

# ANÁLISIS DE LA AYUDA HUMANITARIA PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

## *ANALYSIS OF HUMANITARIAN AID FOR VICTIMS OF THE ARMED CONFLICT IN COLOMBIA*

Ruby Stella Jaramillo Marín<sup>1</sup>

### RESUMEN

Este artículo desarrolla el análisis de la ayuda humanitaria para víctimas del conflicto armado en Colombia teniendo en cuenta la implementación de la Ley 1448 (Ley de Víctimas) y el papel de la mujer al interior de este. La metodología empleada corresponde a una investigación cualitativa, con enfoque analítico y descriptivo. El resultado del análisis evidenció, entre otros, hallazgos, la contradicción entre lo que afirma el Estado y las víctimas en relación a los procesos de reparación, una alta confusión en la implementación de la Ley, así como la escasa aplicación de los fallos de la corte constitucional en cuanto a la resolución de peticiones de entrega de ayuda humanitaria propuestas por las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

### PALABRAS CLAVE

Reparación, víctimas, desplazamiento forzado, ayuda humanitaria, conflicto armado

### ABSTRACT

This article develops the analysis of humanitarian aid for victims of the armed conflict in Colombia taking into account the implementation of Law 1448 (Victims' Law) and the role of women within it. The methodology used corresponds to qualitative research with an analytical and descriptive approach. The result of the analysis showed among other findings, the contradiction between what the State and the victims say in relation to the reparation processes, a high confusion in the implementation of the law, as well as the little application of the constitutional court rulings with regard to the resolution of requests for the delivery of humanitarian aid proposed by the victims of the crime of forced displacement.

### KEYWORDS

Reparation, victims, forced displacement, humanitarian aid, armed conflict

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2016.

Fecha de evaluación: 29 de junio de 2016.

Fecha de aceptación: 2 de agosto de 2016.

\* Artículo de reflexión producto de proyecto de investigación: Ayuda Humanitaria para las víctimas del conflicto armado en Colombia: Un análisis de su efectividad y alcance social (2008 – 2015)

<sup>1</sup> Abogada, Universidad Católica de Colombia; candidata a doctora en Derecho Internacional, Universidad Central de Nicaragua; candidata a doctora en Educación, Universidad Iberoamericana de México; Magíster en Derecho Internacional y Derechos Humanos; Especialista en Derecho Tributario y Aduanero; docente Universidad Autónoma de Colombia y Directora del semillero de investigación “Tras un nuevo conocimiento” de la misma Universidad. Correo electrónico: rjaramillo62@yahoo.es

## INTRODUCCIÓN

La reparación integral es un reto que implica la preparación de escenarios políticos, económicos y sociales, sin generar falsas expectativas. El análisis desarrollado en el presente artículo iniciará con los aprendizajes de la implementación de la Ley 1448 (Ley de Víctimas), seguido del papel de la mujer al interior del conflicto armado de Colombia, las reglas y subreglas que ha fijado la Corte Constitucional en relación con la ayuda humanitaria para la población desplazada. Por último se presentarán las Conclusiones.

### 1. APRENDIZAJES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 (LEY DE VÍCTIMAS):

La Ley 1448 de 2011 es una de las más amplias rutas de reparación de víctimas puesta en marcha en Colombia. Colocando el periodo de vigencia de la misma entre el 2011 y el 2021; citando las palabras de la doctora Paula Betancur directora de la Unidad de Víctimas en entrevista al diario El Tiempo de Colombia (2012):

“Es la reparación integral más grande que se ha planteado en el país, una reparación, con la encomienda del presidente de no convertirse en una medida asistencialista si no algo que perdure y otorgue herramientas a ciudadanos renovados”.

No obstante las metas que se planteen en cuanto a reparación integral (en cualquiera de sus componentes reparación, restitución, garantía de no repetición) deben ser realizables, los montos de compensación reglados por el decreto 4800 de 2011 basado en el 1290 de 2008; en donde se establecen de acuerdo al hecho victimizante los montos mínimo y máximos de la reparación, deben ser tenidos en cuenta para la planeación financiera de sostenibilidad de la ley.

