria histórica de la violencia en las siguientes líneas temáticas, todas con un impacto directo en el conjunto del Informe:

- Categorías jurídicas. Esta investigación consolidará un marco conceptual a partir de un examen del desarrollo de la normatividad, la jurisprudencia y la doctrina nacional e internacional relevante en derecho internacional humanitario, en derecho constitucional colombiano y comparado, en derecho penal internacional y en el derecho internacional de los derechos humanos. Se

revisarán los marcos normativos adoptados por los informes de algunas de las más importantes comisiones de verdad.

- Estándares internacionales y constitucionales aplicables a procesos transicionales. Este componente consistirá en determinar cuál es el marco normativo vigente para valorar la conducta de los actores involucrados en el conflicto armado colombiano. Esto es importante no sólo para valorar más apropiadamente las acciones de estos actores sino también para examinar las posibles tensiones que han alimentado las políticas públicas en este campo, en especial en relación con las negociaciones con los actores armados.
- Verdad judicial y reconstrucción de la memoria histórica. Los esfuerzos del área deberán orientarse a examinar el acumulado histórico de verdad judicial, acervo documental que muy posiblemente podrá incrementarse enormemente en los próximos meses. En este caso es la CMH la que espera alimentarse del área jurídica y de reparación de la CNRR.

#### 9.5.4 Área IV. Prácticas forenses de búsqueda de la verdad

Este proyecto examinará las exhumaciones en su doble dimensión de recurso de búsqueda de la verdad: identificación de personas desaparecidas e indiscutible evento de reparación.

La identificación de fosas comunes y las correspondientes exhumaciones son un componente importante a nivel local de recuperación de la memoria y descubrimiento de la verdad. El cuerpo deviene texto-documento y la exhumación una oportunidad identificable para el ejercicio del duelo y prueba contundente para el inicio de acciones civiles y penales por parte de posdescen-

dientes de las víctimas. La práctica forense es un punto de encuentro crítico entre verdad judicial, memoria y reparación, y es también un escenario de enorme potencial para la colaboración interdisciplinaria –arqueólogos, genetistas, sicólogos, médicos, abogados, historiadores, fotógrafos, etc.– y la intervención de activistas de derechos humanos y líderes comunitarios. A partir de esas premisas este proyecto se propone:

- Sabida la importancia de las exhumaciones en el posconflicto, se investigarán los alcances y los límites de estas en el curso del conflicto, como sucede actualmente en Colombia, en donde a menudo hay doble desaparición: desaparición de las personas y luego desaparición de los restos y desmantelamiento de las fosas.
- Se indagará sobre el efecto de las exhumaciones en la reactivación de tensiones locales o en la creación de condiciones para la reconciliación de las mismas, o en eventuales procesos de perdón y reconciliación.
- Se estudiará el impacto del estudio de las exhumaciones en cuanto a especificidad de las manifestaciones de la violencia contemporánea en Colombia, las magnitudes de la violencia, sus modalidades de ocultamiento, las huellas y las técnicas de terror realizadas sobre los cuerpos –desmembramiento, eventración, castración–, los impactos psicosociales en los familiares y las comunidades campesinas y las medidas de asistencia social requeridas en las fases previa, durante y posterior a la práctica forense.
- Se estudiarán los impactos reparadores de la recuperación de los restos y los subsiguientes ritos funerarios y prácticas de duelo.
- Se evaluarán tanto la capacidad técnica, humana y logística de Colombia, como las condiciones de seguridad

y de custodia para llevar a cabo exitosamente estos procesos.

**9.5.5 Área V. Dimensiones psicosociales del conflicto:**

**lógicas de la guerra, vínculo social y reconciliación**

Este proyecto busca estudiar los protagonistas en tanto integrantes de grupos armados ilegales y la problemática que su actuación introduce sobre sectores de la población directamente afectada. Tres temáticas de investigación sobre las dimensiones psicosociales del conflicto serán abordadas.

- Impactos y secuelas de la confrontación bélica. Se busca explorar las diversas formas de afectación; caracterizar la población que sufre esas expresiones de violencia, identificar los modos de subjetivación de los daños y las pérdidas así como los efectos psicológicos y su incidencia en las redes sociales; e identificar la forma como se recomponen y retroalimentan los ciclos de daño y venganza, las indiferencias, solidaridades y complicidades, etc. Todas estas dimensiones se estudiarán considerando las diversas formas de afectación directa sobre la población: desarraigos, desplazamiento forzado, exilio, reclutamiento forzado, pérdida de personas cercanas y bienes, secuestro, tortura y desaparición forzada, entre otros. Esta investigación servirá para caracterizar las estrategias y prácticas de terror, los excesos de sevicia y crueldad, y los impactos de la violencia sexual en los hijos productos de violaciones.
- Subjetividades y resiliencia de combatientes y excombatientes de organizaciones armadas ilegales. Se analizarán aquí las diversas formas de vinculación y pertenencia a los grupos del conflicto, las adhesiones a las lógicas de la guerra, así como los procesos de salida

y de reincorporación y su relación con las exigencias y posibilidades del entorno social, cultural y político. En esta misma dirección se explorarán las dinámicas, discursos y lazos sociales que propician la cohesión y la ruptura de los colectivos bélicos. Finalmente, se examinarán las motivaciones y efectos de las formas de trasgresión y de regulación de las prácticas de la guerra. En la perspectiva de un trabajo de construcción de verdad y de memoria que apunta a evitar la mera repetición de una historia de violencia, la coyuntura de salida de los grupos armados ilegales invita entonces a investigar cómo se deshacen o transforman los vínculos con la lógica de la guerra y de las armas y cómo se estructuran los límites normativos de la confrontación para humanizar al enemigo y restituirle su valor de semejante.

- Políticas públicas y procesos de reparación en salud mental. Esta línea de investigación, en directa conexión con el área de reconciliación y la de reparación y atención a víctimas de la CNRR, busca identificar y sistematizar las iniciativas dirigidas a: a) la reparación emocional de las personas afectadas, es decir al apoyo en los procesos de duelo y afectación psicológica de supervivientes y familiares de víctimas y agresores; b) la reparación moral, es decir aquella relacionada con la dignificación de las víctimas y agresores –como una condición indispensable de ciudadanía– y la restitución de su imagen pública y privada cuando ha sido proscrita o criminalizada; y c) la reparación social que busca el restablecimiento de la confianza colectiva, la disminución de la polarización y el fomento de una cultura de convivencia y de paz. Este último punto tiene estrecha relación con el restablecimiento de lazos dentro de la comunidad de referencia de las personas y familias afectadas, y hace parte central de la reconstrucción del

tejido social y organizativo, así como de las formas de participación y acción pública.

