



Asamblea General

Distr. general
11 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

42º período de sesiones

9 a 27 de septiembre de 2019

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Resumen

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, presenta su informe sobre experiencias prácticas de los programas de reparación nacionales, en el que evalúa el marco conceptual y jurídico, las lecciones aprendidas y algunos problemas sobre esta cuestión, y formula recomendaciones para la formulación y ejecución efectivas de esos programas.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades realizadas por el Relator Especial.....	3
III. Consideraciones generales	4
IV. Programas de reparación nacionales	5
A. Normas y jurisprudencia internacionales en que se basan los programas de reparación nacionales	6
B. Lecciones aprendidas de los programas de reparación nacionales efectivos	8
C. Algunos problemas	16
V. Conclusiones	21
VI. Recomendaciones.....	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 36/7 del Consejo. En el informe, el Relator Especial enumera las principales actividades emprendidas entre agosto de 2018 y junio de 2019 y ofrece un análisis de las experiencias prácticas de los programas de reparación nacionales.
2. En la resolución 36/7, se pidió al Relator Especial que reuniera información sobre las prácticas y experiencias nacionales y estudiara las tendencias, las novedades y los problemas, promoviera las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, e integrara un enfoque centrado en las víctimas en toda la labor del mandato¹. El presente informe responde a pedido.
3. Teniendo en cuenta la labor sobre el derecho a la reparación llevada a cabo anteriormente en virtud de ese mandato, centrado principalmente en las principales cuestiones normativas relacionadas con el derecho², y teniendo presente que la gran mayoría de víctimas en todo el mundo sigue sin recibir ningún tipo de reparación, el Relator Especial dedica el presente informe a una evaluación de las lecciones aprendidas, así como a determinados problemas que se plantean en la ejecución de los programas de reparación nacionales.
4. El Relator Especial celebró una consulta abierta en línea y una reunión de expertos a fin de obtener aportaciones para el presente informe.
5. En el informe, el Relator Especial no incluye dos importantes formas de reparación, a saber, las formas de satisfacción que incluyen las disculpas y la restitución de tierras y bienes. El Relator Especial abordará estas cuestiones en su labor futura. Se presentará a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones, que se celebrará en octubre de 2019, un informe sobre la presentación de disculpas por las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario.

II. Actividades realizadas por el Relator Especial

6. Entre el 1 de agosto de 2018 y el 1 de julio de 2019, el Relator Especial envió solicitudes de visita a Colombia, El Salvador, Gambia y Túnez, y renovó su solicitud de visita a Nepal. Las solicitudes para visitar el Brasil, Camboya, Colombia, Côte d'Ivoire, Guatemala, Guinea, Indonesia, el Japón, Kenya, Nepal, la República Democrática del Congo y Rwanda todavía estaban pendientes en el momento en que se preparaba el presente informe.
7. El 10 de septiembre de 2018, el Relator Especial participó en una consulta de expertos sobre las normas y las políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, convocada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.
8. El 13 de septiembre, participó en la mesa redonda de alto nivel para conmemorar el 70º aniversario de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
9. Los días 13 y 14 de septiembre, el Relator Especial participó en el Consejo de Derechos Humanos en su 39ª sesión y presentó su primer informe temático sobre su enfoque del mandato y las esferas de interés preliminares.
10. El 18 de septiembre, participó en un diálogo público en el Congreso de los Diputados de España sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico español, concretamente en lo que se refiere a la obligación de investigar y enjuiciar los crímenes internacionales cometidos durante el régimen de Franco. También se reunió con miembros del Congreso de los Diputados.

¹ Véase el párr. 4.

² Véase A/69/518.

11. El 28 de septiembre, el Relator Especial participó en un foro de justicia de transición organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en El Salvador.
12. El 18 de octubre, participó en el septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General y presentó su informe temático sobre sus cuatro líneas de colaboración principales con ese órgano.
13. El 25 de octubre, participó en una reunión con el Subsecretario General de Apoyo a la Consolidación de la Paz, Óscar Fernández-Taranco, para discutir la colaboración existente y futura, y en una reunión titulada “Respuestas a situaciones de gran violencia criminal: el caso de El Salvador” organizada por el Conflict Prevention and Peace Forum en Nueva York.
14. Del 19 al 22 de noviembre, participó en la sesión de orientación para los nuevos titulares de mandatos de procedimientos especiales, convocada por el ACNUDH en Ginebra.
15. Del 21 de noviembre al 15 de enero, celebró una consulta en línea para obtener aportaciones al presente informe.
16. Los días 3 y 4 de diciembre, el Relator Especial participó en un seminario titulado “El apoyo de la Unión Europea a la justicia de transición: una revisión tres años después de la aprobación del marco de política”, que fue convocada por el Servicio Europeo de Acción Exterior en Bruselas, y celebró reuniones bilaterales con funcionarios del Servicio.
17. El 5 de diciembre, participó en la 33^{er} Conferencia Internacional de los Colegios de Abogados, celebrada en Lausana (Suiza).
18. Los días 6 y 7 de diciembre de 2018, convocó una reunión de expertos para obtener aportaciones al presente informe.
19. Los días 20 y 21 de febrero de 2019, el Relator Especial participó en la conferencia titulada “Proceso de la justicia de transición en Siria teniendo en cuenta las cuestiones de género” organizada por el Syrian Feminist Lobby y la EuroMed Feminist Initiative, y celebrada en París.
20. El 19 de marzo, participó en un simposio titulado “Las normas internacionales de derechos humanos: verdad y justicia en Corea del Sur”, celebrado en Jeju (República de Corea).
21. Del 17 de abril al 31 de mayo, celebró una consulta en línea sobre la presentación de disculpas por las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, a fin de fundamentar su informe a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones.
22. Del 24 de abril al 3 de mayo, realizó una visita oficial a El Salvador.
23. El 4 de junio, el Relator Especial participó en una conferencia titulada “Dimensiones de género en la justicia de transición” en la Universidad Hebrea de Jerusalén.
24. Del 17 al 21 de junio, asistió a la reunión anual de titulares de mandatos de procedimientos especiales, celebrada en Ginebra.

III. Consideraciones generales

25. El derecho internacional de los derechos humanos prevé un sólido marco jurídico que reconoce el derecho de las víctimas a la reparación por violaciones manifiestas de los derechos humanos, como señaló el anterior Relator Especial, Pablo de Greiff, en su informe sobre este tema³.
26. A pesar de la existencia de un sólido marco normativo y de una jurisprudencia internacional y nacional, y del reconocimiento por parte de los Estados de que las víctimas

³ Véase A/69/518.

tienen derecho a la reparación, las víctimas no consideran que este derecho se ha hecho realidad. Incluso en los países en que se han establecido programas de reparación nacionales, persisten muchos problemas para lograr la adecuada, rápida y plena reparación a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario.

27. En muchos países, se estigmatiza a las víctimas, que son percibidas como personas que “se aprovechan” de la situación, y no como personas que han sufrido daños graves y tienen derecho a reparación.

28. Además, los Estados suelen actuar como si la reparación fuera una opción de política, y no el cumplimiento de una obligación hacia las víctimas como resultado de una violación ilegal del derecho internacional y nacional.

29. El Relator Especial desea señalar la importancia del derecho a la reparación de las víctimas de atrocidades masivas. Por tratarse de un derecho, la reparación tiene el propósito fundamental de responder a los daños sufridos por las víctimas mediante la provisión de beneficios directos que van más allá de la indemnización, e incluyen la restitución (si es posible), la satisfacción, la rehabilitación y las garantías de no repetición. El derecho a la reparación también es importante como garantía de no repetición, ya que ayuda a los autores a entender que lo que hicieron fue ilícito y que las sociedades deben comprometerse a dignificar a las víctimas. También permite a las víctimas confiar en el Estado, ser reconocidas como titulares de derechos y, posiblemente, ser empoderadas. A su vez, ello beneficia a la sociedad.

30. Para hacer valer el derecho a la reparación, es fundamental que el Estado y otros actores implicados en las violaciones reconozcan su responsabilidad.

IV. Programas de reparación nacionales

31. Los programas de reparación tienen por objeto hacer realidad el derecho humano de las víctimas a un recurso adecuado y efectivo. Son procesos administrativos establecidos por los Estados con miras a hacer frente a una gran cantidad de víctimas, determinar quién puede alegar ser víctima y qué violaciones deben repararse, y establecer medidas de reparación (beneficios) por los daños sufridos⁴. Están encaminados a velar por que las víctimas sean tratadas en pie de igualdad y de manera coherente, dado que las víctimas que han sufrido el mismo tipo de violación se beneficiarán de las mismas formas de reparación.

32. Los programas de reparación nacionales son el instrumento más eficaz para que las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario obtengan reparación. Sin ellos, las víctimas tendrían que demostrar su condición ante un tribunal, entre otras cosas, presentando todas las pruebas necesarias, pagando los onerosos costos judiciales, y esperando varios años antes de que se apruebe la reclamación, si es que se aprueba⁵.

