



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Universidad
de Cartagena

Fundada en 1827
Acreditación Institucional de Alto Calidad
Resolución 2583 del 26 de febrero de 2016. Ministerio de Educación Nacional



ODHES
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento



PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN COLECTIVA EN BOLÍVAR, MAGDALENA Y SUCRE

Una aproximación desde la Ley de Víctimas

Rosaura Arrieta Flórez / Compiladora

PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN COLECTIVA EN BOLÍVAR, MAGDALENA Y SUCRE

Una aproximación desde la Ley de Víctimas



PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN COLECTIVA
EN BOLÍVAR, MAGDALENA Y SUCRE:
Una aproximación desde la Ley de Víctimas

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA, 2017
Cra. 6 #36-100, Cartagena, Bolívar
Teléfono: (57 +5) 664-61-83

ISBN: 978-958-8881-16-4

Depósito Legal: Biblioteca Nacional de Colombia
/ Biblioteca del Congreso / Biblioteca Central de la
Universidad Nacional

AUTORES

Rafaela Sayas Contreras
Rosaura Arrieta Flórez
Katleen Marún Uparela
Ramón Medina Arteta
Lina Luz Córdoba Girado

Diseño y composición: Marco Antonio
Arango J / marango.com.co

Fotografía de cubierta: Alex Arbelaez
/ flickr.com/alexscreamo

Fotografías interiores: Ailyn Díaz Vargas

Compiladora: Rosaura Arrieta Flórez

Corrección: Augusto Otero Herazo

DISCLAIMER: Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de CODHES y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Impreso por Alpha Group S.A.S.
(Cartagena de Indias)

Impreso en Colombia / *Printed in Colombia*

SOBRE LOS AUTORES

Rafaela Sayas Contreras

Abogada de la Universidad de Cartagena, master en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Phd en Sociología Universidad de Belgrano, Argentina. Becaria por Colombia de la Organización de Estados Americanos O.E.A. Docente tiempo completo Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Directora del grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena.

Rosaura Arrieta Flórez

Economista, magister en Política social de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Ha sido coordinadora de proyectos de impacto y pertinencia de políticas públicas de infancia y adolescencia para Cartagena y Bolívar. Ha participado en la formulación de la política pública de salud para población en situación de desplazamiento en Bogotá, y en procesos de concepción, implementación y seguimiento de programas y proyectos locales orientados hacia la población pobre y vulnerable en Montería, Cartagena y Bogotá. Actualmente es investigadora del Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno (Ipreg) de la Universidad de Cartagena.

Katleen Marun Uparela

Abogada de la Universidad de Cartagena. Ha participado como joven investigadora en la formulación y ejecución de proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación para Cartagena y la región caribe. Actualmente es estudiante de la Maestría en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar y miembro activo del grupo de investigación Conflicto Sociedad y del grupo de investigación Instituto de Estudios para el Desarrollo.

Ramón Medina Arteta

Abogado de la Universidad de Cartagena, especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Con experiencia en temas de Derechos humanos y políticas públicas, ha trabajado como asistente de investigación en proyectos financiados por COLCIENCIAS y CODHES. Actualmente es docente investigador y coordinador del área de Derecho Público de la Universidad del Sinú seccional Cartagena.

Lina Luz Córdoba Girado

Profesional en trabajo social. Joven investigadora del grupo CTS de la Universidad de Cartagena. Ha participado como promotora de derechos, gestora social y asistente en el uso de metodologías cualitativas y participativas en varios proyectos de impacto de políticas públicas de infancia y adolescencia para Cartagena y Bolívar. Actualmente trabaja como consultora en el Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno- IPREG- de la Universidad de Cartagena.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| AGRADECIMIENTOS | 7 |
| PRESENTACIÓN | 9 |
| INTRODUCCIÓN | 13 |
| CAPÍTULO I | 17 |
| UNA MIRADA A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA RUTA DE REPARACIÓN COLECTIVA | |
| Introducción | 17 |
| Evolución normativa de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia | 18 |
| Ley 387 de 1997 | 19 |
| Sentencia T-025 de 2004 | 21 |
| Ley 975 de 2005 | 22 |
| Ley 1448 de 2011 | 25 |
| Reparación colectiva: sujetos y daño | 26 |
| Las medidas para una reparación colectiva integral | 30 |
| La ruta de reparación colectiva y sus etapas | 32 |
| CAPÍTULO 2 | 41 |
| ANÁLISIS DE LA RUTA DE REPARACIÓN COLECTIVA: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS SUJETOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE SUCRE, BOLÍVAR Y MAGDALENA | |
| Introducción | 41 |
| Balance de la Ruta en los sujetos focalizados: participantes y método | 43 |
| Reparación colectiva en el departamento de Bolívar | 44 |
| Presentación del ejercicio de valoración de la ruta de reparación Colectiva al Equipo de la Unidad de Víctimas - Bolívar | 50 |
| Reparación colectiva en el Departamento de Sucre | 51 |
| Reparación colectiva en el departamento del Magdalena | 55 |
| Reflexiones | 58 |
| CAPÍTULO 3 | 61 |
| EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y SU INCIDENCIA REAL EN LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL | |
| Introducción | 61 |
| Aproximación conceptual | 61 |
| Balances de los procesos de participación efectiva de las víctimas | 64 |
| Propuestas autónomas de las Mesas de Participación y su inclusión en los planes de desarrollo municipales y departamentales | 70 |
| Conclusiones | 80 |
| REFERENCIAS | 83 |
| NORMAS | 86 |
| ANEXOS | 88 |



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Agradecimientos

Los resultados que se presentan en este libro fueron posibles gracias a la colaboración de los líderes y lideresas que han sido víctimas de la violencia armada en Colombia, y que en su lucha por el restablecimiento de sus derechos persisten en hacer oír sus voces.

Por esa persistencia, apertura y disponibilidad, agradecemos a las mesas de participación de los municipios de Ovejas, Sincelejo, El Carmen de Bolívar, Cartagena, Chibolo y Santa Marta; a los miembros de los Sujetos de Reparación Colectiva de El Salado, San José de Playón, Alta Montaña y Berruguita en el departamento de Bolívar; de Chengue, Seis Veredas, Flor del Monte y La Peña, en Sucre; y a los de la vereda Canaán, La Palizua, Bejuco Prieto y La Pola, en Magdalena.

Durante más de seis meses participaron en las actividades que se realizaron en el marco de este proyecto. Superaron el cansancio y la distancia y culminaron con éxito el diplomado para fortalecer las capacidades frente

a la participación ciudadana y el control social, y se comprometieron a poner las capacidades desarrolladas al servicio de una participación más cualificada en los procesos que adelantan en sus comunidades y con los gobiernos de turno.

Agradecemos igualmente a Codhes y a Usaid sin cuyo apoyo y participación no habría sido posible la ejecución de este proyecto y los resultados obtenidos. Igualmente, nuestra gratitud con la Universidad Sergio Arboleda, Sede Santa Marta, por su apoyo incondicional en el desarrollo de las actividades del proyecto y la colaboración permanente en la realización de eventos y talleres en los territorios correspondientes al departamento de Magdalena.

Finalmente, agradecemos a todo el equipo de trabajo y a las personas que de una u otra forma contribuyeron al logro de los objetivos planteados.



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Presentación

Transcurridos cinco años del inicio de la implementación de la política de atención y reparación integral a las víctimas, el Observatorio Regional para la Reparación Colectiva Costa Caribe CODHES-Universidad de Cartagena ¹, propuso el desarrollo de un ejercicio para la observación y análisis de la reparación colectiva y del derecho a la participación de las Mesas de Víctimas. La propuesta se adelantó con los sujetos de reparación colectiva de: Berruguitas, Alta Montaña, El Salado y San José de Playón, en el departamento de Bolívar; Chengue, Seis Veredas y Flor del Monte-La Peña, en Sucre; y La Pola, La Palizúa, Canaán y Bejuco Prieto, en Magdalena. Y con las Mesas de Participación municipal de El Carmen de Bolívar, Cartagena, Ovejas, Sincelejo, Chibolo y Santa Marta.

La implementación del ejercicio en estos municipios atendió a la focalización definida por el Programa de Participación y Reparación Colectiva desarrollado por CODHES-USAID ², en cuyo marco se desarrolla el proyecto Observatorio de Reparación Colectiva. En esta medida, los sujetos de reparación colectiva y los delegados de las Mesas han venido participando en las estrategias de formación, incidencia, acompañamiento y asesoría promovidos desde el Programa. Y en esa participación, a través de los espacios compartidos, lograron entre ellos significativos niveles de reconocimiento e interacción, que además de resaltar importantes valores como la solidaridad, resultaron ser elementos esenciales para el desarrollo del ejercicio que se entrega en este libro.

El trabajo que se presenta cuenta con las voces, las percepciones y las informaciones aportada y construida con el concurso de los miembros de los comités de impulso de los sujetos de reparación colectiva y de las Mesas de Participación. Y en esa medida, incorpora el conocimiento y experiencia de líderes y lideresas que han emprendido las rutas institucionales promovidas por la ley 1448 de 2011 para la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

1 El Observatorio Regional de Reparación Colectiva Costa Caribe es una iniciativa surgida en el marco de la estrategia de proyectos con donación del Programa de Participación y Reparación Colectiva de CODHES-USAID, bajo el Convenio 0142015 de 2015 suscrito entre la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES- y la Universidad de Cartagena. Esta publicación es uno de los productos pactados en dicho Convenio.

2 El Programa de Participación y Reparación Colectiva es una iniciativa de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), definida bajo el Acuerdo Cooperativo No. AID-514-A-14-00006, y se dirige a la promoción de la participación efectiva de la sociedad civil en la implementación de la Ley de Víctimas y de Restitución. Se desarrolla en cuatro regiones del país: Costa Caribe, Sur del Tolima, Buenaventura y Meta-Guaviare.

Como se observará, las herramientas diseñadas e implementadas por el Observatorio permitieron satisfacer uno de los grandes retos de la propuesta, que a su vez, se expone como un rasgo característico de este trabajo: la sinergia y la construcción colectiva entre las organizaciones de víctimas participantes, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, desarrolladas en diversos momentos y escenarios y a través de distintas estrategias.

El análisis de la implementación de la ruta de reparación colectiva en los casos reseñados a la luz de las normas vigentes, en particular de la Ley 1448 de 2011 y del Decreto 4800 del mismo año, permitió el ejercicio de valoración en términos de materialización de los derechos de las víctimas y de la efectividad de la misma norma, incorporando no solo el nivel local sino el departamental. Este abordaje desde distintos niveles, condujo a conclusiones también relacionadas con la acción institucional, evidenciando las dificultades, los obstáculos, los aciertos y los retos, en referencia al contexto en los varios órdenes administrativos y desde la distinción de la asunción de las obligaciones institucionales en cada uno de los tres departamentos.

En ese marco se aprecian diferencias en la realización de los derechos de los sujetos, y sobre todo en el tránsito por la ruta de reparación colectiva, conforme al compromiso de las instituciones en las distintas entidades territoriales. También se destacan dificultades comunes, que en tanto pueden llegar a ser sistemáticas, controvierten aspectos estructurales del proceso, en términos de satisfacción de los derechos de las víctimas. Tal es lo evidenciado para las fases de Diagnóstico del Daño y de Formulación del Plan, reconocidas como críticas en la ruta, debido principalmente a cómo se asume el ejercicio del derecho a la participación real y efectiva por la institucionalidad, y a la limitada eficacia de la coordinación interinstitucional en los varios niveles del Estado y del rol del SNARIV en el proceso.

En los capítulos 1 y 2 de este libro se encuentran la referencia normativa y el análisis de la ruta de reparación colectiva. Además, en este último capítulo se introducen los resultados del ejercicio de retroalimentación desarrollado en el marco de sesiones de trabajo con la Unidad de Atención Integral para las Víctimas en los departamentos de Bolívar y Sucre, convocada una vez se contó con la información proveniente de los sujetos. De esta forma, si bien el análisis se aborda desde la mirada de los sujetos de reparación colectiva participantes, el libro cuenta con el aporte institucional, principalmente frente a los aspectos definidos en el estudio como problemáticos en el transcurso de la ruta.

Por otra parte, y dada la implementación de estrategias para la participación e incidencia adelantada por CODHES con las Mesas de Participación de los seis municipios, se destaca el análisis que se presenta en el Capítulo 3 acerca de la participación de las Mesas de Víctimas en la formulación de los Planes de Desarrollo para el período 2016-2020.

El ejercicio al que se hace referencia propició que, de acuerdo con los plazos legales para la formulación de los Planes de Desarrollo municipales en 2016, las Mesas de Participación de cada uno de los seis municipios adelantaran actividades para elaborar propuestas autónomas y para la incidencia ante las instancias y actores correspondientes. Así, el Observatorio retomó las propuestas elaboradas, y a partir de la aplicación de herramientas metodológicas, apor-

ta interesantes conclusiones sobre la materialización de este derecho en el marco de la Ley de Víctimas.

Para el desarrollo del ejercicio fue clave la elaboración y presentación por parte de cada una de las Mesas de propuestas autónomas para los Planes de Desarrollo municipales. Considerando las debilidades en los apoyos técnicos, logísticos y económicos a cargo del Estado para garantizar la participación, cada una de estas propuestas da cuenta de importantes avances en el proceso organizativo y de formación y conocimiento de las herramientas para la satisfacción de los derechos. Así mismo, se evidencia la limitada capacidad de incidencia y de posibilidades reales de inclusión de sus apuestas en dichos planes. Lo que sugiere posibles debilidades en los liderazgos de cara a acciones de incidencia y cabildeo, así como la persistencia de estructuras políticas locales ajenas a los intereses de las víctimas.

Es importante señalar que el resultado del trabajo de observación y análisis que se plasma en este libro fue construido y existe gracias al interés, el aporte y la participación informada de los miembros de los sujetos de reparación colectiva y de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas de los municipios de El Carmen de Bolívar, Ovejas, Chibolo, Sincelejo, Santa Marta y Cartagena.

Sea la oportunidad para agradecer la confianza y su activa participación en el Programa de Participación y Reparación Colectiva de CODHES-USAID en este ejercicio compartido de aprendizajes y experiencias, junto con organizaciones de la región y con espacios creados, como el Observatorio Regional de Reparación Colectiva, que sin lugar a dudas contribuyen a fortalecer la apuesta dirigida a la exigibilidad de los derechos de las víctimas. Es preciso expresar la admiración y el reconocimiento por el gran trabajo de estos líderes y lideresas.

Por último, se espera que la lectura de estas líneas sea insumo en la implementación del Acuerdo Final de Paz. De manera principal, para el reconocimiento por parte de la sociedad colombiana del rol de las víctimas y de sus organizaciones -como centro del Acuerdo-, en las necesarias transformaciones políticas, jurídicas, culturales y de política pública, que así, y solo así, servirán de sostén a la construcción y sostenibilidad de la paz territorial.

Marta Salazar Morales
Coordinadora Regional
Programa de Participación y Reparación Colectiva
CODHES-USAID



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Introducción

*El camino no es un método;
esto debe quedar claro.
El método es una técnica,
un procedimiento para obtener el control del camino
y lograr que sea viable.*
— Jacques Derrida

La legislación sobre reparación colectiva a víctimas de grupos armados al margen de la ley se inició en Colombia con la expedición de la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, la cual se sitúa en el marco de la Justicia Transicional.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano apostó por un modelo que tuviera como piedra angular la reparación integral de las víctimas y la implementación de medidas adicionales en procura de la garantía efectiva de los derechos vulnerados por ocasión del conflicto.

En el marco de esta Ley, el artículo 151 ordenó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas diseñar e implementar un programa de reparación que tenga en cuenta “el daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos, la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de miembros de colectivos y el impacto colectivo de la violación de los derechos individuales”.

Con la implementación de esta norma, el Estado mostró su interés en las víctimas del conflicto, buscando resarcir los daños ocasionados a la población civil -fueran económicos o morales- de una manera integral, de tal forma que la víctima no solo será reparada en lo material, sino que parte de la reparación consista en tratamiento psicológico especializado o medidas de reparación simbólicas. Estas medidas estarán en cabeza del Estado como institución encargada de garantizar que los colombianos convivan en paz.

En este sentido, la reparación individual y colectiva de las víctimas del conflicto armado no sólo es un derecho de las víctimas; es también una obligación jurídica y una deuda ética y política del Estado con sus ciudadanos.

Este libro presenta los resultados de la observación y el acompañamiento al proceso de implementación de los Planes de Reparación Colectiva de los sujetos de Berruguita, Alta Montaña, El Salado, San José del Playón y la Liga de Mujeres, en el departamento de Bolívar; de Chengue, Flor del Monte y La Peña y Seis Veredas del departamento de Sucre; y de La Pola, Palizúa, Bejuco Prieto y Canaan del departamento de Magdalena.

El acompañamiento estuvo a cargo de investigadores de la Facultad de Derecho y el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena, y fue financiado por Codhes-Usaid a través de recursos del proyecto Observatorio Nacional de Reparación Colectiva durante el año 2016.

En el primer capítulo se presenta un recorrido y un análisis de la normatividad colombiana expedida para el restablecimiento de los derechos de la población víctima del conflicto armado desde la ley 387 de 1997, hasta la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. Posteriormente, se exponen los resultados del acompañamiento a los sujetos de reparación colectiva, a las mesas de víctimas, lo mismo que de la articulación de éstos con las entidades del orden territorial encargadas de implementar los planes de reparación colectivas formulados por las comunidades.

Por último, teniendo en cuenta que el reconocimiento normativo de los derechos no implica su automática adjudicación, en el capítulo final se presentan los resultados del ejercicio del derecho a la participación de las víctimas y, en especial, de las mesas de víctimas, en la formulación de los planes de desarrollo municipales y departamentales del periodo 2016-2019.

Este ejercicio de observación y acompañamiento confirma la necesidad de seguir construyendo conjuntamente – entre la sociedad civil y el Estado- los instrumentos más idóneos para mantenerse en el camino propuesto: la reparación de las víctimas, la reconciliación y la construcción de los cimientos para una Colombia capaz de dirimir sus conflictos a través del diálogo y la deliberación que garanticen la no repetición de los hechos violentos vividos por más de cinco décadas.



Foto por Ailyn Díaz Vargas



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Capítulo I

Una mirada a los derechos de las víctimas del conflicto armado y la ruta de reparación colectiva

Katleen Marún Uparela ¹
Ramón Medina Arteta ²

Introducción

Este capítulo presenta la evolución de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia y la respuesta del Estado colombiano a través de los más importantes desarrollos normativos y jurisprudenciales y de políticas públicas para restablecerlos.

En ese contexto, se analiza la primera ley que se promulgó con el propósito de atender el fenómeno del desplazamiento forzado, la Ley 387 de 1997, y se hace referencia a la sentencia de la Corte Constitucional colombiana que marcó un hito en cuanto a la judicialización³ de una política pública – la Sentencia T-025 de 2004- la cual declara el estado de cosas inconstitucional frente a la atención y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada en el país.

Posteriormente se analiza la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, para finalizar con la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), haciendo énfasis en el componente de reparación colectiva como referente para la presentación en los capítulos posteriores de los resultados del proyecto “Observatorio Regional de Reparación Colectiva”.

Por último, se presentan los resultados del ejercicio de observación participante en materia de implementación de la Ruta de Reparación Colectiva a 13 sujetos de reparación de los departamentos de Sucre, Bolívar y Magdalena.

1 Abogada, egresada de la Universidad de Cartagena, auxiliar de investigación e integrante grupo de investigación Conflicto y Sociedad Universidad de Cartagena. katleenmu@gmail.com

2 Abogado, especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, auxiliar de investigación e integrante del grupo de investigación Conflicto y Sociedad Universidad de Cartagena. ramon.medina0831@gmail.com

3 Se plantea la Sentencia T 025 como un hito en la judicialización de la política pública en la medida en que la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución colombiana, señala responsabilidad del Estado y lo condena por no cumplir con su deber de proteger, garantizar y restablecer los derechos de un grupo de ciudadanos que vale la pena señalar, han visto vulnerados sus derechos sistemáticamente. De igual forma lo condena y le impone unos indicadores de seguimiento al cumplimiento de la misma.

Evolución normativa de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia

En el sistema jurídico colombiano el concepto de víctima del conflicto armado ha experimentado una evolución favorable y progresiva tanto desde su comprensión teórica, como en el establecimiento y materialización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías para ejercerlos.

Es decir, se pasó de un escenario en el que las víctimas estaban olvidadas de la intervención estatal e incluso concebidas como un problema marginal, a otro en el que los órganos Judicial, Ejecutivo y Legislativo aportaron las herramientas para que esas condiciones se superaran, como producto de las acciones jurídicas emprendidas constitucionalmente por la misma sociedad civil como impulsora determinante para la exigibilidad de sus derechos.

Gran parte de esa evolución se debe al trabajo arduo de las Cortes, fundamentalmente de la Corte Constitucional, valiéndose de los parámetros internacionales de protección de los derechos humanos desarrollados principalmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH).

Es por ello que antes de identificar cuáles han sido las herramientas de las que se ha valido el Estado para entrar a corregir la deuda histórica de protección de las garantías mínimas y fundamentales a favor de la población víctima, es preciso comentar, sin ánimos de profundizar porque sería desviarnos del objeto del presente capítulo, cuál ha sido su evolución y cómo se conciben en el escenario actual desde el plano teórico los derechos de las víctimas, lo cual implica necesariamente abordar el tema de la Justicia Transicional.

El Centro Internacional de Justicia Transicional (2016) la define como:

“La respuesta a violaciones sistemáticas y generalizadas de los Derechos Humanos, que busca el reconocimiento de las víctimas y la promoción de la paz, la reconciliación y la democracia (...). Es el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas a los derechos humanos. No es una forma especial de justicia sino una adaptación de justicia a sociedades que se transforman después de un periodo de abusos. En algunos casos esas transformaciones ocurren rápidamente, en otros se tardan décadas”.

Según Ambos (2008), las víctimas no solo tienen intereses como parte de una amplia noción de justicia, sino también derechos, a saber, un derecho a la justicia y otros derechos inferidos directamente de la noción de justicia como concepto jurídico. Estos derechos han sido elaborados en gran detalle por la jurisprudencia de los derechos humanos, especialmente por la CIDH.

Si bien los planteamientos de Ambos (2008) han sido acogidos de forma más o menos homogénea tanto por la academia e incorporado en los diferentes sistemas jurídicos a través de la jurisprudencia, actualmente las tendencias teóricas en la materia, de acuerdo con la Comi-

sión Colombiana de Juristas (2007), han sido precisadas recientemente en el marco del derecho internacional público, decantándose por la denominación de “Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad” (que engloba: derecho a saber, derecho a la justicia, garantías de no repetición de las violaciones, derecho a obtener reparación) y los principios internacionales sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones, de los cuales son destinatarios y titulares las víctimas en reconocimiento al sufrimiento y necesidades a las que se vieron sometidas con ocasión del conflicto.

En lo referente a la reparación integral, la jurisprudencia colombiana, basándose en los pronunciamientos de la CIDH, ha profundizado en la elaboración de una conceptualización más clara de este derecho, entendiéndolo como “las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial”, teniendo en cuenta que es el instrumento que posibilita el restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados a las víctimas y su posterior goce efectivo. En consecuencia, se hace necesario enfatizar en el carácter integral de la reparación, ya que es precisamente pensando en la diversidad de perjuicios que causa la violencia que no podemos pensar en una reparación enfocada a un solo tipo de perjuicio, o pensar tal vez en una sola medida que lo repare todo.