**9.5.6 Área VI. Iniciativas sociales e institucionales de verdad y memoria**

Este proyecto busca identificar, sistematizar y analizar las diversas iniciativas nacionales, regionales y locales –estatales y no estatales– en pro del esclarecimiento histórico, la verdad judicial y la reconstrucción de la memoria colectiva. A partir de esas premisas este proyecto se propone:

- Inventario y balance de iniciativas de la sociedad civil en la producción de memoria. Dentro de estos esfuerzos e iniciativas de la sociedad civil y sus organizaciones se incluyen las movilizaciones, conmemoraciones, homenajes y reconocimiento a las víctimas. Se estudiará el papel de la academia, el periodismo investigativo y la filantropía social en la construcción de verdad y memoria, así como las iniciativas que emanan de las ONG, la empresa privada, los movimientos por la paz, las asociaciones de víctimas y las organizaciones religiosas de base, que confluyen en lo que ha sido llamado el mapa de la esperanza del país.
- Inventario y balance de iniciativas de carácter testimonial. Se buscará conocer y sistematizar la información de memorias individuales y colectivas recopiladas por las organizaciones de víctimas y los bancos de datos testimoniales, o generadas a través de expresiones culturales y artísticas, y objetos materiales, lugares y formas visuales.

**9.5.7 Área VII. Roles de género en la vivencia y la resistencia al conflicto**

La política y la guerra se viven de manera distinta según

las identidades de género. Esas formas de socialización diferenciadas se reflejan en los procesos de selección de los hechos, los objetos, las situaciones, las emociones, las relaciones y las prácticas sociales o culturales; recreándose en la construcción del recuerdo y la memoria. Es de presumir también que los roles tradicionales y su transformación en el curso del conflicto o en el posconflicto inciden en las rigideces o las capacidades de adaptación a nuevos escenarios. A partir de esas premisas este proyecto se propone:

- Identificar las formas de victimización específicas ejercidas sobre las diferentes posiciones de género y diversidad sexual, y como contrapartida identificar las diversas modalidades organizativas y las diferenciadas estrategias de resistencia a la subordinación y la discriminación. Identificar asimismo las diferenciadas formas de participación directa en la actividad bélica y de agentes perpetradores de violencia.
- Determinar los comportamientos diferenciados que el género impone en los procesos de reclutamiento para la guerra, las reacciones y sensibilidades frente a los hechos de violencia, los traumas, los modos de elaboración del relato, los procesos emocionales de reconstrucción y resolución del conflicto, y las propuestas de reparación posconflicto.
- Caracterizar las capacidades y vulnerabilidades diferenciadas en el acceso a los escenarios de verdad y memoria, el manejo de las condiciones de seguridad para la denuncia y la enunciación de dicha verdad y en el manejo de las responsabilidades familiares en el curso de la guerra y en casos de muerte de la cabeza de familia.
- Estudiar las modificaciones que el curso de la guerra y su ciclo de entrada y salida imponen en los roles y en las

habituales dicotomías privado/público con respecto a las posiciones de género.

- Identificar los patrones de naturalización o subversión de los roles de masculinidad y feminidad derivados de un contexto de violencia.
- Diseñar, en consulta con las víctimas, ámbitos propios para el relato de las violencias asociadas al rol de género o preferencias sexuales que induzcan confianza y sentimientos de solidaridad en la rendición del testimonio

9.5.8 **Área VIII. Las dimensiones internacionales del conflicto: procesos, actores e intervenciones**

Este proyecto tiene como objetivo la reconstrucción de la historia y la memoria del papel que han jugado los actores internacionales más relevantes frente a la evolución, características, legitimaciones, prevención y resolución del conflicto interno, así como frente al proceso de justicia transicional que se desarrolla en el país a partir de las negociaciones con los grupos paramilitares. En este contexto se llevarán a cabo las siguientes actividades principales:

- Seguimiento sistemático y evaluación crítica de las percepciones, políticas e intervenciones de la comunidad internacional frente al conflicto interno.
- Análisis sobre la evolución de los contenidos y modalidades de la agenda de cooperación internacional, sus desafíos, limitaciones y posibilidades.
- Análisis del entorno internacional y regional y del nuevo *respice polum* que caracteriza la actual política exterior del Estado colombiano.
- Seguimiento y análisis sobre las labores o intervenciones que la comunidad internacional ha venido realizando en

los campos de la facilitación del diálogo, la concertación, la legitimación, el acompañamiento y el monitoreo de los procesos de negociación política con los distintos grupos armados ilegales.

- Formulación de propuestas y opciones de política sobre el rol, términos, instrumentos y recursos con los cuales la comunidad internacional y sus actores más relevantes pueden contribuir a fortalecer un clima de convivencia nacional y a superar el conflicto armado sobre los espacios de concertación, legitimación y monitoreo de los procesos de negociación.

**9.5.9 Área IX. Historia, memoria y promoción de las expresiones culturales del conflicto**

Este proyecto asume el informe final como un producto cultural que busca identificar el aporte de las diversas narrativas de la violencia a la construcción de una memoria integradora, en la cual el ámbito cultural tenga su propia significación al lado de las representaciones políticas y sociales del conflicto. La CMH actuará como plataforma de articulación de iniciativas que puedan traducirse en registro y testimonio de los impactos culturales de la violencia y en legado de toda una época a las generaciones venideras. Para ello:

- Se hará un inventario y balance de las expresiones culturales ligadas al conflicto y la violencia, considerando expresiones audiovisuales, fílmicas, teatrales, literarias, plásticas y musicales.
- Se realizará un análisis tanto de las diversas lecturas del conflicto a partir de las dichas expresiones culturales, como los potenciales espacios para nuevas narrativas de la historia colombiana que den cuenta del conflicto y de los valores democráticos por consolidar.

- Se estudiará el potencial uso de estas expresiones culturales como recursos pedagógicos, comunicativos y factores de transformación de las representaciones colectivas del pasado y, a futuro, como elementos de convivencia y reconciliación.
- Se estimularán iniciativas de reparación simbólica, conmemoraciones y construcción de lugares de memoria que respondan a demandas de las víctimas.

9.5.10 **Área X. Marco cuantitativo de análisis  
sobre la violencia en Colombia**

Este proyecto busca contribuir a la memoria desde una perspectiva cuantitativa en términos del conocimiento de las dimensiones, características y dinámica de la violencia asociada al conflicto armado. También es la base para el apoyo funcional a las exigencias cuantitativas de los anteriores proyectos. Las áreas temáticas y de acción de este proyecto son:

- Recopilar información existente y disponible sobre las diferentes manifestaciones de la violencia. Las labores de recopilación deben concentrarse en conocer los registros sobre violencia y la metodología usada para su captura o recopilación, tanto en organismos gubernamentales como no gubernamentales, de manera que se identifiquen los sesgos inherentes a los diversos criterios de medición, cobertura y metodología. Este inventario habrá de determinar entre otras: metodología para recopilación, disponibilidad, contenido –variables observadas y construidas–, precisión, cobertura en términos espaciales y temporales, grado de verificabilidad, respaldo documental de la información y niveles de acceso –agregada o desagregada, respaldo documental, etc.– y

visibilización de víctimas tradicionalmente ignoradas, tales como las de violencia sexual.