La reparación va más allá del modo administrativo y no solo implica ejecutar pagos después de conferidas órdenes, si no que como lo menciona Foucault en (Sarmiento, 2013): “(...) Hablar de reparación como la oposición a la búsqueda del origen, es intentar encontrar lo que ya se esta-

ba dado (...) teniendo por auténticas todas las peripecias que han podido tener lugar, todas las trampas y todos los disfraces (p.88)”.

La Ley 1448 en materia de víctimas y restitución de tierras de 2011 y el decreto reglamentario 4800 de 2011 proponen un escenario fortalecido en cuanto a reparación administrativa en el marco de la ley de justicia y revitalizando lo que en esta materia se planteaba en la Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, y el decreto 1290 de 2008 por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley. (Mendoza, 2016).

Más aun cuando se debe cumplir con pago de indemnizaciones judiciales sancionadas bajo la vigencia de la ley predecesora en esta materia (Ley 418 de 1997); entonces se emprenden procesos en donde el Estado busca el resarcimiento de derechos, sin un patrón en materia presupuestal; al respecto la escuela de paz se refiere a que el coste de los procesos de desarme desmovilización y reintegración son difíciles de calcular en dinero porque el importe global es diferente (Escuela de paz, 2008).

Además la reparación individual de una víctima o la ruta de integración de un desmovilizado, es tres veces la renta por habitante del país; siendo un patrón de los países en estas situaciones, el que haya bajas rentas por habitantes y muchos combatientes por desmovilizar, y víctimas que reparar (Escuela de paz, 2008).

Según el Registro de Unidad de Víctimas RUV al mes de Agosto de 2016, hay 8.131.269 víctimas reportadas separadas en dos grupos: el primero registra 7.844.527 víctimas del conflicto armado (Víctimas que manifestaron en su declaración, ser victimizadas por hechos en el marco del conflicto armado en Colombia), de las cuales el 79,4% corresponde a víctimas sujeto de atención y el 20,6% a Víctimas directas de desaparición forzada, homicidio, fallecidas y no activos para la atención; el segundo grupo registra 286.742 víctimas de sentencias (Vícti-

mas incluidas en cumplimiento de la Sentencia C280 y Auto 119 de 2013), cuyo 77,4% corresponde a víctimas sujeto de atención y el 22,6% a Víctimas directas de desaparición forzada, homicidio, fallecidas y no activos para la atención (RNI, 2016).

La expedición de la Ley de Víctimas produjo un nivel alto de expectativas en la población víctima que esperaba una rápida respuesta a sus necesidades. A mayor expectativa, mayor nivel de frustración. Así mismo ha fomentado una importante apropiación ciudadana respecto a sus derechos. Sin embargo, la lenta ejecución de las medidas que deben acompañar la indemnización para lograr una real reparación integral puede hacer que este elemento positivo de construcción de ciudadanía afecte la percepción y termine profundizando la desconfianza de las víctimas hacia el Estado, que ya de por sí cargan frustración de procesos anteriores. (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015).

Si bien la Ley 1448 hace énfasis en la atención diferencial a las mujeres, aún falta poner en marcha medidas concretas que traduzcan este enfoque diferencial. La cuestión de género no ha sido tampoco desarrollada por las demás instituciones, pero tampoco está asimilada por las mujeres víctimas, que reclaman formación al respecto para empoderarse políticamente y hacer un reclamo más eficaz de sus derechos. La situación de pobreza y precariedad en que viven muchas víctimas hace que el dinero de la indemnización se destine a soluciones que no tienen un impacto duradero en sus vidas, como el caso de obtención, ampliación o mejora de vivienda. (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015).

Existe demora en definir e iniciar la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi).

La educación de las víctimas o de sus hijos e hijas no está suficientemente cubierta por la Ley de Víctimas.