Ello sería olvidar la trascendencia de la afectación que causa una situación dañosa, no solo en lo material sino en todo lo que hace referencia a la existencia humana. A lo anterior, se le debe sumar que además se propende porque la reparación tenga una vocación transformadora de las relaciones sociales, políticas y económicas que permita a la víctima sentir que deja atrás la exclusión y la marginalidad a la que fue sometida.

Ley 387 de 1997

El primer gran intento del Estado colombiano tendiente a cumplir su obligación de proteger los derechos e intereses de la población víctima del conflicto armado se concretó a través de la promulgación de la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Por medio de la citada norma, el Estado desarrolló una serie de instrumentos de política para hacer frente a la problemática del desplazamiento, los cuales se materializan con la emisión de varios decretos, entre ellos, el 250 de 2005 que contempló el Plan Nacional de Atención Integral a la población Desplazada.

Hasta el año de 1997, en que se expidió la Ley 387, la situación que vivían las víctimas exigía que se hicieran esfuerzos en la búsqueda de alternativas que permitiesen llegar a la solución de los graves problemas sociales generados por la violencia, los cuales vale la pena repetir, fueron sistemáticamente ignorados o minimizados por los gobiernos de turno.

Los años anteriores a la promulgación de la ley estuvieron precedidos de un intenso período de violencia recurrente en contra de la población civil, a lo largo y ancho del territorio nacio-

nal, caracterizado por tener un matiz evidentemente político con acciones dirigidas especialmente a los sectores políticos disidentes como la Unión Patriótica y el movimiento social en general (asociaciones de derechos humanos, sindicatos, asociaciones comunitarias, etc.), en donde, además, se perpetraron masacres como por ejemplo las acaecidas en las poblaciones de Segovia y Remedios en Antioquia (entre 1982 y 1997), además de las masacres de las comunidades de El Topacio (1988), La Chinita (1994) y Tibú (1996).

Es en relación a ese contexto generalizado de violencia y de afectaciones de derechos de las poblaciones víctimas, que la Ley 387 se proyectó como una norma fundacional encargada de corregir el camino de ostracismo en el que hasta ese momento el Estado colombiano tenía a la población que padecía de manera más cruel los embates de la violencia.

De acuerdo a lo establecido en la referenciada disposición normativa, la intervención del Estado para atender a la población desplazada se dividía en: *prevención del desplazamiento forzado, atención humanitaria de emergencia (AHE) y estabilización socioeconómica*. Esta última incluía las acciones y medidas del Gobierno para asegurar la sostenibilidad económica y social de la población desplazada que retorne voluntariamente a sus lugares de origen o se asiente en otras zonas, lo que en términos de Derechos Humanos involucra derechos a alimentación, salud, educación, vivienda y generación de ingresos.

Si bien la Ley 387 reconoció la existencia de una crisis humanitaria de fondo, la sola existencia de una norma no implica su estricta aplicación y por esta vía el reconocimiento de los derechos en ella consagrados. El problema nuclear de la ley se evidenció fundamentalmente en su fase de implementación, donde los mecanismos ideados para atender la situación de las víctimas resultaron insuficientes.

Por una parte nos encontramos con una ley que asume como modelo de intervención para la atención de la problemática del desplazado el asistencialismo y el abordaje externo, y por otro lado, gran parte de las medidas ideadas por el gobierno eran de imposible aplicación en territorios en los cuales los niveles de violencia eran altos, porque persistían los enfrentamientos entre todos los actores del conflicto, y en donde el Estado tenía poca o ninguna presencia institucional.

Una muestra de la poca eficiencia de la norma frente a la situación real de las víctimas es que ocho años después de aprobada la ley, el número de víctimas aumentó considerablemente y millones de personas desplazadas violentamente de sus tierras o de las cabeceras urbanas de pequeños municipios colombianos vivían en la miseria. Esta situación llevó a que la Corte Constitucional tuviera que procurar la protección y efectividad de sus derechos fundamentales a través de la sentencia T-025 de 2004.

Un gobierno que quiera entender y superar los conflictos sociales que se gestan en su territorio, debe partir del conocimiento de experiencias previas a fin de no repetir errores y utilizar mejor los recursos. Según Aguilera (2001), *“la búsqueda de alternativas para superar los efectos de la violencia política no debe llevar a los gobiernos a la aplicación descontextualizada de técnicas y recetas, pues estas no conducen a solucionar el problema y, por el contrario, lo agravan en la*

medida en que producen e incentivan otros conflictos no previstos ni pertenecientes a la problemática que se pretendía solucionar inicialmente". (p. 1). Siguiendo con Aguilera (2001), una consulta al contexto nacional e internacional es lo que no se aprecia en la formulación de las medidas de prevención, atención y protección de los desplazados por parte del Estado en la Ley 387 del 18 de julio de 1997.

Sentencia T-025 de 2004

En el año 2004 la Corte Constitucional dictó el fallo más ambicioso de sus casi dos décadas de existencia: la sentencia T-025. En ella declaró que la dramática situación de los más de tres millones de personas desplazadas por la violencia en Colombia -la segunda cifra más alta en el mundo después de Sudán (Acnur 2009)- constituye un "estado de cosas inconstitucionales". Al aplicar esta figura jurisprudencial, estableció que existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, y que las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano son un factor central que contribuye a agudizar esos problemas.

De acuerdo con Rodríguez y Rodríguez (2009):

"La T-025 resulta especialmente sugestiva para la discusión internacional (...) porque hace parte de una jurisprudencia -la de la Corte Constitucional colombiana- que se ha ganado un lugar prominente en el constitucionalismo comparado. En un giro paradójico de la historia social y jurídica, precisamente uno de los países con violaciones más graves de los derechos humanos ha pasado a ser exportador neto de jurisprudencia constitucional y de innovaciones institucionales para asegurar el cumplimiento de decisiones ambiciosas sobre derechos".

Uno de los aportes más significativos de esta Sentencia se concreta a partir de la construcción del denominado índice de goce efectivo de derechos, que de acuerdo con la definición de Guerrero (2010, pp. 56) se trata de un criterio efectivo para establecer la cobertura, calidad y sostenibilidad de la política pública frente al desplazamiento forzado por la violencia; al tiempo que también hace la sentencia aportes en torno a la identificación de los factores que ponen en riesgo la realización de los derechos, y de la evaluación sobre el efecto gradual que ha tenido la ayuda estatal y de otras organizaciones en la estabilización socioeconómica de población desplazada en los lugares de recepción.

El establecimiento de estos indicadores de goce efectivo de derechos se convierte en una oportunidad muy importante, toda vez que, en palabras de la misma Corte Constitucional (2005):

"las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados".

De esta manera, como propone Guerrero (2010), el criterio que adopta la Corte Constitucional es importante porque a partir de ahí, *“el análisis de la acción pública frente a la construcción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos en la población desplazada permite comprender la forma en que la sociedad colombiana ha construido y calificado la superación del desplazamiento forzado como problema público y ha elaborado respuestas concretas para lograrlo”*. Es decir, permite una construcción colectiva, una co-gestión en la que convergen diversos actores en la definición del problema y la implementación de soluciones.

No obstante, el activismo de la Corte ha sido criticado por supuestamente invadir las competencias del Ejecutivo y el Legislativo que son elegidos por voto popular. A pesar de esas críticas, siguiendo a Rodríguez y Rodríguez (2010), se debe afirmar que *“desde una concepción de la democracia que enfatiza la importancia de la deliberación pública y el control horizontal entre los órganos del poder público, ese tipo de intervenciones judiciales profundiza la democracia, en lugar de erosionarla”*.

En ese sentido, podemos agregar que el pronunciamiento de la Corte fue dictado con el propósito de superar el “estancamiento burocrático” (Rodríguez y Rodríguez, 2010) imperante durante mucho tiempo en el seno de las instituciones públicas del Estado colombiano, que impedía prestar atención básica a la población desplazada, situación que se traduce, en últimas, en violaciones a sus derechos. Es decir, la Corte actuó para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales como guardiana que es de la integridad y supremacía de la Constitución. En síntesis, la actuación de la Corte Constitucional complementó la labor realizada por el ejecutivo y el legislativo.

Uno de los aspectos más importantes de la T-025 radica en que este pronunciamiento incidió en la formulación y aplicación de las políticas públicas sobre atención a la población en situación de desplazamiento, circunscribiéndose en las llamadas sentencias estructurales.

Siguiendo a Rodríguez y Rodríguez (2010), la importancia de lo que estableció la Corte a través de esta sentencia debe analizarse además *“en el conjunto de efectos indirectos o simbólicos igualmente importantes que modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman las visiones del mundo que promueven los activistas y litigantes que acuden a las Cortes”*. Toda vez que dicha situación *“contribuye a cambiar la percepción pública sobre la urgencia y gravedad del desplazamiento en Colombia, o pudo haber legitimado las denuncias y reforzado el poder de negociación de las ONG de derechos humanos y las entidades internacionales que venían presionando al gobierno Colombia para hacer más por la población desplazada”*.

Ley 975 de 2005

La también denominada Ley de Justicia y Paz consistió esencialmente en un marco jurídico que propende por el objetivo de la paz y la reconciliación mediante el ofrecimiento a los miembros de grupos armados ilegales de un trato más favorable -cinco a ocho años de cárcel- como pena alternativa a la que recibirían -hasta sesenta años- por los graves delitos cometidos a cambio de satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas,

comprendiendo las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas.

En la Ley 975 de 2005 se procuraba que ninguna persona desmovilizada individualmente o ningún grupo que participara en desmovilizaciones colectivas recibieran el beneficio de la alternatividad sin que hubiese contribuido a la paz. Se sacrificaba así algo de verdad y de justicia (retributiva) a cambio de transitar hacia la paz (justicia transicional y restaurativa).

Por ello, para acceder a esa pena alternativa se debía cumplir con una serie de requisitos que dependían del carácter individual o colectivo de la desmovilización. Para que el beneficio operara en caso de desmovilización colectiva, además de estar en el listado que el Gobierno nacional remitía a la Fiscalía, se requería que el grupo armado:

- (i) se haya desmovilizado y desmantelado;
- (ii) entregue los bienes ilícitos;
- (iii) ponga a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la totalidad de los niños y niñas menores de 18 años que hayan sido reclutados;
- (iv) cese toda interferencia al libre ejercicio de los derechos políticos y libertades públicas y cualquiera otra actividad ilícita;
- (v) libere a las personas secuestradas e informe, en cada caso concreto, sobre la suerte de las personas desaparecidas.

Lo anterior de acuerdo al art. 10 de la ley de 975 de 2005 y a la sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional.

Por otro lado, en caso de que operara el beneficio por desmovilización individual se requería adicionalmente lo siguiente:

“(i) que entregue información o que colabore con el desmantelamiento del grupo al que pertenecía, (ii) que haya suscrito un acta de compromiso con el Gobierno Nacional, (iii) que se haya desmovilizado y dejado las armas, (iv) que cese toda actividad ilícita, y (v) que entregue los bienes producto de la actividad ilegal para que se repare a la víctima”.

Así, esta ley ofreció a los miembros de grupos armados organizados la opción de acceder a penas reducidas y programas de reinserción y reintegración social si entregaban sus armas y confesaban sus crímenes.

Durante su debate en el Congreso, e incluso poco después de su promulgación, la Ley de Justicia y Paz fue reseñada como una especie de amnistía encubierta por parte del Estado hacia los grupos paramilitares que iban a ser juzgados a través de sus disposiciones normativas, tal y como lo expresaron en sus informes la Comisión Colombiana de Juristas, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

No obstante, la Corte Constitucional colombiana revisó su constitucionalidad y determinó que el contenido de la ley no era manifiestamente contrario a la Constitución ni a las disposiciones internacionales sobre derechos humanos, por lo que la declaró, como ya se dijo, executable.

En dicha oportunidad, siguiendo a Quinche (2009), la Corte emprendió una tarea muy difícil y mediante la adopción de una sentencia condicionada o modulativa, intentó lograr simultáneamente tres objetivos: impedir la impunidad total de los crímenes cometidos por los paramilitares; salvar, hasta donde le resultó posible, el contenido de los derechos de las víctimas; y ajustar la ley a los estándares internacionales de protección y juzgamiento con el fin de evitar en el futuro la intervención de órganos de justicia internacional como la Corte Penal Internacional, o el ejercicio del principio de jurisdicción universal por parte de algún Estado.

En lo que respecta a la aplicación de contenidos del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos⁴ y de la jurisprudencia de la CIDH, la Corte utiliza numerosos casos fallados bajo esa jurisdicción, en los que da cuenta de una serie de principios que intenta asumir como reglas y estándares para la aplicación de la Ley 975 de 2005, en aspectos como los deberes estatales de prevención, investigación, sanción y reparación de los derechos de las víctimas, la incompatibilidad de leyes de amnistía, los excluyentes de responsabilidad, la satisfacción del derecho a la verdad y a la reparación integral, el deber de los Estados de iniciar ex officio y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva, el surgimiento de la responsabilidad estatal por violación de derechos humanos y la fijación de los derechos de las víctimas colectivas en los casos de desplazamiento forzado.

La aplicación de la ley presentó una serie de dificultades que hicieron inviable el marco jurídico planteado, toda vez que establece que el mecanismo de justicia transicional se aplicaría a aquellos grupos que se hubieran desmovilizado antes del 25 de julio de 2005, fecha de expedición de la Ley. Igualmente, contempla que la misma cobijaría solo delitos cometidos antes de esta misma fecha y únicamente con ocasión de su pertenencia al grupo armado (Artículo 2 de la Ley). Sin embargo, de los más de 4.800 postulados a Justicia y Paz, casi un 80% se desmovilizó después de la fecha de expedición de la ley, mientras que algo más de 3.600 hechos confesados dentro del proceso ocurrieron con posterioridad al 25 de julio de 2005, lo que supone un grave problema de implementación.

Según un reciente estudio realizado por la Contraloría General de la República (2017), en el que se estudian los costos y resultados de la ley 975 de 2005, se analiza el período comprendido entre 2006 y 2016 y se concluye que luego de más de una década de su aplicación, los resultados son precarios y dejan en duda el logro de los objetivos de verdad, justicia y reparación integral. Todo ello, a pesar del millonario presupuesto destinado a su implementación (estimado en 11 billones de pesos).

⁴ Sistema de Protección de los Derechos Humanos conformado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo instrumento normativo base es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigencia el 18 de julio de 1978, para la protección de los derechos humanos de las personas del continente americano.

El informe señala que en 10 años solamente *“se profirieron 47 sentencias que condenaron a 195 postulados, lo que equivale a un 8.2% de los aspirantes a los beneficios de la legislación especial”* y que las *“indemnizaciones ordenadas para las víctimas fueron sufragadas casi en su totalidad con recursos del Presupuesto Nacional, lo que denota el incumplimiento de los beneficiarios de la ley, que tenían como compromiso devolver los bienes usurpados”*.

Todos estos inconvenientes apuntan a que la Ley 975 de 2005 fue una norma poco eficiente y con debilidades, y que el Estado colombiano con el propósito de corregir promulga luego la Ley 1448 de 2011 o “Ley de víctimas”.

Ley 1448 de 2011

Con esta ley el Estado colombiano apostó por la implementación de un modelo de justicia transicional que tuviera como eje la reparación integral de las víctimas y la implementación de medidas que procuraran la garantía efectiva de todos aquellos derechos que por ocasión del conflicto les fueron vulnerados.

De esta forma el Estado exteriorizó su interés en las víctimas del conflicto, buscando resarcir todos los daños ocasionados a la población civil, ya sean económicos o morales, de una manera integral, queriendo esto decir que la víctima no solo será reparada en lo material, sino que parte de la reparación consistirá en que las personas reciban tratamiento psicológico especializado, o medidas de reparación simbólicas, las cuales estarán en cabeza del Estado como institución encargada de garantizar que los colombianos convivan en paz.

Una innegable virtud dentro de la configuración de la Ley 1448 es que establece una serie de mandatos dirigidos a los gobiernos territoriales para que hagan efectivas las medidas en favor de las víctimas. Es decir, partiendo de que los contenidos de la norma no generan por sí solos las transformaciones necesarias para que las víctimas puedan gozar plenamente de sus derechos, la ley exige a las entidades territoriales que incluyan en sus planes de desarrollo esta política pública.

El Artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 establece:

“Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

Otra de las ventajas de ley es el desarrollo normativo alrededor de la categoría Daño Colectivo. En ese sentido propone acciones del Estado para implementar planes de reparación co-

lectiva a aquellos sujetos que reconocen que el daño trascendió la dimensión individual y afectó características, valores, propiedades y costumbres compartidas por un grupo social.

Reparación colectiva: sujetos y daño

Pensar en una forma de reparación que sea colectiva nos remite necesariamente a la existencia de un tipo de daño sufrido ya no en la esfera individual, sino en un ámbito más amplio, social, comunitario o incluso cultural, rompiendo con los esquemas tradicionales de una reparación pensada para la persona individualmente.

Antes de tocar el tema de la reparación colectiva es importante estudiar las características propias de los sujetos titulares de este derecho, así como también del daño a ser reparado.

En este contexto cobra relevancia la tarea de determinar concretamente quiénes pueden llegar a ser titulares del derecho a la reparación colectiva, puesto que dentro de la categoría de sujetos en una reparación de este tipo no puede considerarse arbitrariamente a un grupo indistinto de individuos, sin que reúnan características o criterios particulares.

Además de ser un sujeto considerable colectivamente, será necesario estar enmarcado dentro de las categorías establecidas por el artículo 152 de la Ley 1448 de 2011, a saber: grupos y organizaciones sociales y políticos, comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común.

Adicionalmente, a través del Decreto 4800 de 2011 se ha especificado aún más el listado de estas categorías para de manera expresa incluir a los pueblos y comunidades indígenas, Rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como sujetos de reparación colectiva y destinatarios de sus medidas, teniendo en cuenta el marcador étnico como fundamento para este reconocimiento.

Así con la Constitución de 1991 y desde el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en el país, se ha abierto la puerta para la afirmación de pueblos o grupos étnicos como titulares de derechos especiales. Esto viene a verse regulado en el marco de la reparación integral a través de los decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, los cuales establecen para el caso de estos colectivos una serie de requisitos concretos para garantizar un verdadero diálogo intercultural y participativo, tomando como derecho transversal a este proceso la consulta previa.

En desarrollo de lo anterior y con el objetivo de tener mayor claridad sobre las categorías utilizadas para definir un sujeto de reparación colectiva (SRC) se presentan las definiciones de comunidad, organización y grupo, construidas por la Unidad de Víctimas (UARIV, 2016):

“¿Qué es una comunidad?”

Una comunidad es un conjunto de personas que se identifica por prácticas culturales, formas de enseñanza y cosmovisión, lazos de solidaridad, o que comparte un territorio y un interés común por bienes públicos o indivisibles.

¿Qué es una organización?

Las organizaciones son agrupaciones de personas con fines y propósitos comunes que cuentan con una regulación interna de funcionamiento, un mecanismo de solución de disputas y tienen una vida pública.

¿Qué es un grupo?

Los grupos son conjuntos de personas que se relacionan o se asemejan entre sí. Un grupo puede ser reparado colectivamente cuando haya sido sistemáticamente victimizado por causa de esta característica o condición común. (pp. 17)

De acuerdo a lo establecido normativamente⁵ se estructura como elemento importante para los sujetos de reparación colectiva la existencia previa⁶ a los hechos victimizantes. Lo anterior, debido a que es necesario que el grupo se haya constituido o se haya reconocido a sí mismo y sea reconocido por los otros como tal, antes de la ocurrencia de los hechos que generaron la afectación a sus derechos individuales o colectivos.

Como se ha mencionado, el grupo y la afectación colectiva no corresponden a la suma de las afectaciones individuales y por tanto un grupo de personas que solo se constituya y reconozca como tal luego de una masacre o violación sistemática a sus derechos humanos, teniendo únicamente este hecho en común, no podría ser un sujeto de reparación colectiva, en el entendido de que no hay un proyecto identitario común previo a los hechos.

Es en razón de lo anterior que la identificación de los SRC se posiciona como una de las etapas más importantes en el proceso, ya que de ello depende la fluidez y pertinencia del resto de las actividades y medidas a implementar con ocasión del futuro Plan Integral de Reparación Colectiva (en adelante PIRC) y el logro de una verdadera reparación integral de los daños, atendiendo a su naturaleza colectiva o étnica.

Así las cosas estos sujetos son víctimas de un daño colectivo, que de acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015) se refiere a:

“afectaciones negativas en el contexto social, comunitario o cultural que, a causa del conflicto armado, sufren las comunidades, grupos u organizaciones y que tienen formas vigentes de sufrimiento o afectación. Estas transformaciones están asociadas a la percepción del sufrimiento, la pérdida, la transformación negativa de sus vidas, el menoscabo

5 Decreto 4800 de 2011, artículo 223. “Sujetos de reparación colectiva. Se consideran sujetos de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. (...) Parágrafo 2°. Al Programa de Reparación Colectiva solo podrán acceder los sujetos de reparación colectiva que hayan existido al momento de la ocurrencia de los hechos victimizantes”.

6 Al respecto: UARIV, USAID, (2014). *Guía práctica de reparación colectiva para los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT)*. Ministerio del Interior, UARIV, USAID. (2016). *Guía práctica de reparación colectiva Para los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT)*. UARIV. (2013) *Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos en el Registro Único de Víctimas*.

de los recursos para afrontar el futuro o para construir el proyecto que se tenía antes de los hechos violentos. No se refiere, pues, a la sumatoria de daños individuales". (pp. 1)

En ese mismo sentido el Grupo pro Reparación Integral (2008), señala que *"un daño colectivo se genera cuando un hecho de violencia sociopolítica lesiona o pone en riesgo la identidad colectiva y el desarrollo cultural, social y político de una comunidad, organización o sector social". (pp.13)*

Dentro de las principales afectaciones de carácter colectivo que pueden ser ocasionadas a un grupo se encuentran la destrucción o afectación de los liderazgos comunitarios, las estructuras organizativas y de gobierno comunitario, la destrucción al proyecto de vida colectivo, daño en el tejido organizativo, daño en la capacidad económica y profundización de la pobreza, estigmatización y prejuicios contra la comunidad y la pérdida de infraestructura y bienes comunitarios. (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica, (2009), citado por Díaz (2010)).

Adicionalmente, el Grupo pro Reparación Integral (2008) ha incluido como expresiones posibles del daño colectivo las *"afectaciones a la dignidad y el buen nombre, la ruptura en las dinámicas de relación de los colectivos, y el daño en la identidad colectiva, la identidad cultural y elementos simbólicos de estos grupos". (pp. 14-15).*

El reconocimiento expreso en la Ley de Víctimas de lo que venía estructurándose desde la Ley 975 de 2005 como una categoría supraindividual de daño causada por el conflicto armado constituye un importante logro para la reparación integral de los derechos de las víctimas, pues de esta manera se incluyen dentro del espectro de la reparación los daños causados a la persona incluso en su dimensión social, partiendo del reconocimiento de que el conflicto además de cobrar vidas desdibujó activos y prácticas sociales, económicas y culturales al interior de las comunidades, grupos y organizaciones, y que constituyen una afectación que no puede predicarse de una persona en concreto, sino que irradia a todos los miembros de ese colectivo y por tal razón la forma de resarcir esos daños debe incluir medidas que atiendan a esta especial característica.