- Acceso a la información. Definición de protocolos de acceso, archivo, análisis y seguridad para la información.
- Demandas de análisis de información. Esta labor supone precisar las demandas de los miembros de la CMH en materia de información y su análisis. Un inventario mínimo de respuestas a preguntas relacionadas con la dimensión, dinámica y periodización, emergencia de la violencia, formas de victimización, patrones de victimización, patrones de comportamientos por grupos –estatales, no estatales y comunidades–, patrones espacio-temporales de la violencia, estrategias reveladas por los grupos y las comunidades, interacciones con pertenencia a grupos étnicos y políticos, patrones de responsabilidad, patrones de género, etc.
- Definición de una metodología de uso y análisis de la información. La metodología habrá de considerar, entre otros, decisiones en materia de: a) agregación y representación de la información a nivel temporal, espacial y por grupos de víctimas, victimización y perpetradores; b) las formas de violencia a estudiar y las categorías de estudio, esto es distinciones entre violencia política, violencia criminal organizada, violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y violencia asociada al conflicto armado; c) análisis basado en el conteo de víctimas y eventos; y d) enfoques de medición directa o indirecta, esto es estimaciones mediante el uso de encuestas y métodos estadísticos de estimación probabilística en presencia de falencias de información y diversidad de fuentes de reporte.
- Análisis de la información. Dentro de las categorías

analíticas principales se debe considerar: a) condiciones y momentos de emergencia de la violencia; b) evolución temporal de la violencia; c) dimensiones por grupos de víctimas y perpetradores; d) características de la violencia en relación con la naturaleza de los grupos de conflicto; e) elasticidad estratégica, táctica y funcional de los grupos de conflicto; f) interacción con las comunidades; g) relación con formas de violencia criminal y la criminalidad organizada; h) preferencias reveladas, acciones y estrategias de los grupos armados; i) atribución y responsabilidad; j) impactos indirectos y directos de la violencia en términos de formas específicas de victimización –expropiación, desplazamiento forzado, etc.– y diferenciado por grupos de género, comunidades definidas étnicamente; y k) relaciones de causalidad con rentas legales e ilegales, factores de distribución del ingreso y la renta, la protección de la propiedad, la riqueza y los recursos naturales, y la presencia, naturaleza y evolución de las instituciones.

**9.5.11 Área XI. Iniciativas de archivo y seguridad de la información**

Este proyecto tiene como objeto el diseño y puesta en marcha de un fondo documental, fotográfico y sonoro de la violencia, que de inmediato sirva de instrumento de trabajo de la CMH y en el mediano futuro de preparación del terreno para una eventual comisión de la verdad. Para ello se hace necesario desplegar iniciativas de acopio y conservación de la información que se propongan los siguientes objetivos principales:

- Generar un proceso en el Estado y la sociedad para que se haga de la información que se está generando en el proceso de desmovilización y judicialización de los

grupos armados un archivo vivo para la reconstrucción de la memoria del conflicto.

- Crear conciencia pública sobre la necesidad de preservar, organizar y sistematizar la enorme información ya disponible sobre la violencia en el país
- Desarrollar acciones tendientes a la desclasificación de documentación pertinente para la CMH existente en entidades nacionales o internacionales, y garantizar el uso de la misma de conformidad con el derecho de todo ciudadano a la información (Ley de Habeas Data).
- Diseñar estrategias de guarda y protección de la información especialmente sensible.

La meta de estas actividades es la construcción de un Archivo Nacional de la Memoria, patrimonio del Estado y de la sociedad. El material –documentos, testimonios, datos, objetos, etc.– así recopilado y sistematizado no sólo cumpliría una función pedagógica y de sensibilización frente a las nuevas generaciones que quieren saber más de la violencia para evitarla, sino que también resulta indispensable para reelaboraciones posteriores de la memoria nacional y la reapertura de procesos y de nuevos juicios en la doble dimensión de valoraciones procesales e históricas.

## 9.6 Resultados

Al cabo de tres años habrá:

- Un informe público sobre el origen y evolución de los grupos armados ilegales y la memoria de las víctimas. Este informe será un producto integrado de los resultados de los diferentes proyectos y campos temáticos desarrollados en este plan.
- Propuestas de políticas públicas o transformaciones institucionales que creen condiciones de no repetición.

- Propuestas de mecanismos de seguimiento e implementación social de las recomendaciones, una vez entregado el Informe.
- Formulación de iniciativas de una nueva pedagogía ciudadana y del deber de memoria, tales como un Museo Nacional de la Memoria y otras propuestas de carácter simbólico.
- Realización de exposiciones que contribuyan a la socialización y apropiación ciudadana del informe.
- Producción de materiales audiovisuales –televisión, radio y prensa escrita– de divulgación de los principales resultados del informe y del proceso de consultas que lo respalden.
- Producción de una página web que facilite el acceso ciudadano al informe.
- Archivo de documentos y base de datos para el esclarecimiento del conflicto. Como resultante de todos los materiales recolectados y producidos a lo largo del desarrollo de sus actividades, la CNRR organizará un archivo y realizará la gestiones del caso para su preservación e institucionalización como legado a las futuras generaciones.
- Lo más importante, sentar las bases para una eventual comisión de la verdad.

Los avances parciales servirán de base para la estrategia de comunicaciones de la CMH. El proyecto se ejecutará en fases. Una vez definida la fase metodológica y conceptual, se generarán productos parciales, propuestas e iniciativas que se hagan públicos de manera que se confiera una existencia continua al proceso de construcción de la memoria.

### 9.7 Actividades y cronograma

El siguiente es el listado de actividades de la CMH:

1. Fase de implementación o lanzamiento. Definición de parámetros conceptuales, hipótesis y metodología
  - a. Taller de diseño metodológico
  - b. Taller sobre hipótesis de trabajo a nivel de áreas
  - c. Taller sobre medición y análisis cuantitativo
  - d. Taller sobre memoria
  - e. Taller sobre género
  - f. Talleres con organizaciones sociales de víctimas (dos por semestre)
  - g. Talleres y espacios de diálogo con tomadores de decisiones en asocio con PNUD (uno por mes)
  - h. Producción de un borrador de plan detallado por proyecto
  - i. Taller de coordinación de proyectos
  - j. Producción de planes detallados de trabajo por proyecto, incluyendo metodología, demandas de información, hipótesis específicas, inventario de fuentes y recursos, etc.
  - k. Producción de plan de trabajo de la CMH
2. Fase de desarrollo
  - a. Producción de informes de avances
  - b. Producción de informes parciales
  - c. Producción de informe final
  - d. Procesos de integración con los productos y actividades de las áreas de la CNRR
3. Preparación de productos
  - a. Informe final de los proyectos
  - b. Integración de los productos de los proyectos
  - c. Informe final
  - d. Lanzamiento y divulgación

