



Título: El David

Técnica: Lápiz sobre papel

Dimensión: 35,5 x 24,5 cm

Año: 2009

LAS REGIONES FRENTE A LA JUSTICIA TRANSICIONAL*

* El presente es un artículo de reflexión correspondiente al grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad Militar Nueva Granada.

Fecha de recepción: abril 12 de 2013

Fecha de aprobación: mayo 21 de 2013

LAS REGIONES FRENTE A LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Jheison Torres Ávila **

Resumen

El presente artículo se ocupa de explorar la relación entre territorios y nación en el marco de construcción de una política de protección de los derechos de las víctimas. Explora algunas características de esta relación para revisar normativamente los retos que las normas existentes imponen a las localidades en esta materia.

Palabras clave: Víctimas, justicia transicional, conflicto, Reconciliación, Reparación, Derechos Humanos.

THE DISTRICTS IN FACE TO THE TRANSITIONAL JUSTICE

Abstract

This article deals with exploring the relationship between territory and nation building under a policy of protecting the rights of victims. Explore some features of this relationship for the challenges normatively review existing standards imposed on the towns in this area.

Keywords: Victims, Transitional justice, Conflict, Reconciliation, Repair, Human Rights.

** Abogado y Magister en Derecho de la de la Universidad Nacional, Título de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, Doctor en Derechos Fundamentales de la Universidad de Valencia. Docente de la Universidad Militar Nueva Granada y de la Universidad Nacional de Colombia.

LAS REGIONES FRENTE A LA JUSTICIA TRANSICIONAL

INTRODUCCIÓN

Se ha denominado justicia transicional¹ al conjunto de acciones tendientes a conseguir la verdad, reparación y justicia posteriores a generalmente tres eventos: la finalización de un conflicto armado interno, la finalización de un conflicto armado internacional o la finalización de regímenes dictatoriales o similares. En este sentido, el proceso de justicia en el sentido más amplio, contribuye a la reconciliación de un país, sembrando las bases para establecer un nuevo orden o pacto constitucional.

Como observamos, la justicia transicional determina la finalización de un estado de guerra o conflicto a otro de equilibrio y reparación de los daños ocasionados por estos eventos; y es precisamente este concepto amplio de justicia transicional el que se opone al fenómeno que se presenta en Colombia. La situación nacional muestra de un lado, un conflicto que se intensifica por parte del Estado y la guerrilla de las FARC, y de cambio o mutación del conflicto entre AUC y Estado. De esta forma, parece complejo afirmar de manera estricta la aplicación del concepto de transición. Sin embargo, y no obstante la evidencia de que el conflicto colombiano aún no da muestras claras de lograr su finalización, lo que sí parece imposible de obviarse es el imperativo de atender los daños ocasionados por el conflicto armado, lo que implica acoger en buena medida la lógica de protección de las víctimas que está determinada en la justicia transicional y su desarrollo doctrinario. La justicia transicional será considerada en este artículo como elemento clave para la redignificación de las víctimas y el logro de un telos valorativo de protección de los derechos y el fortalecimiento de la democracia.

Aunque en la década pasada se han hecho esfuerzos para mejorar la situación de las víctimas, es la ley 975 de 2005 o ley de Justicia y Paz, la que de manera expresa inauguró normativamente algunos de los preceptos de la denominada justicia transicional que se define es su ya reconocida triada de verdad, justicia y reparación.

1 Al respecto ver COLE, Catherine, Performance, Transitional Justice, and the Law: South Africa's Truth and Reconciliation Commission *Theatre Journal* 59 (2007) 167–187 © 2007 by The Johns Hopkins University Press; JOKIC Aleksandra Secession, Transitional Justice, and Reconciliation *Peace Review* 12:1 (2000), 5–6; BORAINÉ Alexander Transitional Justice: A Holistic Interpretation *Journal of International Affairs*; Fall 2006; 60, 1.

Ahora bien, son ampliamente conocidas las críticas a esta ley² que se enfocó en la desmovilización de los grupos de autodefensas específicamente, y que de manera bastante incompleta incluyó la protección de los derechos de las víctimas.

Después de ocho años del escenario de ley 975, tenemos cientos de procesos abiertos, los principales jefes de esta organización extraditados sin haber terminado su proceso transicional y, sobre todo, la casi certeza, de que el paramilitarismo no ha terminado, y que las denominadas bandas emergentes agrupadas bajo el nombre de “Bacrim” son la prueba del fracaso del proceso de abordar un proceso de justicia transicional sin transición. Las limitaciones de un proceso de esta justicia “a la colombiana” pueden resumirse así: improvisación y poca certeza de una verdadera voluntad de paz, ausencia de justicia para las bases de industriales y ganaderos, principalmente, que apoyaran la acción de estos grupos ilegales, continuación de los combates y posiciones estratégicas de los actores armados legales e ilegales, política pública débil de reinserción de los excombatientes y por último, y quizás una de las más importantes dentro de la lógica de un proceso transicional, es la ausencia de garantías de no repetición frente a las víctimas del conflicto.