Una vez reconocida la existencia de un daño colectivo se hace necesario el diseño de formas de reparación adecuadas para subsanarlo. En ese sentido surge la reparación colectiva, que en palabras de Rombuouts (2004) es "el beneficio conferido a un sujeto colectivo, con el objetivo de resarcir el daño colectivo causado como consecuencia de la violación de Derechos Humanos amparados por las leyes internacionales".

En este mismo sentido afirma Díaz (2010) que la reparación colectiva puede entenderse como "la reparación debida a sujetos colectivos víctimas, es decir, a grupos de personas que se asumen no solo como individuos, sino que además comparten un proyecto de identidad común y que han sufrido daños de naturaleza colectiva como consecuencia de violaciones graves de sus derechos humanos individuales o colectivos".

Siguiendo a Rosenfeld (2010), la reparación colectiva debe cumplir cuatro requisitos principales: "(a) beneficio, (b) un colectivo definido como tal como beneficiario, (c) la conside-

ración de un daño colectivo y (d) la violación de la ley internacional”. Estos elementos o requisitos son principalmente consustanciales a cualquier proceso de reparación de carácter colectivo con independencia de la naturaleza de los miembros del grupo.

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2011) esbozó una definición de la reparación colectiva, identificándola como:

“... un derecho fundamental del cual son titulares los grupos, pueblos, u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por el daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos, la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o el impacto colectivo de la violación de derechos individuales. La reparación colectiva comprende medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico...” (CNRR, 2011).

En este contexto se habla entonces no solo de una forma de reparar daños que han sido causados colectivamente, sino también que ello implica la materialización de un derecho fundamental del cual son titulares los grupos, pueblos u organizaciones sociales y políticas, dándole un mayor rango y peso jurídico a este tipo de reparación.

Teniendo en cuenta la dimensión colectiva del daño y la posibilidad de una reparación que atienda a las necesidades del grupo afectado, dentro del articulado de la Ley de Víctimas y restitución de tierras se consagra de manera expresa que:

“Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos:

- a. El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;*
- b. La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;*
- c. El impacto colectivo de la violación de derechos individuales”.*

De lo consagrado en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 se pueden extraer tres aspectos fundamentales de toda reparación colectiva: el primero de ellos, el reconocimiento de que existen una serie de derechos de carácter colectivo que pudieron verse afectados por la ocurrencia de hechos victimizantes y en consecuencia que existe la necesidad de reparar ese daño, lo cual solo puede hacerse desde el punto de vista colectivo y no individual.

Segundo, la Ley de Víctimas tiene en cuenta que en un grupo humano pueden confluír sin excluirse en forma alguna, daños de carácter colectivo e individual, y que la reparación de unos y otros debe hacerse indistintamente.

Por último, la norma toma en consideración la necesidad de tener presente que las afectaciones sufridas de manera colectiva pueden llegar a trastocar derechos individuales de los miembros de la comunidad, grupo o colectivo, y viceversa. En ese sentido se observa cómo están en permanente interrelación las esferas colectiva e individual en el proceso de reparación integral.

Concierne a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la implementación de un plan de reparación colectiva, que en palabras de la misma Unidad (UARIV, 2013a) corresponde a:

“un conjunto de acciones, encauzadas por diferentes entidades del Estado, que buscan tender los puentes entre las políticas de fortalecimiento del Estado social de derecho y de participación ciudadana, los procesos de focalización de la política y de la inversión pública y las medidas de rehabilitación, restitución, compensación, justicia, satisfacción y construcción de memoria histórica y verdad, para el goce efectivo de los derechos”. (pp. 17)

De este modo, desde la norma se reconoce la necesidad de estructurar un proceso que sea común a todas las experiencias de reparación colectiva de los distintos sujetos que puedan ser identificados con ocasión a los hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado interno en Colombia, en términos de requerimientos y formulación de política pública, constituyéndose así este plan como una guía para los procesos que se adelanten con sujetos de una reparación colectiva.

Las medidas para una reparación colectiva integral

Una vez aclarados los conceptos básicos de reparación colectiva y SRC es clave conocer las estrategias que se han estructurado para la reparación del daño colectivo, lo anterior a manera de “tipologías” o forma de categorizar las posibles medidas que pueden ser formuladas en el Plan Integral de Reparación Colectiva, en adelante PIRC”.

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, para garantizar que la reparación colectiva sea integral se han contemplado diversas medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, desde las dimensiones material, simbólica y política. Es importante, de acuerdo con UARIV (2016), que estas medidas respondan y estén acompañadas con las características de cada uno de los sujetos colectivos, así como con las afectaciones sufridas y los derechos afectados, para conservar la coherencia, pertinencia y eficacia de su implementación.

En ese sentido, la UARIV (2016) agrupa las medidas en tres categorías generales que son explicadas a continuación:

Medidas políticas: *las medidas de reparación política apuntan a remediar los daños causados en la esfera pública y política de las comunidades, a la democracia y a los derechos políticos. Como consecuencia, se busca garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, la no repetición y la reconstrucción de la confianza en las instituciones del Estado, así como las garantías plenas para el ejercicio de los derechos políticos.*

Algunos ejemplos de estas medidas son el fortalecimiento de la independencia judicial y del acceso a la justicia, la asignación de esquemas de protección para defensores de Derechos Humanos y el ajuste de los procedimientos civiles y militares de acuerdo a estándares internacionales.

Medidas materiales: *las medidas de reparación material buscan reparar daños a la infraestructura física de las comunidades, grupos u organizaciones afectadas por causa del conflicto armado.*

Este es el caso de la reparación o reconstrucción de infraestructura como puentes y carreteras, plantas de energía, escuelas y puestos de salud.

Medidas simbólicas: *las medidas de reparación simbólica buscan la reconstrucción cultural y social de las comunidades, así como su recuperación psicológica. Estas medidas no pretenden restituir aquello que se perdió, sino más bien buscan contribuir a que las víctimas puedan representar y resignificar sus daños y pérdidas. Estas medidas son particulares para cada comunidad.*

Ejemplos de medidas simbólicas son la construcción de parques, caminos en honor a las víctimas y monumentos, los eventos de disculpas públicas y las muestras itinerantes de memoria, entre otras. (pp. 19)

La inclusión de ciertas medidas en los PIRC dependerá de la decisión tomada por los miembros del sujeto de reparación colectiva, teniendo en cuenta que la participación de los mismos está implícita en la reparación, de acuerdo con los principios establecidos por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año. De este modo no puede concebirse un proceso de reparación colectiva sin la participación efectiva de las víctimas en la toma de decisiones, de manera primordial en lo que atañe a la identificación y diagnóstico de los daños, la formulación del PIRC y las medidas escogidas para la reparación, bajo el entendido de que quienes han sido vulnerados se encuentran en una posición privilegiada al momento de determinar las medidas más apropiadas para una reparación integral.

La garantía del principio de participación es un compromiso que recae en cabeza de las instituciones implicadas en el acompañamiento de todo el proceso, pues se hace necesaria la ge-

neración de los espacios apropiados, con la disponibilidad de tiempo y recursos suficientes, concretamente en lo relacionado con la disponibilidad personal de las instituciones.

Adicionalmente, existe un compromiso implícito para las víctimas que gira en torno a la participación efectiva en los espacios que se generen, dándole importancia al proceso y a las actividades que se realicen en el marco de cada fase en la ruta de reparación, ello teniendo en cuenta que una participación activa implica no solo la asistencia a las reuniones o actividades, sino también el ejercicio de proponer medidas y estrategias para la reparación y el desarrollo de todas las fases del proceso.

Así, una participación efectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley 1448 de 2011, reglamentado en el Decreto 4800 de ese mismo año, supone un *“uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes”* garantizados por el Estado. Es por esto que el ejercicio de este derecho en cabeza de las víctimas genera para el Estado una serie de obligaciones tendientes a la protección, garantía y promoción de la participación de la población víctima.

Concretamente, el Programa de Reparación Colectiva entre sus principales componentes consagra la *“construcción colectiva de ciudadanía política a través de la promoción de la participación y fortalecimiento de los sujetos de reparación colectiva en los aspectos públicos de decisión e incidencia, con miras a la transformación de la cultura política ciudadana, la cualificación de liderazgos, vocerías legítimas y no discriminatorias”*. (Decreto 4800 de 2011, art. 226).

En ese sentido no solo deben crearse los espacios de participación, sino también las instancias, vocerías legítimas y condiciones propicias para el ejercicio de este derecho. Así las cosas se adopta con la Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 el *“Protocolo de participación efectiva de la víctimas del conflicto armado”*, en el cual se establecen principalmente como instancias de participación las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas en las distintas entidades territoriales (Mesas de orden nacional, departamental, municipal y distrital).

La ruta de reparación colectiva y sus etapas

Para llevar a cabo la reparación colectiva en los distintos sujetos de reparación se ha estructurado normativamente un proceso o ruta que consta de una serie de fases. Esta ruta es un mapa o guía replicable a todos los sujetos de reparación, en el cual se han determinado por fases distintas actividades y compromisos que deben ser cumplidos por las instituciones y los miembros de la comunidad, grupo o colectivo.

Según la Unidad de Víctimas (2013a), la reparación colectiva actualmente *“tiene una ruta consolidada en cuanto a la batería de instrumentos para su desarrollo, con la cual el proceso de reparación colectiva en el país, independientemente de quien lo adelante, dispone con unos mínimos comunes y unas visiones, propósitos y metodologías concertadas sobre lo que debe ser este proceso”*, así las cosas independientemente del sujeto en el que se desarrolle la ruta habrá siempre que conservar unos estándares o mínimos en cada fase de la reparación.

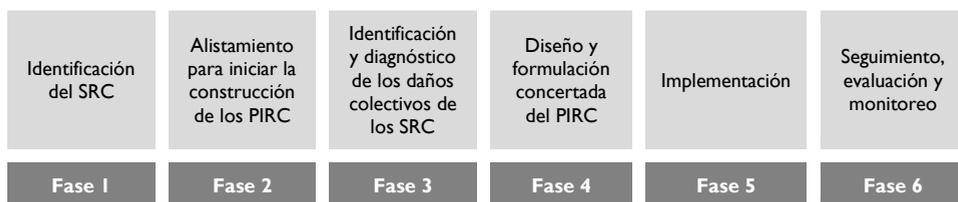
La UARIV y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han elaborado una batería de herramientas, insumos, actividades, enfoques metodológicos, documentación e instrumentos propios para cada fase, como los grupos focales, la elaboración de líneas de tiempo, actas y matrices y la realización de talleres, que entre otros garantizan unos mínimos comunes para los sujetos que participante en la ejecución de la ruta.

En desarrollo de lo anterior, con el Decreto 4800 de 2011 se crea el Programa de Reparación Colectiva, que de acuerdo con UARIV (2016) busca garantizar:

1. *“La integralidad y coordinación del trabajo interinstitucional.*
2. *La participación efectiva de las víctimas en el proceso.*
3. *El reconocimiento explícito de las afectaciones de la población.*
4. *La reconstrucción de la memoria histórica con miras a un proceso de reconciliación.*
5. *La implementación de medidas culturalmente apropiadas.*
6. *La transformación de las condiciones que pudieron generar las violaciones de derechos”.*

Lo anterior a través de la ejecución de una serie de etapas o fases determinadas así:

Ilustración 1. Fases de la ruta de reparación colectiva



Fuente: elaboración de los autores con base en el Decreto 4800 de 2011.

De acuerdo con el esquema planteado para las fases, el proceso de reparación colectiva estuvo pensado para tener una duración de tres (3) años y seis (6) meses en total, tiempo durante el cual el enfoque diferencial y psicosocial guiarían la ejecución de todas las fases, contando con la presencia y participación articulada de las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, SNARIV, en un contexto de garantía de las condiciones de seguridad de la población. (UARIV, 2016).

Siguiendo las fases del esquema de una manera más simplificada y resumida, el proceso inicia con la *identificación*, que corresponde a una de las etapas de mayor importancia, teniendo en cuenta que aquí se define de acuerdo con los criterios establecidos si un colectivo pasa

a ser titular de la reparación o no. En esta fase se desarrollan esfuerzos institucionales para reunir toda la información posible que permita establecer cuáles han sido los hechos, contextos y violaciones sistemáticas ocasionadas en el marco del conflicto y a qué sujetos y lugares han afectado.

En el caso especial de comunidades étnicas, de acuerdo con el Decreto 4800 de 2011, deben considerarse los siguientes criterios de priorización: que el pueblo o comunidad se encuentre focalizado por la Unidad de Restitución de Tierras, o amparado por la ruta de protección de derechos territoriales étnicos; que se encuentre protegido por la Corte Constitucional u otra autoridad judicial mediante sentencias o autos específicos, medidas cautelares o del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; que exista una situación de extrema vulnerabilidad (riesgo de extinción, pérdida del territorio, confinamiento, entre otros) o que exista una solicitud hecha a la Unidad para las Víctimas, por parte de las autoridades propias o del ministerio público. (UARIV, 2013a, pp. 7).

Es importante señalar que esta primera fase puede darse de oficio o a solicitud del mismo colectivo objeto de la identificación, en ambos casos contando con la articulación de las instituciones, los miembros del colectivo y los Comités de Justicia Transicional. A pesar de poder llevarse a cabo tanto de oficio como por solicitud de los colectivos, en principio la política fue ejecutada por oferta institucional y posteriormente fue tomando fuerza la demanda por parte de los colectivos, gracias a las acciones de ellos y de organizaciones, quienes pusieron empeño en la ampliación de los plazos para las solicitudes de registro, en tanto hubo dificultades graves en la difusión de la información.

En esta fase se lleva a cabo una *caracterización del colectivo*, su contexto y los hechos victimizantes ocurridos, por lo tanto para esta etapa es importante contar con el apoyo de la Unidad de Víctimas para el acceso a información concreta en torno a las características de la población integrante del SRC, especialmente para definir cuestiones cruciales en torno al enfoque diferencial por género, edad, discapacidad en otros, que serán la guía para la formulación del PIRC y sus medidas.

Como siguiente etapa en la ruta se encuentra el *acercamiento* entre las instituciones implicadas en el proceso y el SRC. De acuerdo con UARIV (2013a), se recoge información sobre el SRC en cuanto a características como su capacidad para el trabajo en conjunto, estructura organizativa, autoridades representativas y tradicionales, y necesidades de formación, con el fin de reconstruir la confianza entre la comunidad y el Estado, aspecto clave para el futuro del proceso de reparación colectiva. Adicionalmente, en esta fase se conforma el Comité de Impulso, como ente que promueve la participación dentro del proceso y el encargado de llevar a cabo las estrategias de comunicación y divulgación de la información a los demás miembros del SRC e interlocución con la institucionalidad.

Según la UARIV (2013a), en la fase de acercamiento se deben realizar las siguientes actividades:

1. *“La recolección de información exhaustiva del SRC.*

2. *La identificación de diferentes liderazgos en la comunidad, más allá de los políticos.*
3. *Las reuniones con líderes del SRC.*
4. *El diseño metodológico de los talleres o actividades comunitarios –objetivos, cronograma, materiales, presupuesto, etc.*
5. *Las reuniones informativas con la comunidad, grupo u organización.*
6. *Las reuniones informativas con las autoridades locales y las organizaciones con trabajo previo con la comunidad, el grupo o la organización”. (pp. 28)*

Surtido este momento de *acercamiento*, y antes de iniciar la fase de *alistamiento*, debe re realizarse un proceso formal de *registro* que de acuerdo con UARIV (2013b) es el proceso de ingreso del Sujeto de Reparación Colectiva al Registro Único de Víctimas (RUV), lo cual le permite ser reconocido como víctima colectiva por el Estado colombiano. Luego del registro el SRC estará habilitado para desarrollar las actividades y compromisos de la fase de alistamiento.

El *alistamiento* tiene dos perspectivas UARIV (2013b): una institucional, que es un paso “netamente informativo, pues se trata de informar, contar, dar a conocer y alentar a los diferentes entes territoriales –a escala municipal, departamental y nacional– sobre el inicio de un proceso de reparación colectiva con una comunidad, un grupo o una organización determinada con el propósito de que ellos lo incluyan en su radio de acción, ya sea en sus planes, proyectos y/o programas, propósitos o metas de gobierno”.

La otra es la perspectiva comunitaria, a partir de la cual se trata de “alistar el modo como se abordará el resto de los pasos de la ruta; es concertar estrategias, tiempos y los demás conocimientos requeridos para preparar al Sujeto de Reparación Colectiva, mediante talleres sobre la Ley 1448, los Decretos étnicos, o incluso capacitación en DD. HH y DIH”. (pp. 17).

Una vez están listas las instituciones y la comunidad, el paso siguiente es el *diagnóstico del daño*. Esta es una de las fases más importante del proceso, porque de los resultados obtenidos dependerá en gran medida la naturaleza de las medidas que se propongan para la reparación, siendo vital la identificación completa y minuciosa de los daños causados con los hechos victimizantes al colectivo. Un buen diagnóstico facilita la formulación de un PIRC que permita una verdadera reparación integral.

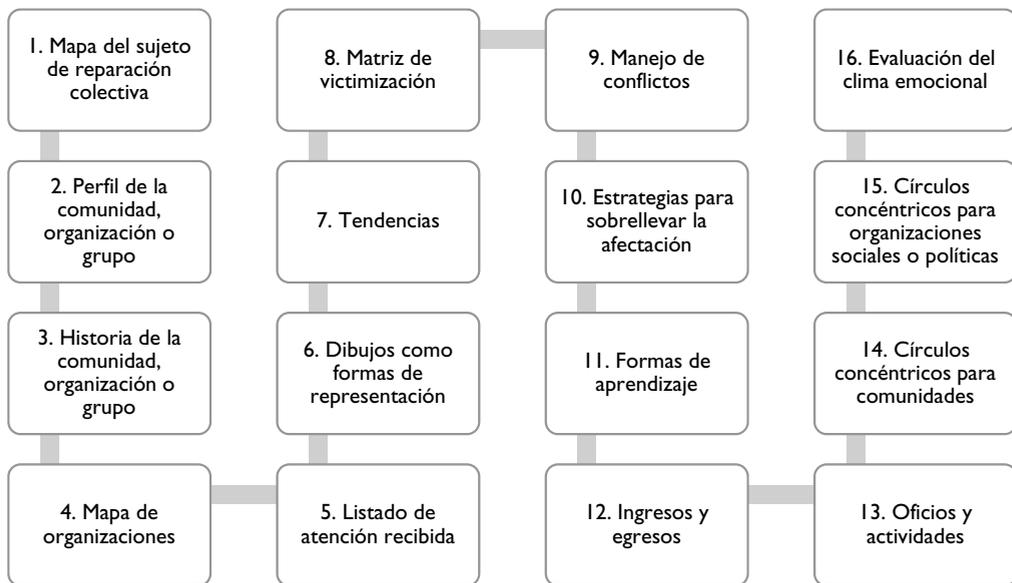
El objetivo de esta fase es identificar con precisión los hechos, los derechos vulnerados, los daños y afectaciones sufridas y los posibles patrones de victimización dentro del colectivo. Para ello es fundamental tener en cuenta las diferentes dimensiones del daño colectivo, partiendo de la base de que este puede generarse en la esferas social, económica, cultural, política, psicosocial, institucional, territorial, y ambiental con relación al SRC en específico, pues puede desarrollarse de manera distinta en cada sujeto. (UARIV, (2013c), pp. 24).

En el caso de comunidades étnicas, la ejecución de esta fase se desenvuelve de una manera distinta, pues se salvaguardan los principios de la consulta previa de estas comunidades, y en

ese sentido esta fase se denomina “Caracterización del daño” y se lleva a cabo con la inclusión de diversas herramientas y espacios de concertación. De acuerdo con los decretos reglamentarios y la UARIV (2013a), esta fase se inicia con la *preconsulta* para convenir las herramientas metodológicas que se suscribieron en la fase anterior. Los resultados recopilados se socializan, se debaten y se ajustan, y finaliza con “los acuerdos metodológicos y logísticos necesarios para el desarrollo de la consulta previa” que garantizará la formulación participativa del PIRC.

De acuerdo con la UARIV (2013c) estas son algunas de las herramientas que pueden ser empleadas por los funcionarios, con concertación y aprobación de los miembros del SRC para el diagnóstico del daño:

Ilustración 2. Herramientas para el diagnóstico del daño



Fuente: elaboración de los autores con base en UARIV (2013c, pp.6)

El principal presupuesto para la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva es el diagnóstico de los daños. Una vez superada esta fase, el SRC está preparado para iniciar esta nueva etapa en la que son identificadas las actividades, estrategias o acciones que los miembros del SRC consideran más idóneas para reparar los daños identificados, siendo de vital importancia la participación activa no solo de los miembros del Comité de Impulso sino de la comunidad en pleno.

En este punto es importante contar con la presencia y participación de las instituciones que estarán involucradas en la materialización de las medidas propuestas, especialmente aquellas de carácter territorial como las alcaldías y gobernaciones, al igual que el resto de instituciones del SNARIV, como garantía de su compromiso en la ejecución de las actividades propuestas.

Una vez diseñado el PIRC, este se somete a aprobación por parte del Comité de Justicia Transicional respectivo, ya sea del orden municipal, distrital o departamental. En el caso de SRC étnicos, esta fase de la aprobación se surte con la consulta previa, cumpliendo todos los requisitos exigidos para este mecanismo, en el marco del cual serán propuestas las medidas formuladas o identificadas por el sujeto de manera participativa, y luego de lo cual se lleva a cabo una fase de protocolización del PIRC con las instituciones involucradas y con la comunidad en general.

Una de las fases finales de la ruta de reparación colectiva es la implementación del PIRC por parte de las instituciones del SNARIV, tomando en cuenta las competencias y compromisos asumidos en la etapa de formulación del plan. Este es uno de los puntos más críticos de la ruta porque es el que mayor tiempo toma en su ejecución, y por las complejidades que entraña su cumplimiento, pues se requiere la participación de entidades territoriales e instituciones nacionales y regionales involucradas en el proceso, las cuales no siempre están preparadas técnica y presupuestalmente para asumir las funciones que les corresponden. Lo anterior da lugar a que algunos SRC lleven más de tres años en esta fase.

Siguiendo a la UARIV (2013a), durante esta etapa la “Unidad para las Víctimas ejecuta las medidas que le son propias, coordina la ejecución de aquellas que dependen de otras entidades del SNARIV y apoya la gestión de los recursos técnicos y financieros para la implementación del plan en su conjunto”, como forma de agilizar el cumplimiento de las medidas establecidas y de garantizar en cierto modo la articulación entre las instituciones comprometidas.

Este hallazgo coincide con el informe de resultados de la evaluación del Programa de Reparación Colectiva (2016) que plantea que existe una supeditación a la capacidad de gestión de la UARIV, a su capacidad contingente de involucrar y sumar a las cabezas o los enlaces responsables de las otras entidades. Y queda, por tanto, sujeta a la disponibilidad, capacidad y permanencia de personas en los cargos desde los cuáles se ha establecido la interrelación.

Por último, se incluye una fase de Seguimiento al PIRC que puede verse según UARIV (2013a) desde dos perspectivas: una institucional y otra comunitaria. Desde la perspectiva institucional “la función de certificación de las entidades nacionales y territoriales se constituye en una herramienta para impulsar el cumplimiento de los planes de parte de las entidades y emprende medidas cuando sea necesario”. Dentro del proceso toman relevancia instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, quienes como parte de la Comisión de Seguimiento se encargan de verificar el cumplimiento de las acciones comprometidas en los tiempos establecidos por las instituciones del SNARIV.