33. Esos programas se han utilizado en diversas partes del mundo. Han abordado las atrocidades cometidas durante la represión, como en la Argentina, Chile, el Iraq o Marruecos, o durante los conflictos, como en Bosnia y Herzegovina, Colombia, Guatemala, el Iraq y Sierra Leona. Se han creado otros programas de reparación (no realmente de carácter nacional) para hacer frente a los daños causados a consecuencia de situaciones de conflicto o de ocupación, como la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas establecida por el Consejo de Seguridad para conceder reparaciones a las víctimas de la invasión de Kuwait por el Iraq.

34. Los programas nacionales podrían ser recursos adecuados y efectivos para proporcionar reparación a las víctimas de atrocidades masivas, pero se enfrentan a enormes dificultades. Desde el punto de vista institucional, son frágiles y débiles, y dependen del contexto político del país, la voluntad política de las autoridades pertinentes, la

⁴ *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.08. XIV 3), págs. 9 y 10.

⁵ A/69/518, párr. 4.

disponibilidad de recursos, y las preocupaciones prácticas e institucionales sobre la mejor forma de proporcionar reparación y aplicar las medidas pertinentes.

35. Las dificultades son aún mayores en los países que han salido o están en medio de un conflicto. En esas situaciones, la creación de programas de reparación nacionales supone ocuparse de un número significativamente mayor de víctimas. Si durante los regímenes represivos las víctimas representan alrededor del 1 % de la población, después de los conflictos puede haber al menos el doble de víctimas. En situaciones de desplazamiento masivo, como en Colombia o en la República Árabe Siria, el número de víctimas puede representar del 12 % al 15 % de la población total⁶.

36. Los Estados que hacen frente a las consecuencias de un conflicto tienen instituciones estatales inadecuadas o frágiles para poner en práctica programas de reparación, y pueden verse arruinados financieramente⁷. Además, la atribución de responsabilidad por las violaciones es más compleja, dado que los agentes no estatales también han cometido atrocidades. En esas situaciones, la corrupción es a menudo endémica y puede borrarse la distinción entre las víctimas y los autores, como en el caso de los niños soldados. Además, muchos de estos Estados se enfrentan a la pobreza, la discriminación y las desigualdades estructurales, lo que dificulta aún más la labor de reparación por las atrocidades masivas. Las investigaciones indican que los Estados más débiles tienen menos probabilidades de establecer programas de reparación en el ámbito nacional⁸. Asimismo, esos programas, si es que alguna vez se crean, tienen una baja tasa de aplicación.

37. Los Estados que han pasado de la represión a la democracia, como la Argentina y Chile, han tenido más éxito en la ejecución de los programas de reparación nacionales⁹, pero, como ya se ha indicado, las condiciones infraestructurales y políticas en esos países eran muy diferentes de los Estados que salían de un conflicto, como Liberia o Sierra Leona, o incluso de algunos Estados que salían de la represión, como el Iraq.

A. Normas y jurisprudencia internacionales en que se basan los programas de reparación nacionales

38. El derecho a disponer de un recurso es un derecho fundamental en todos los tratados de derechos humanos. Los recursos incluyen el derecho de las víctimas a afirmar que se han vulnerado sus derechos y a solicitar reparación por los daños sufridos. Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones¹⁰ y el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, se refieren a los programas de reparación nacionales como recursos efectivos para proporcionar reparación cuando se han cometido atrocidades masivas¹¹.

39. Con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, los recursos deben ser adecuados y efectivos para reparar las posibles violaciones de los derechos en

⁶ Kathryn Sikkink et al, "Evaluation of integral reparations measures in Colombia: executive summary", Carr Centre for Human Rights Policy and Harvard Humanitarian Initiative (octubre de 2015), pág. 3.

⁷ Roger Duthie, "Introduction" en Roger Duthie y Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (2017), pág. 11.

⁸ Matiangai Sirleaf "The truth about truth commissions: why they do not function optimally in post-conflict societies", *Cardozo Law Review*, vol. 35 (agosto de 2014), págs. 2325 a 2328.

⁹ Lars Waldorf, "Institutional gardening in unsettled times: transitional justice and institutional contexts", Roger Duthie y Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (2017), págs. 40 a 83.

¹⁰ Véase la resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párr. 16.

¹¹ Véase E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 32.

cuestión¹². Su contenido debe enmarcarse en el principio de “reparación integral”. Los Principios y Directrices Básicos refuerzan esta idea, indicando que el derecho al recurso debe incluir una “reparación adecuada, efectiva y rápida”¹³. Sin embargo, no se definen estos tres términos en relación con las reparaciones o los programas de reparación nacionales.

40. El conjunto de principios actualizado estipula que “[T]anto por la vía penal como por la civil, administrativa o disciplinaria, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz”, que puede proporcionarse reparación mediante programas de reparación nacionales, y que esos programas pueden ser financiados por fuentes nacionales o internacionales.

41. Además, indican que “[L]as víctimas y otros sectores de la sociedad civil deben desempeñar un papel significativo en la elaboración y aplicación de tales programas” y que las víctimas, en particular las mujeres y las minorías, deben ser consultadas y participar en esos procesos¹⁴. Hay muy poca práctica bien desarrollada que pueda arrojar luz sobre la mejor forma de llevar a cabo ese tipo de participación y consulta¹⁵.

42. Los tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado una considerable jurisprudencia en relación con la reparación de las víctimas de atrocidades masivas mediante la resolución de casos individuales¹⁶. En ese contexto, la Corte ha indicado que las víctimas deben recibir una reparación integral y adecuada por los daños sufridos, lo que incluye “la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que, además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición tienen especial relevancia por la gravedad de las afectaciones y el carácter colectivo de los daños ocasionados”¹⁷.

43. La Corte también ha determinado algunos criterios que los programas de reparación nacionales deben cumplir de conformidad con el derecho internacional y con su propia jurisprudencia¹⁸. Esos criterios incluyen la consulta y participación de las víctimas, la indemnización razonable y proporcional, las razones aducidas para ofrecer reparaciones por grupo familiar y no en forma individual, los criterios de distribución entre los miembros de la familia, y los enfoques de género aplicados a la reparación¹⁹.

44. Si bien el derecho internacional todavía no ha resuelto plenamente la cuestión del alcance del derecho a la reparación de las víctimas de las atrocidades masivas mediante los programas de reparación nacionales, el Relator Especial desea señalar algunos requisitos mínimos que deben cumplir esos programas:

a) Los programas de reparación nacionales son recursos para reparar a las víctimas de atrocidades masivas; deben ser adecuados, rápidos y efectivos;

¹² Art. 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y art. 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ Véase el párr. 11.

¹⁴ Véase E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 32.

¹⁵ A/69/518, párrs. 74 a 80.

¹⁶ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también tiene importantes precedentes sobre las garantías de no repetición, también denominadas medidas generales. Véase, por ejemplo, *Broniowski v. Polonia* (solicitud núm. 31443/96), fallo de 22 de junio de 2004, párr. 193; y *Aslakhanova and others v. Russia*, (solicitudes núms. 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10), fallo de 18 de diciembre de 2012, párrs. 212 a 240.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *CASO MASACRES DE EL MOZOTE Y LUGARES ALEDAÑOS vs. EL SALVADOR*, sentencia de 25 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas), párr. 305.

¹⁸ Clara Sandoval, “Two steps forward, one step back: reflections on the jurisprudential turn of the Inter-American Court of Human Rights on domestic reparation programmes”, *International Journal of Human Rights*, vol. 22, núm. 9 (2017), págs. 1192 a 1208.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) v. Colombia*, sentencia de 20 de noviembre de 2013 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 470.

b) Deben elaborarse, aplicarse y supervisarse mediante procesos que incluyan la consulta con las víctimas, en particular las que se encuentran en las situaciones más vulnerables, como las mujeres, los miembros de los grupos minoritarios, las víctimas de la violencia sexual, las personas desplazadas y las personas con discapacidad, así como su participación;

c) Deben proporcionar a las víctimas distintas formas de reparación y no solo indemnización;

d) Su adecuación y eficacia también dependen de la forma en que se relacionan con otros pilares de la justicia de transición, como la justicia, la verdad y las garantías de no repetición;

e) La indemnización, incluidos los criterios de distribución entre las víctimas, las familias y los que se encuentran en las situaciones más vulnerables, debe ser razonable y proporcional.

45. Este enfoque está en armonía con el análisis más conceptual sobre la adecuación del diseño institucional de los programas de reparación nacionales. Con arreglo a este análisis, los programas nacionales deben ser completos, es decir, lograr que “todas las víctimas reciban sus beneficios, aunque no necesariamente de un mismo nivel o de la misma clase”²⁰. También deben ser exhaustivos, en cuanto a los tipos de violaciones que se hayan seleccionado para la reparación²¹ y complejos en lo que respecta a las formas de reparación utilizadas para reparar a las víctimas²². Los programas también deben ser coherentes internamente, en la relación entre las distintas formas de reparación recibidas por las víctimas, y externamente, en la relación entre esos programas y otras medidas de justicia de transición²³. Los programas nacionales deben apuntar a ser definitivos, y abordar la cuestión de la posible coexistencia de la reparación judicial y los programas de reparación nacionales²⁴. Por último, también es importante la munificencia, que examina cuán dignos son los beneficios²⁵.

B. Lecciones aprendidas de los programas de reparación nacionales efectivos

46. Además del marco jurídico y normativo que pueda facilitar la formulación y aplicación de programas de reparación nacionales, la arquitectura de estos programas reviste una importancia crucial²⁶. No hay una sola manera de formular programas de ese tipo. Sin embargo, en la práctica, algunos han tenido mejores resultados que otros.