No obstante el fracaso del proceso transicional, es claro que en el debate se abrieron varias incógnitas y continúan varios desafíos. Es innegable que hoy más que nunca el país está viendo el problema de sus víctimas, las cuales fueron invisibles en el pasado en aras de favorecer los pactos de paz, también se están experimentando alternativas para comprender el alcance de lo que significa verdad, justicia y reparación, lo que pone a prueba las instituciones de todos los niveles en el país y, por último, se están elaborando respuestas jurídicas adecuadas para responder a este reto, donde el derecho constitucional es en realidad el eje comunicante entre la doctrina internacional sobre la materia, y la realidad nacional, es allí donde se construyen las respuestas a un problema social y político de enormes magnitudes.

De manera reciente el Gobierno nacional y el legislador han intentado reconducir los esfuerzos en esta materia y contar con herramientas, a las menos jurídicas, más eficaces para atender los problemas más apremiantes. Para ello se han expedido dos normas importantes que dejan atrás la ley 975 y generan nuevos escenarios de análisis. Estas leyes son la 1424 de 2010 referida a brindar un marco estable a la población desmovilizada y la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas, que establece entre otros, un nuevo sistema de atención a las víctimas, un esquema de reparaciones administrativas tanto individuales como colectivas, así como reglamenta los temas referidos a la restitución de las tierras despojadas.

2 Algunas de estas críticas se encuentran en: COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, *La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares*, Bogotá, 2010.

Ante este escenario, aparece un argumento central en este debate y es el de lograr la eficacia de las citadas normas, en especial de la 1448 o ley de víctimas. La eficacia normativa pasa de manera clara por la capacidad institucional en las regiones para poder atender de forma adecuada y oportuna las poblaciones afectadas como reconstruir la confianza en las instituciones del Estado como parte de ese nuevo telos valorativo que pretende la justicia transicional. Este es especialmente importante, si se considera que las poblaciones a las que nos referimos se encuentran sobre todo en áreas rurales, así como los mecanismos de victimización se han desarrollado en los territorios.

1. LOS OBLIGADOS DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

La doctrina tradicional de los derechos humanos sostiene que estos únicamente tienen como obligado al Estado (Esposito, 2007, págs. 176 y ss.), y como titulares de estos derechos a los ciudadanos de este Estado. Pero en el marco del derecho interno, especialmente del derecho constitucional contemporáneo, esta tesis es demasiado simplista frente a la dinámica de tales derechos y las amenazas a las que se pueden ver afectadas las personas. Instituciones como la *Drittwirkung* o eficacia de los derechos frente a terceros o la misma noción de derechos subjetivos extendidos a otras entidades más allá de la idea individual y ciudadana son ejemplos de estos cambios.

Pero, ¿cómo entender la noción de *Drittwirkung* frente a violaciones masivas de derechos humanos? La respuesta es al menos compleja, porque qué duda cabe de que los Estados basan buena parte de su legitimidad en la garantía de los derechos, pero ¿debe el Estado responder con todos sus recursos la protección e indemnización de las víctimas cuando este en realidad no ha causado de forma directa dichas violaciones?

Si seguimos la tesis clásica, el Estado además de ser el único obligado frente a los tratados internacionales, es quien responde debido a que dicha responsabilidad se determina de forma objetiva³, es decir, se constata el daño, y por este simple hecho el Estado debe asumir su reparación. Esta es la doctrina desarrollada por tribunales internacionales como la Corte Interamericana (1990):

3 Esta obligación se denomina en la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como de garantía, e implica que el Estado debe desarrollar acciones concretas para la protección de estos. Al respecto ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 3 “La aplicación del Pacto a nivel nacional”, párr. 1.

“El artículo 1 de la Convención obliga a los Estados Partes no solamente a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella, sino a garantizar su libre y pleno ejercicio de toda persona sujeta a jurisdicción. La Corte ya ha expresado que esta disposición contiene un deber positivo para los Estados. Debe precisarse, también, que garantizar implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención. Como lo ha afirmado esta Corte.”⁴

Sin embargo, aceptar esta posición deja por fuera un importante asunto y es el que hace referencia a la determinación de responsabilidad, es decir, a garantizar otros derechos de las víctimas: la justicia y la verdad.

En realidad, y escuchando a las víctimas, estas no siempre reivindican la reparación de los daños causados; en muchos casos, estas entienden la verdad y la justicia como el verdadero eje de sus peticiones. Algunos juristas al respecto han anotado que este aparente problema ocurre porque se confunda la reparación con la justicia, es decir, que una cosa es el esclarecimiento de los hechos y la imposición de penas a los victimarios y otra bien distinta el suministro de sumas dinerarias a las víctimas. A estas afirmaciones vale la pena anotar varias precisiones que impiden salir al paso de forma pacífica a este principio de responsabilidad objetiva estatal.