### Equipo básico memoria histórica

- Gonzalo Sánchez G, director. Historiador de la Universidad Nacional de Colombia
- Absalón Machado. Economista de la Universidad Nacional de Colombia
- Álvaro Camacho. Sociólogo director del Centro de Estudios Sociales (CESO) de la Universidad de los Andes
- Iván Orozco. Jurista, profesor de ciencia política en la Universidad de los Andes
- Rodrigo Uprimny. Jurista director del Centro de Justicia y profesor de la Universidad Nacional de Colombia
- Andrés Suárez. Sociólogo y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia
- Pilar Gaitán Politóloga de la Universidad de los Andes, consultora internacional del Center for Transitional Justice (ICTJ)
- María Victoria Uribe. Antropóloga del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana
- María Teresa Uribe. Historiadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia
- Fernán González. Sacerdote jesuita historiador del CINEP
- León Valencia. Politólogo director de la Fundación Arco Iris
- Jorge Restrepo. Economista director de CERAC y profesor de la Pontificia Universidad Javeriana
- Ana María Gómez López. Antropóloga coordinadora de EQUITAS
- María Emma Wills. Politóloga directora del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes



## 10 *Área de jurídica*

### 10.1 **Objetivo**

Brindar asistencia legal a la CNRR y a sus diferentes dependencias, así como también a las víctimas y organizaciones que las representen en torno al proceso de justicia y paz.

La CNRR lleva a cabo todas sus actuaciones en el marco jurídico definido por la Ley 975 de 2005, las sentencias de control de constitucionalidad referidas a la misma, sus decretos reglamentarios, las disposiciones constitucionales, los tratados firmados por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario<sup>68</sup>.

### 10.2 **Objetivos específicos**

- Dar asesoría legal a la CNRR y a sus diferentes dependencias en el cumplimiento de sus funciones.
- Brindar asesoría legal a las víctimas y organizaciones que las representen en torno a los procedimientos especiales establecidos por la Ley 975 de 2005, las sentencias de control de constitucionalidad referidas a la misma, los decretos reglamentarios y demás normatividad y jurisprudencia aplicable de carácter nacional o internacional.
- Unificar y supervisar los programas de asistencia legal a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen

---

68. Ver CNRR, *Definiciones estratégicas*, p. 1.

de la ley. La asesoría legal que se preste a las víctimas a través de las sedes regionales bajo ninguna circunstancia implicará actuar como apoderado(a) judicial.

- Apoyar y asesorar a las sedes regionales de la CNRR para el desarrollo adecuado de los programas de asistencia legal que se brinden a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen de la ley.
- Hacer seguimiento a los procesos judiciales que se adelanten.
- Diseñar un mecanismo para la recepción de solicitudes, peticiones y quejas en coordinación con el área de reparación y atención a víctimas.

### **10.3 Líneas de acción**

#### **10.3.1 Objetivo específico 1**

Dar asesoría legal a la CNRR y sus diferentes dependencias en el cumplimiento de sus funciones.

#### **10.3.1.1 Línea de acción 1**

Creación y organización del área jurídica de la CNRR.

- Conformación de un equipo profesional interdisciplinario, comprometido, competente, responsable y con ánimo de servicio para trabajar en el cumplimiento de las funciones atribuidas a la CNRR.
- Integración a redes existentes en Colombia o en el exterior que trabajan en los temas que interesan al actual proceso de justicia y paz.
- Interacción con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como con los organismos internacionales que se ocupen de la promoción y defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

- Interactuar con el sistema nacional de defensoría pública de conformidad con la nueva estructura aprobada mediante ley.
- Articulación con universidades públicas y privadas, entidades y organismos a nivel nacional e internacional para la realización de proyectos de investigación en torno a las temáticas y líneas de investigación que privilegia el quehacer de la CNRR.
- Promover e impulsar convenios, bajo las directivas de la CNRR, con instituciones y entidades públicas, personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, organismos de carácter nacional e internacional de derechos humanos y agencias de cooperación internacional.

**10.3.1.2 Línea de acción 2**

Elaboración de documentos para la intervención de la CNRR ante las entidades públicas, organizaciones civiles y organismos internacionales.

- Elaborar los diferentes memoriales o escritos que deban presentarse ante las respectivas entidades públicas, organizaciones civiles y organismos internacionales en nombre de la CNRR.
- Elaborar propuestas de iniciativas legislativas concernientes al proceso de justicia y paz y la legislación aplicable para presentarse ante el Congreso de la República, el gobierno nacional o las respectivas autoridades o entidades públicas del orden nacional o regional.
- Elaborar diagnósticos, conceptos y documentos generales de análisis sobre los temas relacionados con el proceso de justicia y paz, y en particular con las funciones específicas que la normatividad aplicable le asigna a la CNRR.

**10.3.1.3 Línea de acción 3**

Acompañamiento a la CNRR en su intervención ante las

diferentes entidades públicas, organizaciones civiles y organismos internacionales.

- Elaborar los diferentes memoriales o escritos que deban presentarse ante las respectivas entidades públicas, organizaciones civiles y organismos internacionales en nombre de la CNRR.
- Intervenir ante los organismos de seguridad, los órganos de control del Estado y las autoridades judiciales y administrativas del orden nacional y regional, en representación de la CNRR.
- Participar en representación de la CNRR en eventos públicos, espacios de concertación, mesas de trabajo o actividades académicas, convocadas por diferentes entidades públicas, organizaciones civiles, instituciones universitarias y organismos internacionales.

**10.3.2 Objetivo específico 2**

Brindar asesoría legal a las víctimas y organizaciones que las representen, en torno a los procedimientos especiales establecidos.

**10.3.2.1 Línea de acción 1**

Acompañamiento permanente y capacitación a las víctimas y organizaciones que las representen.

- Realizar acciones específicas de asistencia legal a las víctimas y organizaciones que las representen en torno a los procedimientos especiales establecidos.
- Atención de consultas jurídicas y derechos de petición presentados por las víctimas y organizaciones que las representen.
- Capacitación a víctimas, representantes de víctimas y asociaciones de abogados.

**10.3.2.2 Línea de acción 2**

Fortalecimiento de la capacidad jurídica de las organizaciones que desarrollan asistencia legal y representación judicial de las víctimas.

- Realizar acciones específicas de asistencia legal y cooperación técnica con organizaciones no gubernamentales y/o entidades académicas en programas de asistencia legal y psicosocial a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos de competencia de la Ley de Justicia y Paz.
- Capacitación a representantes de víctimas, asociaciones de abogados, estudiantes de derecho y organizaciones sociales.

**10.3.3 Objetivo específico 3**

Unificar y supervisar los programas de asistencia legal a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen de la ley. La asesoría legal que se preste a las víctimas través de las sedes regionales bajo ninguna circunstancia implicará actuar como apoderado(a) judicial.

**10.3.3.1. Línea de acción 1**

Participación en el diseño de los programas de asistencia legal a víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen de la ley, de conformidad con lo previsto en la Ley 975 de 2005, las sentencias de control de constitucionalidad referidas a la misma, los decretos reglamentarios y demás normatividad y jurisprudencia aplicable de carácter nacional o internacional.