Establecimiento de registros de las víctimas

47. Los registros individuales y colectivos de las víctimas son fundamentales para tener proyecciones realistas del nivel de victimización en los Estados en transición. Los registros adecuados también ayudan a estimar el costo de la reparación de los posibles beneficiarios del programa y planificar la asignación de recursos. Los registros también pueden facilitar la reparación de las víctimas que necesitan atención urgente mediante los programas de reparación urgente. Además, constituyen una medida clave de reconocimiento, satisfacción y memoria.

²⁰ *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.08.XIV.3), pág. 15.

²¹ *Ibid.*, pág. 19. y A/69/518, párr. 26.

²² A/69/518, párr. 30.

²³ Pablo De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2006), págs. 10 y 11.

²⁴ *Ibid.*, pág. 12. *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones*, pág. 35.

²⁵ Pablo De Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, pág. 12.

²⁶ Alexander Segovia, “The reparations proposals of the truth commissions in El Salvador and Haiti: a history of noncompliance”, en Pablo de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, párrs. 154 a 176, pág. 157.

48. Incluso si se crean registros, el número de víctimas inscritas en un momento dado no puede considerarse el total de víctimas ya que el subregistro es un problema común. Es importante que los procesos de registro establezcan plazos flexibles para la inscripción y que realmente abarquen a todas las víctimas.

49. La experiencia indica que no siempre se establecen registros como parte de los programas de reparación, lo que es lamentable. Es lo que ocurre, por ejemplo, en Guatemala o en el Iraq, países en donde a pesar de los incansables esfuerzos de la sociedad civil con este fin, el Gobierno no los ha establecido²⁷. En otros casos, los registros se establecieron después de la formulación y creación de los programas de reparación, como en el caso del Perú, donde el Registro Único de Víctimas fue creado como parte del Plan Integral de Reparaciones.

50. En la Argentina, por ejemplo, el registro se inició con la inscripción de las personas que habían sido víctimas de desaparición y asesinato durante la dictadura, a través de la labor de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. La Comisión fue fundamental para facilitar la tarea de identificación de otras víctimas realizada más tarde. Como resultado de ello, en 2013 se estableció el Registro Unificado de Víctimas del Terrorismo de Estado, que depende de la Secretaría de Derechos Humanos.

51. Es particularmente difícil calcular el número de víctimas con derecho a recibir reparación en situaciones de conflicto en donde hay un gran número de desplazados internos o refugiados. En Colombia, por ejemplo, el número estimado de víctimas fue de unos 4,5 millones en 2012 tras la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, pero el número real fue casi el doble de esa estimación, habida cuenta de la creciente población de desplazados internos. Hay más 8,7 millones de víctimas registradas en Colombia en 2019²⁸.

52. Para crear sólidos registros de las víctimas es necesario llegar a las organizaciones de la sociedad civil. Estas disponen de datos pertinentes sobre las víctimas y las violaciones, que resultarían de la máxima importancia en cualquier análisis. También tienen vínculos vitales con las comunidades de las víctimas, que podrían ayudar a las autoridades estatales a fomentar la confianza de las víctimas y ayudarlas a que se identifiquen.

53. Para que el registro sea efectivo también es necesario llegar a todas las víctimas para informarles acerca de su derecho a la reparación, los programas de reparación disponibles y los procesos de registro. En El Salvador, no se difundió la información a todas las víctimas, lo que dio lugar a un número muy reducido de inscripciones en proporción al número de víctimas.

Pruebas y medidas especiales en los procesos de registro

54. Deben adoptarse medidas especiales de inscripción en el registro para asegurar que se presenten las personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas de la violencia sexual, los niños y las personas con discapacidad. Los procesos de registro no deben exponer a estas personas a una nueva victimización o al estigma. También deberían adoptarse medidas para las víctimas analfabetas.

55. Se deben establecer condiciones de seguridad especiales para que las víctimas se registren, en particular en los países que aún se encuentran en medio de un conflicto o cuando la violencia y la inseguridad son generalizadas.

56. La mayoría de los procesos de registro exige rellenar formularios y presentar algunas pruebas de victimización y daños. Los formularios deberían limitarse a la información esencial, como los datos personales básicos, una exposición de los hechos y de las violaciones sufridas, cuestiones de confidencialidad, el daño sufrido, y los documentos

²⁷ Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala), "Informe de monitoreo realizado a las sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento" (mayo de 2018), pág. 3; y Clara Sandoval y Miriam Puttick, *Reparations for the Victims of Conflict in Iraq: Lessons Learned from Comparative Practice* (Ceasefire and Minority Rights Group International, 2017), pág. 26.

²⁸ Registro Único de Víctimas, disponible en www.unidadvictimas.gov.co.

pertinentes²⁹. También podrían diseñarse formularios específicos para determinar el número total de víctimas colectivas y proporcionar a estas una reparación colectiva. Esos formularios incluirían el nombre de la comunidad, los hechos y las violaciones sufridas³⁰. Algunos formularios se complementan con entrevistas realizadas por los funcionarios gubernamentales.

57. Los registros permiten a las autoridades estatales decidir quién tiene derecho a la reparación. No obstante, el objeto de un proceso de registro no es cuestionar la veracidad de las denuncias formuladas por las víctimas o las pruebas que han proporcionado, sino aceptar de buena fe que lo que se ha dicho es una declaración de la verdad. El Relator Especial observa con reconocimiento que muchos Estados hacen recaer la carga de la prueba de los daños en las instituciones del Estado y no en las víctimas, o aplican criterios de prueba inferiores. En Marruecos, por ejemplo, la Comisión de Equidad y Reconciliación aceptó las declaraciones de las víctimas como prueba³¹. En el Perú, no se exige a las víctimas que presenten documentos perdidos durante su desplazamiento o documentación de los registros que habían sido destruidos durante el conflicto armado³². En Colombia, el criterio de prueba requerido también es inferior. La ley indica que las autoridades siempre deben presumir la buena fe de las víctimas y su capacidad para corroborar el daño por cualquier medio legalmente aceptable, y especifica los requisitos en mayor detalle³³.

58. Sin embargo, otros Estados siguen imponiendo a las víctimas una pesada carga de la prueba y exigentes criterios al respecto. En Filipinas, por ejemplo, los requisitos en materia de prueba para obtener reparación incluían una solicitud de corroboración por otras personas, mediante declaraciones juradas de dos compañeros de detención o personas que tenían un conocimiento personal de las violaciones sufridas por la víctima. Dado que muchas de las víctimas habían fallecido, no siempre era posible aportar pruebas que corroboraran lo ocurrido. En efecto, de un total de 75.000 reclamaciones de reparación, solo unas 11.100 tuvieron derecho a recibir una indemnización³⁴.

59. El Relator Especial observa la importancia de planificar el proceso de registro con gran flexibilidad a fin de que se pueden los hacer ajustes pertinentes a lo largo del tiempo. Un ejemplo típico de ajuste es la necesidad de prorrogar el plazo de registro para permitir que se inscriban todas las víctimas, como ha sucedido en la Argentina y Chile³⁵.

60. El procesamiento de la información reunida mediante un proceso de registro permite ajustar el contenido del programa cuando sale a la luz información nueva y pertinente. En Nepal, por ejemplo, el proceso de registro para el Programa Provisional de Socorro permitió que los huérfanos y las viudas de los desaparecidos pudieran obtener beneficios³⁶.

Consulta con las víctimas y participación de estas

61. Los programas de reparación nacionales deben abarcar la celebración de consultas con las víctimas y su participación en la concepción, aplicación y vigilancia de los procesos. Las consultas con las víctimas y su participación en el proceso tienen un sólido reconocimiento en el derecho internacional, en particular el derecho de los derechos

²⁹ Rubén Carranza, Cristián Correa y Elena Naughton, *Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Applications Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (2017), pág. 22.

³⁰ *Ibid.*, págs. 33 a 36.

³¹ *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones*, pág. 18.

³² Véase www.gob.pe/-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas.

³³ Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, núm. 1448/2011, art. 5.

³⁴ Comisión de Derechos Humanos (Filipinas), comunicado de prensa de 18 de mayo de 2018, pág. 1.

³⁵ Comunicación de la Argentina, tema 5; y comunicación de la institución nacional de derechos humanos de Chile, tema 5.

³⁶ Rubén Carranza, Cristián Correa y Elena Naughton, *Forms of Justice: A Guide to Designing Reparations Applications Forms and Registration Processes for Victims of Human Rights Violations*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (2017), pág. 59.

humanos³⁷. No solo son fundamentales para empoderar a las víctimas sino también crucial como mecanismo para reducir la baja tasa de aplicación³⁸. La participación de las víctimas y/o la celebración de consultas con ellas también da legitimidad a estos programas.

62. Las consultas son “una forma de diálogo vigoroso y respetuoso, mediante el cual se brinda a las partes consultadas la oportunidad de expresarse libremente, en un entorno seguro, con el fin de configurar o mejorar la formulación de los programas de justicia de transición”³⁹. Las víctimas pueden dar un significado contextual a las prácticas de reparación. Esto es especialmente importante en lo que respecta a la satisfacción, la reparación simbólica y la reparación colectiva⁴⁰. La participación permite que las víctimas estén informadas y participen en los procesos de adopción de decisiones que pueden afectarles.