La imputación y castigo de los victimarios desde luego que hace parte de la verdad y la justicia, pero parte de esta justicia es precisamente que las grandes fortunas conseguidas por los líderes de los grupos al margen de la ley deban ser parte de la pena a pagar por los crímenes cometidos, ya que de otra forma, la citada justicia lo único que propiciaría es la “legalización” de estas fortunas para que sean disfrutadas por los victimarios y sus allegados al finalizar sus condenas, que para el caso colombiano resultan ser mínimas, siete años, frente a la gravedad de los delitos cometidos.

En segundo lugar, debe tenerse cuidado con la mirada que se tiene de reparación en relación con víctimas de violaciones de derechos humanos, y en especial durante periodos de justicia transicional. Existen aun sectores de la opinión y del Estado que reiteran esta visión pecuniaria de la reparación dejando de lado el principio de integralidad, que implica justamente atender de manera conjunta las diferentes reivindicaciones de las víctimas por las lesiones ocasionadas en el marco del con-

4 Es visible en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana OC-11/90, del 10 de agosto de 1990, “excepciones al agotamiento de los recursos internos”, arts. 46.1, 46.2^a, 46.2b, párr. 34.

fictio armado. En este sentido la reparación se acerca al concepto de indemnización siendo casi lo mismo. Por el contrario, la noción de reparación empleada por la doctrina internacional de los derechos humanos y promulgada por Naciones Unidas en la Resolución 2005/35 del 19 de abril de 2005 señala:

“Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.”⁵”

Este redimensionamiento de la noción de reparación obliga a una visión distinta de responsabilidad. No basta entonces con pagos en dinero o bienes de otra naturaleza, pues se entiende que el daño ocasionado rebasa la lógica iusprivatista de daño y responsable y su tradicional análisis causal.

De esta forma, la configuración del responsable se determina desde la noción de daño, es decir, es posible que existan varios grados y niveles de responsabilidad, frente a cada una de las violaciones presentadas. Así las cosas, no existe la posibilidad de que el Estado evada parte de su responsabilidad, como tampoco se trata de aumentar la impunidad dejando intactos los grandes capitales de los victimarios.

La Corte Constitucional colombiana en sentencia C-370 de 2006 al, respecto señaló:

“Así, los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Antes de acudir a recursos del Estado para la reparación de las víctimas, debe exigirse a los perpetradores de los delitos, o al bloque o frente al que pertenecieron, que respondan con su propio patrimonio por los daños ocasionados a las víctimas de los delitos.” Además, que “El Estado ingresa en esta secuencia sólo en un papel residual para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, en especial a aquellas que no cuentan con una decisión judicial que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho (inciso segundo del artículo 42 de la Ley 975 de 2005) y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores sean insuficientes.” (Numeral 6.2.4.4.11)

5 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, artículo 18.

En este mismo sentido se profirió el Decreto 1290 de 2008, el cual reitera la subsidiariedad del Estado en la reparación de los derechos violados y determina tarifas para el pago de indemnizaciones por vía administrativa. De esta forma parece claro que la interpretación de esta responsabilidad se ha radicado en los victimarios, afianzando una discutible interpretación de la doctrina de la eficacia horizontal de los derechos o *drittwirkung*, pues se comprende que el Estado no es el único responsable, y que por el contrario la sociedad y en especial los individuos no solo son responsables en sentido penal de las violaciones, sino desde luego en aspectos como la no repetición de los hechos o la rehabilitación. Sobre el particular la Comisión Interamericana (2008) ha señalado que el rol del Estado en las reparaciones no puede devaluarse, y que es este su principal protagonista:

“5. El Estado debe asumir un rol principal y no secundario en garantizar el acceso efectivo de las víctimas a reparaciones, conforme a los estándares del derecho internacional. Por ello, la CIDH entiende que la adopción de un programa de reparaciones administrativas, no debería excluir el acceso a vías judiciales para las víctimas, permitiéndoles así escoger la vía que consideren más adecuada para asegurar en definitiva la obtención de reparación. La CIDH considera que el Estado podría disponer e implementar mecanismos institucionales adecuados para respetar este derecho de las víctimas a acudir a diversas vías de reparación diferenciadas, sin riesgo para el erario.”⁶