La Tabla 1 presenta Hechos victimizantes por número de personas. Su proceso de consolida-

ción, es heterogéneo, siendo menor la cobertura en zonas rurales y apartadas, de acuerdo con lo afirmado por funcionarios territoriales

**Tabla 1. Hechos victimizantes por número de personas.**

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	10.589
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	90.904
Amenaza	313.114
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	15.723
Desaparición forzada	163.446
Desplazamiento	6.883.513
Homicidio	975.494
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	11.026
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	107.141
Secuestro	32.753
Sin información	42
Tortura	9.931
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7.980

(Fuente: RNI)

Según investigadores de Harvard, “para proporcionar un número tan amplio y sin precedentes de reparaciones, el país debe pensar de manera más amplia la forma de integrar la política de reparación en su economía política. Para reparar al 14% de la población colombiana, el Gobierno, en su conjunto, deberá incorporar la política de reparación en su política macroeconómica. En los próximos años, las reparaciones deberán estar en el centro de cualquier discusión de economía política en Colombia” (Sikkink, Marchesi, Dixon, & D’Alessandra, 2014, p.2).

## 2. PAPEL DE LA MUJER AL INTERIOR DEL CONFLICTO ARMADO DE COLOMBIA

Para las Naciones Unidas y su Programa Integral contra Violencias de Genero, es importante determinar cuáles son los antecedentes, causas y excusas que utiliza la sociedad Colombiana

para ejercer violencia en contra de la mujer. En el año 2010 se publicó el estudio titulado “Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia”, que buscó desentrañar los factores históricos y culturales que de cierta forma justifican la violencia sobre la mujer en el caso Colombiano. (Molina, 2015).

“El desplazamiento forzado afecta a amplios sectores de la población colombiana, predominantemente en el ámbito rural, pero sus efectos son diferenciados sobre los distintos grupos poblacionales y además implican impactos más severos sobre algunos grupos especialmente vulnerables. Según lo muestran las estadísticas y los estudios específicos, el desplazamiento afecta de manera crítica a las mujeres cabeza de familia, a los niños y niñas, y a las comunidades indígenas y afrocolombianas.” (Forero, Edgar. 2003. Pág. 7).

Según CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) para el año 2011 de los 4.3 millones de desplazados en el país, 1.427.544 eran mujeres. Estas cifras se relacionan involucran a la mujer campesina con bajos niveles de escolaridad, quienes a pesar de ser víctimas prefieren apartarse del conflicto, buscar una nueva oportunidad y alejarse de su hábitat.

Existen otras mujeres que buscan vengarse de sus victimarios e ingresan a las filas combatientes, sin importar el daño que puedan ocasionar a la sociedad civil. Natalia Lara en su publicación “las Mujeres y la Guerra” del año 2000, reporta que la mayoría de las mujeres que ingresaban a formar parte de las filas de las FARC lo hacían para huir del maltrato familiar, de la persecución de sus padrastros, o de algún integrante de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, además en el grupo guerrillero eran aceptadas como un combatiente más.

El Estado Colombiano en procura de atender a las mujeres del conflicto armado, ha implementado la siguiente legislación: Ley 248 de 1995 que ratifica la Convención Iberoamericana de Belem do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley 731 de

2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, entre otros programas y políticas con el fin de disuadir las para que dejen las armas y se reincorporen a la vida civil; para ello cuenta con propaganda institucional en las emisoras de radio, plegables arrojados cerca de los campamentos y lugares en conflicto, siguiendo con valoraciones médicas y psicológicas, casas provistas para su alojamiento temporal, cursos técnicos destinados a su entrenamiento laboral, ayudas económicas, son entre otros, los pasos que se llevan a cabo para reincorporar a la mujer a la vida civil. Así mismo se cuenta en la actualidad con programas como: Mujer Rural, que beneficia a mujeres con proyectos en los Municipios; Mujer Emprendedora, Mujeres Ahorradoras en Acción, igualmente se creó la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), se aprobó el documento CONPES 161 del 2013 sobre equidad para las mujeres. (Molina, 2015).