Desde la perspectiva comunitaria es importante, según la UARIV (2013a), que se promuevan mecanismos de control social a la ejecución del plan, tales como las veedurías ciudadanas, para garantizar que la comunidad haga seguimiento permanente a la implementación del PIRC, rindiendo informes periódicos de lo observado y de esa forma enriquecer el proceso sobre la marcha.

A lo largo de las diferentes fases de la ruta de reparación colectiva se observa que existen y se generan una serie de compromisos y actividades que deben ejecutar no solo las instituciones del SNARIV, sino también de los Comités de Impulso y mesas de participación de víctimas, al tiempo que otras están en cabeza de los miembros del SRC, puesto que el proceso demanda la presencia, participación y seguimiento de todos sus actores, incluyendo a las víctimas como mayores interesados en la efectividad de las medidas propuestas.

Las etapas aquí explicadas son una guía o estándar a seguir por los SRC, no una camisa de fuerza o limitante para desarrollar y proponer estrategias metodológicas distintas al interior de los procesos comunitarios, pues como se ha señalado anteriormente, son las víctimas quienes deciden el contenido y orientación de sus PIRC.



Foto por Ailyn Díaz Vargas



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Capítulo 2

Análisis de la Ruta de Reparación Colectiva: una perspectiva desde los sujetos en los departamentos de Sucre, Bolívar y Magdalena

Rafaela Sayas Contreras ¹

Introducción

Las consecuencias del conflicto armado tienen su expresión concreta en las personas que padecieron hechos victimizantes, por ello, el reconocimiento de los daños causados es un punto de partida para hablar de reparación. ¿Qué es reparar? y ¿Quién repara? son cuestionamientos que deben responderse, si en efecto se busca transitar a la sociedad del posacuerdo.

Reparar es un concepto netamente jurídico, que alude a la responsabilidad resarcitoria de quien causa un daño en alguno de los bienes jurídicos, respecto de la persona que lo padece. Para el caso concreto de las víctimas del conflicto armado, nos referimos a graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, contempladas en normativas nacionales e internacionales, para el caso que nos ocupa en la Ley 1448 de 2011. La misma establece en el capítulo XI, relacionado con “otras formas de reparación”, la reparación colectiva, estableciendo que se debe contar con un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta los siguientes eventos: a) El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos; b) La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, y c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales, norma que fue reglamentada mediante el decreto 4800 de 2011:

“Entiéndase la Reparación Colectiva como el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico”. (Decreto N°4800, 2011, artículo 222)

En la ruta de reparación colectiva la base fundamental se encuentra en la delimitación del llamado Sujeto de Reparación Colectiva (SRC), y para este efecto la Ley 1448 (2011) estable-

¹ Abogada. Docente Facultad de Derecho Universidad de Cartagena. Directora grupo de investigación Conflicto y Sociedad Universidad de Cartagena. rafaelaester@gmail.com

ce que serán SRC “1. Grupos y organizaciones sociales y políticos; 2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común”. (Artículo 152). Sin embargo el Decreto 4800 (2011) amplía el concepto de SRC al disponer que “se consideran sujetos de reparación colectiva los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”. (Artículo 223), y adicionalmente a eso, el Decreto 4800 (2011) reglamentario de la Ley 1448, preceptúa que:

Parágrafo 1°. Los pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como sujetos de reparación colectiva serán destinatarios de las medidas de atención, asistencia, reparación integral y restitución contenidas en decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011. (Artículo 223).

Precisamente en uso de las facultades establecidas en el artículo 205 de la Ley de Víctimas se expiden los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, que reglamentan respectivamente los derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano, y por último, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Por otra parte, el Decreto 4800, observa como objetivos, entre otros, el reconocimiento y la dignificación de los sujetos colectivos victimizados, la reconstrucción del proyecto de vida colectivo y la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados.

La Ruta de Reparación Colectiva tiene cinco fases que van desde la identificación del Sujeto de Reparación Colectiva, hasta la fase de implementación, pasando por el alistamiento, la identificación y diagnóstico de daños colectivos de los SRC y de diseño y formulación concertada de los Planes Integrales de Reparación Colectiva PIRC.

Este capítulo analiza el proceso de formulación e implementación de los Planes de Reparación Colectiva desde la perspectiva de las víctimas que se encuentran transitando la ruta de reparación. La metodología utilizada permitió que de manera individual y colectiva los SRC evaluaran diferentes dimensiones de cada una de las etapas de la Ruta y que posteriormente esta evaluación fuera discutida con la UARIV para tomar correctivos y hacer aclaraciones.

Los SPR que intervinieron en la evaluación participan en el Programa de Participación y Reparación Colectiva desarrollado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- en los departamentos de Sucre, Bolívar y Magdalena. Los SRC fueron: i) por el departamento de Bolívar, El Salado, San José de Playón, Alta Montaña y Consejo Comunitario de Berruguita; por Sucre, Chengue, Seis Veredas, y Flor del Monte- La Peña, y por Magdalena, la vereda de Canaán, La Palizua, Bejuco Prieto y La Pola, en el municipio de Chibolo.

Balance de la Ruta en los sujetos focalizados: participantes y método

Las actividades realizadas para el análisis de la implementación de las RRC se efectuaron con el consentimiento informado de los participantes y con el diseño de una única metodología que se replicó para cada sujeto de reparación y con el acompañamiento de Codhes. La herramienta metodológica usada fue el Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), en el cual participaron cinco representantes de cada SRC.

El propósito de la herramienta era valorar la ruta a partir de seis criterios: 1) Adaptabilidad, 2) Accesibilidad, 3) Disponibilidad, 4) Calidad, 5) Participación y 6) Enfoque diferencial. A cada etapa de la ruta se le asignó una escala valorativa, las cuales eran cotejadas con información que cada SRC socializaba sobre lo que consideraban debilidades y fortalezas de cada etapa de la ruta. A continuación se define el alcance de los criterios valorativos:

Ilustración 3. Criterios de valoración Rutas de Reparación Colectiva

| | |
|--|---|
| <p>Adaptabilidad</p> <p>La etapa ha sido pertinentes y adecuada para ustedes como SRC (contexto y el territorio).</p> | <p>Accesibilidad</p> <p>Se ha facilitado por parte de la Unidad y sus funcionarios la realización de las actividades para la comunidad en el territorio.</p> |
| <p>Disponibilidad</p> <p>La Unidad ha puesto a disposición todos los recursos logísticos, espacios y funcionarios necesarios para la realización de la actividad.</p> | <p>Calidad del servicio</p> <p>La atención por parte de los funcionarios en la prestación del servicio ha sido satisfactoria, se ha sentido bien atendido en las solicitudes, comunicación y tiempos de atención de la ruta.</p> |
| <p>Participación</p> <p>Considera que por parte de la Unidad las actividades en esta etapa han sido comunicadas e informadas a tiempo para que todos los miembros de la comunidad participaran en las consultas, discusiones y decisiones con la comunidad.</p> | <p>Enfoque diferencial</p> <p>Por parte de la Unidad se han tenido en cuenta las diferencias de género, edad, ciclo vital, discapacidad y otras en la realización de las actividades.</p> |

Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

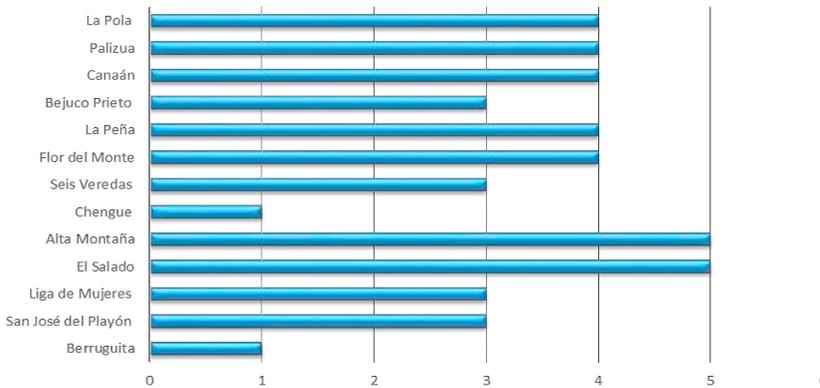
La ruta fue dividida en etapas diferenciables según las fases que dispone el decreto 4800 de 2011, cada una con acciones y resultados puntuales. De esta forma fue posible diagnosticar de manera más precisa en qué estado del proceso se encontraba cada SRC. De la misma forma, a través de los talleres fue posible identificar los principales cuellos de botella, referidos a los aspectos que requieren mayor énfasis por parte de la UARIV para finalizar con éxito a los diferentes planes formulados.

Se desarrollaron tres sesiones de una jornada completa por cada uno de los tres departamentos. La información fue sistematizada en matrices y discutida al interior de los SRC, luego se socializaba entre ellos para encontrar convergencias y divergencias en los procesos.

Uno de los ejercicios más importantes de las sesiones de trabajo fue la identificación de las actividades realizadas por cada SRC y las instituciones en las distintas fases de la ruta de reparación colectiva. Lo anterior debido a que gracias a la identificación de las acciones desarrolladas, en contraste con las acciones que por deber ser integran cada etapa, fue posible hacer una evaluación de la ejecución de cada fase, teniendo en cuenta el contenido de las actividades y la forma como estas fueron implementadas en el territorio de cada SRC.

Esto permitió observar los avances y dificultades característicos de la ejecución de cada etapa en los diferentes SRC y compartir las experiencias de los SRC que se encuentran en etapas más avanzadas que otros.

Gráfica I. Ubicación de los SRC en las etapas de la Ruta de Reparación



Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

En ese contexto, se observa que de manera individual cada colectivo transita su propia ruta, y que se presentan rasgos comunes o puntos convergentes en torno a la forma como son implementadas las etapas respectivas. A continuación cada una de las experiencias por departamento.

Reparación colectiva en el departamento de Bolívar

Los SRC convocados en el departamento de Bolívar fueron El Salado, San José de Playón, Alta Montaña y Consejo Comunitario Berruguita; los cuales señalaron como fortaleza de la ruta que narrar los hechos victimizantes contribuyó a la reconstrucción de la memoria histórica del colectivo, lo que a su vez permitió dimensionar el daño sufrido. Adicionalmente resaltan la conformación de los Comités de Impulso con miembros de los mismos SRC como representantes ante las instituciones y organizaciones, debido a que esto garantiza no solo la participación del colectivo en los procesos, sino también la representatividad de la comunidad en la toma de decisiones.

En contraste, fue posible identificar que en general los sujetos concuerdan en que no existe una voluntad política por parte de las autoridades que deben intervenir en el proceso, lo cual va de la mano de la falta de compromisos serios por parte de las instituciones, generando poca confianza de la comunidad en ellos. Estos aspectos han generado una demora reiterada en las distintas fases de la ruta, incumplimiento en las medidas diseñadas, falta de acuerdo entre instituciones como la UARIV y la comunidad al respecto de las herramientas, metodologías y formas de identificar el daño del colectivo, lo que finalmente entorpece el tránsito en la ruta de reparación.

A pesar de fomentarse la participación de las víctimas en el proceso a través de la creación y conformación de los Comités de Impulso, los SRC resaltan que en gran parte las propuestas hechas por los sujetos no son tenidas en cuenta o son rechazadas por ser “inviabiles”.

Adicionalmente son enfáticos en señalar que las medidas diseñadas, formuladas e implementadas en las distintas fases de la ruta de reparación no tienen un enfoque diferencial, la mayoría de las veces no tienen en cuenta su situación de víctimas y terminan por generar acciones con daño.

Uno de los cuellos de botella más evidentes de la ruta se encuentra en la fase de identificación y diagnóstico de daños colectivos (art. 229 del decreto 4800 de 2011), tomando en consideración que con apoyo técnico de la Unidad se “*definirá una metodología para la identificación y diagnóstico de los hechos, daños, afectaciones, necesidades y expectativas de la reparación colectiva*”.

Las dificultades se relacionan con las discrepancias de opinión entre los funcionarios de la Unidad y las comunidades en torno a la identificación de los hechos victimizantes y a partir de allí, el tipo de afectaciones reales, no quedando satisfechos los líderes con los argumentos y /o imposiciones sobre algunos impactos.

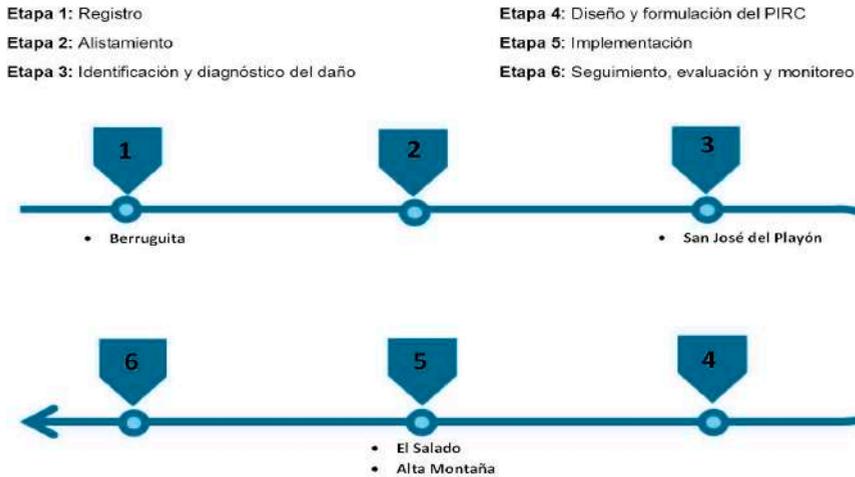
Muchos delegados de los SRC coinciden en que los funcionarios designados para prestar el apoyo técnico en esta fase tenían debilidades para la identificación y caracterización de los daños y por ello les faltaba mayor cualificación para asumir la responsabilidad de las actividades esperadas en dicha etapa.

Adicionalmente plantean que la metodología utilizada fue la menos apropiada y que hubo un incumplimiento por parte de las instituciones en la asistencia a las convocatorias de esta fase, así como desinformación en la realización de las mismas. Lo que generó que la comunidad en pleno no estuviera presente, y algunos miembros desconocieran a forma como se efectuó el diagnóstico del daño.

Otra de las grandes barreras en la ruta de reparación se presenta en la fase de formulación del plan. Las medidas diseñadas no tienden a reparar los daños identificados, puesto que no hay exhaustividad al valorarlos, con lo cual al considerar los daños y su medida respectiva, no se logra un equilibrio para formular un plan ajustado a las necesidades de los SRC.

La siguiente ilustración identifica la ubicación de cada sujeto por etapas en la ruta de reparación colectiva:

Ilustración 4. Ubicación de los SRC del departamento de Bolívar por etapas



Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

En la Gráfica 2 se presentan los resultados de las matrices de evaluación de la ruta de reparación colectiva por etapas a partir de los criterios de adaptabilidad, accesibilidad, disponibilidad, calidad, participación y enfoque diferencial.

El diagnóstico rápido participativo arrojó que en las tres primeras etapas de la ruta (acercamiento, registro y alistamiento) la valoración fluctúa entre regular y buena. Estos resultados pueden ser explicados en la medida que la ruta es un proceso en construcción y novedoso, por lo tanto, fue necesario hacer ajustes a los procedimientos en la marcha.

Vale la pena mencionar la valoración positiva que hicieron los sujetos de la dirección de la UARIV. Sobre el particular manifiestan haber creado lazos de confianza y comunicación permanente con la Unidad. Esta situación dificultó la evaluación objetiva de cada una de las fases del Plan de Reparación, lo que obligó a realizar un grupo focal que permitiera captar mayor información y adicionalmente realizar un nuevo ejercicio de valoración con los sujetos de Alta Montaña y el Salado.

La identificación y diagnóstico de daño es una etapa percibida como regular, lo cual quiere decir que la calidad de la etapa, la adaptabilidad y la accesibilidad no son óptimas. El aspecto peor valorado fue la inclusión del enfoque diferencial. Un tercio de los participantes lo valoró como malo.

Gráfica 2. Evaluación etapas - Sujetos de Reparación Colectiva de Bolívar



Fuente: información recopilada por el Observatorio en las sesiones de trabajo con SRC.

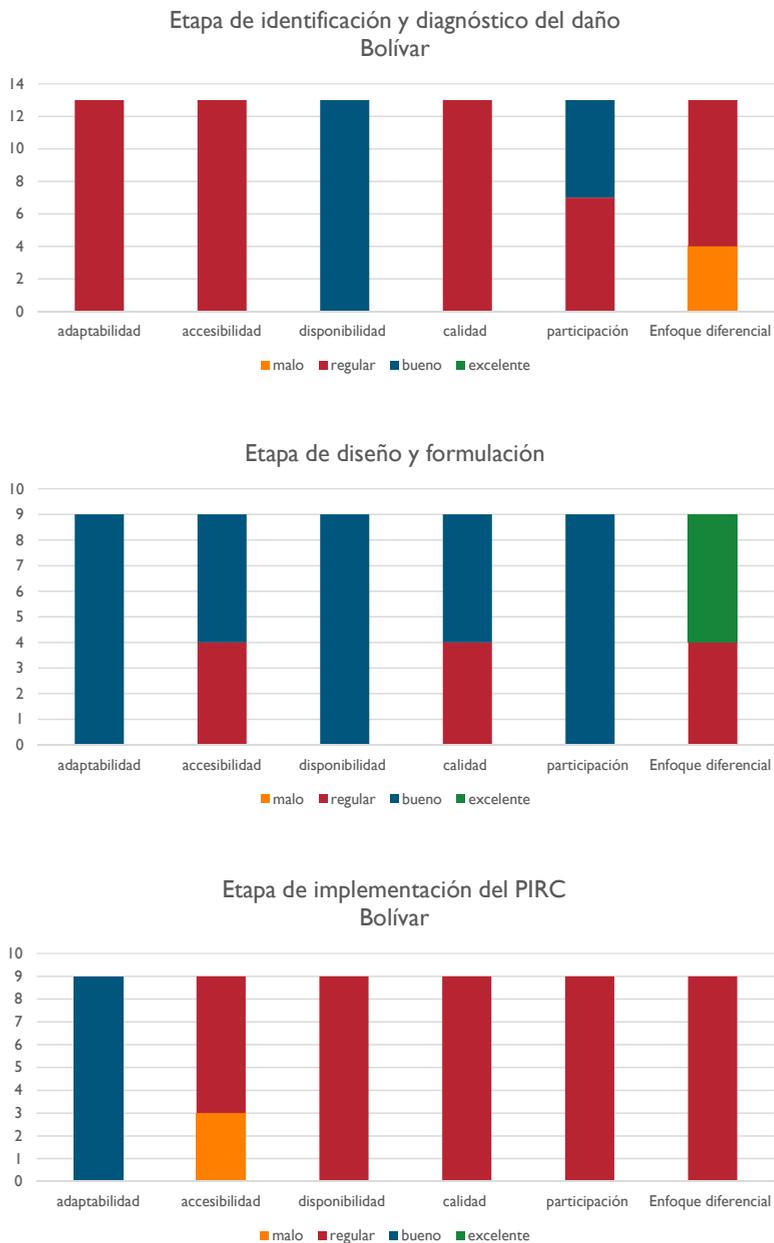
El ejercicio de validación de los resultados de la valoración por etapas arrojó lo siguiente:

- Si bien el proceso de reparación colectiva empezó hace más de tres años, los SRC consideran que no han avanzado rápidamente y en los términos que indica la ley. Lo logrado hasta el momento ha sido gracias al ejercicio de acciones de hecho como mecanismo de presión ciudadana y al acompañamiento de algunas entidades como la Defensoría del Pueblo.
- Una petición común de todos los SRC es la necesidad de que la Unidad de Víctimas esté presente permanente en los municipios con el fin de hacer más eficiente y eficaz el servicio y reducir la barrera de movilidad de las personas, especialmente de los adultos mayores y de campesinos en situación de pobreza extrema. A manera de ejemplo, afirman que ante las dificultades de trasladarse hasta Cartagena, han intentado comunicarse telefónicamente con la Unidad de Víctimas, sin embargo, aun cuando la comunicación ha sido posible, este mecanismo es poco eficaz.
- Otro punto en el que enfatizaron los sujetos durante el ejercicio de valoración es el bajo conocimiento que tiene la comunidad sobre el significado del enfoque diferencial en las políticas públicas. Esta situación afectó la inclusión del enfoque en la formulación del Plan de Reparación.
- De igual forma manifiestan la necesidad de ser acompañados y atendidos por funcionarios que tengan conocimiento del enfoque de Derechos y que entiendan lo que significa ser víctima, pues sienten que los funcionarios a cargo de la Ruta no demuestran preocupación suficiente para que el proceso sea exitoso.
- Resaltan que, contrariando la ley, durante el diseño del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) se incluyeron proyectos que no hacían parte de sus propuestas, por ejemplo, la inclusión de “La Casa del Pueblo” que no fue pedida por el SRC.
- Otro de los aspectos valorados negativamente es la intervención sicosocial a cargo de la Unidad de Víctimas. Los Sujetos han solicitado reiteradamente la formulación e implementación de un programa de atención psicosocial para los niños en las escuelas, sin embargo, esta solicitud no ha sido atendida.

La Gráfica 3 esquematiza los resultados descritos anteriormente.

Frente a estos resultados, la Unidad de Víctimas afirma que las primeras etapas se surten con mucha fluidez y rapidez; pero a medida que avanza el proceso esta tendencia cambia. Esto tiene una explicación en el hecho de que en las fases iniciales, especialmente en la formulación del Plan, no se identifican con claridad a los responsables de ejecutar las medidas. Al momento de llegar a la implementación las instituciones no se hacen cargo de la ejecución de las mismas y en consecuencia las víctimas y sus líderes señalan como responsables a la UARIV sin tomar en cuenta que hay medidas cuya ejecución corresponde a autoridades administrativas de carácter territorial.

Gráfica 3. Evaluación etapas de identificación, diagnóstico del daño e implementación Sujetos de Reparación Colectiva de Bolívar



Fuente: información recopilada por el Observatorio en las sesiones de trabajo con SRC.

Presentación del ejercicio de valoración de la ruta de reparación Colectiva al Equipo de la Unidad de Víctimas - Bolívar

Los resultados obtenidos en la fase diagnóstica del proyecto fueron presentados al equipo de trabajo de la UARIV en Bolívar en una reunión técnica de trabajo interinstitucional, con el objetivo de generar un espacio de diálogo y articulación entre las víctimas y la institución al respecto de los hallazgos. A este espacio asistieron delegados de cada SRC y funcionarios de la Unidad de Víctimas. La metodología de trabajo se orientó a entregar de manera sistematizada la información relacionada con la valoración de la ruta de reparación colectiva en el marco de un ejercicio conjunto y dialógico.

Una vez presentados los resultados de la valoración de las diferentes etapas de la reparación colectiva, la Unidad señaló el papel de los Comités de Justicia Transicional como un espacio que por estar conformado por organismos gubernamentales debería articular las acciones, hacer seguimiento y tomar medidas en los casos en que no se cumplen los compromisos adquiridos en el PIRC.

Adicionalmente se resalta la importancia del empoderamiento de los Alcaldes y de las instituciones en el territorio para el acompañamiento a los SRC y para la participación activa en los Comités de Justicia Transicional en términos de cumplimiento de los planes.

De igual forma, la Unidad resaltó la dificultad de llevar a cabo las actividades de la ruta sin el apoyo de las Alcaldías y demás entidades territoriales, especialmente en lo relacionado con la materialización de algunas medidas y el funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional.