Cuando se analiza el problema del obligado de los derechos se tiende a establecer precisamente la relación causal propia de la doctrina clásica de la responsabilidad civil y administrativa, pero lo que la también doctrina clásica de la responsabilidad de las violaciones a los derechos humanos pretende al determinar al Estado como eje, es precisamente superar la causalidad, y comprender que sin duda en este caso especial, los derechos no pueden ser vistos como reivindicaciones privadas y en realidad su responsabilidad pone en tela de juicio aspectos tan importantes como la legitimidad del Estado, su eficacia y en general las bases de la concepción del Estado democrático de derecho. En consecuencia la aceptación de la responsabilidad horizontal de las violaciones pueden generar más bien un fenómeno reprochable y la ausencia de verdaderas garantías a las víctimas, pues al verse minimizada la responsabilidad estatal también se pone en riesgo el núcleo esencial de los derechos en controversia, pues puede ocurrir, como en efecto sucede en este momento en el país, que los victimarios estén burlando la justicia y escondiendo sus bienes de la acción de los órganos del Estado.

6 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones, OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1, 19 febrero 2008.

El problema puede agudizarse aun más, si esta subsidiariedad del Estado se alega frente a aspectos que desbordan lo indemnizatorio y se refieren a la rehabilitación médica y psicológica y a la satisfacción de las víctimas frente a las medidas tomadas por el gobierno. Algunas voces en el pasado Gobierno e incluso en la administración anterior de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, señalaron que los programas de las víctimas deben ser financiados en su totalidad o buena parte de estos con los dineros de los jefes paramilitares. La misma ley 975, ya citada, dispone la creación de un Fondo de atención a las víctimas para este caso. Al respecto señala la Comisión Interamericana (2008, párr. 2) de forma tajante: “En modo alguno el acceso a la reparación de las víctimas puede quedar sujeto exclusivamente a la determinación de responsabilidad criminal de los victimarios, ni a la previa ejecución de sus bienes personales, lícitos o ilícitos”. La ley 1448 de 2011 corrige algunas de estas lagunas, sin que en realidad en el momento la financiación de todos los programas que implica la realización de la ley sea del todo clara. Un asunto aun peor, ha sucedido frente a los pocos bienes entregados por jefes paramilitares como Salvatore Mancuso, sobre los cuales se tiene certeza hoy que tienen diversos problemas de saneamiento de sus títulos o son, en otros casos, inexistentes.

Por otra parte, temas como las Políticas públicas en relación con derechos tales como la salud y la educación difícilmente puede entenderse en la lógica de grados de responsabilidad. Así las cosas, tiene sentido entender la responsabilidad como un fenómeno que se radica en el Estado como sujeto garante de derechos, y que este mismo Estado es el obligado a repetir si así lo considera, contra los agresores materiales de las violaciones que diere lugar, y no dejar en entre dicho la responsabilidad del mismo, y sobre todo generar una interpretación del principio de solidaridad que invierte precisamente lo que busca este valor constitucional, que es construcción de confianza entre ciudadanos y Estado.

La otra dimensión relevante para el presente documento, es justamente la construcción de las responsabilidades que se ponen en cabeza del Estado nacional como agente principal en el plano internacional, pero que se traduce en su concreción en el entramado de responsabilidades y funciones de los departamentos y municipios. Este principio de solidaridad y subsidiariedad que hemos presentado no solo tiene efectos entre los victimarios y el Estado nacional, sino que también se observa en las relaciones producto de los procesos de descentralización.

Las competencias en temas justamente como saneamiento básico, orden público y educación de las regiones, a la par de la existencia de grandes poblaciones de víctimas que se sitúan en regiones rurales en donde la Nación tiene en la vida cotidiana poca incidencia, convierten la reflexión territorial en el centro de las políticas de atención y reparación de las víctimas que impulsa la justicia transicional.

Al respecto, la experiencia en el tema de desplazamiento forzado ha sido enriquecedora para mostrar los desafíos y fallas que se presentan a la hora de coordinar una política pública de derechos que tiene ondas implicaciones internacionales y su materialización sobre el territorio. En el desarrollo de esta política, se han evidenciado problemas de coordinación intra e inter institucionales tanto en los niveles nacionales como locales, corrupción en el manejo de los dineros y programas de atención, desconocimiento de los funcionarios que tienen a su cargo estas responsabilidades, deficiencias en la gestión y gerencia de estos programas, entre otros.