63. A pesar de su importancia, hay muy pocos ejemplos de consulta y participación de las víctimas en los programas de reparación nacionales. Además, se han llevado a cabo pocos estudios del impacto para evaluar los resultados de esos procesos en los países en que han tenido lugar.

64. Algunas de las primeras iniciativas de reparación nacionales que se aplicaron, como en la Argentina, no entrañaron la participación sostenida de las víctimas o la celebración de consultas con ellas⁴¹. En Chile se celebraron algunas consultas. Por ejemplo, los familiares de personas detenidas y desaparecidas fueron consultados acerca de si preferían recibir una pensión o una suma fija⁴².

65. En el Perú se ha documentado la celebración de consultas con las víctimas en la formulación del programa de reparación nacional. Se organizaron 19 talleres en 6 departamentos diferentes en los que participaron 846 víctimas, lo que permitió a la Comisión de la Verdad y Reconciliación proponer recomendaciones sobre reparación que tuviesen un mayor consenso entre las víctimas⁴³. Asimismo, se puso en marcha una iniciativa llamada Grupo de Trabajo sobre las Reparaciones, que permitió a las organizaciones de la sociedad civil coordinar su labor sobre las medidas de reparación. También se celebraron consultas para proporcionar una reparación colectiva. Por ejemplo, en 2017 se celebraron 444 consultas sobre reparaciones colectivas⁴⁴. Sin embargo, las comunidades no siempre disponían de información técnica que les sirviera de base para formular una opinión sobre la reparación colectiva⁴⁵.

66. En Colombia, se ha consultado a las víctimas y estas han participado en el proceso en distintos momentos. Durante la negociación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se celebraron 11 diálogos regionales para recabar las opiniones de las víctimas.

³⁷ A/HRC/34/62, págs. 7 a 9. Véase también *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Consultas nacionales sobre la justicia de transición* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09. XIV.2).

³⁸ A/69/518, párr. 80.

³⁹ *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Consultas nacionales sobre la justicia de transición*, pág. 3.

⁴⁰ A/69/518, párr. 34.

⁴¹ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos de la Argentina, tema 3.

⁴² Elizabeth Lira, “Reflections on rehabilitation as a form of reparation in Chile after Pinochet’s dictatorship”, *International Human Rights Law Review*, vol. 5 (de 2016), págs. 194 a 216.

⁴³ Julie Guillerot y Lisa Magarrell, *Memorias de un Proceso Inacabado: Reparaciones en la Transición Peruana* (Lima, Asociación Pro Derechos Humanos, Centro Internacional para la Justicia Transicional y Oxfam, 2006), págs. 102 a 106; y comunicación de la Comisión de Derechos Humanos del Perú, tema 3.

⁴⁴ Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las Acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, *Balance de Acciones 2017* (Lima, 2018), pág. 2.

⁴⁵ Cristián Correa, *Reparaciones en Perú: El Largo Camino entre las Recomendaciones y la Implementación* (Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013), págs. 12 a 14.

Algo similar ocurrió con los tres decretos leyes sobre reparación a los grupos indígenas, los afrodescendientes, raizales y palenqueros, y los romaníes⁴⁶.

67. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia también crea mecanismos de participación para su aplicación a través de las mesas de participación de víctimas establecidas a nivel nacional, departamental y municipal⁴⁷. Ello dio lugar a la creación de 865 mesas municipales, 32 mesas departamentales, 1 mesa en Bogotá, y 1 mesa nacional⁴⁸. También se consulta a las comunidades en relación con las reparaciones colectivas.

68. En Marruecos, la Comisión de Equidad y Reconciliación llevó a cabo consultas con las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en distintas partes del país para formular el enfoque que habría de aplicar a las reparaciones. Participaron en estas consultas distintas partes interesadas, entre ellas, víctimas y organismos de desarrollo. Ello fue especialmente importante para la concepción de reparaciones colectivas⁴⁹. Como ejemplo de este proceso, cabe mencionar el Foro Nacional sobre la Reparación de 2005 en el que participaron más de 200 organizaciones de la sociedad civil.

69. El programa de indemnización de Alemania por la realización de trabajo forzoso durante el régimen nacional socialista también incluyó la celebración de consultas. El proceso fue difícil, dado que las víctimas tenían una edad avanzada y estaban repartidas en 89 Estados. Sin embargo, estas participaron en las negociaciones que culminaron en el establecimiento del programa, y continuaron participando después. La modalidad de participación consistió en el establecimiento de pequeños grupos de víctimas afectadas y la elección de un representante para participar en las consultas. En el marco del programa se efectuaron pagos individuales a 1,66 millones de víctimas en 89 Estados⁵⁰.

70. En algunos países, las consultas se llevaron a cabo sin incluir a la totalidad de las víctimas afectadas. En Sierra Leona, por ejemplo, las víctimas de violencia sexual fueron estigmatizadas y discriminadas, por lo que no pudieron participar en la formulación del programa de reparación nacional⁵¹. En el Perú, las mujeres no siempre fueron incluidas en las consultas sobre la reparación colectiva⁵².

71. El Relator Especial considera que para hacer valer el derecho de las víctimas a la reparación es fundamental la celebración de consultas con ellas y su participación en el proceso. Es necesaria una labor más sostenida para que la consulta y la participación formen parte de la formulación, aplicación y seguimiento de los programas de reparación.

72. El proceso de consulta no debe obligar a las víctimas a renunciar a las reparaciones a que tienen derecho con arreglo al criterio de la reparación integral, o a elegir entre ellas.

Seguridad institucional de los programas de reparación nacionales

73. Los programas de reparación nacionales son deficientes, frágiles y muy dependientes de la voluntad política y el contexto en que se ejecutan. Rara vez se les da prioridad como una medida de justicia de transición o la importancia que deben recibir. Se considera a las víctimas “agentes débiles”, lo que hace que “su difícil situación resulte[n] mayormente invisible[s] para los responsables de la adopción de decisiones”⁵³. Por lo tanto,

⁴⁶ Comunicación de Paula Gaviria e Iris Marín, tema 3; Comunicación de Unidad para las Víctimas, Colombia, tema 3; y comunicación de Dejusticia, tema 3.

⁴⁷ Ley núm. 1448/2011, art. 193.

⁴⁸ Universidad del Rosario, Bogotá, Encuentro de experiencias: participación efectiva de las víctimas y mesas de participación, Federación Nacional de Personeros y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

⁴⁹ Véase www.ier.ma/article.php3?id_article=1496.

⁵⁰ Roland Bank “Establishing the programme”, Günter Saathoff et al. (eds.), *The German Compensation Programme for Forced Labour: Practice and Experiences* (Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft, 2017), págs. 12 a 25, pág. 23.

⁵¹ Kelli Muddell, “Limitations and opportunities of reparations for women’s empowerment” (nota informativa del Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2009), 6 de julio de 2011, pág. 1.

⁵² Centro Internacional para la Justicia Transicional, “The concept and challenges of collective reparation” (2010), págs. 26 y 27.

⁵³ A/69/518, párr. 49.

es fundamental proteger los programas de reparación nacional subsanando esas deficiencias a través de diferentes medios.

74. Los marcos jurídicos que establecen y regulan los programas de reparación nacionales son esenciales pues confieren a estos seguridad jurídica y sostenibilidad independientemente de las fluctuaciones políticas. También son una señal del compromiso del Estado para hacer frente a las atrocidades masivas y no de una decisión adoptada por motivos de oportunismo político.

75. Distintos Estados han promulgado leyes que sustentan los programas de reparación, tales como el Iraq mediante la Ley núm. 20 de Indemnización de las Víctimas de las Operaciones militares, los Errores Militares y los Actos Terroristas; Filipinas mediante la Ley de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos⁵⁴; el Perú mediante el Plan Integral de Reparaciones⁵⁵, y Colombia mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras⁵⁶. En la Argentina, se han promulgado distintas leyes para proporcionar reparación a las víctimas⁵⁷.

76. En Guatemala, el Plan Nacional de Resarcimiento se creó en virtud de un acuerdo gubernamental y no por ley⁵⁸. Por lo tanto, se lo considera como otro programa que será ejecutado por el poder ejecutivo, pero sin primacía o pertinencia política. Los esfuerzos de Guatemala para promulgar una ley sobre el Programa Nacional de Resarcimiento han tropezado con múltiples obstáculos en el Congreso.

77. En El Salvador, el Decreto Ejecutivo Presidencial núm. 204/2013 dispuso la creación del Programa de Reparación para las Víctimas de Violaciones Graves de los Derechos Humanos Ocurridas en el Contexto del Conflicto Armado Interno. Si bien esto constituye un avance valioso, el alcance del programa ha sido limitado y aún no se ha creado el marco jurídico.

78. Las leyes nacionales sobre las reparaciones deben indicar la firme decisión del Estado de conceder reparación, incluido el reconocimiento de la responsabilidad y, por lo menos, las violaciones que dan lugar a la reparación y el plazo aplicable en que deben haberse producido, una definición de víctima, las formas de reparación, el calendario para la reparación, la asignación de fondos y el plazo establecido para el programa. Deben indicar también las instituciones encargadas de proporcionar reparación, así como de realizar la labor de supervisión. Otras reglamentaciones deberían proporcionar más detalles sobre algunas de estas disposiciones fundamentales, por ejemplo, la forma de solicitar reparación, y reglamentar las cuestiones relacionadas con la consulta a las víctimas y su participación en el proceso.