- En conjunto con los(as) coordinadores(as) de las

sedes regionales diseñar estrategias y procedimientos de asistencia a las víctimas por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen de la ley.

- Articulación con el mecanismo de recepción de solicitudes, peticiones y quejas creado por la CNRR.
- Diseño de memorandos de cooperación y entendimiento con agencias estatales en coordinación con el área de reparación y atención a víctimas.

**10.3.3.2 Línea de acción 2**

Elaboración de instrumentos de intervención legal en relación con el procedimiento especial establecido por la Ley 975 de 2005.

- Elaborar un manual de intervención legal en relación con el procedimiento especial establecido por la legislación de justicia y paz.
- Elaborar diagnósticos y documentos generales de análisis sobre los temas relacionados con la legislación de justicia y paz, y en particular con las funciones específicas que dicha normatividad le asigna a la CNRR.

**10.3.3.3 Línea de acción 3**

Seguimiento a los programas de asistencia legal a las víctimas y a su implementación por parte de las sedes regionales.

- Implementar mecanismos de seguimiento a los programas de atención y asistencia legal de las sedes regionales.
- Detectar las dificultades y avances que presenten los programas de asistencia legal a las víctimas implementados por las sedes regionales, en el transcurso de su ejecución, para formular recomendaciones y soluciones.

**10.3.4 Objetivo específico 4**

Apoyar y asesorar a las sedes regionales de la CNRR para el desarrollo adecuado de los programas de asistencia legal que se brinden a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen de la ley.

**10.3.4.1 Línea de acción 1**

Acompañamiento permanente y capacitación a las sedes regionales.

- Inducción y capacitación a los funcionarios de las sedes regionales.
- Inducción y capacitación a los operadores del Registro Nacional de Víctimas.
- Realizar acciones específicas de asistencia legal a las sedes regionales de la CNRR en torno a los procedimientos especiales establecidos..
- Talleres y sesiones de trabajo con las sedes regionales sobre la interpretación de las normas legales y reglamentarias, y las orientaciones de la CNRR.
- Atención de consultas jurídicas y derechos de petición presentados por las sedes regionales.

**10.3.5 Objetivo específico 5**

Hacer seguimiento a los procesos judiciales que se adelanten en la aplicación de la Ley 975 de 2005.

**10.3.5.1 Línea de acción 1**

Diseño de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los procesos judiciales que se adelanten en cumplimiento de la Ley 975 de 2005.

- En conjunto con el área de reparación y atención a víctimas, diseñar los instrumentos de monitoreo y

de compilación, organización y procesamiento de la información, incluida una base de datos de procesos de justicia y paz.

- Establecer vínculos con observatorios y bancos de datos de entidades académicas y organizaciones no gubernamentales para asesorar el diseño de las matrices de monitoreo y seguimiento.

**10.3.5.2 Línea de acción 2**

Seguimiento y monitoreo de los procesos judiciales que se adelanten en aplicación de la Ley 975 de 2005.

- Capacitación en técnicas de seguimiento y monitoreo para los abogados del área jurídica y las sedes regionales de la CNRR.
- Aplicar los instrumentos de monitoreo, con la presencia de abogados en las fiscalías y Tribunales de Justicia y Paz.
- Interactuar con los operadores judiciales y demás participantes en los procesos que se adelanten en el marco de la Ley de Justicia y Paz.
- Sistematizar y procesar la información.

**10.3.6 Objetivo específico 6**

Diseñar un mecanismo para la recepción de solicitudes, peticiones y quejas.

**10.3.6.1 Línea de acción 1**

Implementación de un mecanismo ágil y eficaz de recepción de peticiones y trámites de quejas en coordinación con el área de reparación y atención a víctimas.

- En coordinación con el área de reparación y atención a víctimas, diseñar estrategias y procedimientos de atención a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados

al margen de la ley en relación a las solicitudes específicas que formulen.

- Atención de consultas jurídicas y derechos de petición presentados por las víctimas de los grupos armados al margen de la ley que sean allegados por fuentes escritas, llamadas telefónicas, medios electrónicos, entre otros.

**10.3.6.2 Línea de acción 2**

Hacer seguimiento de los trámites adelantados con respecto a derechos de petición, solicitudes y quejas.

- Interacción con la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación y con los Tribunales de Justicia y Paz frente a las denuncias presentadas por parte de las víctimas de los miembros de los grupos armados al margen de la ley, respecto a los trámites que se le dieron a los derechos de petición y las solicitudes que le fueron remitidos.
- Interacción con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como con los organismos internacionales que se ocupen de la promoción y defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Interacción con la Unidad de Justicia y Paz de la Procuraduría General de la Nación y el programa de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo en torno al desarrollo de los procesos de justicia y paz.
- Interacción con entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.
- Sistematización de la información acerca de las gestiones realizadas.

**10.4 Prioridades a seis meses y a dos años**

Teniendo en cuenta que las actividades realizadas por el área jurídica de la CNRR tienen carácter permanente,

las prioridades que se fijan a seis meses de trabajo son las mismas que se fijan para los dos años. Claro está que a medida que se vaya avanzando en el tiempo, las actividades que se desarrollen deben alcanzar mayor grado de perfeccionamiento y además se deben ir adecuando a los avances y necesidades que se presenten en las diversas etapas en que se encuentre el proceso de la Ley de Justicia y Paz.

En este sentido, las prioridades para los primeros seis meses serían las siguientes:

- Montaje del área jurídica.
- Conformación del equipo de profesionales necesarios de conformidad con los términos de referencia elaborados para tal fin.
- Formación y capacitación del equipo jurídico.
- Inducción y capacitación a los funcionarios de las sedes regionales y a los operadores del Registro Nacional de Víctimas.
- Realizar vínculos formales con la Unidad de Fiscalía de Justicia y Paz, magistrados, procuraduría judicial y programa de defensoría pública creados para desarrollar funciones específicas dentro de los procesos de justicia y paz.
- Implementar mecanismos de seguimiento a los programas de atención y asistencia legal de las sedes regionales.
- Elaborar un manual de intervención legal en relación con el procedimiento especial establecido por la legislación de justicia y paz.
- Realizar acciones específicas de asistencia legal a las víctimas y organizaciones que las representen en torno a los procedimientos especiales establecidos por la Ley 975 de 2005.
- Atención de consultas jurídicas y derechos de petición

presentados por las víctimas y organizaciones que las representen.