Ante esta situación se presenta una clara tensión entre quienes afirman que producto de los procesos de descentralización son los entes territoriales los que deben asumir varias de las obligaciones que se adjudican frente a los derechos de las víctimas, y los que señalan que la descentralización no significa que el Gobierno nacional pueda descargar el pleno de estas responsabilidades en las regiones. La precariedad de algunos municipios colombianos muestra la necesidad de intervención de nación, pero por otra parte, esta intervención puede socavar los objetivos planteados en la Constitución nacional frente a la descentralización y la autonomía regional. Al respecto la Corte señaló:

“Que de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia antes señalados, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y se garantice el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, en aquellas entidades territoriales que por su precaria capacidad presupuestal y administrativa no puedan atender a la población desplazada, las entidades nacionales, según sus competencias materiales y dentro del nuevo esquema de coordinación creado por la ley, en virtud del principio de subsidiariedad, deberán realizar todas las acciones y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin que para ello constituya un obstáculo la autonomía de las entidades territoriales, que, como lo ha reiterado esta Sala, no se opone a que la Nación cumpla sus obligaciones respecto de los derechos de la población desplazada, ni puede ser invocada para disculpar la permanencia de fallas claramente identificadas”.⁷

Ante este panorama parece claro que para comprender el papel de las regiones en la discusión de la justicia transicional se hace necesario revisar en detalle la tensión que se produce entre los territorios y la nación, asunto que exploraremos a continuación.

7 M.P. Manuel José Cepeda, Auto 009 de 2007, Sentencia T-025 de 2004.

TENSIÓN REGIÓN-NACIÓN, EL RETO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Los siguientes párrafos se refieren de forma extensa a la relación: entes locales e instituciones nacionales, de suma importancia para la construcción y ejecución de la política de atención y protección de los derechos de las víctimas, pues es evidente que buena parte de las organizaciones de víctimas y las víctimas mismas se encuentran en los territorios⁸ y no en las grandes ciudades, pese al alto número de desplazados⁹ en el país. Por otra parte, aunque en las ciudades existen y existieron grupos al margen de la ley, nuestro conflicto es preponderadamente rural¹⁰. Esto significa que los esfuerzos por hacer eficaz esta política deben estar cifrados en la decisión de dotar a los municipios y gobernaciones de herramientas para enfrentar las demandas legítimas de sus habitantes, con especial atención de la población que ha sufrido menoscabos a su dignidad humana como consecuencia del conflicto armado.

Ante esta situación, se hace evidente que se requiere una revisión del concepto de descentralización y de las tensiones que surgen frente a las competencias del Gobierno Nacional referidas a los derechos humanos y, sobre todo, como materia de este trabajo, de los derechos de las víctimas.

a. Descentralización y derechos

La descentralización pone en juego principios como el de la participación y la autonomía de las comunidades frente al centro, pero a la vez que facilita la construcción del proyecto local del Estado Social de Derecho, presenta dificultades como la corrupción, la ineficacia y la carencia de una cultura política de base – ciudadanía-, los cuales generan dudas alrededor de su ejecución. No obstante, pensar esta descentralización es el eje de toda política local de derechos, y no puede tomarse en serio si ésta no se fortalece.

8 El Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2003 “Callejón con salida”, elaborado por el PNUD, hace un estudio profundo del tipo de conflicto interno y de las características de las víctimas.

9 La estadística oficial proveniente de Acción Social afirma que en Colombia hay hoy 3.700.381 personas en situación de desplazamiento. Como se sabe, organizaciones como CODHES o incluso Acnur hablan de una cifra mayor. Sin embargo, la cifra oficial es bastante significativa. <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>

10 Las mismas estadísticas oficiales señalan que existe aproximadamente un millón de hogares víctimas, lo que equivale a aproximadamente 4 ó 5 millones de personas víctimas en Colombia. <http://www.colombiaenaccion.gov.co/victimas/?p=1026>

Teniendo en cuenta esta idea, se plantean seis puntos de reflexión para mejorar esta política y fortalecer su acción frente a las obligaciones contraídas por el Estado colombiano.

- **El principio de soberanía** expresado en los pactos firmados por los Estados. La responsabilidad de las acciones del Estado no puede descentralizarse; es decir, no son las localidades las que responden ante los organismos internacionales, sino el Estado en cabeza de su respectivo Gobierno. La transferencia de poder del centro a los municipios o regiones no puede traducirse en el resquebrajamiento de los compromisos que los Estados han asumido con la firma de tratados internacionales sobre derechos humanos.

De esta forma, no se trata de afirmar que la descentralización es la solución a los problemas de las políticas públicas, sino más bien una herramienta con la cual es posible flexibilizar y agilizar procesos, y hacerlos más adecuados en cada región¹¹. Una dosis de control desde el centro y de dirección no es necesariamente sinónimo de ineficacia. Además, es importante no permitir que las responsabilidades del Gobierno Nacional se disuelvan en estrategias que puedan perjudicar los gobiernos locales y propiciar el incumplimiento de los mismos. En conclusión, la descentralización no reemplaza la responsabilidad del Gobierno Nacional frente a dichas obligaciones, sino que encuentra en ella la estrategia para hacer más eficientemente su trabajo, mejorando el impacto de sus acciones.