79. El programa de reparación debe, por lo menos, ser coordinado por una entidad responsable de su aplicación, con la necesaria influencia política y económica para coordinar y promover la acción a través de las diferentes instituciones estatales que forman parte de sistema de reparación.

80. Chile creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación encargada de aplicar distintas leyes sobre la reparación promulgadas a lo largo del tiempo⁵⁹. Posteriormente, se establecieron otros sistemas, como el Programa de Reparación y Atención Integral, para proporcionar rehabilitación a las víctimas⁶⁰. En Filipinas, se creó la Junta de Reclamaciones de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en virtud de la Ley de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas de Violaciones de Derechos

⁵⁴ Filipinas, Ley de Reconocimiento y Reparación de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos (núm. 10368/2013).

⁵⁵ Ley núm. 28592, de 29 de julio de 2005.

⁵⁶ Ley núm. 1448, de 10 de junio de 2011.

⁵⁷ Como la Ley núm. 24043/91 sobre la reparación de las personas que fueron detenidas antes del 10 de diciembre de 1983 y puestas a disposición del Poder Ejecutivo, y la Ley núm. 24411/94 por la que se concede indemnización a las víctimas de desaparición forzada o causahabientes de personas que resultaron muertas por el accionar de las fuerzas militares o de seguridad.

⁵⁸ Acuerdo Gubernativo 258-2003.

⁵⁹ Ley núm. 19123, de 8 de febrero de 1992.

⁶⁰ Ley núm. 19980, de 9 de noviembre de 2004.

Humanos⁶¹. En Colombia, se puso en marcha un sistema de reparaciones que asignó responsabilidades a distintas instituciones, como la Unidad para las Víctimas, el Centro de Memoria Histórica y la Unidad de Restitución de Tierras⁶².

81. Otros Estados, como la Argentina, no han establecido instituciones específicas para aplicar los marcos de reparación. No obstante, la secretaría responsable de los derechos humanos en la Argentina se encarga de la aplicación de todas las leyes que reglamentan las reparaciones en el país⁶³.

82. El Relator Especial destaca la necesidad de otorgar a esas instituciones o sistemas la influencia política y la autoridad para llevar a cabo su labor. Por ejemplo, en Colombia, la Unidad para las Víctimas, a pesar de la importancia que tiene, carece de influencia política puesto que no está situada por encima de los ministerios, por lo que no siempre puede coordinar la política de reparaciones de la manera más eficaz. Algo similar sucede en Guatemala, en donde la responsabilidad por las reparaciones recae en un programa que está afiliado a la Secretaría de la Paz bajo la autoridad de la comisión nacional de reparación.

83. El Relator Especial también subraya que esas entidades deben asegurar un alcance y presencia territoriales, especialmente en las zonas en que residen las víctimas y donde se concentró el conflicto o la situación de represión, a fin de facilitar las consultas con las víctimas y su participación en el proceso de reparación, así como el acceso a los beneficios. Las instituciones también deben estar a disposición de las víctimas que son refugiados o viven en el exilio. Se podría encomendar esta tarea a los consulados y las misiones diplomáticas.

Recursos financieros

84. La disponibilidad de recursos financieros para financiar la labor de los programas de reparación nacionales, incluido el otorgamiento de beneficios, es fundamental para la realización del derecho a la reparación. El Relator Especial insta a los Estados a que hagan las asignaciones presupuestarias necesarias para proporcionar reparación a las víctimas sobre la base de proyecciones realistas de su costo y del universo de víctimas.

85. Hay diferentes maneras de financiar los programas de reparación. Algunos Estados optan por el establecimiento de un fondo de reparación. Esos fondos pueden provenir de contribuciones financieras únicas, o pueden ser repuestos según sea necesario.

86. En Colombia, se creó en 2005 un fondo con arreglo a la Ley de Justicia y Paz⁶⁴. El Fondo debía incluir bienes cedidos por miembros de grupos paramilitares, contribuciones del presupuesto colombiano y donaciones nacionales o internacionales. Fue establecido y mantenido con arreglo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011⁶⁵. Esta Ley dispuso que la financiación de las reparaciones debía incluir nuevas fuentes, como las multas impuestas por el Estado a personas o grupos armados en los procesos judiciales o administrativos, y las donaciones voluntarias efectuadas por personas en supermercados o en cajas registradoras⁶⁶.

87. La Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas contaba con el Fondo de Indemnización de las Naciones Unidas, que destinaba el 5 % de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo iraquí a la reparación a las víctimas⁶⁷.

88. El programa de indemnizaciones de Alemania por la realización de trabajo forzoso también estableció un fondo con una cantidad fija de unos 5.200 millones de euros que recibió contribuciones en la misma proporción del Gobierno de Alemania y de distintas

⁶¹ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos (Filipinas) y Human Rights Watch, 14 de enero de 2018.

⁶² En el caso de Colombia, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas engloba las entidades públicas en los planos nacional y local encargadas de establecer y otorgar las reparaciones en el país.

⁶³ Comunicación de la institución nacional de derechos humanos de la Argentina, tema 2.

⁶⁴ Ley núm. 975/2005, de 25 de julio de 2005, art. 54.

⁶⁵ Ley núm. 1448/2011, art. 177.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1483 (2003) y 1956 (2010).

empresas alemanas. Si bien los fondos con sumas fijas pueden ser problemáticos ya que no permiten ajustar los importes disponibles para la reparación a los cambios de circunstancias, sí proporcionan independencia política a las instituciones que gestionan el fondo y devengan interés a lo largo del tiempo⁶⁸.

89. Sierra Leona creó un fondo de reparación una década después de haber sido previsto en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Sierra Leona y el Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona, de 1999. Las contribuciones del Gobierno a ese fondo han sido mínimas, y la mayoría de los fondos provinieron de la cooperación internacional, en particular del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz⁶⁹.

90. La alternativa a un fondo especial es la inclusión del programa en el presupuesto nacional. En Guatemala, el Programa Nacional de Resarcimiento debía recibir 300 millones de quetzales anuales (unos 40 millones de dólares). El programa nunca recibió la totalidad de estos fondos y su presupuesto se ha venido reduciendo año tras año⁷⁰.

91. En otros países, como la Argentina, algunas formas de reparación se financiaron con cargo a bonos del Estado. A través de estos bonos, el Gobierno reconoció la deuda con las víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones y detenciones arbitrarias, y garantizó el pago. Los bonos (de 224.000 dólares por víctima) podían cambiarse en cualquier momento a su valor de mercado, o al valor total a su vencimiento (16 años después). El mecanismo tropezó con problemas para quienes no habían cambiado sus bonos cuando una crisis económica afectó a la Argentina en 2001 y cesaron los pagos de los bonos del Estado⁷¹. Los pagos a las víctimas quedaron exentos de esa cesación de pagos, pero los bonos se convirtieron automáticamente al muy depreciado peso argentino.

92. El Relator Especial observa que, con pocas excepciones, la financiación de los programas de reparación nacionales es muy insuficiente, lo que reduce su capacidad para proporcionar reparación a las víctimas. En Colombia, en virtud de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado ha indemnizado a menos del 10 % de los 8 millones de víctimas registradas para obtener reparación⁷². En 2016, el Gobierno de Colombia calculó que su déficit de financiación de la Ley fue de aproximadamente 115.580 millones de pesos (unos 34 millones de dólares)⁷³.

93. En el caso de Guatemala, de las aproximadamente 200.000 víctimas⁷⁴, solo 32.802 han recibido una indemnización⁷⁵.

94. En Sierra Leona, muy pocas víctimas, incluidas algunas víctimas de violencia sexual, han recibido algún tipo de reparación⁷⁶. Por ejemplo, entre 2008 y 2013, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, el Gobierno de Alemania, la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) proporcionaron unos 8,5 millones de dólares a la Comisión Nacional de Acción Social, el órgano responsable de la reparación de

⁶⁸ Susanne Sehlbach, "Funding of the programme", Günter Saathoff et al. (eds.), *The German Compensation Programme for Forced Labour: Practice and Experiences* (Stiftung Erinnerung Verantwortung und Zukunft, 2017), págs. 27 a 39.

⁶⁹ Centro Internacional para la Justicia Transicional, "Report and proposals for the implementation of reparations in Sierra Leone" (2009), pág. 14.

⁷⁰ Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala), "Informe de monitoreo realizado a las sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento" (mayo de 2018), pág. 5.

⁷¹ José María Guembe, "Economic reparations for grave human rights violations: the Argentinean experience", Pablo de Greiff (ed), *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2005), págs. 21 a 54, en pág. 41.

⁷² Comisión de seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018, pág. 193.

⁷³ Colombia, Informe al Auto núm. 373 de 2016, orden tercera, 31 de octubre de 2016, pág. 4.

⁷⁴ Véase www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDPgtPrevRecuMemoriadelSilencio.pdf, párr. 2.

⁷⁵ Programa Nacional de Resarcimiento, Cantidad de beneficiarios por tipo de violación (2005-2014).