### **3. REGLAS Y SUBREGLAS QUE HA FIJADO LA CORTE CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA AYUDA HUMANITARIA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA**

El precedente judicial, es una institución de reciente aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano cuya implementación ha generado un cambio en la tradicional forma de entender las fuentes del derecho, logrando que la jurisprudencia pasara de ser simple criterio auxiliar a una fuente obligatoria y formal del derecho, lo que derivó en que los jueces al momento de fallar, debían soportar sus decisiones no solo en la ley sino también en la jurisprudencia. (Villegas, 2016).

En materia de desplazamiento forzado torna especial importancia la figura del precedente, dado que ha sido la Corte Constitucional, mediante sus sentencias, el órgano que más ha desarrollado mecanismos de protección en favor de las víctimas en relación con la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. Teniendo en cuenta que muchas de las víctimas deben acudir constantemente a la jurisdicción

constitucional mediante el ejercicio de la acción de tutela a fin de pedir a los jueces ordenar la materialización de sus derechos, entre los que se encuentra la entrega de las ayudas humanitarias. Se motivó el interés por conocer si los jueces en sus decisiones acogen y aplican los criterios establecidos por la Corte Constitucional en sus sentencias, o si por el contrario sus actuaciones se convierten en una barrera de acceso a los mismos. (Villegas, 2016).

En el auto 099 de 2013, la Corte hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, en materia de ayuda humanitaria en sus distintas fases, inmediata, de emergencia y de transición, en el nuevo marco institucional de la Ley 1448 de 2011. Este auto, es uno de los 35 autos derivados de T-025 de 2004, en el que se hace énfasis por parte de la Corte de las situaciones problemáticas que aún se evidencian a la hora de acceder a la entrega de las ayudas humanitarias. (Villegas, 2016).

A continuación se presentarán las reglas y subreglas que ha fijado la Corte y que han sido reiteradas en el auto en mención, en relación con la ayuda humanitaria para la población desplazada. (Villegas, 2016)

**a. Situación evidenciada:** la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple los requisitos para acceder a ella.

**Regla:** En el momento de evaluar la procedencia de la ayuda humanitaria las autoridades deben tener en cuenta que la situación de desplazamiento es una cuestión de hecho, y en esa medida, son las condiciones materiales y las circunstancias fácticas las que determinan la procedencia de la ayuda humanitaria.

**Subreglas:** \*Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que se encuentra esa población.

\* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada, cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley.

**b. Situación evidenciada:** [La entidad] deja de notificar al interesado sobre la decisión, o, cuando habiéndolo notificado, deja de hacer entrega efectiva de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga de la misma, por cualquier razón que no encuentra asidero en la ley vigente y en la Constitución.

**Regla:** La Corte ha encontrado distintas dificultades para que su entrega se haga efectiva, y ha establecido que sólo el desembolso real de los componentes de la ayuda implica una materialización del derecho a la subsistencia mínima.

**Subreglas:** \* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan a responder formalmente a una solicitud de ayuda humanitaria y no se hace su entrega efectiva.

\* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan al reconocimiento de la ayuda humanitaria por medio del acto administrativo correspondiente y no se hace su entrega efectiva.

\* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital cuando no se hace entrega efectiva de la ayuda humanitaria por razones injustificadas como la falta de notificación de la decisión al interesado; cuando la entidad competente se resiste a su desembolso injustificadamente; o incluso, bajo el pretexto de que la entidad competente se encuentra limitada en materia presupuestal por hacer parte de una política nacional de reestructuración de competencias y racionalización de gastos.

**c. Situación evidenciada:** cuando la asistencia humanitaria se brinda de una manera tan incompleta o parcial, que ésta se ve desprovista de toda posibilidad de contribuir efectivamente

a que la persona que se ha desplazado recientemente pueda solventar sus mínimas necesidades y, de este modo, pueda tener una vida digna.