Esta soberanía también tiene un aspecto interno que resalta el poder del Estado desde una dimensión sustantiva sobre el mismo, y que se funda no en su majestad (mero ejercicio de un poder en un territorio), sino en su construcción a partir de valores (Estado Social de Derecho). Esto pone de relieve la necesidad de entender al Estado como una herramienta cuyo objeto es servir de garante, y nunca ser un fin en sí mismo. Así las cosas, dentro de este Estado los derechos constituirán uno de sus principales fines, asumiéndolos como verdaderos pretensiones válidas y no como meros regalos. De esta manera, la soberanía no corresponde a la clásica visión de poder de un soberano, sino que su misma existencia requiere del respeto y promoción de ciertos valores inestimables e indispensables para un pueblo.

11 Por ejemplo, puede mejorar con cambios de modelos de implementación de políticas públicas, pasando de un tradicional *Top Down* (de arriba hacia abajo) a modelos como el *Bottom Up* (de abajo hacia arriba en sus diferentes manifestaciones) o el *Social Learning*. Este último puede resultar interesante para aprender de las experiencias de prevención y protección tanto de los gobiernos locales como de las comunidades.

- **Las responsabilidades de todos los poderes del Estado en su promoción, respeto y garantía.** La descentralización no significa tampoco que los poderes del Estado deleguen en las regiones todas las tareas para su realización. Las actuaciones de estos requieren de la observancia de los parámetros que crean los derechos humanos¹² desde todas las instancias estatales. Esto significa la asunción de una teoría de la limitación del poder armónicamente construida desde la estructura funcional que determina la Constitución, lejos de una versión de división de poderes que alimenta la fragmentación de la protección y promoción de las políticas en derechos humanos.
- **El respeto al principio de igualdad,** dado que en ningún caso una política pública de derechos humanos puede convertirse en una acción discriminatoria o generar algún tipo de desigualdad.¹³ La descentralización no debe ser utilizada para favorecer a unos y otros de manera que no se sigan principios tales como los de equidad o redistribución de la renta. El objeto central de una política pública sobre derechos humanos es la eficacia de los derechos, pero de los derechos de todos. Por ello, los recursos y los medios para llevar a cabo estas medidas requieren de una asignación justificada en las necesidades poblacionales.
- **Los mínimos que desarrolla cada derecho.** El núcleo básico del derecho es el rasero con el cual podemos afirmar si un derecho se está violando o no. De suerte que estos mínimos no pueden ser modificados por ninguna de las regiones o del ente central, lo que representa una rigidez que combata los peligros de las mayorías sin control. En este sentido, aparece un vínculo para efectos de la evaluación del derecho y de la política que lo sustenta, entre *policias* y jurisprudencia constitucional, puesto que la primera requiere de la segunda, y la segunda, la jurisprudencia¹⁴, no se convierte en derecho eficaz si no se realiza muchas veces a través de las políticas públicas.

El tema, como se señaló, es importante en lo que respecta a los derechos de las víctimas, puesto que la ausencia de determinación de este núcleo con-

12 Vale la pena aclarar que el término derechos humanos es usado aquí sin la precisión técnica que merece; es decir, sin diferenciarlos entre derechos constitucionales, fundamentales y derechos humanos. Los derechos humanos rebasan su estructura moral para convertirse en normas, derechos constitucionales y fundamentales. Sin duda, cuando se hace referencia a la obligatoriedad de estos, se nota una dimensión jurídica, y no solo moral.

13 Desde luego, se exceptúan las discriminaciones inversas que buscan justamente equilibrar las cargas sociales y proteger poblaciones vulnerables o minorías.

14 Las líneas jurisprudenciales son, en últimas, el recurso actual con el que se cuenta en el nivel nacional para determinar los niveles de protección de cada derecho.

duce irreductiblemente a la evasión del cumplimiento de las obligaciones internacionales, porque estas quedan al arbitrio del Estado.

- **Reconocimiento de la autonomía de las comunidades en la formulación y ejecución de las políticas.** Cada comunidad debe participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Es decir, el principio y el derecho a participar se deben convertir en un ejercicio constante, en el cual las autoridades locales se convierten en las gestoras de sus comunidades.¹⁵ Mediante acciones participativas es posible elaborar e impulsar unas políticas públicas más eficaces, que atiendan las necesidades básicas de las poblaciones afectadas.

Las veedurías ciudadanas, los cabildos, las acciones a favor de lograr presupuestos públicos participativos, las formas de asociación de género o fundadas en otras características étnicas o culturales, son, entre otras, formas de participación que garantizan en la práctica el discurso de la participación.

- **Transferencia de medios financieros y competencias para alcanzar los objetivos.** Una verdadera descentralización debe contener tanto los mecanismos institucionales como financieros para la realización de una política pública local. Esto, desde luego, debe ponderarse con el respeto a los parámetros jurídicos y políticos de promoción y garantía de los derechos. No puede otorgarse un poder sin una responsabilidad, así como una responsabilidad sin los instrumentos necesarios para hacer efectivo ese poder. Aumentar las obligaciones locales sin las herramientas pertinentes es poco menos que una negación sistemática a la realización de los derechos, o por lo menos en lo que hace referencia a la facultad que encierra la protección de uno o varios derechos hacia la autoridad municipal o regional.