- Capacitación a víctimas, representantes de víctimas y asociaciones de abogados.
- Elaborar diagnósticos y documentos generales de análisis sobre los temas relacionados con la legislación de justicia y paz, y en particular con las funciones específicas que dicha normatividad le asigna a la CNRR.
- En conjunto con el área de reparación y atención a víctimas, diseñar los instrumentos de monitoreo y de compilación, organización y procesamiento de la información, incluida una base de datos de procesos de justicia y paz.
- Capacitación en técnicas de seguimiento y monitoreo para los abogados del área jurídica y las sedes regionales de la CNRR.
- Aplicar los instrumentos de monitoreo, con la presencia de abogados en las fiscalías y Tribunales de Justicia y Paz.
- Interactuar con los operadores judiciales y demás participantes en los procesos que se adelanten en el marco de la Ley de Justicia y Paz.
- En coordinación con el área de reparación y atención a víctimas, diseñar estrategias y procedimientos de atención a las víctimas, familiares o grupos afectados por los delitos atribuidos a miembros de los grupos armados al margen de la ley en relación a las solicitudes específicas que formulen.



## II *Área de prensa y comunicaciones*

### II.1 **Consideraciones generales**

El trabajo desarrollado por el área de comunicaciones y prensa está estrechamente relacionado con el plan de acción y con la estrategia política de la CNRR. El primero permite obtener claridad acerca de hasta dónde se pretende llegar y cuáles son sus objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. El segundo es un insumo que posibilita identificar de qué forma piensa actuar y desenvolverse la CNRR en el ámbito nacional para convertirse en un actor político de incidencia.

Ambos elementos requieren de una estrategia comunicativa para hacer visibles sus acciones y para crear una conciencia de respeto y reconocimiento hacia la población víctima del conflicto armado en Colombia.

Así las cosas, la estrategia de comunicaciones del área debe entenderse desde una perspectiva amplia que integra no sólo un aspecto informativo, sino un proceso pedagógico de sensibilización y socialización constante dirigido a todos los colombianos y en especial a las víctimas.

Hablamos de una estrategia de comunicaciones que si bien permite a la CNRR difundir y visibilizar sus acciones, logra también que el ciudadano del común pueda entender lo que pasa alrededor de esta nueva fase de reconocimiento a las víctimas y búsqueda de la reconciliación en medio del conflicto, hasta el punto de involucrarlo en sus beneficios y apropiarlo del tema.

Ahora, las víctimas y sus asociaciones se deben colocar en el corazón de los procesos tendientes a la superación del conflicto armado que soporta el país.

Lograr que todos los colombianos reconozcan y acepten un camino distinto de reconciliación es importante. Pero es aún más importante lograr que todos los colombianos nos involucremos y nos apropiemos de este proceso. El área de comunicaciones y prensa le apuesta a este propósito.

Para una mejor implementación de la estrategia se contemplan alianzas estratégicas con entidades, organizaciones sociales, ONG, autoridades a nivel nacional, departamental, regional y local, universidades, emisoras y canales regionales y comunitarios para que se conviertan en multiplicadoras de las acciones de la CNRR. Todos los medios de comunicación, sin excepción, tendrán acceso a una información oportuna.

La información producida por cada una de las áreas sustantivas de la CNRR será canalizada y difundida a través del área de prensa y comunicaciones con el fin de asegurar su oportuna distribución a la población víctima y a todos los medios de comunicación.

Cada una de las actividades que realice la CNRR harán parte de la memoria histórica de este país y por eso deben quedar registradas.

El área de comunicaciones y prensa de la CNRR desea apostarle a la construcción de una cultura de la información fundada en esta nueva perspectiva que coloca a las víctimas en el corazón de la agenda nacional.

## 11.2 **Objetivo general**

Posicionar a la CNRR como un actor político de influencia en la dinámica nacional, capaz de generar en los colombianos una conciencia de respeto hacia las víctimas como sujetos de derecho y de propiciar espacios de reconciliación sostenibles en el tiempo.

Como parte de ese objetivo general, el área de comunicaciones y prensa busca construir una cultura de la información en varios sentidos: horizontal, vertical y transversal entre la CNRR, las víctimas, la sociedad en general y los medios de comunicación.

La construcción de una cultura de la información implica:

- Una dimensión informativa que difunda y visibilice las acciones de la CNRR, buscando que el ciudadano del común comprenda y asimile el concepto y aplicación de la justicia transicional como punto de equilibrio entre la paz y la justicia, y como un mecanismo para lograr la reconciliación. Esta dimensión implica la construcción de una infraestructura informativa nacional que produce noticias, comunicados, crónicas, reportajes, materiales pedagógicos, audiovisuales y de radio, basados en contenidos, temas y tratamientos propios de una política en beneficio de las víctimas y la reconciliación.
- Una dimensión de incidencia política y de impacto constante a través de la información y los medios de comunicación en aquellos temas que son centrales del mandato de la CNRR, buscando su legitimación.
- Una dimensión pedagógica de sensibilización y socialización constante dirigida a todos los colombianos y en especial a las víctimas.
- Una dimensión de comunicación interna que asegure un proceso de retroalimentación entre las áreas sustantivas de la CNRR y el equipo, así como el suministro oportuno de información y de materiales para el desarrollo de sus actividades.

### 11.3 **Objetivos específicos**

- Difundir las acciones desarrolladas por la CNRR para: a) generar confianza en las víctimas e involucrarlas en sus

tareas y propósitos; b) hacer conocer las acciones de la CNRR en la opinión pública en general, en la perspectiva de su legitimación; y c) para cumplir con los puntos anteriores es necesario que la propia CNRR produzca información veraz, que evite malas interpretaciones o genere falsas expectativas, evitando al mismo tiempo que esta información suministrada por la CNRR tenga un efecto efervescente y se quede solamente en el día a día. Progresivamente la CNRR debe producir hechos trascendentales que generen credibilidad y confianza. Los hechos permiten ver avances y no estancamientos. Se entiende por hechos todos aquellos que sean el resultado de algo propuesto o acordado con antelación, y sobre los cuales la opinión, de las víctimas en especial, tenga una expectativa y espere un resultado favorable.

- Generar en los medios de comunicación un estilo de cubrimiento más fuerte y útil para las víctimas, la reconciliación y la paz, más allá de los reportes diarios y coyunturales por uno de seguimiento constante a los resultados y beneficios que se vayan obteniendo. Para ello se buscará: a) involucrar a los medios de comunicación locales, regionales y comunitarios con el fin de que sean partícipes de las acciones realizadas por la CNRR; y b) lograr que los medios de comunicación se apropien del tema y se conviertan en multiplicadores de las acciones de la CNRR.
- Producir informaciones y realizar actividades que fortalezcan la dimensión pedagógica sobre paz, justicia y reconciliación como parte de una nueva cultura de la información.
- Definir marcos y líneas de acción para convertir al área de comunicaciones en un instrumento para la incidencia política sobre los temas vinculados a su mandato, en el

Estado, la sociedad organizada y la opinión pública en general.

**II.4 Líneas de acción**

Un plan de difusión de los contenidos proporcionados por la CNRR a través de medios masivos de comunicación –radio, televisión, prensa escrita y medios electrónicos– y un sistema de información dirigido a las víctimas.