Se resalta en igual grado de importancia la necesidad de una articulación entre los Comités de Impulso de los sujetos y las mesas de víctimas, puesto que la relación que han llevado hasta el momento no ha sido efectiva, limitando la discusión de algunos asuntos claves identificados por los Comités de Impulso para el cumplimiento de los Planes.

Uno de los principales obstáculos para la reparación es la limitación presupuestal, la cual pone barreras para el cumplimiento de las medidas de indemnización y reparación administrativa. Estas barreras están por fuera de las competencias de la Unidad, por tanto resaltan la importancia de distinguir que los dos tipos de reparación son independientes en el sentido en que las medidas de la reparación individual y su materialización no pueden convertirse en un obstáculo para el avance de la ruta de reparación colectiva.

En este sentido la Unidad explica que si bien existen unos criterios de priorización entre los cuales se encuentra la pertenencia a un SRC con un plan de reparación formulado, la gran cantidad de tutelas presentadas por las víctimas que no cumplen con los criterios han impedido que se siga el orden establecido. Lo anterior debido a que la tutela ordena una indemnización que debe ser cumplida por la Unidad con independencia de si la persona cumple con criterio de priorización o no; lo cual al final se reduce en la disminución del presupuesto disponible para las indemnizaciones de los priorizados.

Al respecto las víctimas señalan que hay aspectos como la inclusión en el Registro Único de Víctimas que llegan a afectar incluso la reparación colectiva y que por ende esas situaciones deben ser resueltas por la Unidad.

En este punto uno de los miembros de la Unidad enfatiza en que las comunidades deben tomar las riendas de su proceso para evitar que, como en el caso de El Salado, se hagan intervenciones de empresas privadas u otros actores en nombre de la reparación colectiva.

Finalmente, la Unidad resalta la importancia de que los Comités de Impulso y las mesas de víctimas hagan énfasis al seguimiento de las rutas y su ejecución, teniendo en cuenta a todos los integrantes del SNARIV, no solo las que competen a la UARIV, y cerró resaltando la importancia de las funciones del Comité de Justicia Transicional, por lo tanto, deben tomarse las medidas para reactivar y garantizar su funcionamiento.

Reparación colectiva en el Departamento de Sucre

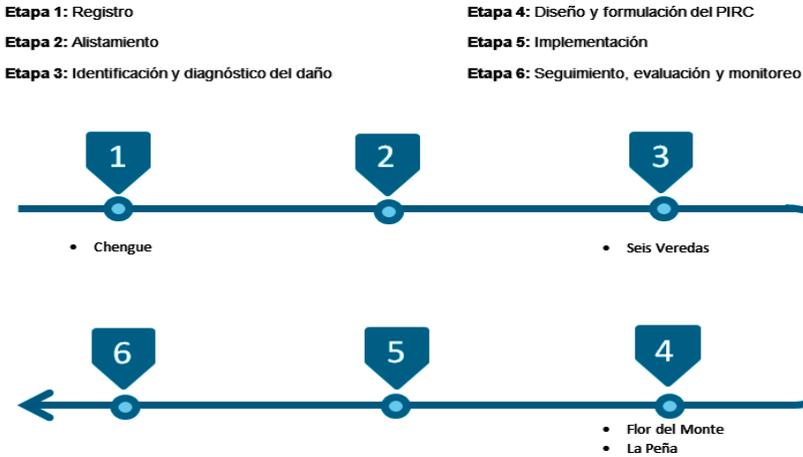
En el departamento de Sucre participaron tres SRC: Chengue, Seis Veredas, y Flor del Monte-La Peña. Los resultados de la valoración son similares a los de Bolívar, especialmente en las primeras etapas.

Aun cuando tienen falencias, la etapa de alistamiento y registro la transitan con alguna fluidez; no obstante, echan de menos la falta de entrega de resolución de registro.

Las etapas que más problematizan son identificación y diagnóstico de daño y formulación de PIRC. Entre las razones que argumentan están las limitaciones de tiempo de los funcionarios encargados que no permiten la participación de los miembros de SRC, y la falta de comunicación con la Unidad de Víctimas, que ha llegado a tal punto que a la fecha de la valoración no se sabía por parte de los delegados del SRC Seis Veredas, si el diagnóstico de daño fue aprobado.

Otro problema que se presenta en Sucre es que los SRC no se sienten suficientemente capacitados sobre la Ley de Víctimas, y específicamente, sobre sus derechos. Así mismo, dicen desconocer muchas de las decisiones tomadas con respecto a su proceso de reparación colectiva. Es el caso de los delegados de Flor del Monte-La Peña, quienes no tienen conocimiento sobre la aprobación del plan y en el ejercicio del diseño del mismo no se señalan responsables, ni se especifican recursos. La siguiente gráfica muestra el estado de los distintos SRC del departamento.

Ilustración 5. Ubicación de los SRC en la Ruta de reparación



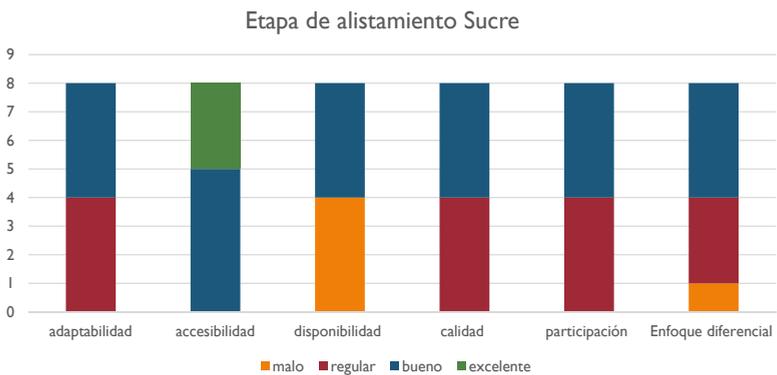
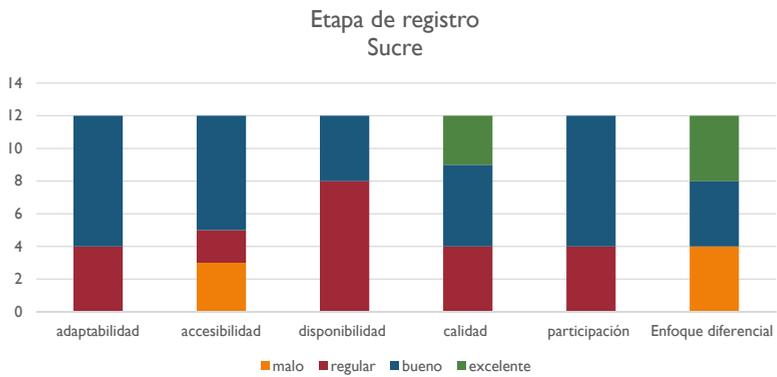
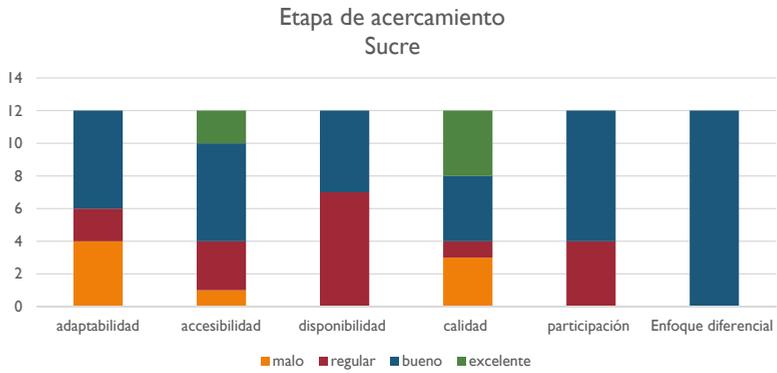
Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

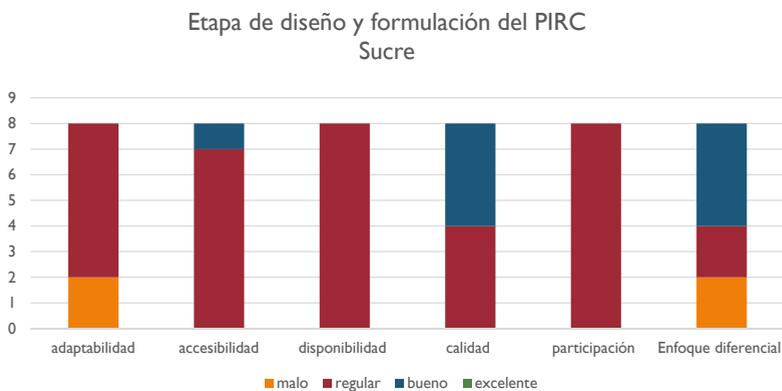
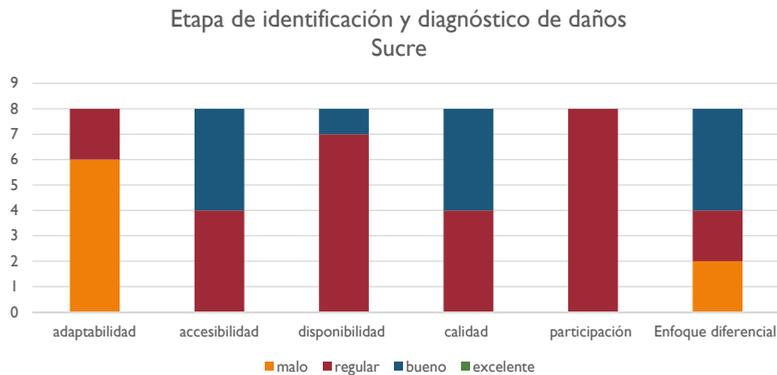
La Gráfica 4 representan los resultados de la valoración por etapas. En general se mantiene la tendencia de valorar las primeras etapas positivamente; sin embargo, aparecen unos picos marcados como excelentes, los cuales tienen que ver con las condiciones de calidad de dichas etapas.

Por otra parte, surgen unos picos azules relacionados con la valoración negativa (mala) hecha por los SRC, que coinciden con el enfoque diferencial, la accesibilidad y la adaptabilidad. En ese sentido vemos como los SRC reconstruyeron su tránsito por la ruta, planteando que por ejemplo en la etapa de alistamiento y registro, aun cuando tienen algunas falencias, las transitan con alguna fluidez. La falla más notoria es la falta de entrega de resolución de registro.

Las etapas que más problematizan son identificación y diagnóstico de daño, y diseño de PIRC, por dos razones: los profesionales tienen limitaciones de tiempo, y por este motivo no dan lugar a la participación de los miembros de SRC. Los sujetos perciben que hay un estancamiento en general en la circulación por la ruta y no saben si el diagnóstico fue aprobado, lo cual representa un serio cuello de botella.

Gráfica 4. Valoración de la Ruta de Reparación SRC Sucre





Fuente: información recopilada por el Observatorio en las sesiones de trabajo con SRC.

Es importante anotar que en la etapa de diseño y formulación del PIRC cambia marcadamente la tendencia debido a que la valoración tiende a ser regular con una percepción mala en adaptabilidad y enfoque diferencial (color azul), de igual forma no aparece valoración de excelencia en ninguno de los criterios.

Al igual que se hizo en Bolívar, los resultados del ejercicio de valoración se presentaron a la Unidad de Víctimas en Sucre, siguiendo la misma metodología, y con la asistencia de los delegados de los Sujetos de Reparación Colectiva, funcionarios de la UARIV y delegados del equipo Observatorio.

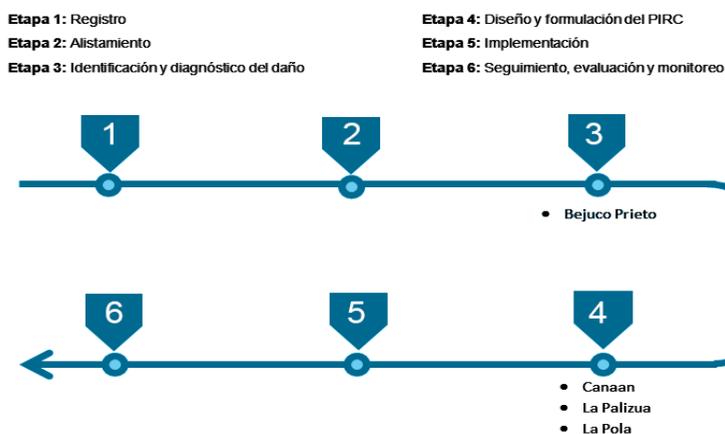
Los resultados dejan ver puntos en común con lo encontrado en Bolívar. El análisis muestra que la percepción de la ruta ha estado mediada en buena parte por el cambio continuo de director de la UARIV en Sucre y en esa medida la falta de proximidad de los diferentes directores con los delegados de los SRC. Como elemento positivo se pudo apreciar que algunos funcionarios de la Unidad tienen un profundo conocimiento del territorio.

Las principales limitaciones tienen que ver con las competencias asignadas a la unidad con respecto a las que corresponden a los alcaldes municipales por una parte, y por la otra, con la dependencia de las decisiones que se toman a nivel central, relacionadas con el presupuesto. Por último, y mucho más difícil, la corresponsabilidad de las instituciones del SNARIF en lo atinente a las obligaciones expresadas en los PIRC.

Reparación colectiva en el departamento del Magdalena

Los SRC que hicieron parte de la valoración de la ruta son: Vereda de Canaan, La Palizua, Bejuco Prieto y La Pola. La siguiente ilustración presenta la etapa en que se encuentra cada uno.

Ilustración 6. Ubicación de los SRC en la ruta de reparación



Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

Según los Sujetos consultados, el contexto territorial para la reparación colectiva es inestable debido a problemas de seguridad, ya que desde inicios del año 2016 opera activamente en la zona un grupo anti-restitución², conformado por encapuchados armados que circundan las fincas de la vereda, y desde el pasado mes de abril han hecho presencia en la comunidad de Sabanas de San Ángel.

En los grupos focales realizados, los delegados de los SRC manifestaron que los habitantes se encuentran en estado de zozobra puesto que no hay presencia de la Fuerza Pública (Policía Nacional, Ejército), y porque a pesar de haber acudido en múltiples ocasiones a la Unidad

2 “La violencia y la ausencia de justicia amenazan los procesos de reparación en el país. Este lunes (En este caso es mejor poner la fecha. Pudo ser cualquier lunes) la Corporación Yira Castro radicó ante la fiscalía una denuncia que hacen los campesinos de Chivolo, Plato y Sabanas de San Ángel, en Magdalena. Ver más en <http://www.semana.com/nacion/articulo/magdalena-denuncian-intimidaciones-a-victimas-que-reclaman-tierras/468048>

de Víctimas y a la Alcaldía para que tomen medidas, se sienten desprotegidos. Por lo anterior es urgente concretar e implementar garantías de no repetición y fortalecer institucionalmente la articulación del SNARIV con el fin de responder oportunamente a las amenazas que se presentan.

Una de las debilidades que manifiestan los sujetos frente al proceso es el incumplimiento por parte de la Unidad de Víctimas para desarrollar las capacitaciones que se requieren para comprender la totalidad de los PRC y participar activamente en su elaboración. En este mismo sentido ehl SRC de “La Pola” afirma que: *“no tenemos los elementos para comprender a cabalidad el contenido del proceso de Reparación Colectiva”*. Los delegados de Bejuco Prieto plantean que *“hace muy poco que sabemos qué es un sujeto de reparación colectiva”*.

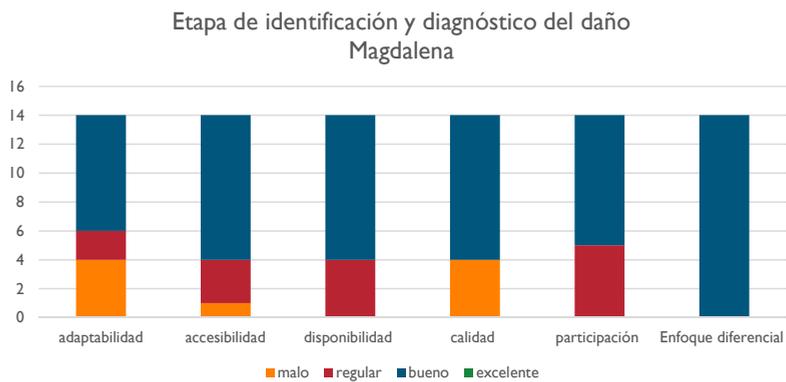
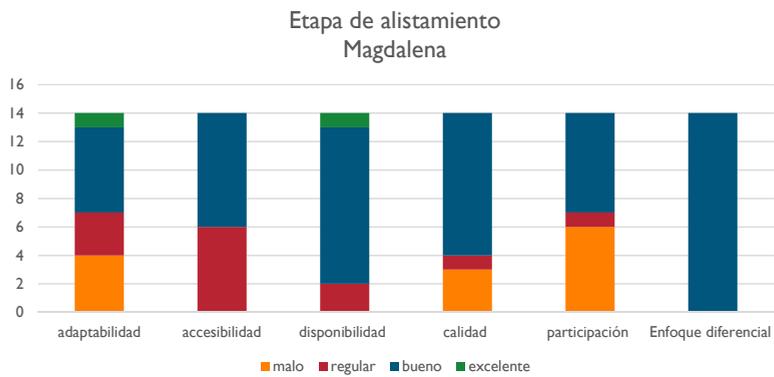
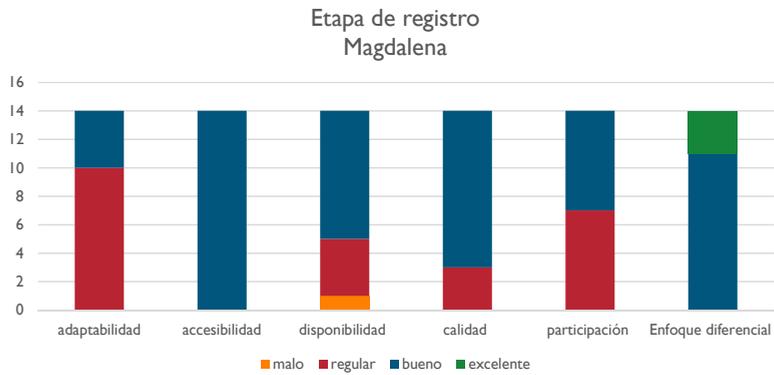
En cuanto al proceso de reconstrucción de los hechos victimizantes, el SRC de la vereda de Bejuco Prieto presenta una situación muy particular expresada en los grupos focales y que alude a que no han podido establecer una línea de tiempo satisfactoria para ellos.

En ese sentido, los delegados plantean: *“La línea de tiempo que tiene la Unidad de Víctimas muestra unos hechos que no son los que nosotros reconstruimos”*, y manifiestan que esto se debe a que habitantes de Bejuco Prieto que ya no son parte de la comunidad, hicieron su propia línea de tiempo. De tal forma que los representantes del SRC han hecho varias peticiones a la Unidad para modificar la línea de tiempo y se encuentran ante respuestas desfavorables y documentos ilegibles en los que no hay una respuesta concreta en relación con los datos que ellos estiman correctos frente a la realidad de su memoria reciente.

Otra dificultad expresada por los sujetos está relacionada con el listado de víctimas individuales de la población, las causas son diferentes para cada sujeto. La Palizua manifiesta que muchos de sus habitantes se encuentran desplazados en otros municipios del territorio nacional por lo cual no están incluidos, y para los representantes de La Pola la causa es que no se hizo un registro individual de las víctimas en esta fase y que no conocen o no se les ha notificado la resolución de registro.

Al igual que los sujetos de Bolívar, los de Magdalena manifiestan la dificultad para establecer contacto con la UARIV del departamento. El sentimiento generalizado es que no llegan a ninguna parte, pues les brindan respuestas evasivas o poco certeras. Además, mencionan que los funcionarios son cambiados constantemente, con lo cual no es posible seguir los procesos de forma eficiente. Así mismo, cuentan que en algunos casos no se socializan a tiempo las fechas de las actividades y la Unidad no asiste a algunas de ellas.

En la Gráfica 5 se representan los resultados de las matrices de evaluación de la ruta de reparación colectiva por etapas.

Gráfica 5. Resultados de la evaluación Plan de Reparación SRC Magdalena

Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

En términos generales, para los SRC del Magdalena la causa principal de los problemas en la implementación de la ruta en sus diferentes etapas es la falta de voluntad política de las diferentes administraciones, lo cual se refleja en la cancelación de reuniones, la demora o la no entrega de documentos, la falta de capacitaciones, los espacios reducidos para la participación de los colectivos y la inseguridad.

Los resultados del ejercicio fueron presentados a los equipos de las Unidades, quienes expresaron que el estancamiento de la ruta en las etapas finales, que es lugar común en los tres departamentos, se debe particularmente a tres aspectos: escasez de presupuesto, deficiente funcionamiento de los comités de Justicia Transicional, y escasa articulación de las entidades del SNARIV.

En términos generales se pueden identificar debilidades de la ruta que tienen que ver con aspectos de procedimiento y otros con el acceso a derechos. En cuanto a los primeros se puede señalar:

- No existe una transición clara en las fases de la ruta (incumplimiento de tiempos).
- En la mayoría de los casos no hay soportes documentales de los procedimientos.
- Falta de acceso a la información. Los SRC hacen peticiones y no son respondidas.
- El proceso es difuso, no está clara su duración ni por etapas ni de manera global.
- Ausencia de criterios de implementación de rutas étnicas y enfoques diferenciales.
- Escasa y deficiente articulación de las instituciones del SNARIV.

En los aspectos relacionados con el acceso a derechos de los SRC se pueden mencionar: i) dificultad para valorar los daños colectivos, o visiones divergentes del daño entre sujetos e instituciones, ii) Inexistente perspectiva transformadora y iii) fallas en la articulación con los planes de desarrollo.

Reflexiones

La reparación colectiva normada por la ley 1448 de 2011 y reglamentada de manera general por el decreto 4800 de 2011, plantea que esta es un “conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico”. Para obtener dichas medidas los sujetos reconocidos como tal, deben recorrer una ruta integrada por seis fases: identificación de sujetos de reparación colectiva, alistamiento, identificación y diagnóstico de daños colectivos, diseño y formulación del plan de reparación colectiva, implementación del plan, y por último, la fase de seguimiento, evaluación y monitoreo.

Los resultados de la valoración cualitativa de las diferentes etapas de la ruta se verificaron a través de la metodología de grupo focal, tomando en consideración las siguientes categorías:

adaptabilidad, accesibilidad, disponibilidad, calidad en el servicio, participación y enfoque diferencial. Esto permitió obtener hallazgos que sirven de insumos en el mejoramiento de la política pública, desde la perspectiva de los sujetos y de la retroalimentación con funcionarios de las diferentes territoriales de la Unidad de Víctimas.

En general, aun cuando los sujetos son disímiles, las fortalezas y debilidades expresadas por ellos son similares, lo que permite explicar que la implementación de la ruta implica un aprendizaje institucional para la Unidad de Víctimas en los territorios. Hoy la ruta no presenta rasgos de excelencia, pero se han identificado aspectos que permiten mejorarla. Los sujetos valoran positivamente el inicio de la ruta y la voluntad de los funcionarios en términos de adaptabilidad y accesibilidad; califican como regular, la calidad en el servicio, la participación y el enfoque de género en todas las fases.

Las fases críticas se inician al momento de hacer el ejercicio conjunto de la identificación y diagnóstico de daños colectivos y la asignación de medidas. Hay insatisfacción en los sujetos en torno a la valoración de los daños que puede explicarse por el desconocimiento de los alcances conceptuales del daño colectivo y su diferenciación con los derechos económicos, sociales y culturales por una parte, y por la otra, de la habilidad técnica y conocimientos de los funcionarios (¿asesores?) de asesoramiento, que determinan una resistencia en los Sujetos en la valoración e impactos del daño, aspecto que se torna traumático para ellos.