**Regla:** La ayuda humanitaria debe tramitarse y entregarse de manera completa y oportuna de acuerdo con su finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada para tener una vida digna y debe ser acompañada de mecanismos que permitan el acceso a salidas efectivas a la situación de emergencia.

**Subreglas:** \* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente.

\* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo y de manera incompleta.

\*Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. La efectividad de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas.

## METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la investigación se utilizó un diseño metodológico de tipo descriptivo (analítico-cualitativo), que comprendió la indagación teórica de la problemática, el estado actual del fenómeno, y con base en el propósito final, es decir, el análisis de la ayuda humanitaria para víctimas del conflicto armado en Colombia.

## REFERENCIAS

Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015. Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia

## CONCLUSIONES

Para que se realice reparación Integral se requiere que sea transformadora y efectiva (Art. 25 de la Ley 1448).

La indemnización administrativa para las víctimas del conflicto armado en Colombia, ha generado frustraciones y falsas expectativas ante la falta de recursos para más de la mitad de las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas.

Es importante dinamizar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI, lo cual constituye un elemento en la estrategia de recuperación emocional de éstas.

Es necesario la implementación de un protocolo o ruta de protección clara para las víctimas que reclaman tierras y brindarles las medidas de protección apropiadas, haciendo necesario la gestión de un presupuesto suficiente para garantiza su protección.

La etapa de postconflicto en Colombia, conlleva a nuevas reglas que permitirá una diferente distribución de los recursos que hoy son destinados a la guerra interna, lo cual constituye una oportunidad para el fortalecimiento de las políticas Estatales de atención a víctimas y a mujeres excombatientes, ampliando el alcance de los programas que ya se encuentran en ejecución y creando otros nuevos.

Las reglas y sub-reglas en relación con la ayuda humanitaria para la población desplazada, constituyen un elemento de suma importancia, dado que mediante ellas la Corte otorga lineamientos que deben seguirse a la hora de analizar solicitudes y proferir decisiones, máxime cuando se sabe la importancia actual de la jurisprudencia de la Corte derivada de la aplicación del precedente.

Decreto 4800 de 2011. (20 de Diciembre de 2011).Reglamentario de la ley 1448 de 2011.Presidencia de la república de Colombia.

Escuela de cultura de paz. (2008). Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2007. Recuperado de <http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/ddr2009e.pdf>.

Forero, Edgar. El desplazamiento interno forzado en Colombia. 2003. Extraído de internet el 10 de septiembre de 2014 desde [http://observatorioetnicocecoin.org/co/cecoin/files/edgar\\_forero.pdf](http://observatorioetnicocecoin.org/co/cecoin/files/edgar_forero.pdf)

Ley No 1448 de 2011. (Junio 10 de 2011).Ley de víctimas y restitución de tierras. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia

Mendoza, D. (2016). Nueva administración pública en Colombia: retos en materia de reparación integral de víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011).

Molina, A. M. (2015). El Papel de la Mujer al Interior del Conflicto Colombiano.

RNI, 2016. Red Nacional de Información. Unidad de Víctimas. Disponible en: [<http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>], consultado el: [15, Agosto, 2016].

Sikkink, K., Marchesi, B., Dixon, P., & D' Alessandra, F. (2014). Reparaciones integrales en Colombia: logros y desafíos. Evaluación comparativa y global. Obtenido de static.iris.net: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sqz-gxTcPQ4J:static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento\\_409315\\_20141116.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sqz-gxTcPQ4J:static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_409315_20141116.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co)

Villegas, J. L. M. (2016). El precedente judicial y el acceso a la ayuda humanitaria por parte de la población víctima del desplazamiento forzado: análisis de los fallos de tutela proferidos por los Jueces del Circuito de Medellín en los años 2012 y 2013. *Estudios de Derecho*, 72(160).