**II.4.1 Televisión**

- Programa institucional de televisión. La CNRR se propone realizar un programa semanal de treinta minutos para que sea transmitido por el canal institucional y retransmitido por los canales regionales –Telecafé, Teleantioquia, Telepacífico, Telecaribe–. A través de este programa se busca ofrecer a la población víctima un espacio de encuentro que haga visibles sus historias y sus dudas resueltas. Comunicará, compartirá y acompañará los procesos de reparación, de manera digna y respetuosa. Se tratará de un programa testimonial donde las víctimas y sus historias sean las protagonistas. El espacio contribuirá, además, al posicionamiento de las funciones, mandato y alcances de la CNRR. También servirá para informar al público, en general, sobre las políticas de reparación y reconciliación que se adelanten en Colombia en el marco de la Ley de Justicia y Paz, y para socializar las acciones realizadas por cada área sustantiva.
- Cuñas institucionales. Espacios cortos especializados en la transmisión de mensajes pedagógicos concretos para sensibilizar a un público determinado, en este

caso las víctimas de los grupos armados ilegales. Los mensajes transmitidos corresponderán a las prioridades y sugerencias de los coordinadores de áreas.

- Videos informativos y documentales. La duración oscila entre 10 y 45 minutos, en formato no pesado que permita una rápida y fácil producción. Se realizan para explicar políticas y acciones de la CNRR y como materiales de insumo en aulas académicas. También serán piezas comunicativas para visibilizar experiencias de reconciliación, perdón y reparación, entre otros. La idea es quemarlos en CD para distribuirlos a quien se considere oportuno. Además pueden colgarse en la página web de la CNRR.
- Grabaciones en video y/o informes periodísticos. Informes y entrevistas cortos que serán enviados a los canales universitarios y comunitarios de varias regiones del país. Buscan visibilizar los programas de las áreas sustantivas y suministrar informaciones puntuales.

#### 11.4.2 Radio

- Programas radiales. La radio también es un objetivo importante de la estrategia de comunicaciones de la CNRR ya que es el medio con mayor cobertura. La idea es elaborar un programa semanal de treinta minutos y transmitirlo por la Radio Nacional que tiene cobertura en un 70% del país. A través de este programa radial se generarán espacios democráticos de información, análisis y debate entre las autoridades, los ciudadanos y las víctimas. Además contribuirá a generar una conciencia ciudadana sobre la importancia de implementar una política de reconocimiento a las víctimas y de reconciliación entre los colombianos. Este programa podrá ser retransmitido, adicionalmente, por las emisoras comunitarias.
- Mensajes institucionales. Mensajes cortos –treinta

segundos o un minuto– emitidos por emisoras nacionales. Es una forma ágil de posicionar el trabajo de la CNRR y de generar confianza en las víctimas. Su contenido corresponderá a la necesidad de emitir mensajes urgentes, precisos y pedagógicos para hacer convocatorias o lanzar campañas.

**11.4.3 Página web**

- A través de este espacio interactivo, la CNRR publica las informaciones de mayor interés. También es una herramienta de consulta para la población víctima.
- Se alimenta con informes, noticias, documentos producidos por la CNRR y con informaciones claves para las víctimas y sus organizaciones en relación a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.
- La web ofrecerá a las víctimas la oportunidad de realizar preguntas y recibir respuesta a través de su correo electrónico.

**11.4.4 Línea telefónica 9-800 de información para las víctimas**

**11.4.5 Prensa escrita y publicaciones**

- Folletos, cartillas, piezas comunicativas, documentos de apoyo y de contexto. Serán un instrumento pedagógico de comunicación nacional, regional y local para la promoción de acciones públicas en beneficio de las víctimas. También serán utilizados para socializar un tema específico, hacer pedagogía y posicionar el funcionamiento de la CNRR.
- Revista bimestral o periódico. Se editaría un número mensual con información producida por la CNRR. Contaría con artículos de asociaciones de víctimas y columnas de opinión de expertos en los temas que

maneja la CNRR. A través de este medio se brindará un espacio a las víctimas para que cuenten sus experiencias y plasmen sus posiciones sobre diferentes temas. En este sentido, cada una de las ediciones contendrá elementos de contexto histórico e interpretación, en la medida en que se basen en fuentes citadas con toda claridad y estén debidamente sustentados en datos de la realidad.

**II.4.6 Línea de sensibilización pedagógica**

- Organización de talleres y seminarios de capacitación a periodistas sobre justicia transicional y el proceso de justicia y paz, utilizando los materiales producidos por el área: videos, programas radiales, etc. Estos talleres estarán dirigidos a formadores de opinión nacionales y regionales para sensibilizarlos sobre los temas centrales del trabajo de la CNRR.
- Organización de talleres y seminarios con los resultados que cada área de la CNRR vaya produciendo y se consideren importantes de difundir.

**II.4.7 Línea de incidencia política e impacto público**

Considerando que la CNRR se define como institución esencialmente política que busca convertirse en un referente en la vida política nacional, resulta necesario el análisis constante de los siguientes aspectos para el desarrollo de sus actividades:

- La realización de una encuesta nacional que permita medir el nivel de posicionamiento actual de la CNRR, el nivel de conocimiento público en relación a la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, y las expectativas en cuanto a reparación, reconciliación y desmovilización.
- Análisis de la coyuntura política nacional y regional para ver cómo su evolución incide sobre la actividad de la

CNRR, qué aspectos debe la CNRR tomar en cuenta y qué respuestas debe dar en determinadas coyunturas.

- Relaciones públicas con los medios de comunicación.
  - Planificar y centralizar el trabajo de cabildeo e incidencia en medios, instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.
  - Mantener contacto directo con los principales formadores de opinión nacionales y regionales, especialmente con dueños de medio y editorialistas para mantenerlos informados.
  - Mantener contacto con los diferentes periodistas de los medios de comunicación nacionales y regionales para fortalecer la relación que existe entre ellos y la CNRR.
  - Asistencia coordinada a programas de opinión y debate, en la capital y en las regiones, que le permitirán a la CNRR sentar posición sobre diferentes puntos de su mandato.

#### 11.4.8 Línea de comunicación interna

Crear un mecanismo de comunicación interna que contribuya a que los comisionados(as) unifiquen criterios y analicen, en contexto, los hechos nacionales que afectan o desfavorecen el accionar y objetivos de la CNRR.

Al mismo tiempo el sistema de comunicación interna permitirá a todo el equipo de trabajo de la CNRR saber en qué se está y hacia dónde se va.

#### 11.5 Metodología

- Recolección de materiales. Grabaciones de video en terreno, recolección de testimonios y cubrimiento de los eventos públicos de la CNRR para obtener material e iniciar con la producción del programa institucional.
- Realizar convenios con:
  - Canales universitarios de televisión para la producción de

documentales y la difusión de materiales audiovisuales elaborados por la CNRR.