Adicionalmente, los SRC consideran que muchas medidas que les han concedido no obedecen al tránsito por la ruta, sino a acciones de hecho tomadas como mecanismo de presión e incidencia.

Por otra parte, los funcionarios afirman que muchas decisiones no se toman en los territorios, sino en el centro, y ponen como ejemplo el presupuesto. Creen que el mejoramiento de la ruta va de la mano con la voluntad de las otras instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en términos de corresponsabilidad y la reunión con mayor regularidad de los Comités de Justicia Transicional.

Esto quiere decir que en las políticas públicas de reparación, y en el marco de estas, las de reparación colectiva, hay mucho campo para mejorar la prestación del servicio, aumentar la participación y propiciar la materialización del enfoque de género, sobre todo atendiendo los principios internacionales de reparación integral y las directrices del acuerdo final entre el gobierno y las Farc-EP.



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Capítulo 3

El derecho a la participación de las víctimas y su incidencia real en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial

Rosaura Arrieta Flórez ¹
Lina Luz Córdoba Girado ²

Introducción

Hablar del derecho a la participación que tienen las víctimas del conflicto armado en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral, implica el reconocimiento de las mismas como sujetos válidos de interlocución, diálogo y concertación; con la capacidad de proponer, discernir y contribuir en los procesos de reivindicación y satisfacción de derechos vulnerados en el contexto del conflicto en Colombia. En este sentido, significa también promover las condiciones para que puedan ser y hacer parte activa de las decisiones que les afectan, garantizado el acceso a la información, el apoyo técnico, logístico y económico.

Este capítulo da cuenta de los procesos de participación efectiva de las Mesas de Participación de víctimas de varios municipios de Bolívar, Magdalena y Sucre. El objetivo es evaluar la incidencia de éstas en la formulación de los planes de desarrollo y analizar los avances y dificultades que han tenido durante el proceso.

Aproximación conceptual

Además de ser un derecho ciudadano, la participación ha sido definida en la ley 1448 como un eje transversal de los procesos de reparación integral, con el objetivo de responder al principio fundamental del Estado de hacer real el ejercicio de la participación de la población en las decisiones que los afectan de forma individual y colectiva, imperativo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política Colombiana.

La mencionada ley entiende por participación:

1 Docente Universidad de Cartagena. Directora (e) Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Investigadora Grupo CTS Universidad de Cartagena. ipreg2@unicartagena.edu.co

2 Trabajadora Social. Integrante Grupo CTS Universidad de Cartagena. linacordoba7@gmail.com

“Aquel derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento”. (Artículo 261)

Adicionalmente, en el artículo 262 se define la participación efectiva de las víctimas como:

“...el ejercicio que éstas hacen del derecho a la participación a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes”.

En este sentido, todas las entidades del SNARIV tienen el deber de garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar -de manera voluntaria- en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados por las autoridades para fines de concretarse su cumplimiento.

Es decir, esta normativa sienta las bases para que las víctimas tengan incidencia real en las decisiones y acciones gubernamentales que puedan afectar su presente y futuro, mediante contribuciones individuales y colectivas formuladas de acuerdo a sus necesidades.

Su cooperación e incidencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos para la atención y reparación, se constituye en la oportunidad para ejercer de forma efectiva su derecho a la participación, como escenario para la materialización de sus necesidades y demandas y el ejercicio de su derecho de ciudadanía.

Para hacer posible y efectiva tales acciones la Ley definió mecanismos legales para la participación de las víctimas, denominados espacios *de participación efectiva*, los cuales son definidos como:

“Aquellos espacios legalmente constituidos en los cuales se adoptan decisiones de política pública y donde las víctimas intervienen, por su propia iniciativa, mediante sus voceros o representantes”. (Artículo 263)

Según la guía práctica sobre el Protocolo de Participación UARIV (2013), estos espacios de trabajo temático y de participación efectiva, a nivel municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones, tienen como objetivo garantizar su incidencia y representación en los procesos de reparación integral, constituyéndose en la oportunidad para la discusión, interlocución, retroalimentación, diseño, ejecución, capacitación y seguimiento de las disposiciones contempladas en la Ley 1448 y decretos reglamentarios, asimismo, de las políticas públicas, programas o planes diseñados bajo el marco de dicha ley.

Los espacios de participación definidos en el artículo 263 son: i) las mesas de participación de víctimas a nivel municipal, distrital, departamental y nacional ii) el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas iii) los Comités Territoriales de Justicia Transicional iv) la Comisión de Seguimiento y Monitoreo v) el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Las Mesas de Participación de Víctimas son *“los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011”*. (Artículo 264 - Ley de Víctimas)

Estas mesas se establecen en el escenario de concertación, reflexión, construcción colectiva entre las víctimas y sus organizaciones, con el fin de incidir en las decisiones y acciones legales, políticas y sociales de los gobiernos.

Algunas de las funciones que cumplen las mesas de participación, de acuerdo con el protocolo de participación son: i) servir de instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial, en la implementación de la política pública, ii) proponer a las entidades y autoridades proyectos, planes y programas de desarrollo por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias, iii) establecer estrategias para que las víctimas y sus organizaciones conozcan sus derechos, participen en el diseño de los planes, programas y proyectos dirigidos a ellas, y ejerzan veeduría en la ejecución de los mismos, iv) promover, difundir y establecer estrategias para el respeto efectivo a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, v) elegir los representantes a las instancias de participación estipulados en la Ley 1448 de 2011, en su respectivo ámbito territorial, vi) participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables vii) rendir cuentas frente a las víctimas en el respectivo ámbito territorial, viii) ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias, ix) propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de las etnias, las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, de las víctimas con discapacidad y de la población LGBTI, x) elaborar planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas, que contribuyan al desarrollo de los postulados de la Ley 1448 de 2011, y las demás funciones que se establecen en el Protocolo de Participación Efectiva, UARIV (2013).

En este contexto, se espera que el Estado en articulación con las entidades territoriales garantice las condiciones óptimas para el ejercicio efectivo de la participación de las víctimas, proveyendo los recursos técnicos, logísticos y presupuestales por medio de los cuales las Mesas de Participación puedan ejercer su función de representación e incidencia en las decisiones y acciones gubernamentales. En últimas, los gobiernos deben proporcionar las garantías para la inclusión de propuestas construidas de forma colectiva al interior de las mesas en los planes de desarrollo municipal, distrital, departamental y nacional, respondiendo a las necesidades reales de la población víctima del conflicto.

Balances de los procesos de participación efectiva de las víctimas

Con el objetivo de generar un espacio de diálogo que permitiera analizar de forma colectiva el ejercicio del derecho a la participación a partir del funcionamiento de las Mesas de Participación de Víctimas y su incidencia en los planes de desarrollo; el Observatorio Regional de Reparación Colectiva de la Universidad de Cartagena, con el apoyo de Codhes, organizó grupos de trabajo con las mesas de los departamentos de Sucre (municipios de Ovejas y Sincelejo), Bolívar (municipio de El Carmen de Bolívar y el distrito de Cartagena), y Magdalena (municipio de Chibolo y Distrito de Santa Marta) que permitieron indagar y reflexionar sobre los avances y las dificultades frente a la incidencia real de las mesas en los Planes de Desarrollo.

Para lograr este objetivo cada mesa diligenció una matriz que dio cuenta de las fortalezas, debilidades, resistencias y potencialidades que tuvieron en el proceso de formulación de propuestas e incidencia en los planes de desarrollo. La matriz se estructuró a partir de tres categorías de análisis: i) participación ii) incidencia y iii) postconflicto y construcción de paz.

Cada categoría estaba compuesta por subcategorías de análisis, las cuales se evaluaban a partir de sus fortalezas, debilidades, resistencias y potencialidades a través de las siguientes preguntas orientadoras:

¿Cómo ha sido la participación de las Mesas de Víctimas en el plan de desarrollo municipal? ¿Qué estrategias utilizaron para incluir propuestas en el PD?

¿Cómo ha participado la Mesa de Víctimas y organizaciones en la construcción de medidas para el postconflicto y la construcción de paz territorial en los PD?

Este proceso se desarrolló en cada departamento con la participación activa de los delegados o miembros de las mesas, y sus resultados fueron socializados y discutidos en plenaria con el fin de encontrar convergencias en los diferentes procesos y experiencias significativas en los municipios que pudieran replicarse para superar los problemas que se presentan.

El Cuadro 1 sistematiza los resultados para la categoría de participación en los grupos de discusión de las mesas de los municipios de los departamentos de Bolívar y Sucre así: con color azul, los resultados de las mesas de Cartagena; en verde, los aportes y comentarios de la mesa de El Carmen de Bolívar; en amarillo, Ovejas, y en rosado los de la mesa de Sincelejo.

El ejercicio fue valioso en la medida en que las mesas tuvieron la oportunidad de comparar su experiencia con las de otras mesas de la región e intercambiar propuestas para mejorar el ejercicio de la participación. En este sentido se encontraron puntos en común alrededor de cada subcategoría de análisis, así:

Búsqueda/obtención de información: Se observó como una debilidad común la inexistencia de sistemas de información institucional que permitan hacer seguimiento y evaluar la gestión de los gobiernos municipales. Por tanto, las mesas no contaron con información oficial que les permitiera caracterizar a la población víctima en los municipios, lo que afectó la cons-

Cuadro 1. Incidencia de las mesas de participación en los planes de desarrollo en los departamentos de Bolívar y Sucre

| | | Elementos | |
|---------------|--|--|---|
| | | DEBILIDADES | FORTALEZAS |
| PARTICIPACIÓN | Búsqueda / obtención de información | <ul style="list-style-type: none"> ■ No contaba con información y estadística. ■ No tiene diagnóstico de atención a la comunidad víctima, no hubo conocimiento de informe de gestión, no tienen contemplado los recursos en los planes de desarrollo. ■ No hay caracterización ni información actualizada. ■ No hay información ni conocimiento de la ley. ■ No hubo participación de los SRC. ■ Falta de herramientas para apoyar a las mesas y SRC. ■ Falta de articulación de la información. ■ Con las organizaciones, en casos, desconocen los procesos de la mesa; los SRC son cerrados, no facilitan la articulación. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Acompañamiento/capacidad para obtener la información; apoyo técnico. ■ Diagnóstico hecho por la mesa; conocimiento de la norma; voluntad para trabajar; capacidad y experiencia. ■ Conocimiento de la situación de las víctimas. ■ Gran capacidad de convocatoria; Información acumulada; cuentan con medios tecnológicos y humanos. |
| | Diálogo / articulación con SRC y organizaciones | <ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de articulación. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Conocimiento de la ley 1448. ■ Capacidad de movilización. ■ Personería con voluntad política. ■ Utilizan los mecanismos y la movilización abriendo espacios con las organizaciones, de forma constante y forzosa, para la realización de un proceso integral. |
| | Diálogo / articulación / con autoridades locales | <ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de articulación. | |
| | Construcción de aportes y propuestas | <ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo económico, técnico y logístico no oportuno. ■ No hubo espacio ni apoyo para la construcción. ■ No hubo apoyo técnico ni logístico para la construcción. ■ No hubo información de las reglas del proceso, ni respuesta al borrador del plan. ■ No hubo respuesta oportuna respecto al borrador. ■ En la presentación se invitó a toda la población víctima y hubo un problema de seguridad; no hubo respuesta oportuna del borrador. ■ No hay respuesta del borrador. ■ No hubo retroalimentación. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo, aceptación de propuestas. ■ Capacidad de conocimiento/diagnóstico previo. ■ Conocimiento de los líderes de la población. ■ Proceso con líderes que cada uno escogió cinco problemáticas sentidas y sus alternativas de solución. ■ Aceptación de propuesta; apoyo de entidades externas. ■ Cohesión interna en la mesa que permitió llamar/movilizar a las instituciones. ■ Interacción de ONG'S e instituciones con la mesa para presentar. |
| | Presentación de aportes y propuestas | | |

| | | POTENCIALIDADES | |
|------------|---------------|---|--|
| INCIDENCIA | Cabildeo | <ul style="list-style-type: none"> ■ No hubo resistencia. ■ No hubo resistencia al cabildeo, pero, particularmente, sí hubo resistencia en dialogar con las mujeres víctimas de violencia sexual. ■ No hubo resistencia. ■ No hubo resistencia. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Se realizó cabildeo. ■ Si hubo cabildeo y existió un acercamiento de la administración y la mesa de participación de víctimas. ■ Se encontró espacio para cabildeo. ■ Se realizó cabildeo y acercamiento con alcalde. |
| | Negociación | <ul style="list-style-type: none"> ■ Desconocimiento de la norma; no hubo negociación. ■ No se ha podido negociar; no se conoce el borrador. ■ No ha habido negociación; no ha existido participación plena en el CTP. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Si hubo negociación. |
| | Argumentación | <ul style="list-style-type: none"> ■ No todos asisten a las reuniones. | <ul style="list-style-type: none"> ■ Hay documento argumentado del plan de acción. ■ Comisión de la mesa para discutir. ■ Si hay documento estructurado. ■ Se hicieron los documentos necesarios. |

■ Resultados de las mesas de Cartagena ■ Aportes y comentarios de la mesa de El Carmen de Bolívar
 ■ Aportes y comentarios de la mesa de Ovejas ■ Aportes y comentarios de la mesa de Sincelejo

Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

trucción de las propuestas autónomas y la posterior evaluación del impacto de los programas propuestos.

Diálogo/ articulación / con SRC y organizaciones: El común denominador en esta subcategoría de análisis es la falta de recursos humanos, físicos y financieros para apoyar la labor de las mesas, de los Sujetos de Reparación Colectiva y de las organizaciones de víctimas. Esto se refleja en la inexistencia de espacios físicos para su funcionamiento, en otros casos no hay disponibilidad de instrumentos para el trabajo como computadores, impresoras y otros, condiciones indispensables para la gestión de procesos de incidencia desde estos espacios de participación. Adicionalmente se hizo evidente la poca articulación de las mesas con los SRC y las OV lo cual incide en la legitimidad de las propuestas.

Diálogo/articulación con autoridades locales: una dificultad señalada en esta categoría es la invisibilización por parte de algunos entes territoriales de las mesas como espacio de participación; por ende, el nulo apoyo técnico, logístico y presupuestal a las mismas, y peor aún, la marginación de las mismas de los espacios de construcción de los planes de desarrollo.

Construcción de aportes y de propuestas: En esta subcategoría nuevamente se plantea que la poca articulación con las autoridades locales afecta la construcción de propuestas autónomas. En consecuencia las me-

sas no tuvieron acceso oportuno a los borradores de los planes de desarrollo y en una etapa posterior esta desarticulación se vio reflejada en la no retroalimentación por parte de las autoridades territoriales sobre la inclusión de las propuestas autónomas en el plan de desarrollo.

En contraste con estas debilidades, las **fortalezas** comunes a las Mesas de Víctimas en las subcategorías analizadas fueron:

Búsqueda/obtención de información: Si bien las mesas coincidieron en tener dificultades para acceder a la información, también lo hicieron en el desarrollo de capacidades para obtener la información a través de otras entidades y organizaciones distintas de la administración. De igual forma desarrollaron la capacidad de acumular la información obtenida de forma independiente mediante el trabajo continuo con las comunidades y con las bases de las organizaciones que conforman la mesa, lo que permitió el conocimiento de las necesidades de las bases que las conforman.

Construcción de aportes y de propuestas: Las mesas coincidieron en afirmar que la construcción fue el resultado de la deliberación de las propuestas y del mutuo acuerdo, lo que permitió el sentimiento de representatividad colectiva.

En el Cuadro 2 sistematiza los resultados de los grupos focales realizados con las Mesas de Participación de los municipios de Santa Marta y Chibolo en el departamento del Magdalena.

Es importante resaltar los puntos comunes de las mesas de Chibolo y Santa Marta por categoría de análisis:

Búsqueda / obtención de información: Se identificó como una debilidad común la inexistencia de apoyo institucional a las mesas, manifestándose además el limitado acceso a la información establecido por las organizaciones e instituciones competentes, y para el caso de Santa Marta, se señala que las organizaciones son muy cerradas para dar información, por lo cual fue necesario utilizar instrumentos como el derecho de petición.

Diálogo / articulación / con SRC y organizaciones: una de las dificultades señaladas por las mesas en esta categoría está relacionada con el diálogo poco fluido con las Organizaciones de Víctimas y los Sujetos de Reparación Colectiva. Esta situación dificulta la búsqueda de información y pone en riesgo la representatividad de las mesas.

Diálogo / articulación con autoridades locales: las dificultades señaladas en esta subcategoría giran en torno al inexistente apoyo de la secretaría técnica a las mesas y al no funcionamiento de los subcomités. No obstante, la mesa de Santa Marta hizo evidente la ruptura del diálogo con la administración distrital, lo que se vio reflejado en la escasa inclusión en el plan de desarrollo de las propuestas de la mesa de víctimas. El diálogo fue tan escaso que las víctimas no tuvieron un espacio como grupo población para la formulación del Plan de Desarrollo. En contraste las mesas coincidieron en afirmar el aporte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV para la consecución y construcción de la información.

Una victoria para la mesa de Chibolo fue la inclusión de las sentencias de reparación colectivas en el presupuesto del municipio.

Como conclusión de este ejercicio es posible afirmar que las Mesas de Participación de los departamentos de Bolívar, Sucre y Magdalena no contaron con un respaldo efectivo por parte de las autoridades locales para su adecuado funcionamiento. Esto se ve reflejado en el inadecuado apoyo económico, técnico y logístico, la inexistencia en algunos casos de incentivos a los representantes de las mesas, la falta de acompañamiento y asesorías para la construcción de propuestas, las escasas actividades de capacitación y formación, la invisibilización de las mesas como un espacio de interlocución y la inoportuna entrega de los borradores de los planes de desarrollo.

Lo anterior constituye, sin lugar a dudas, un incumplimiento de la Ley 1448 y la vulneración del derecho a la participación de las víctimas de conformidad con los numerales 5º y 10º del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

“La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las Alcaldías, Distritos y Gobernaciones tienen el deber de garantizar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales necesarios que aseguren la creación y sostenimiento de los Mesas de Participación de las víctimas de todos los niveles, esto implica que deben destinar recursos específicos en el Plan de Acción Territorial (PAT) para el funcionamiento de las Mesas; contemplando pagos de transporte, gastos de viaje, estadía y apoyo logístico para los miembros y representantes de las Mesas de víctimas Municipales, Distritales, Departamentales y a la Nacional. Estos incentivos positivos deberán ser aportados a los mismos, por su participación en las Mesas, por las buenas prácticas y por el ejercicio de fortalecimiento y promoción de la participación de las víctimas”.

En el mismo sentido, la ley establece que las autoridades tienen el deber de garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones y recibir retroalimentación, con el objetivo de materializar el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011. No obstante, como se ya se afirmó, las mesas no tuvieron acceso a la información como insumo para la elaboración de estrategias coherentes a las necesidades de las víctimas, lo que imposibilitó la proyección de metas reales desde las MP. Además, ante la solicitud para el acceso a los informes de gestión en la atención a la población víctima y borradores de los planes de desarrollo, las mesas no recibieron respuestas oportunas y favorables.

Sin embargo, las mesas de los municipios referenciados presentaron sin excepción, propuestas autónomas para su análisis e inclusión en los planes de desarrollo para el periodo 2016-2019.

Cuadro 2. Incidencia de las mesas de participación en los planes de desarrollo en los departamentos de Magdalena

| | | Elementos FORTALEZAS | Elementos DEBILIDADES |
|----------------------|--|---|--|
| PARTICIPACIÓN | Búsqueda / obtención de información. | <ul style="list-style-type: none"> * La información la habían construido las organizaciones y mesas de participación. | <ul style="list-style-type: none"> * Con las instituciones se tuvo que utilizar derechos de petición. * No hay apoyo institucional a la mesa. * Las organizaciones en Santa Marta son cerradas para dar información. |
| | Diálogo / articulación / con SRC y organizaciones. | <ul style="list-style-type: none"> * Se trabajó con OV para recolección de información. * Conocimiento de las organizaciones. * Confianza y reconocimiento de la mesa de víctima. * Capacidad de presión. | <ul style="list-style-type: none"> * Diálogo poco fluido con las OV y los SRC. * No hay compromiso de las OV que hacen parte de las mesas. |
| | Diálogo / articulación con autoridades locales. | | <ul style="list-style-type: none"> * No funcionan los subcomités. * No hay apoyo de la secretaria técnica de la mesa hacia la mesa. * No hubo participación de la mesa de víctima en la formulación del plan de atención a víctimas. * Hay desconfianza de la mesa con las instituciones. * Los únicos que no participaron como grupo poblacional en la construcción de PD fueron las víctimas. |
| | Construcción de aportes y de propuestas. | <ul style="list-style-type: none"> * Se apoyaron en el plan de desarrollo. * La UARIV aportó información. | |
| | Presentación de aportes y propuestas. | <ul style="list-style-type: none"> * Capacidad de sentar a dialogar a las instituciones. * Sentencias de RC quedaron incluidas con presupuesto. | <ul style="list-style-type: none"> * Los aportes se hacen y presentan por escrito. |

| RESISTENCIAS | | POTENCIALIDADES | |
|--------------|--|--|--|
| Cabildo | <ul style="list-style-type: none"> * Resistencia inicial de la administración municipal porque se quería focalizar en un grupo poblacional en específico. * Poca experiencia de los funcionarios públicos. * No hubo buena recepción de la administración local de las propuestas de la mesa. * No se participó en el CTP a pesar de que hubo delegados. | <ul style="list-style-type: none"> * La administración no tenía información, lo que se construyó en una fortaleza para la mesa. * Presión con los medios de comunicación. * La mesa escogió sus delegados por medio del diálogo con la alcaldía. * Se radicaron los delegados ante el CTP. * En plenaria se escogieron siete delegados y dos de ellos ante el CTP. * Acercamiento con los concejales. * Concejo invitó a la mesa de víctimas a la discusión. * El enlace de las víctimas es víctima lo que se hace receptivo. * EL concejo conoce las propuestas autónomas. * Con Asamblea se va a hacer mesas de trabajo. * La organización de víctimas tiene concejal. * El cabildo es persona a persona con los concejales. | |
| | INCIDENCIA | | |

Fuente: Observatorio Regional de Reparación Colectiva - Universidad de Cartagena, 2016

Propuestas autónomas de las Mesas de Participación y su inclusión en los planes de desarrollo municipales y departamentales

Con el fin de evaluar la incidencia real de las Mesas de Víctimas en la formulación de los planes de desarrollo se partió de los denominados ejes transversales de la política pública en favor de las víctimas, los cuales son: i) participación de las víctimas, ii) sistemas de información (para brindar una caracterización que permita la focalización y priorización de la política pública para las víctimas.), III) articulación nación-territorio, IV) enfoque diferencial, que contiene, o debería contener, el conjunto de medidas y componentes relacionados de manera específica con la satisfacción de los derechos de las víctimas.

A partir de estos ejes se analizó la inclusión de las propuestas autónomas de las mesas de víctimas en los componentes de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, participación, incidencia, verdad y justicia de los planes de desarrollo departamental y municipal.