⁷⁶ Comisión Nacional de Acción Social, boletín del Programa de Reparaciones de Sierra Leona, octubre de 2016.

las víctimas⁷⁷. En particular, algunas víctimas en Sierra Leona se han beneficiado de una reparación provisional. Por ejemplo, se hicieron pagos provisionales de 100 dólares, fundamentalmente a amputados y víctimas de violencia sexual, lo que benefició a unas 21.700 víctimas. Algunas víctimas se beneficiaron de atención médica urgente⁷⁸.

95. En esas circunstancias, es fundamental encontrar fuentes de financiación adecuadas sin diluir la responsabilidad del Estado. En muchos contextos, los agentes estatales y no estatales, incluidos los grupos armados, son responsables de las atrocidades y deben contribuir a la reparación⁷⁹. Existen ya precedentes importantes en este sentido. El programa de indemnizaciones de Alemania por la realización de trabajo forzoso fue cofinanciado al 50 % por las empresas. Del mismo modo, en Filipinas, la Junta de Reclamaciones de las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos, establecida para proporcionar reparación a las víctimas del régimen de Ferdinand Marcos, se financió con cargo a los fondos provenientes de la riqueza de Marco⁸⁰. En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC) acordaron contribuir a las reparaciones en el acuerdo de paz firmado con el Gobierno de Colombia en 2016⁸¹.

96. También debe examinarse el papel de la comunidad internacional en los programas de reparación nacionales. Si los Estados reconocen su responsabilidad por las violaciones, no hay ninguna razón para que los demás Estados, las instituciones financieras internacionales o las organizaciones internacionales se abstengan de ayudar a financiar estos programas⁸².

C. Algunos problemas

97. No se puede insistir lo suficiente en la importancia del derecho a la reparación. Si se concede de forma rápida, adecuada y efectiva, la reparación puede producir un cambio considerable en la vida de las víctimas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las víctimas no reciben reparación, o si la reciben, obtienen cierta forma de reparación que no cumple esos requisitos. Como consecuencia de ello, los daños causados a las víctimas se acentúan. El Relator Especial, si bien subraya el criterio de la reparación integral, señala a continuación dos retos específicos que requieren atención urgente: la rehabilitación y la reparación de las víctimas en situación de vulnerabilidad, en particular las víctimas de violencia sexual.

Rehabilitación

98. La rehabilitación es una forma de reparación que tiene por objeto proporcionar a las víctimas servicios de salud física y mental, así como otros servicios jurídicos y sociales⁸³. Tiene la capacidad de reparar el daño físico y mental causado a las víctimas o el daño a la comunidad⁸⁴, así como permitir a las víctimas reconstruir sus vidas, encontrar nuevas oportunidades, hacer valer sus derechos a la justicia y la verdad, y contribuir a la no

⁷⁷ Eva Ottendörfer, *The Fortunate Ones and the Ones Still Waiting: Reparations for War Victims in Sierra Leone*, Peace Research Institute Frankfurt, informe núm. 129 (2014), pág. I.

⁷⁸ Centro Internacional para la Justicia Transicional, "Report and proposals for the implementation of reparations in Sierra Leone" (2009), págs. 7 y 10.

⁷⁹ Luke Moffett, "Beyond attribution: responsibility of armed non-State actors for reparations in Northern Ireland, Colombia and Uganda", Noemi Gal-Or, Cedric Ryngaert and Math Noortmann (eds.), *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place: Theoretical Considerations and Empirical Findings* (Brill, 2015), págs. 323 a 346.

⁸⁰ Comisión de Derechos Humanos (Filipinas), "Experiences of domestic reparation programmes" (14 de mayo de 2018), párr. 26.

⁸¹ Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, noviembre de 2016, temas 5.1.3 y 5.1.4.

⁸² Nota Orientativa del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con los conflictos (Naciones Unidas, junio de 2014), tema 5; y A/69/518, párr. 58.

⁸³ Véase la resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párr. 21.

⁸⁴ Judith Bueno de Mesquita, Gen Sander y Paul Hunt, "Rehabilitation and the right to health in times of transition", *International Human Rights Law Review*, vol. 5 (2016), págs. 169 a 193.

repetición⁸⁵. Si el derecho a la reparación ofrece a las víctimas oportunidades de transformación, la rehabilitación es una de las medidas con mayor probabilidad de hacerlas realidad.

99. Varios países han incluido la rehabilitación como forma de reparación en sus programas nacionales, como Chile⁸⁶, Colombia⁸⁷, El Salvador⁸⁸ y Guatemala⁸⁹. Sin embargo, esta es una de las medidas de reparación que supone graves problemas para los Estados en cuanto a su aplicación, en particular cuando continúan las situaciones de conflicto y no se dispone de la infraestructura ni los conocimientos especializados o estos son insuficientes para prestar esos servicios.

100. Sin embargo, hay ejemplos de buenas prácticas en este ámbito. En Chile, por ejemplo, a raíz de las recomendaciones formuladas por la Comisión Rettig, se estableció un amplio sistema de rehabilitación de la salud física y mental⁹⁰. Este programa comenzó su labor en 1991 y sigue prestando servicios de rehabilitación a las víctimas en la actualidad. Presta servicios médicos y psicosociales a los padres, los hijos, las parejas y los nietos de víctimas de desapariciones forzadas, ejecuciones y torturas, personas despedidas de su trabajo por motivos políticos y personas que han prestado apoyo a las víctimas de la dictadura durante al menos 10 años consecutivos. Sin embargo, el Programa de Reparación y Atención Integral de la Salud no llega a prestar apoyo médico y psicosocial a las víctimas en el exilio o que viven en el extranjero como resultado de los daños sufridos⁹¹.

101. El programa, administrado por el Ministerio de Salud, proporciona atención médica y dental, pruebas de diagnóstico, acceso a especialistas, hospitalización y servicios de emergencia a aproximadamente 750.000 personas inscritas⁹². El personal incluye médicos, trabajadores sociales y psicólogos, que también participan en las iniciativas de memoria y justicia. El presupuesto para su funcionamiento es aprobado anualmente por el Congreso⁹³.

102. En Colombia existen limitaciones importantes en la prestación de servicios de salud a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, administrado por el Ministerio de Salud⁹⁴. Sin embargo, se han utilizado otras formas de rehabilitación con cierto grado de éxito, como la Estrategia Entrelazando, que es una forma de rehabilitación colectiva⁹⁵. Su objetivo es contribuir a la reconstrucción del tejido social y facilitar la reconciliación mediante el empoderamiento de las víctimas. La Estrategia se puso en marcha en 2012 en 10 comunidades y ha continuado desde entonces⁹⁶. Los principales líderes comunitarios actúan como “creadores de lazos”. Se trata de personas reconocidas en la comunidad por su función esencial de fomentar la salud colectiva, recuperar la confianza y restablecer los vínculos emocionales entre los miembros. La Unidad para las Víctimas se encarga de impartirles formación. Trabajan en cinco esferas: duelo colectivo, recuperación de viejas prácticas sociales compartidas por las víctimas,

⁸⁵ Redress, “Rehabilitation as a form of reparation under international law” (Londres, 2009); y Clara Sandoval, “Reflections on the transformative potential of transitional justice and the nature of social change in times of transition,” en Roger Duthie y Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (2017), págs. 166 a 201, pág. 190.

⁸⁶ Ley núm. 19980, que modifica la Ley núm. 19123, art 7.

⁸⁷ Ley núm. 1448/2011, art. 135.

⁸⁸ Decreto Ejecutivo de El Salvador núm. 204/2013, arts. 7 a 9.

⁸⁹ Texto El Libro Azul (política pública de resarcimiento), párrs. 96 a 106.

⁹⁰ Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile, vol. I, parte II (1991), págs. 1260 a 1263.

⁹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *García Lucero y otros v. Chile*, sentencia de 28 de agosto de 2013 (excepción preliminar, fondo y reparaciones).

⁹² Ministerio de Salud de Chile, ordenanza A 111 núm. 3803, de 10 de noviembre de 2016.

⁹³ Elizabeth Lira, “Reflections on rehabilitation as a form of reparation in Chile after Pinochet’s dictatorship”.

⁹⁴ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley núm. 1448 de 2011, quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018, pág. 114.

⁹⁵ Comunicación de Paula Gaviria e Irin Marín.

⁹⁶ Véase www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf, pág. 76.

respeto de las diferencias que existen en las comunidades o grupos, reflexión en grupo y transformación de los lugares en que tuvieron lugar las atrocidades⁹⁷.

103. El Relator Especial desea señalar que la rehabilitación va más allá de la atención física y médica y abarca otros servicios sociales, como la educación⁹⁸. La educación es una herramienta que puede facilitar la inclusión, el reconocimiento y el empoderamiento⁹⁹.

104. Si bien la educación como una forma de rehabilitación es cada vez más reconocida en los programas de reparación nacionales, su aplicación plantea dificultades. El enfoque que aplica Chile a la rehabilitación constituye un importante intento de rehabilitar a las víctimas y su aplicación ha sido bastante satisfactoria. La Ley núm. 19123 incluyó la educación de los hijos de las víctimas que desaparecieron o fueron asesinados, proporcionándoles becas completas para la enseñanza primaria y secundaria, así como formación técnica hasta la edad de 35 años. Las becas incluían el pago de derechos de matrícula y un estipendio mensual¹⁰⁰. Asimismo, la Ley núm. 19992 incluyó la educación para los supervivientes de la tortura¹⁰¹. Dado que muchos de los supervivientes eran personas mayores, se modificó la Ley para permitir que se extendiera el beneficio a los estudios de educación superior (universitario) de un hijo o un nieto¹⁰².