- Emisoras y canales de televisión regionales para la realización de programas, documentales y series informativas dirigidas a garantizar el acceso de las víctimas a los procesos judiciales enmarcados en el proceso de justicia y paz.
- Las oficinas de prensa de los departamentos, municipios, etc., para la difusión de las informaciones de la CNRR que benefician principalmente a la población víctima.
- Organizaciones de víctimas, autoridades locales y regionales encargadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz para la implementación de una gran base de datos que distribuya material informativo producido por la CNRR.
- Universidades para la asignación de pasantes de comunicación y periodismo para las sedes de la CNRR.

#### 11.6 Resultados

- Posicionamiento y legitimidad de la CNRR.
- Sensibilización y pedagogía a los medios y periodistas.
- Impacto en el 80% de los departamentos, municipios, corregimientos del país a través de las piezas comunicativas de radio, televisión y medios escritos.
- Nivel de información adecuado de las víctimas y sus organizaciones, y en general de todos los colombianos, en relación a las acciones de la CNRR a través de los boletines de prensa noticias, página web, filtro de e-mail, etc.
- Programa institucional de televisión.
- Campañas y mensajes radiales.
- Programa institucional de radio.
- Piezas comunicativas: folletos, cartillas, memorias, etc.
- Alianzas medios de comunicación regionales, fundaciones y organizaciones especialistas en proyectos comunicativos.

**II.7 Actividades generales**

- Encuestas de sondeo.
- Programa institucional de televisión.
- Serie radial.
- Talleres y seminarios para periodistas.
- Convenio con universidades.
- Convenio con medios de comunicación escritos para asignación de espacios de opinión relacionadas con temas de interés para la CNRR.
- Convenio medios radiales para el lanzamiento de campañas.
- Convenio con medios impresos para la elaboración de separatas o insertos.
- Rediseño de la página web.
- Envío de información a través de la página web.
- Diseño e implementación de planes de imagen corporativa de la CNRR.
- Relaciones públicas.
- Alianzas estratégicas.
- Serie de publicaciones de la CNRR.

**II.8 Plan de ejecución a corto plazo**

- Encuesta temática que permita medir el posicionamiento y legitimidad de la CNRR, el conocimiento sobre los temas afines a la Ley 975 y nivel de expectativa en general.
- Convenio con universidades para el suministro de practicantes de comunicación social para todas las sedes regionales.
- Estrategia de lanzamiento a los documentos: recomendaciones sobre criterios de reparación e informe de rearme.
- Informe de balance dirigido a la comunidad internacional y nacional, para envío físico y electrónico.

- Reuniones de acercamiento con gremios, actores políticos y directores de medios para introducir el documento de recomendaciones de criterios de reparación y de rearme.
- Publicación de cartilla, plegable con composición y funciones de la CNRR, protocolos de atención para el Call Center y los primeros dos tomos de la serie de publicaciones de la CNRR.
- Lanzamiento programa institucional de televisión y serie radial en emisoras comunitarias.
- Eventos de instalación sedes regionales de Bucaramanga y Barranquilla
- Convenios con canales regionales y con organizaciones para la realización de programas o documentales que refuercen las acciones que la CNRR se ha propuesto en sus áreas de reconciliación y reparación, y atención a víctimas.

## 12 *Área administrativa y financiera*

### 12.1 **Marco de análisis**

Esta área es la encargada del desarrollo de actividades administrativas y financieras en el nivel funcional y de apoyo para garantizar el adecuado funcionamiento de la CNRR, así:

- Administrativa
  - Recursos humanos: contratos, pagos, viáticos y supervisión.
  - Recursos físicos: oficinas, equipos oficina, materiales y suministros.
  - Servicios: aseo, cafetería, vigilancia y mantenimiento.
  - Compras y adquisiciones: contratos, pagos y supervisión.
- Financiera
  - Administración los recursos económicos.
  - Planeación: programación gastos e inversiones.
  - Ejecución: solicitud de contrataciones para cumplimiento de las necesidades.
  - Seguimiento.

### 12.2 **Objetivo general**

Garantizar a la CNRR y a las diferentes instancias de la misma el apoyo administrativo y financiero para el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de su mandato, misión y competencias.

### 12.3 **Objetivos específicos**

#### 12.3.1 **Financieros**

- Elaborar la programación presupuestal de la vigencia respectiva con base en el presupuesto aprobado, los planes aprobados y las necesidades de funcionamiento de la CNRR.

- Diseñar y aplicar mecanismos de seguimiento a la gestión financiera y presentar los informes respectivos.
- Elaborar informes periódicos de ejecución presupuestal de la vigencia respectiva, considerando las fuentes de recursos de la CNRR.

**12.3.2 Administrativos**

- Preparar los procesos de contratación de personal de manera ágil, minimizando los tiempos en lo que corresponda a los procedimientos internos de la CNRR.
- Tramitar los informes y cuentas de cobro oportunamente.
- Monitorear el estado de los contratos de personal con el fin de verificar el cumplimiento de los mismos y velar por su adecuada ejecución.
- Velar por el cuidado de los recursos físicos asignados para el funcionamiento de la CNRR.
- Realizar inventario de insumos de oficina periódicamente con el fin de garantizar la existencia de los implementos necesarios para el desarrollo de las actividades de las diferentes instancias de la CNRR.
- Coordinar con las áreas sus necesidades operativas anuales con el fin de programar las adquisiciones específicas y garantizar su adecuada operación.
- Garantizar la prestación de los servicios públicos y generales de mantenimiento, aseo y cafetería de manera permanente y oportuna.

**12.4 Líneas de acción**

- Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de gestión documental para la CNRR, con el fin de administrar de manera ordenada y eficiente la recepción, salida, producción y archivo de documentos.

- Localización, adecuación y puesta en funcionamiento de la sede permanente de la CNRR y de las sedes regionales.
- Formación y capacitación de las personas que prestan servicios a la CNRR.
- Desarrollar programas de bienestar integral para los miembros de la CNRR y del personal que presta sus servicios.

#### 12.5 Metodología

La gestión administrativa y financiera será realizada con base en las siguientes actividades:

- Determinación de las necesidades de la Plenaria para el cumplimiento de los mandatos, misión y funciones.
- Diagnóstico de las necesidades administrativas y financieras de cada una de las instancias de la CNRR.
- Elaboración del plan de compras para atender las necesidades establecidas.
- Determinación de necesidades de contratación en materia de personal.
- Elaboración de términos de referencia y convocatorias para la selección de contratistas, en coordinación con el coordinador del área respectiva.
- Trámite de contratos.
- Gestión de las actividades para la legalización y ejecución de los contratos.
- Asignación de interventores o supervisores de contratos.
- Seguimiento y evaluación del cumplimiento contractual.
- Trámites de reconocimientos y pagos.
- Solicitud a comisionados y personal de la CNRR del programa mensual de viajes para la atención de compromisos y responsabilidades.
- Seguimiento a informes de comisión de viajes.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN

- Comunicaciones permanentes relacionadas con la gestión administrativa y financiera.
- Seguimiento a la ejecución de recursos por parte de los organismos respectivos.