En términos generales se encontró que las mesas superaron las dificultades en cuanto al acceso a la información oficial para hacer el diagnóstico, el diálogo con las autoridades locales, las organizaciones de víctimas y los sujetos de reparación colectiva y la realización del cabildo. No obstante, la incidencia real de sus propuestas autónomas no fue la esperada y refleja -en algunos ca-

sos- el grado de organización y fortaleza de las mesas de víctimas, y en otros, la voluntad política de los alcaldes y gobernadores.

Por otra parte, se evidenciaron avances cualitativos importantes en la inclusión de planes y programas para la garantía y restablecimiento de los derechos de las víctimas en los planes de desarrollo propuestos y los finalmente aprobados, previa discusión con los diferentes grupos de interés y presión.

Los resultados para el departamento de Bolívar arrojan que el Plan de Desarrollo Departamental responde en gran parte a las propuestas de las mesas de víctimas de Cartagena y El Carmen de Bolívar.

En el caso de la mesa de víctimas de Cartagena, las propuestas autónomas incluidas en el plan de desarrollo son:

i) construcción al 100% de un centro para la atención integral o las víctimas del conflicto asentadas en el Distrito, ii) aumentar la cobertura en los programas de atención psicosocial y salud mental para población víctima del conflicto asentada en el Distrito con enfoque de género, diferencial y étnico, iii) aumentar el acceso a vivienda urbana a personas víctimas del conflicto, iv) caracterización del 100% de la población víctima del conflicto asentada en el Distrito, v) construcción en un 100% de un museo de memoria histórica en el Distrito de Cartagena como acción de memoria histórica y medida de satisfacción a población víctima en el Distrito, vi) Garantizar acceso a incentivos técnicos y logísticos para la participación efectiva a los miembros de la mesa distrital de víctimas, vii) promover la creación de una instancia administrativa de carácter distrital de alto nivel para la vinculación del sistema local de atención integral.

Para el municipio de El Carmen de Bolívar, se encontró que el plan de desarrollo departamental responde a dos de las propuestas presentadas por la Mesa de Víctimas. La primera la relacionada con el acompañamiento y entrega de recursos a toda la población que ha sido víctima de la violencia con enfoque diferencial; la segunda, con la construcción, dotación y funcionamiento del Centro Regional para la Atención Integral, Acompañamiento y Reparación de víctimas (CRAV).

En contraste, la inclusión de las propuestas autónomas en los planes de desarrollo municipal es mucho ms heterogénea. El Plan de Desarrollo de Cartagena responde a los requerimientos de las víctimas en cuanto a atención, salud, educación, reparación y caracterización; por su parte, el plan de desarrollo de El Carmen de Bolívar supera en número y dimensiones las propuestas realizadas por la Mesa de Víctimas. Ejemplo de esto es que en el Plan de desarrollo se plantean acciones para la atención, reparación, retorno, inclusión productiva, entre otras dimensiones; mientras la mesa de víctimas plantea acciones muy amplias alrededor de la caracterización de la población y la atención, especialmente la atención sicosocial.

Esta situación refleja la necesidad de fortalecer técnicamente a las Mesas y es coherente con los resultados de los grupos focales que plantearon explícitamente las dificultades para la elaboración de las propuestas autónomas.

Tabla I. Incidencia Mesas de Víctimas en Plan de Desarrollo de Cartagena y Bolívar

| COMPONENTE | MEDIDA | PROPUESTAS AUTÓNOMAS DE M.P. | ACCIONES DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL ATENCIÓN VÍCTIMAS | PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL |
|-----------------------|-------------------------|---|---|--|
| Atención y asistencia | Prevención y protección | <ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar un plan distrital de prevención y protección de violación a DDHH y DIH. Meta: 100% Programa creado. | <ul style="list-style-type: none"> No se encontró en el PD programas o acciones referidas al diseño e implementación de un plan distrital de prevención y protección de violación a DDHH y DIH. | No se identifica programa relacionado. |
| | Atención | <ul style="list-style-type: none"> Construir un centro para la atención integral a las víctimas del conflicto asentadas en el distrito de Cartagena. Meta: <ul style="list-style-type: none"> - Construido al 100% el centro para la atención integral a las víctimas del conflicto asentadas en el distrito de Cartagena. - 1261 víctimas con atención inmediata y con enfoque de género, diferencial y étnico | <ul style="list-style-type: none"> Se identificó que desde el PD se responde con la Construcción al 100% de un centro para la atención integral o las víctimas del conflicto asentadas en el Distrito. Responsable: Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana | No se identifica programa relacionado. |
| | Atención humanitaria | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el fondo de atención humanitaria de emergencia. Mejorar calidad de los servicios de asistencia del albergue temporal. Metas: <ul style="list-style-type: none"> - Fondo de atención humanitaria de emergencia fortalecido - Albergue temporal mejorado. | <ul style="list-style-type: none"> Se encontró que desde el PD solo se proponen acciones para aumentar a un 22% la cobertura de población víctima atendida en Urgencia en la modalidad de Albergue y externa Con enfoque de género, diferencial y étnico. Cuyos responsable son Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana. Y no se proyectaron acciones para el mejoramiento de calidad los servicios de asistencia del albergue temporal y fortalecimiento del fondo de atención humanitaria. | Se encontró, en PD departamental el Subprograma: Superación de Estado de Vulnerabilidad: con el fin de ejecutar un (1) convenio de asociación para brindar atención humanitaria inmediata en las modalidades de albergue y ayuda subsidiada. |
| | Atención en salud | <ul style="list-style-type: none"> Atención oportuna y de calidad. Recuperación emocional. Atención psicosocial y salud mental. Centralización de los recursos en la atención a víctimas con discapacidad, enfoque diferencial y de género. Meta: 100% población víctima atendida. | <ul style="list-style-type: none"> Se encontró que desde el PD se da respuesta a lo propuesto por las víctimas por medio de la meta referida a aumentar a 8% la Cobertura en programas de atención Psicosocial y salud mental para Población víctima del Conflicto asentada en el Distrito con enfoque de género, diferencial y étnico. Se proyecta una meta producto de 6.825 víctimas frente a lo propuesto por las víctimas que es la atención al 100% de ellas. | Se encontró, un subprograma de Atención en Salud: cuyo objetivo es la Implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas - PAPSIVI. Meta: 24.000 Víctimas atendidas dentro del Programa (6.000 por año). Nota: Sólo a nivel distrital se pretende atender 6.825, lo cual supera la meta Departamental correspondiente a 6.000 víctimas. |
| Atención y asistencia | Educación | <ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso a la educación técnica, tecnológica y universitaria pública y privada a jóvenes víctimas del conflicto. Fondo de educación superior para becas a población víctima. Metas: <ul style="list-style-type: none"> - 25.363 jóvenes en edad de 18-25 años víctimas del conflicto con educación técnica, tecnológica y universitaria pública y privada. - Fondo de educación superior para víctimas creado. - 800 cupos de educación superior para víctimas. | <ul style="list-style-type: none"> No se identificaron acciones referentes al acceso a la educación técnica, tecnológica y universitaria pública y privada a jóvenes víctimas del conflicto y mucho menos, relacionadas creación de un Fondo de educación superior para becas a población víctima asentadas en el distrito. | Se encontró, un Subprograma dirigido al acceso a educación: Cupos preferenciales y Becas en Educación técnica, tecnológica y superior pública, asignados a la población víctima del conflicto armado, cuya meta es: 80 Becas para jóvenes Víctimas en Bolívar Nota: la cobertura es muy baja, considerando la población general del departamento. |
| | Vivienda | <ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso a vivienda urbana a personas víctimas del conflicto. Meta: <ul style="list-style-type: none"> - 1488 personas víctimas del conflicto con acceso a vivienda urbana. | <ul style="list-style-type: none"> Se responde desde el PD a esta propuesta mediante el subprograma cuyo objetivo es aumentar 24% el acceso de personas víctimas a vivienda Urbano, su meta producto: 1.488 víctimas. Responsable: Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadano-CORVIENDA. Además, se proyecta garantizar el acceso a solución de mejoramiento de habitabilidad a 400 víctimas del Conflicto. | No se identifica programa relacionado. |

| | | | | |
|-------------------------------|---------------------------------|---|---|--|
| Reparación integral | Caracterización de la población | <p>Articulación Nación-territorio, realizar la caracterización de la población víctima con enfoque de género, diferencial y étnico.</p> <p>Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% de la población víctima asentada en Cartagena caracterizada. | <p>se encontró, que desde el PD se pretende realizar caracterización del 100% de la población Víctima del Conflicto asentada en el Distrito.</p> | <p>En el PD departamental, se pretende acompañamiento al proceso de caracterización de la Población víctima del conflicto armado en Bolívar, 19 Municipios acompañados y caracterizados.</p> |
| | Reparación simbólica estrategia | <p>Acciones de memoria histórica y medidas de satisfacción.</p> <p>Meta: Construir un museo de memoria histórica del distrito de Cartagena con acciones de memoria histórica y medidas de satisfacción a la población víctima</p> | <p>Se responde con el subprograma orientado a construir en un 100% un Museo de Memoria Histórica en el Distrito de Cartagena como Acción de Memoria Histórica y Medida de Satisfacción a Población Víctima en el Distrito.</p> <p>Responsables: Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana.</p> | <p>No se identifica programa relacionado.</p> |
| Participación | Estrategia | <p>Garantizar acceso a incentivos técnicos y logísticos para la participación efectiva a los miembros de la mesa distrital de víctimas. Ejecución de los Planes de trabajo anuales de la Mesa Distrital de Participación.</p> <p>Meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los 22 miembros de la mesa distrital de víctimas con miembros de la mesa distrital de víctimas. - Planes de trabajo de la mesa de participación 100% ejecutados. | <p>Se responde con el subprograma referido a la atención en un 100% a los integrantes de la meso Distrital de Víctimas: Representantes de la población víctima que reciben incentivos técnicos y logísticos para participar en espacios de participación. Su Meta producto: 22 líderes. Cuyos responsables: Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana. Pero, no se encontraron acciones específicas referidas a la ejecución de los Planes de trabajo anuales de la Mesa Distrital de Participación</p> | <p>Se identificó, en el subprograma participación efectiva la meta para el cuatrenio: Cobertura del 43% en el fortalecimiento a las mesas de víctimas departamental y municipales del departamento de Bolívar.</p> <p>Fortalecimiento Organizacional de las Mesas de Víctimas municipales priorizadas. Meta producto: 19 mesas asistidas técnicamente.</p> |
| Fortalecimiento institucional | | <p>Promover la creación de una instancia administrativa de carácter distrital de alto nivel para la vinculación del sistema local de atención integral.</p> | <p>Se encontró que desde el PD se responde exactamente a las solicitudes de la MP, con el Subprograma encaminado a promover la creación de una instancia administrativa de carácter distrital de alto nivel para la vinculación del sistema local de atención integral. Programa de Víctimas adscrito a la SICC.</p> <p>Responsables: Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana.</p> | <p>No se identifica programa relacionado.</p> |

Fuente: Observatorio Regional de Atención y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado con base en Planes de Desarrollo y Propuestas Autónomas de Mesas de Víctimas.

Tabla 2. Incidencia Mesas de Víctimas en Plan de Desarrollo del departamento de Bolívar y el municipio El Carmen de Bolívar

| COMPONENTE | MEDIDA | PROPUESTAS AUTÓNOMAS DE M.P. | ACCIONES DE PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL ATENCIÓN VÍCTIMAS | PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL |
|---------------------|----------------------|--|---|--|
| Atención | Acompañamiento | Realizar acompañamiento a toda la población que ha sido víctima de la violencia a través de un enfoque diferencial. - Incluir a las personas retornadas al territorio, haciéndoles acompañamiento y entrega de recursos. | Se encontró en el componente de víctimas la propuesta para la Construcción, dotación y funcionamiento del Centro Regional para la atención integral y reparación de víctimas (CRAV). De igual forma se encontró un programa de retorno y reubicación digno que responde a las solicitudes de la mesa de víctimas del municipio. | Se encontró un subprograma en el PD, referido a la focalización de la inversión en los municipios de Montes de María con enfoque de paz y posconflicto. Proyecto "Montes de María" en paz implementado. (Proyecto Estratégico "Montes de María Territorio de Paz" |
| | Atención Psicosocial | Trato digno y acompañamiento psicosocial. | No se identifica en el Plan de Desarrollo un programa que responda a esta propuesta. | Se encontró en el PD departamental el proyecto Centro para la formación y el emprendimiento de la mujer víctima en los Montes de María "Casa de la Mujer Montemariana" en el subprograma Memoria Histórica Medidas de Satisfacción. Meta: 1 Proyecto formulado y ejecutado (Financiación con recursos de Contrato Plan). |
| Reparación integral | Caracterización | Realizar censo poblacional para identificar número de personas retornadas. - Tener en cuenta los sujetos de reparación colectiva e incluir en este grupo a los que aún permanecen sin registrar. | No se identifica en el Plan de Desarrollo un programa que responda a esta propuesta. | |

Fuente: Observatorio Regional de Atención y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado con base en Planes de Desarrollo y Propuestas Autónomas de Mesas de Víctimas.

Para el caso del departamento del Magdalena y las mesas de víctimas de Santa Marta y Chibolo, el cabildeo y la incidencia tuvieron mejores resultados en este último municipio que en la capital del departamento. Esta asimetría podría explicarse por varias razones: i) la condición de víctima del alcalde del municipio, ii) la inclusión dentro de la administración de varios funcionarios víctimas del conflicto, lo cual facilita la interlocución entre las víctimas y la administración y iii) la presencia de instituciones del orden nacional como consecuencia de que el municipio de Chibolo fue uno de los primeros con sentencias de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448.

Por su parte, la Mesa de Víctimas de Santa Marta manifestó inconvenientes para la articulación con las autoridades y consecuentemente para el cabildeo y la incidencia. Estos inconvenientes se pueden resumir en su escasa participación en los diferentes espacios generados para la formulación participativa del plan de desarrollo, como consecuencia de la desinformación frente a la fecha y lugar de realización de reuniones y la inexistencia de escenarios específicos para el trabajo con las víctimas como grupo poblacional; la imposibilidad de trabajo conjunto para la inclusión de las propuestas de la Mesa de Víctimas en el plan de desarrollo, a tal punto que las propuestas fueron entregadas por escrito y no fueron discutidas entre el equipo de formulación del plan y la Mesa de Víctimas.

Estos inconvenientes generaron ruido en la articulación entre el distrito de Santa Marta, las organizaciones de víctimas y la mesa; por tanto, el trabajo de cabildeo, con la consecuente incidencia real en el plan de desarrollo, no arrojó los resultados deseados.

En síntesis, se evidencia poca convergencia entre la propuesta autónoma de las víctimas y el plan de desarrollo aprobado, de tal forma que de las siete dimensiones propuestas por la Mesa de Víctimas sólo se incluyeron algunas acciones frente a la atención humanitaria, la vivienda y la generación de ingresos.

En el siguiente cuadro se muestran las convergencias de los planes de desarrollo con las propuestas autónomas de Chibolo y Santa Marta.

Tabla 3. Plan de Desarrollo y propuesta autónoma Chibolo

| COMPONENTE | MEDIDA | PROPUESTAS AUTÓNOMAS DE M.P. | PROGRAMAS DE PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL |
|--------------------------|---|---|--|
| Prevenición y protección | <p>Estrategia</p> <p>Gestión para el Afianzamiento del Control Territorial por parte de la Fuerza Pública en la zona urbana y rural del municipio de Chibolo.</p> | <p>1. Actividades: Zonas de Alto riesgo con presencia de fuerza pública. No. De Zonas de Riesgo Monitoreadas e infracciones y vulneraciones presentadas. Meta: Zonas de Alto riesgo con presencia de fuerza pública.</p> <p>2. Actividades: Recepción de la Información presentada por las comunidades de infracciones o vulneraciones, seguimiento permanente a las comunidades. Meta: Sectores del municipio de Chibolo, son monitoreados y se conocen las vulneraciones y afectaciones presentadas.</p> <p>3. Actividades: Realización de reuniones del CTJT, del Subcomité de Prevención y Protección y del CMDDDHH con la participación de Representantes de las Zonas de Riesgo Priorizadas y la participación de representantes de las Organizaciones de la Población Desplazada. Meta: 3 Reuniones del Subcomité de Prevención y Protección realizadas con la participación de las OV, ODV No. De Reuniones del CMDDDHH realizadas.</p> | <p>Se encontró la activación de las rutas de protección.</p> |
| Atención y asistencia | <p>Atención en Emergencia</p> <p>Estrategia</p> <p>Diagnóstico y actualización del plan de contingencia para la atención de eventos de desplazamientos masivo</p> <p>Desarrollar acciones para la orientación a la Población Desplazada</p> | <p>Actividades: Implementar el Plan de Contingencia para la Atención a Desplazamientos Masivos</p> <p>Orientación y Acompañamiento permanente sobre rutas de acceso a derechos de la población en situación de desplazamiento.</p> <p>- Apoyo en la ayuda de inmediatez o urgencia (Mercado y albergue provisional)</p> <p>Meta: 100% del Plan de contingencia elaborado y actualizado permanentemente Ruta de atención establecida y comunicada</p> | <p>No se identifican acciones específicas referidas a este componente.</p> |
| | <p>Atención en orientación jurídica</p> <p>Brindar la asesoría y orientación necesaria indicando la ruta a seguir</p> | <p>Resultados: 100% de personas solicitantes atendidas.</p> <p>Reducción de % de inconformidad en la atención directa. Atención del 100% de casos priorizados.</p> <p>Socialización de rutas y normatividad a seguir.</p> <p>Actividades: 1. Preparación logística para la atención primaria. 2. Organización de población solicitante dentro de la sede del Centro Regional. 3. Indagación directa sobre motivos de arribo al Centro Regional de Víctimas. 4. Consulta al SIPOD.</p> | <p>No se encontraron acciones específicas referidas a las propuestas autónomas de la MP, pero, se identifica los siguientes indicadores que podrían servir de base a las propuestas de la MP:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia jurídica a población víctima del conflicto armado. Meta: 200 víctimas. - Estrategia formulada y ejecutada de forma interinstitucional para acompañamiento a poseedores de buena fe en procesos de restitución de tierras. - Rutas activas de prevención. <p>Nota: Estos indicadores son generales, no muestran las acciones específicas que se llevarán a cabo en marco del programa "atención y reparación a las víctimas del conflicto".</p> |

| | | | |
|--------------------------------------|--|---|---|
| | Educación Garantizar a la Población Desplazada en Edad Escolar el acceso al Sistema Educativo | Actividades: Ofrecer a la Población Desplazada en Edad Escolar (5 - 17 Años) el acceso al servicio educativo. Meta: 100% de los niños y niñas de Población Desplazada en el Sistema Educativo | No se identifican acciones y/o programas específicos para el acceso de la población al sistema educativo. |
| Participación | Participación e incidencia Presentar proyectos para aspirar a recursos que permitan la ejecución de programas sociales en pro de la población víctima de la violencia. | Resultados: Un mínimo de dos (2) proyectos presentados y aprobados anualmente. | Se identifica el indicador referido a la mesa de víctimas del conflicto armado activas y apoyadas. Nota: no se desarrollan acciones puntuales que definan el tipo de apoyo que recibirán las MP. |
| Fortalecimiento institucional | Estrategia Centro Regional de Víctimas operando acorde con la problemática regional. | 1. Dotación logística básica para la toma de registro de solicitudes. 2. Articular la atención a la población víctima de acuerdo con los Planes de Contingencia. 3. Fortalecimiento de los planes de acción de cada municipio miembro. Resultados: municipios de Chibolo, el departamento del Magdalena y la Nación articulados en pro de la defensa de derechos de población víctima de la violencia. Oferta institucional a víctimas de la violencia. | No se identifican acciones específicas referidas a este componente. |

Fuente: Observatorio Regional de Atención y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado con base en Planes de Desarrollo y Propuestas Autónomas de mesas de víctimas.

Tabla 4. Plan de Desarrollo y propuesta autónoma Santa Marta

| COMPONENTE | MEDIDA | PROPUESTAS AUTÓNOMAS DE M.P. | PROGRAMAS DE PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL |
|--------------------------------|---|--|---|
| Prevención y protección | Estrategia Prevención del consumo de sustancias psicoactivas, prostitución juvenil e infantil y delincuencia en jóvenes | Educar a doscientos cincuenta niños de los barrios San Jorge, San Fernando, Nacho Vives, Ondas del Caribe, sector, sector pantano, Nueva Betel, la Paz y Cristo rey, sobre las consecuencias del consumo y prevención del consumo de sustancias psicoactivas, prostitución juvenil e infantil y delincuencia en jóvenes. Meta: 250 niños víctimas del conflicto armado. | No se identificó acciones específicas referidas a este componente. |
| Atención y asistencia | Atención humanitaria | Se propone la adecuación o creación de un albergue en condiciones dignas para la atención de la población víctima. Auxilio funerario a las víctimas, el cual es responsabilidad directa de la alcaldía. | Se identifica dentro del Subprograma "atención y reparación" la meta referida a Brindar Atención Humanitaria Inmediata a la población víctima. Meta producto 2019: 100 víctimas. Además, se identifican acciones de Atención humanitaria, Identificación, Generación de ingresos, Vivienda, Alimentación, Reunificación familiar y Asistencia Funeraria. Meta: 3 Nota: Acciones generales, lo cual imposibilita identificar líneas de acciones puntuales. se encontró, que en el subprograma no se hace referencia a la adecuación o creación de un albergue en condiciones dignas para la atención de la población víctima, tal como lo propone la MP. |
| | Sensibilización social y generación de capacidades | Programa de capacitación y orientación adecuada dirigido a las víctimas del conflicto armado y funcionarios de la unidad de atención y orientación UAO en la ciudad de Santa Marta. - Lograr desarrollar nuevos líderes y lideresas con el apoyo total de los infantes y adolescentes y los padres de cada uno de ellos al igual que el apoyo institucional por parte del distrito o municipio donde se emplee el modelo educativo. (jóvenes consumidores de estupefacientes). - Puesta en marcha de un proyecto de sensibilización social hacia la apropiación y transformación constructiva de los conflictos sociales cotidianos en perspectiva del postconflicto en el DTHC de Santa Marta. Esto incluye: conferencias, impulso de la enseñanza por la paz y encuentros distritales de reflexión sobre la paz. | No se identifican acciones específicas referidas a este componente. |
| | Asistencia acceso agua potable | Construir un pozo para generar agua potable para la comunidad de los líderes en el corregimiento de Guachacay. Meta: 120 viviendas, 720 familias | No se identifican acciones específicas referidas a este componente. |

| | | | |
|----------------------|-------------------------------|---|---|
| | Educación | <ul style="list-style-type: none"> - Construir el encerramiento del colegio donde asisten muchos niños víctimas del conflicto armado ya que están recibiendo sus clases a la intemperie. - Sector rural de la población víctima en situación de desplazamiento especialmente los retornados puedan gozar del derecho a la educación con la construcción de un mega colegio internado que brinde garantías de educación continua durante todo el año y no 3 meses al año como viene sucediendo vulnerando el derecho a la educación. | No se identificó acciones específicas referidas a este componente. |
| | Educación superior | <ul style="list-style-type: none"> - Crear una bolsa sostenible de becas para la población víctima en situación de desplazamiento, que le permita el acceso sin barreras a la educación superior, con divulgación de los mismos en todo el departamento. | No se identificó acciones específicas referidas a este componente. |
| | Vivienda | <ul style="list-style-type: none"> - Incluir programas que tengan en cuenta condiciones de vivienda digna y enfoque diferencial. - Realizar programas de vivienda rural que tenga en cuenta la ubicación inicial de la víctima. Incluir programas de mejoramiento de vivienda para la población víctima. - Generar estrategias para que las personas que tengan recursos de subsidio de vivienda asignado puedan acceder a una vivienda digna. | <p>Se identifican en el subprograma "atención y reparación" metas referidas a acciones de Atención humanitaria, identificación, generación de ingresos, vivienda, alimentación, reunificación familiar y asistencia funeraria.</p> <p>Nota: Se identifica, que no existe en el PD municipal acciones específicas para el acceso y mejoramiento de viviendas a las víctimas.</p> |
| | Generación de ingresos | <ul style="list-style-type: none"> - Crear un establo para cría, engorde y venta de carneros en el corregimiento de Guachacay. Del Distrito de Santa Marta, utilizar la tecnología e innovar en la cría de carneros para mitigar efectos del TLC en la conformación de sector productor en Cría y comercialización de carneros y sus subproductos, de manera que se pueda reactivar la economía del campo que puede ser de importancia económica a mediano y largo plazo. - Comprar trescientas dos reses para el montaje de un hato ganadero que brinde ingresos económicos para mitigar efectos del TLC en la conformación de sector productor en Cría, comercialización de carne y leche de res y subproductos, de manera que se pueda reactivar la economía del campo que puede ser de importancia económica a mediano y largo plazo. | <p>Se identifican en el subprograma "atención y reparación" metas referidas a acciones de Atención humanitaria, identificación, generación de ingresos, vivienda, alimentación, reunificación familiar y asistencia funeraria.</p> <p>Nota: Se identifica, que no existe en el PD municipal acciones específicas para el acceso y mejoramiento de viviendas a las víctimas.</p> |
| Participación | Participación | <ul style="list-style-type: none"> - Se propone asignar recursos para el arrendamiento de oficina, pago de servicios públicos, elementos de papelería y cafetería, Secretario, diseño, montaje y publicación de la página web, formación del Comité de Comunicaciones, publicación de los dos boletines informativos y donación del equipo de cómputo para la creación de la Secretaría de la MDPEV. - Asignación de los recursos económico, enfocado a la formación de los miembros de la MDFOPVD, para la conformación de una Escuela Departamental de Formación y Capacitación permanente, que le permita brindar herramientas mínimas a sus comunidades, organizaciones y representados para mejorar su incidencia y participación en la búsqueda de soluciones integrales de reparación y calidad de vida. | No se identificaron acciones específicas referidas a este componente. |

Fuente: Observatorio Regional de Atención y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado con base en Planes de Desarrollo y Propuestas Autónomas de Mesas de Víctimas.