105. Incluso en los Estados asolados por conflictos, se han adoptado medidas para proporcionar educación a las víctimas. En Sierra Leona, por ejemplo, la Comisión de la Verdad recomendó la gratuidad de la enseñanza primaria y secundaria para las víctimas más vulnerables, incluidos los niños que habían sufrido amputación, los hijos de las personas que habían sufrido amputación, las víctimas de violencia sexual, los niños que habían sido secuestrados o reclutados y los huérfanos de guerra¹⁰³. Si bien la aplicación de los procesos de reparación en Sierra Leona es motivo de graves preocupaciones, algunas de las medidas provisionales de reparación de las víctimas aplicadas en 2008 y 2009 consistieron en apoyo educacional a 6.984 niños¹⁰⁴. En 2013, 1.298 víctimas habían recibido unos 1.400 dólares cada una como pago para sufragar la educación de sus hijos. El impacto general de estas contribuciones puede ser cuestionado dada la falta de esfuerzos sostenidos y coordinados para proporcionar reparación a las víctimas.

106. Un problema con la prestación de servicios de educación como forma de reparación en países devastados por conflictos es que ni siquiera es probable que exista la infraestructura para la educación básica. Por lo tanto, los Estados deben examinar cuidadosamente cómo combinar las medidas de desarrollo, como la construcción de escuelas en zonas arrasadas por conflictos, con el derecho de las víctimas a la educación, de manera que se aproveche al máximo su potencial: por ejemplo, el acceso gratuito a la educación primaria de calidad, reconocido en el derecho a la educación, o un estipendio mensual para material educativo de los niños o ayuda a los niños con los gastos de los hogares para que puedan concentrarse en el estudio, reconocidos en el derecho a la reparación. Algo similar ocurre con los servicios de salud.

107. El Relator Especial considera que la falta de medidas efectivas de rehabilitación para las víctimas vulnerables constituye un trato inhumano y genera una nueva victimización.

Reparación de las víctimas en situaciones de vulnerabilidad

108. Los programas de reparación deben reconocer que no todas las víctimas se encuentran en la misma situación. No experimentan el mismo daño ni sufren las mismas

⁹⁷ Véase www.youtube.com/watch?v=lyZ2QVFj8_w (consultado el 25 de marzo de 2019).

⁹⁸ Según el tipo de daño causado, la educación también puede considerarse una forma de satisfacción o restitución, o una garantía de no repetición.

⁹⁹ Roger Duthie y Clara Ramírez-Barat, "Education as rehabilitation for human rights violations", *International Human Rights Law Review*, vol. 5, issue 2 (2016), págs. 241 a 273.

¹⁰⁰ Ley núm. 19123/1992, arts. 29 a 31.

¹⁰¹ Ley núm. 19992/2004, arts. 11 a 14.

¹⁰² Véase www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf, pág. 208.

¹⁰³ En Sierra Leona, Comisión de la Verdad y la Reconciliación, *Witness to Truth*, informe final (Freetown, 2004), vol. ii, pág. 195.

¹⁰⁴ Roger Duthie y Clara Ramírez-Barat, "Education as rehabilitation for human rights violations", *International Human Rights Law Review*, vol. 5, issue 2 (2016).

consecuencias. Si bien los programas de reparación no pueden conceder reparación según el daño sufrido por cada víctima, sí pueden adoptar medidas para responder de manera adecuada a los más necesitados, como los niños, incluidos los nacidos como secuencia de una violación, las víctimas de la violencia sexual, los desplazados internos, los refugiados, las personas de edad, las personas con discapacidad y los miembros de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.

109. Algunos Estados han establecido programas de reparación urgente para las víctimas más necesitadas¹⁰⁵. En Timor Oriental, por ejemplo, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación puso en marcha un programa de reparación provisional por el que distribuyó unos 200 dólares a aproximadamente 700 víctimas¹⁰⁶. En Nepal, se estableció el Programa de Socorro y Rehabilitación Provisional para dar una respuesta rápida a las víctimas antes de la creación de un programa de reparación nacional. El Programa incluyó pagos en efectivo por única vez, tratamiento médico o pagos de becas¹⁰⁷. Sin embargo, Nepal no creó un programa de reparación nacional, y las víctimas de la tortura y la violencia sexual quedaron fuera del Programa de Socorro y Rehabilitación Provisional.

110. Los Estados también pueden responder a las necesidades de las víctimas más vulnerables mediante la reparación colectiva. Un ejemplo de ello es el enfoque de reparación comunitaria en Marruecos, donde se consideró esencial rehabilitar el desarrollo económico y social de las 11 regiones más desfavorecidas, excluidas y marginadas del país, en las que las víctimas habían sufrido graves violaciones de los derechos humanos y violencia política. La reparación colectiva adoptó la forma de preservación de la memoria, actividades generadoras de ingresos y accesibilidad a los servicios sociales básicos, entre otras. Las organizaciones de la sociedad civil podían presentar propuestas de proyectos de reparación colectiva y asumir la responsabilidad de su aplicación¹⁰⁸. El Relator Especial acoge con satisfacción este enfoque, pero recuerda a los Estados que la reparación colectiva no puede ser un sustituto de la reparación individual.

111. Los refugiados y los migrantes a menudo se encuentran en situaciones especialmente vulnerables después del conflicto o la represión. A pesar de ello, los programas de reparación nacionales no los han incluido como beneficiarios de la reparación ni han adoptado medidas especiales para que pudieran tener acceso a los beneficios de la reparación. El programa de indemnización de Alemania por la realización de trabajo forzoso es un ejemplo importante, ya que constituyó una experiencia positiva de pago de indemnización a las víctimas de trabajo forzoso, muchos de los cuales habían sido refugiados. Chile puso en marcha una serie de incentivos para el regreso de refugiados al país, pero no fueron concebidos como reparación¹⁰⁹. Si bien tardíamente, la Argentina respondió a la situación de los refugiados. La Corte Suprema de Justicia de ese país consideró en el caso *Vaca Narvaja* que la reparación concedida por la Ley núm. 24043 a las personas ilegalmente detenidas se aplicaba también a los exiliados, ya que su situación también constituía una vulneración de su derecho a la libertad personal¹¹⁰. Como consecuencia de ese fallo, la resolución del Gobierno núm. 670/2016 reconoce expresamente la aplicación de esa Ley a las personas en el exilio. Sin embargo, ninguna de estas experiencias puede ofrecer herramientas para responder al número sin precedentes de desplazados internos que necesitan reparación en distintos países del mundo.

112. Los desplazados internos también son víctimas que necesitan atención urgente. La República Árabe Siria tiene unos 6,2 millones de desplazados internos registrados y

¹⁰⁵ Nota Orientativa del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con los conflictos (Naciones Unidas, junio de 2014), tema 7.

¹⁰⁶ Rubén Carranza, "The right to reparations in situations of poverty" (nota informativa del Centro Internacional para la Justicia Transicional, septiembre de 2009), pág. 1.

¹⁰⁷ Organización Internacional para las Migraciones y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Report on mapping exercise and preliminary gap analysis of the interim relief and rehabilitation programme" (diciembre de 2010), pág. iii.

¹⁰⁸ Véase www.ier.ma/article.php3?id_article=1496.

¹⁰⁹ Ley núm. 19074, de 28 de agosto 1991 y Ley núm. 19128, de 7 de febrero de 1992.

¹¹⁰ Véase www.refworld.org/pdfid/4721ffa72.pdf, pág. 5.

Colombia tiene unos 7,7 millones¹¹¹. Si bien algunos Estados, como Colombia, han incluido a esta categoría de personas en sus programas de reparación, han debido luchar para otorgar esos beneficios¹¹². Otros programas de reparación nacional han excluido a los desplazados internos, como en el caso de El Salvador¹¹³.

113. Dado el aumento del número de conflictos armados internos en el mundo, y el número cada vez mayor de personas desplazadas y migrantes, el Relator Especial considera que es esencial abordar la cuestión de cómo incluirlos efectivamente en los procesos de justicia de transición y proporcionarles una reparación¹¹⁴.

Víctimas de violencia sexual

114. La violencia sexual sigue siendo un delito generalizado y sus víctimas continúan siendo invisibles o ignoradas en la sociedad¹¹⁵. Como consecuencia de ello, a menudo se han visto excluidas como beneficiarias de los programas de reparación nacionales. Por ejemplo, las víctimas de violencia sexual no han sido beneficiarias directas de la reparación en la Argentina y el Uruguay. Como regla general, los niños nacidos como consecuencia de una violación han sido excluidos de los programas.

115. En otros lugares, la legislación sobre la reparación de las víctimas de la violencia sexual ha llegado decenios más tarde. Por ejemplo, en Croacia, los legisladores aprobaron en 2015 la Ley sobre los Derechos de las Víctimas de la Violencia Sexual durante la Agresión Armada contra la República de Croacia durante la Guerra de la Patria, veinte años después del conflicto. Una situación similar ocurrió en Kosovo¹¹⁶. Si bien la Ley previó la reparación prevista solo en 2011¹¹⁷, las víctimas de violencia sexual siguieron excluidas hasta la modificación de la Ley en 2014¹¹⁸. Los niños nacidos como consecuencia de una violación no son beneficiarios de la reparación en el marco de este programa.