Por último, el análisis de los planes de desarrollo de Sucre, Sincelejo y Ovejas arrojó un alto nivel de convergencia entre las propuestas autónomas y los planes. Para el caso de Sincelejo el plan de responde directamente a las dimensiones de prevención y protección, acompañamiento jurídico, ayuda humanitaria y atención y asistencia.

Para el caso de Ovejas, el Plan de Desarrollo plantea la implementación de un plan de contingencia, prevención y protección a víctimas, la creación de la oficina de atención a víctimas en el municipio, la inclusión de acciones y presupuesto para la atención humanitaria, la

caracterización de la población víctima, el compromiso de asignar recursos técnicos y financieros para la restitución, el retorno y la reubicación y el apoyo a la Mesa de Participación de Víctimas del municipio.

Tabla 5. Plan de desarrollo y propuesta autónoma Sincelajo

| COMPONENTE | MEDIDA | PROPUESTAS AUTÓNOMAS DE M.P. | ACCIONES DE PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL ATENCIÓN VÍCTIMAS |
|---------------------------------------|---|---|--|
| <p>Prevención y protección</p> | <p>Prevención temprana y Urgente Amparar los derechos a la vida e integridad personal, mediante la adopción de medidas especiales para líderes y lideresas defensores de derechos de las víctimas y de los Derechos Humanos en situación de riesgo ordinario, extraordinario o extremo.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Actualizar el plan de prevención y protección de violaciones a los Derechos Humanos del Municipio. 2. Implementar estrategias de prevención dirigidas a la niñez y juventud hijos de hogares de víctimas de la violencia en Barrios de las Comunas 1, 6, 8 y 9 del Municipio, para evitar su inmersión en la drogadicción y el delito. 3. Construir un Plan para la Promoción de los Derechos Humanos, Convivencia y Pedagogía de Paz. <p>Las medidas de Prevención en las Comunidades convertidas en Cabildos Indígenas, además se acompañará de estrategias orientadas al fortalecimiento del gobierno propio, el ejercicio de su autonomía y de la autoprotección en sus territorios.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. En el PD desde el Subprograma: Prevención y Protección, se proyecta la implementación de los protocolos de actuación definidos en el plan de prevención, protección y garantías de no repetición, no se hace referencia a la <u>actualización</u> del mismo. Su Meta: Un (1) Plan de contingencia construido, aprobado e implementado. 2. Se responde con exactitud desde el PD a la propuesta #2, con el proyecto dirigido a Implementar estrategias de prevención dirigida a la niñez y a la juventud, en los barrios de las comunas 1, 6, 8 y 9 de Sincelajo, como prevención del consumo de sustancias psicoactivas y conductas delictivas. 3. No se identificaron acciones referidas a la Construir un Plan para la Promoción de los Derechos Humanos, Convivencia y Pedagogía de Paz. <p>Nota: en el subprograma de prevención y protección no se hace ninguna referencia a las Comunidades convertidas en Cabildos Indígenas, tampoco, de la consolidación de estrategias que permita el acompañamiento de orientado al fortalecimiento del gobierno propio, el ejercicio de su autonomía y de la autoprotección en sus territorios.</p> |
| | <p>Protección a líderes Amparar los derechos a la vida e integridad personal, mediante la adopción de medidas especiales para Líderes y Lideresas Defensores de Derechos de las Víctimas y de los Derechos Humanos en situación de riesgo ordinario, extraordinario o extremo.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar medidas dirigidas a promocionar la protección a la vida e integridad a Líderes, Lideresas y sectores poblacionales considerados de especial protección (LGTBI, Indígenas), gremiales, de Víctimas y de Juntas Comuna les y de fortalecimiento respecto a rutas de protección para líderes (as), Comunales, Servidores Públicos y víctimas amenazadas. 2. Aprobar un Plan de Contingencia para la atención a afectados-as por la violencia ante eventuales crisis humanitarias generadas en el contexto del conflicto armado. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Desde el PD, se pretende garantizar recursos para protección de 48 personas en situación de riesgo o amenaza que atente sobre su seguridad e integridad y las de su familia. No se hace referencia a los sectores poblacionales de víctimas que recibirán protección especial. Tampoco se hace referencia a las estrategias para el fortalecimiento de las rutas de protección. 2. Con relación a la propuesta #2, se tiene como meta desde el plan Un (1) Plan de contingencia construido, aprobado e implementado, como se mencionó anteriormente. |
| <p>Atención y asistencia</p> | <p>Información y orientación</p> <p>Articular y converger en un mismo espacio las autoridades encargadas de la asistencia, atención y reparación integral para efectos de ofrecer la información que solicita la población víctima, para efectos de brindar una adecuada orientación y en su caso la priorización de la política pública para las víctimas.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestionar la conclusión y adecuación del Centro Regional de Atención a las Víctimas y garantizar el funcionamiento y operación del mismo. 2. Promover el compromiso Institucional de quienes conforman en SNARIV Local, para que asistan al Punto de Atención a prestar los servicios a que normativamente están obligados. 3. Proyectar una estrategia que permita a la Administración Municipal mantener registro de manera discriminada los servicios prestado a víctimas de la oferta institucional Local. | <p>Desde el PD, no se identificaron acciones puntuales referidas a la conclusión y adecuación del Centro Regional de Atención a las Víctimas, pero en el Atención Víctimas del Conflicto Armado, se habla constante mente de él, sin referencia a obras de construcción, adecuación, sino de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilización y capacitación de los servidores públicos en el Centro Regional de Atención, frente al proceso de atención y orientación a las víctimas con el fin de garantizar la idoneidad que se requiere para el buen desempeño de su labor, en coordinación con la UARIV. 2. Con relación a la propuesta #2 de este componente, en el PD se pretende, implementar una agenda permanente de formación a funcionarios públicos en temas de atención y reparación integral a víctimas. 3. Para la propuesta #3, no se identificaron acciones propias al registro de servicios prestadoras a las víctimas, sino al diseño de un portafolio de servicios con la oferta institucional del SNARIV territorial y sus rutas de atención para mayor divulgación y acceso a la oferta, por parte de la población víctima. |

| | | | |
|------------------------------|---|---|--|
| Atención y asistencia | <p>Acompañamiento jurídico Conservar un servicio jurídico de acompañamiento y/o orientación legal a víctimas tendiente a minimizar los costos que para ellos-as implica contratar un profesional del derecho</p> | <p>1. Propiciar el acompañamiento jurídico permanente a las víctimas que requieren asesoría, orientación o colaboración para la elaboración de peticiones, tutelas, procesos de restitución o de indemnización acorde a los derechos en favor de las víctimas consagradas en las normas que componen las políticas públicas.</p> | <p>Desde el plan no se desarrolla este componente (acompañamiento jurídico), de forma puntual, pero, se identificaron proyectos de varios "componentes" desarrollados en el pc, que podrían estar relacionados al mismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar los medios y recursos a la personería de Sinclejo para el cumplimiento de las funciones de secretaria técnica de la mesa de participación. 2. Asignación del recurso humano y técnico del SNARIV, para garantizar la atención y orientación territorial en el Centro Regional de Atención y Reparación a Víctimas. 3. Conformación de un equipo jurídico que brinde acompañamiento permanente a la población víctima de la violencia. |
| | <p>Atención humanitaria Fortalecer las acciones dirigidas a una ágil Ayuda Humanitaria para la Atención a las víctimas teniendo en cuenta una perspectiva de género y enfoque diferencial.</p> | <p>Garantizar la Ayuda Humanitaria Inmediata y en su caso la de Transición acorde a lineamientos consagrados en la Ley 1448 del 2011 y demás normas reglamentarias de este mismo subcomponente.</p> | <p>Se identificaron metas relacionadas a este componente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la entrega de ayuda Humanitaria inmediata en 1.750 personas víctimas. Meta cuatrienio: 2.200 2. Aumentar la entrega de ayuda Humanitaria de transición en 3.000 personas víctimas. Meta cuatrienio: 3200 |
| | <p>Identificación Y Asistencia funeraria Fortalecer la gestión para que los Hogares de Víctimas puedan acceder a la satisfacción del derecho a la identidad y apoyarles en la asistencia a familias que requieran y no cuenten con recursos para sufragar los gastos ante el fallecimiento de un familiar</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar y gestionar medidas tendientes al diligenciamiento y entrega de documentos de identidad (Registro Civil, Tarjeta de Identidad, Cédula de Ciudadanía) para cada una de las personas víctimas y en el caso de los hombres mayores de edad la entrega de libreta, militar. 2. Coordinar y gestionar medidas tendientes a asegurar el sufragar los gastos a las víctimas el derecho a la asistencia funeraria, o la inhumación digna de un familiar, o la asistencia para procesos de entrega de cuerpos o restos en caso de un homicidio o desaparición forzada producto de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Con relación a medidas de identificación de las víctimas en el municipio, no se encontraron programas, proyectos, 2. Se encontró, que desde el Subprograma: Asistencia a Víctimas del Conflicto Armado, se tiene por meta aumentar la entrega de asistencia funeraria en 387 núcleos familiares. Meta cuatrienio: 460 núcleos. respondiendo de esta manera a lo propuesto por las víctimas. |
| | <p>Asistencia en Salud Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad</p> | <p>Acceder medidas que posibiliten el brindar servicios de rehabilitación que requieran, de conformidad a valoración profesional y en coordinación con el ICBF en concordancia con la Ley 1346 de 2009.</p> | <p>Aumentar en 15.529 las personas víctimas con asistencia en salud Capacitación del capital humano encargo implementar la prestación de servicios integral en salud, sobre políticas de atención integral a víctimas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Realizar evaluaciones medico legistas que determine la discapacidad y tipo de rehabilitación que requiera la población víctima de la violencia. <p>400 personas participando en un programa municipal diseñado para brindar Rehabilitación y Atención psicosocial a víctimas del Conflicto interno.</p> |
| | <p>Generación de ingresos Procurar mediante programas, convenios o similares, que los Hogares de Víctimas puedan acceder en el mediano y/o largo plazo a medios que les permitan superar su situación de vulnerabilidad a causa de su desplazamiento forzado a través de emprendimientos productivos y acceso a líneas de crédito flexibles de sus hogares.</p> | <p>Apropiar convenios, programas y servicios relacionados con apoyos para la estabilización socio económico de Hogares que han sido víctimas de desplazamiento forzado, incluida estrategias de la orientación ocupacional, programas de empleo rural y urbano y proyectos productivos que si es el caso trascienden la asistencia y se enmarquen complemento al proceso de reparación.</p> | <p>No se encontró programas relacionados con este componente en el PD.</p> |
| | <p>Seguridad alimentaria</p> | <p>Asistir, previa valoración, con ayuda humanitaria de transición a familias donde por lo menos uno de los jefes del hogar sean personas calificadas como adultos mayores o personas con discapacidad física o mental o en el hogar haya algún miembro afectado por alguna enfermedad terminal.</p> | <p>No se encontraron programas relacionados con este componente en el PD.</p> |

Fuente: Observatorio Regional de Atención y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado con base en Planes de Desarrollo y Propuestas Autónomas de Mesas de Víctimas.

Conclusiones

Teniendo en cuenta que la Ley 1448 entiende la participación como *“Aquel derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento”*. (Artículo 261); la participación real de las víctimas del conflicto armado implica su reconocimiento como sujetos válidos de interlocución, diálogo y concertación. Por tanto, la garantía del derecho a la participación de las víctimas supera el derecho mismo a la participación y tributa al derecho a la reparación integral.

En ese sentido, el apoyo técnico, logístico y económico que las entidades territoriales ofrecen a las Mesas de Víctimas devela su reconocimiento como sujetos de derechos y por ende la garantía de los mismos.

Los hallazgos de este proceso permiten afirmar que hay avances en el empoderamiento de las víctimas en los territorios, en la capacidad técnica para la formulación de programas y proyectos y en la capacidad de cabildeo y negociación con las autoridades locales.

No obstante, se encontraron debilidades comunes para la formulación de las propuestas autónomas en las Mesas de Participación de Víctimas como: la inexistencia de un sistema de información institucional que dé cuenta de la gestión, atención y caracterización de la población, el poco apoyo técnico y financiero para la construcción colectiva de las propuestas y la poca articulación de las mesas con organizaciones de víctimas y los SRC.

De igual forma, persisten las barreras para la incidencia real en los planes de desarrollo en la medida en que los procesos de retroalimentación con las autoridades locales no se generan en los tiempos ni condiciones esperadas, por lo cual, en muchas ocasiones, el esfuerzo no se refleja en la inclusión de las propuestas autónomas construidas en las mesas dentro de los planes de desarrollo territorial.

Por último, fue un común denominador en los Planes de Desarrollo la escasez de metas relacionadas con las propuestas incluidas o de metas muy generales que no responden a la garantía de un derecho, lo cual no permite identificar cuantitativamente las acciones dirigidas a la garantía de los derechos de las víctimas en los departamentos.

Se requiere entonces que a nivel territorial exista una oficina con las capacidades técnicas para asesorar y articular dentro de la administración territorial todos los programas y proyectos dirigidos a la población víctima del conflicto armado. Así como también servir de enlace entre la población víctima y la administración, para el cumplimiento de las disposiciones que ordena la ley.

De igual forma, el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas, especialmente de las que hacen parte de espacios como las Mesas de Participación, los Comités de Impulsos, los Comités de Justicia Transicional, es determinante para la superación de las barreras para una incidencia real y positiva en las decisiones que les afectan.

Por último, es necesario - tal como lo exige la ley- garantizar unos mínimos recursos de funcionamiento a las Mesas que favorezcan la articulación de ellas con las organizaciones de víctimas y con las entidades territoriales, de tal forma que las propuestas autónomas sean construidas participativamente, recojan sus demandas en cada territorio y respondan a los criterios de pertinencia y calidad necesarios para ser insertadas en la agenda pública de los gobiernos territoriales.

Por otra parte, a la luz de los indicadores del Goce Efectivo de Derechos-GED, los planes de desarrollo municipales de los departamentos de Bolívar, Sucre y Magdalena, diseñaron y proyectaron acciones muy generales que no recogen por completo lo propuesto por las mesas de participación, vulnerando el derecho a la participación, tan importante para la reparación y para la profundización de la democracia.

Es el caso de los municipios de Chibolo y Santa Marta en cuyos planees de desarrollo se agrupan en un solo indicador de meta de producto varios indicadores que por naturaleza son muy distintos; un ejemplo práctico es que los indicadores de Restitución (Tierras, Vivienda, Capacidades para empleo, crédito) Retorno y Reubicación, Rehabilitación (física, mental, Psicosocial), Satisfacción (Construcción de memoria, Reparación simbólica y Construcción de lugares de memoria), Garantías de no repetición (cultura de paz) y Reparación Colectiva, se condensan en una sola meta producto y no se segregan las acciones o actividades por indicador, con su respectivas metas producto, lo cual denota ineficiencia en la planeación estratégica del municipio.

Otro factor importante es que para el caso del Plan de Desarrollo de Sincelejo se establecen programas con relación a los indicadores del GED, pero cuando se identifican las acciones de cada programa con sus metas e indicadores, se observa que algunos programas relacionan actividades sin ningún criterio de seguimiento o evaluación, es decir, no se proyectan metas e indicadores, quedando reducidas en simples actividades.

Es importante entonces que en el proceso de formulación y diseño de los planes de desarrollo la estrategia de seguimiento se fundamente en los indicadores de garantía efectiva de derechos, de tal forma que sea posible conocer el grado de avance en el proceso de estabilización socioeconómica y de reparación integral de las víctimas del conflicto armado. En este mismo sentido sirve como herramienta para analizar los esfuerzos de los gobiernos territoriales en la promoción de condiciones óptimas para el goce efectivo de los derechos de este grupo poblacional.



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Referencias

- Aguilera, A. (2001) Análisis de la Ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Revista Reflexión Política*, Vol. 3, No 5 (2001)
- Ambos, K. (2008) El marco jurídico de la justicia de transición. Editorial Temis. P.39, 40)
- Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2016) ¿Qué es la Justicia Transicional? Recuperado de: <http://ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>.
- CNRR, Grupo de Memoria Histórica. (2009). La masacre de El Salado. Editorial Planeta, Bogotá.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007) Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Bogotá, Colombia. ISBN: 978-958-9348-39-0
- Contraloría General de la República (2017) Análisis sobre los resultados y costos de la ley de justicia y paz. Recuperado de: <https://goo.gl/hgmjB5>
- Corte Constitucional Colombiana (2005) Sentencia T-024 de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Díaz, C. (2010). Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia, elementos para un programa administrativo de reparaciones colectivas en Colombia. Centro Internacional para la Justicia Transicional. (ITCJ). Bogotá.
- García, A. (2012) El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, nº 26, primer semestre/2012, pp. 169-202.
- Grupo pro Reparación Integral. (2008). Dimensión política de la reparación colectiva. Reparación colectiva a comunidades, organizaciones y sectores perseguidos: la reparación política como garantía de no repetición. Recuperado de: <https://goo.gl/wAoIAj>
- Guerrero, M. (2010). Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. *Acción pública*. Revista Studiositas, edición de abril de 2010, 5(1):39-59
- Programa institucional de reparaciones colectivas- Pirc (2011). Bogotá: CNRR-USAID-OIM. **En prensa**.
- Resolución 0388 de 2013. Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado.

- Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010) Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Colección DeJusticia. ISBN 978-958-99142-1-2
- Rombuouts (2004). Victims Organizations and the Political or Reparation: A Case of Study on Rwanda. United States of America: Antwerp-Oxford
- Rosenfeld (2010). Collective reparation for victims of armed conflict, en: International Review of Red Cross. Vol. 92. No. 879. Nueva York, EEUU.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2013a). El paso a paso para la reparación colectiva. Guía 1: Acercamiento.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2013b). El paso a paso para la reparación colectiva. Guía 2: Alistamiento.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2013c). El paso a paso para la reparación colectiva. Guía 3: Diagnóstico.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2016). Guía práctica de reparación colectiva para los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT).
- Verdad Abierta. (2011) Los puntos críticos de Justicia y Paz. Recuperado de: <https://goo.gl/6n4pkf>



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Normas

Ley 387 de 1997. “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

Ley 1190 de 2008. “Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 2569 de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2007. Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento.

Decreto 2131 de 2000. Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1997 de 2009. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2965 de 2009. Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005.

Decreto 4633 de 2011. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas.

Decreto 4634 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

Decreto 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- Decreto 4800 de 2011.** Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4829 de 2011.** Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.
- Decreto 0790 de 2012.** Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Decreto 1377 de 2014.** Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones
- Decreto 2569 de 2014.** Por el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011
- Decreto 2460 de 2015.** Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Anexos

Anexo I. Relación de las normas más relevantes en la materia

Leyes

- Ley 387 de 1997** “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.
- Ley 975 de 2005** “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.
- Ley 1190 de 2008** “Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1448 de 2011** “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Decretos

- Decreto 2569 de 2000** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2007** Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento.
- Decreto 2131 de 2000** Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

| | |
|-----------------------------|---|
| Decreto 250 de 2005 | Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 1997 de 2009 | Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 2965 de 2009 | Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005. |
| Decreto 4633 de 2011 | Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas. |
| Decreto 4634 de 2011 | Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. |
| Decreto 4635 de 2011 | Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. |
| Decreto 4800 de 2011 | Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 4829 de 2011 | Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. |
| Decreto 0790 de 2012 | Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. |
| Decreto 1377 de 2014 | Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones. |

-
- Decreto 2569 de 2014** Por el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2° del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.
-
- Decreto 2460 de 2015** Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la estrategia de corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.



Foto por Ailyn Díaz Vargas

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de CODHES y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

PARTICIPACIÓN Y REPARACIÓN COLECTIVA EN BOLÍVAR, MAGDALENA Y SUCRE

Una aproximación desde la Ley de Víctimas

Rosaura Arrieta Flórez / Compiladora

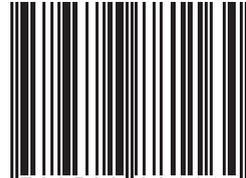
Este libro presenta los resultados de la observación y el acompañamiento al proceso de implementación de los Planes de Reparación Colectiva de los sujetos de Berruguita, Alta Montaña, El Salado, San José del Playón y la Liga de Mujeres, en el departamento de Bolívar; de Chengue, Flor del Monte y La Peña y Seis Veredas del departamento de Sucre; y de La Pola, Palizúa, Bejuco Prieto y Canaán del departamento de Magdalena.

El proceso estuvo a cargo de investigadores de la Facultad de Derecho y el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena, y fue financiado por Codhes-USAID a través de recursos del proyecto Observatorio Nacional de Reparación Colectiva durante el año 2016.

Los resultados del ejercicio de observación y acompañamiento confirman la necesidad de seguir construyendo conjuntamente - entre la sociedad civil y el Estado - los instrumentos más idóneos para mantenerse en el camino propuesto: la reparación de las víctimas, la reconciliación y la construcción de los cimientos para una Colombia capaz de dirimir sus conflictos a través del diálogo y la deliberación que garanticen la no repetición de los hechos violentos vividos por más de cinco décadas.



ISBN 978-958-8881-16-4



9 789588 881164 >