116. La seguridad y los espacios privados son fundamentales para que las víctimas de la violencia sexual se identifiquen. Esos espacios pueden ser ofrecidos por trabajadores comunitarios fiables, neutrales y discretos, como los proveedores de servicios de salud debidamente capacitados¹¹⁹. La nueva ley aprobada en Kosovo en 2014 permite a las víctimas denunciar las violaciones, protegiéndolas de la estigmatización y la revictimización. Cuatro organizaciones de la sociedad civil están autorizadas a recibir solicitudes y ayudar a las víctimas a rellenar los formularios y obtener la documentación pertinente a fin de determinar su condición de víctimas de violencia sexual. Las organizaciones de la sociedad civil también les ofrecen apoyo psicosocial. Toda la información proporcionada es confidencial¹²⁰.

117. En Colombia, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incluye distintas medidas importantes para las víctimas de la violencia sexual. La Ley incluye el concepto de

¹¹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2017” pág. 6.

¹¹² Ley núm. 1448/2011, arts. 25, 72 y 78, entre otros.

¹¹³ Art. 2 del Decreto Ejecutivo núm. 204.

¹¹⁴ A/73/173, párr. 42.

¹¹⁵ Las consecuencias devastadoras de la violencia sexual se describen en el informe de expertos presentado a la Sala de Primera Instancia III de la Corte Penal Internacional sobre la situación en la República Centroafricana, en *Case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, versión editada pública del anexo, 28 de noviembre de 2017, ICC-01/05-01/08-3575. Conf-Exp-Anx-Corr2, párr. 117.

¹¹⁶ Las referencias a Kosovo deben entenderse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

¹¹⁷ Ley núm. 04/L-054 sobre la Situación y los Derechos de los Mártires, Inválidos, Veteranos y Miembros del Ejército de Liberación de Kosovo, las Víctimas Civiles y sus Familias.

¹¹⁸ Ley núm. 04/L-172, que modifica y complementa la Ley núm. 04/L-054. Véase también el Reglamento (GRK) núm. 22/2015, en que se definen los Procedimientos para el Reconocimiento y la Verificación de la Condición de Víctimas de Violencia Sexual durante la Guerra de Liberación de Kosovo.

¹¹⁹ Sunneva Gilmore, “Medico-legal reparations for conflict-related sexual violence”, documento de trabajo (2019).

¹²⁰ Ley núm. 04/L-172.

reparación transformadora, así como la opinión de que la reparación debe tener un enfoque diferencial que tenga en cuenta las cuestiones de género¹²¹. Distintos artículos de la Ley desarrollan estos conceptos a fin de rebajar el criterio de prueba que se exige a las víctimas, indicar el tipo de tratamiento a que tienen derecho, y concederles acceso prioritario a algunos beneficios.

118. Si bien la Ley logra adoptar un enfoque holístico en relación con las víctimas en situación de vulnerabilidad, su aplicación es insuficiente. De un total aproximado de 24.000 personas registradas como víctimas de violencia sexual (el 90 % de ellas mujeres), solo unas 7.000 han recibido indemnización, incluido asesoramiento sobre la mejor forma de invertir el dinero y utilizarlo para fines de empoderamiento¹²².

V. Conclusiones

119. El Relator Especial toma nota del reconocimiento por los Estados, así como en la práctica de los Estados, del derecho a la reparación de las víctimas de atrocidades masivas que va más allá de la indemnización e incluye una serie de medidas. Ha surgido una importante práctica de los Estados sobre la forma de diseñar, aplicar y supervisar programas de reparación nacionales, del que se pueden extraer valiosas enseñanzas.

120. Para ofrecer una reparación efectiva a las víctimas, es fundamental establecer sistemas de reparación apropiados. Cuanto mayor sea el número de medidas incluidas en un programa, más sólido tendrá que ser el sistema para aplicarlas, en particular mediante una amplia difusión local.

121. El Relator Especial subraya la necesidad de establecer un registro completo de las víctimas antes de la formulación de los programas de reparación, y evaluar el número total de víctimas y los costos previstos.

122. Esos programas también deben estar respaldados por un sólido marco jurídico que proporcione sostenibilidad y proteja a las víctimas de las turbulencias políticas, así como por una asignación de recursos suficiente para garantizar su aplicación.

123. Las víctimas suelen encontrarse en una situación vulnerable y excluidas de la adopción de decisiones. Su participación y/o la consulta con ellas siguen siendo cruciales para garantizar que las opiniones de todos aquellos que han sufrido daños sean debidamente tomadas en cuenta durante la formulación, la aplicación y el seguimiento de los programas de reparación.

124. El Relator Especial subraya la importancia de proporcionar a las víctimas rehabilitación efectiva y oportuna en los ámbitos de la salud física y mental, así como otros servicios, como la educación.

125. Los refugiados, los desplazados internos y los migrantes siguen sin recibir atención en los programas de reparación. Determinar la mejor manera de incluirlos en esos programas a fin de que puedan obtener una reparación adecuada constituye un reto fundamental para el futuro.

126. La reparación de las víctimas de la violencia sexual y los niños nacidos como consecuencia de una violación sigue siendo otro importante desafío. Los sistemas eficaces requieren medidas especiales para prevenir la exposición social de estas víctimas y evitar infligirles más daños.

127. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial para garantizar que los programas de reparación se establezcan debidamente y que se subsanen las posibles deficiencias. También son esenciales para llegar a las víctimas, como se observa en los casos de las víctimas de la violencia sexual, y para establecer los procesos de registro, documentar los daños causados a las víctimas y, cuando sea posible, prestar apoyo psicosocial.

¹²¹ Ley núm. 1448/2011, arts. 13 y 28.

¹²² Véase www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/01/mujeres%20victimas%20final.pdf?la=es&vs=1047, pág. 31.

128. El Relator Especial formula a continuación sus recomendaciones para la aplicación efectiva de los programas de reparación nacionales.

VI. Recomendaciones

129. En la formulación y ejecución de los programas de reparación nacionales, los Estados deben:

a) Formular y aplicar programas de reparación nacionales que sean adecuados, rápidos y efectivos a fin de remediar los daños sufridos por las víctimas de atrocidades masivas, y que reconozcan la responsabilidad del Estado;

b) Velar por que esos programas incluyan distintas formas de reparación más allá de la indemnización, como medidas de satisfacción, restitución y rehabilitación, así como garantías de no repetición;

c) Garantizar que la indemnización, incluidos los criterios de distribución entre las víctimas, las familias y los que se encuentran en las situaciones más vulnerables, sea razonable y proporcional;

d) Diseñar programas de reparación que sean completos, amplios, complejos y coherentes a nivel interno y externo, como se indica en el párrafo 45 *supra*;

e) Establecer registros nacionales de las víctimas que sean flexibles y tengan una amplia proyección para estimar debidamente la posible cantidad de víctimas y los costos previstos, antes de la formulación de los programas de reparación;

f) Adoptar marcos jurídicos sólidos para garantizar la seguridad jurídica y la sostenibilidad de los programas de reparación;

g) Adoptar marcos institucionales sólidos que confieran a los sistemas de reparación nacionales seguridad institucional, influencia política, autonomía financiera y el alcance territorial necesario para poner en práctica la política de reparaciones;

h) Hacer las asignaciones presupuestarias necesarias basadas en el universo de víctimas y en expectativas de costos realistas, mediante la creación de fondos especiales, la inclusión en el presupuesto nacional u otro tipo de financiación por medios sostenibles;

i) En los casos en que proceda, crear mecanismos de financiación por los que otros agentes responsables de violaciones contribuyan a los gastos de reparación, mediante, por ejemplo, contribuciones financieras o en especie;

j) Los donantes internacionales también pueden desempeñar un papel importante prestando apoyo financiero a los programas de reparación;

k) Adoptar programas o servicios de reparación de emergencia mientras se estén elaborando los programas de reparación nacionales, a fin de atender las necesidades urgentes de las víctimas y evitar exponerlos a más daños;

l) Asegurar y facilitar la participación y las consultas efectivas, así como un rol importante de las víctimas, en la formulación, aplicación y supervisión de los programas de reparación. Asegurar también la participación efectiva de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas en esas actividades, y la consulta con ellas;

m) Establecer servicios de rehabilitación efectivos y oportunos para atender la salud física y mental y las necesidades educativas de las víctimas, así como otros servicios, y coordinar los esfuerzos en tal sentido entre las instituciones estatales y las organizaciones especializadas de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas. La comunidad internacional puede apoyar la prestación de esos servicios;

n) **Adoptar medidas especiales en el diseño y la aplicación de los programas de reparación nacionales a fin de atender las necesidades de reparación y los problemas a que se enfrentan las víctimas de violencia sexual, y los niños nacidos como consecuencia de una violación cuando la mujer ha decidido continuar con el embarazo, incluidas las medidas de seguridad y privacidad para prevenir su exposición social y evitar infligirles más daños;**

o) **Adoptar medidas especiales en el diseño y la aplicación de los programas de reparación nacionales para atender las necesidades de reparación de los refugiados y los desplazados internos.**