Las líneas gruesas establecidas no son suficientes para desarrollar el esquema de descentralización, pues ellas se entienden en consonancia con los conceptos de gobernabilidad y políticas públicas, que son en definitiva los que en lo local reconstruyen la noción de eficacia de los derechos. En el siguiente apartado se examinará la relación entre las políticas públicas y la gobernabilidad frente a la descentralización.

15 “Una de las funciones del gobierno local es asegurar la mediación entre la sociedad civil y el Estado”. Ante esta afirmación se abre una pregunta: ¿qué sucede cuando este gobierno local es muy débil, ya sea desde la definición de gobernabilidad o gobernanza? JOLLY, Jean-Francois. *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*. En : <http://www.iigov.org/documentos>.

b. La descentralización de las políticas públicas y los derechos humanos

Fácilmente se reconstruye la relación directa, y casi primaria, entre democracia local y participativa, políticas públicas y derechos humanos¹⁶. Esta triada surge del replanteamiento del Estado y de su persistente crisis en los países latinoamericanos. Por ello, la noción de democracia y su reconfiguración buscan superar las enormes dificultades de articulación nacional que terminan minando la existencia de los Estados. La descentralización aparece como la herramienta para superar los fallidos procesos de consolidación nacional que han generado inmensos problemas que parecen acentuarse frente a los rígidos esquemas centralistas, que terminan por fragmentar el Estado, tanto desde su posibilidad en el ejercicio del poder en algunas regiones (Estado de derecho), como por su virtualidad o inoperancia en otras donde hace presencia (Eficacia simbólica). Pero esta descentralización requiere de un discurso que pueda precisamente agrupar desde abajo las estructuras sociales existentes y lograr su articulación en un proyecto local y nacional a la vez. Es aquí donde los derechos y la democracia se llevan al escenario local y alimentan este nuevo proyecto de nación. En estas condiciones, los derechos son requisito para que la democracia sea una realidad, y sin la democracia los derechos no tienen sentido, pues no podrían ejercerse. Esta realidad inescindible, que aparenta obviedad, es la que no puede perderse de vista¹⁷. No es posible concebir una teoría que prefiera a unos o a otros sin que conlleve a la violación del orden constitucional y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, desde luego, del derecho a la memoria¹⁸.

La noción de política pública como unidad de análisis de las instituciones¹⁹, junto a la relevancia que adquieren los derechos y la democracia, se ve fortalecida desde

16 Constitución y democracia conforman un binomio que implica diversos conflictos. Esto se debe a que la democracia es, en principio, una práctica que amenaza lo constitucional, ya que la decisión mayoritaria se opone a una contra mayoritaria y decidida por jueces, como es la Constitución. Tanto la democracia como el constitucionalismo han modificado sus presupuestos intentado su equilibrio, para integrar una fórmula estable que posibilite la convivencia dentro del Estado. Ver: FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Trotta, Madrid. 2001. Pág. 142 y ss; también, MACCORMICK, Neil. *Constitucionalismo y democracia*. En: Anuario de derechos humanos, No. 5, 1988-1989. Pág. 373.

17 La profundización de los derechos garantiza la de democracia. Aun más, el Estado constitucional es la garantía institucional hacia el desarrollo de las sociedades con problemas en la distribución de los recursos como es el caso de Colombia. Ver: SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona, 2000. Pág. 183.

18 En este sentido, la Constitución y el auge del lenguaje constitucional en los países latinoamericanos, especialmente durante la década del 90, se ubican como lenguaje hegemónico para reinterpretar la relación sociedad (civil) y Estado. En este sentido, la Constitución une sin solución de continuidad democracia y Estado de derecho.

19 Sobre las distintas nociones de políticas públicas, ver: ROTH DEUBEL, André. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá. 2003.

la perspectiva de las teorías del desarrollo orientadas desde las potencialidades de los sujetos. Al respecto Amartya Sen definirá el desarrollo como un “proceso de expansión de libertades reales de las cuales disfrutan los individuos”. De esta forma, el desarrollo exige eliminar las fuentes de la privación de la libertad. Para Sen, la libertad tiene un sentido amplio y la entiende vital al desarrollo porque funciona como razón de evaluación para medir el progreso, y porque a través de la libertad se logra el desarrollo. Sin la libre agencia de los individuos, el desarrollo es imposible. Bajo estas ideas parece claro que el equilibrio socio-económico y la mejora de las condiciones de los menos favorecidos en las sociedades con graves problemas de distribución de la riqueza y de ausencia de las más elementales condiciones para vivir dignamente, se encuentran en la reubicación de la visión de los derechos y de la democracia. Los derechos son fuentes de riqueza, y no pesadas cargas que soportan los Estados. La democracia se convierte en un factor esencial al ser una de las facetas transcendentales de la libertad, dejando claro que las tesis sobre la necesidad de condiciones extremas, política de sacrificio, autoritarismo, no son necesarias para impulsar el desarrollo²⁰. Por el contrario, la evidencia muestra que la negación de los derechos y de la ausencia de canales de participación permanentes son causa de hambrunas y otros desequilibrios en el mercado al fomentar problemas en la información de los agentes económicos (modelos BLAST vs GALA)²¹. Así, la democracia es importante:

- a. Como parte de las capacidades básicas (participación).
- b. Instrumento para realizar demandas políticas (en especial las relacionadas con la planeación y ejecución de políticas públicas).
- c. Como elemento constructivo para edificar la noción de necesidades.

En conclusión, los derechos en el escenario de la descentralización aparecen tanto como sustento legal y legitimador de las políticas públicas en general, y como objeto particular de ejecución de estas políticas públicas. Esta noción de objeto y sujeto de políticas, si bien en ocasiones parece clara, en la práctica se va difuminando debido a que los agentes utilizan los derechos indistintamente para alcanzar sus intereses particulares.

Así las cosas, establecida esta relación de necesidad y complementariedad, queda por establecer cuáles son las estrategias de los derechos humanos en lo local, como marco georeferenciado de eficacia de estas iniciativas.

20 En la introducción se hizo referencia al tema como parte esencial de la comprensión del papel de la memoria histórica y el concepto de Justicia Transicional.

21 SEN, Amartya. Op. Cit., pág. 183.

c. Las estrategias de derechos humanos en lo local

Los derechos requieren, entonces, precisar cuál es el papel de esa localización y el rol que se pretende jueguen estos derechos, en especial como objeto de las políticas públicas de protección de las víctimas. Así, lo local parece aproximarse a algo construido: “es decir como una modalidad de respuesta a los problemas que se plantean las sociedades o a una modalidad de análisis”. Lo local no es solamente aquella localización en un territorio, sino que se convierte en un objeto de construcción, una herramienta para dar respuesta a los problemas de una comunidad. De esta forma, lo local no es solo una concepción patrimonial de un pueblo, forma heredada, sino que habla de las expectativas bajo las cuales la sociedad civil intenta un diálogo con las instituciones existentes en su núcleo de acciones.

Desde lo local, se construye un marco referencial entre gobierno municipal o regional, sociedad civil y políticas públicas que enmarca un conjunto de relaciones que deben integrar las acciones de los actores o grupos y de diferentes niveles de intercambio. Lo local es la construcción de un territorio como construcción social²², en donde la participación activa de todos estos actores es la que en definitiva arroja resultados sociales provechosos para la comunidad.

Por su parte, los derechos humanos como parte de una política de lo local, deben superar su lenguaje universal y sobre todo, universalizable, para entender que estos derechos pueden, a partir de sus mínimos, ser moldeados dentro de las políticas públicas y efectuar la adecuación de las necesidades de la sociedad civil a este tipo de lenguaje. Los derechos son, entonces, vehículos legitimadores de demandas sociales, los cuales están dotados tanto de obligatoriedad desde lo jurídico, como de una importante dimensión política, en especial cuando se construyen desde unidades más pequeñas y cercanas a la participación ciudadana. No se trata de escoger partido entre los derechos como triunfo político, o los derechos como mecanismos que dificultan la movilización política, sino que se entiendan como herramientas para la defensa del ciudadano que impulsan la discusión política y de las políticas públicas.

El tema es aún más importante cuando se evidencia que las demandas de los grupos poblacionales víctimas de violaciones de derechos humanos suman una importante parte de la población, y es sobre estas donde se remarcan la marginalidad y la vulnerabilidad. De manera tal que la agenda local está necesariamente dinamizada por estas necesidades que impactan no solo a la población objeto de la política, sino que terminan afectando a toda la comunidad.

22 JOLLY, Jean-Francois, Op. Cit., pág. 4.

d. La descentralización desde la práctica local

La descentralización de una política puede comprender tanto la reubicación de competencias en los entes territoriales, como la asignación y el manejo de recursos tendientes a la ejecución de las tareas asignadas. Pero antes que revisar cómo pueden reasignarse competencias, es necesario explorar más afondo qué debería contener una política de descentralización en derechos de las víctimas, o que áreas puede comprender desde una perspectiva de participación ciudadana.

La descentralización de este tipo de políticas busca alcanzar mayor eficacia en la ejecución, lo que en el marco de los derechos puede tener varios sentidos. Si bien se esbozaron anteriormente los lineamientos del esquema de descentralización desde el centro geográfico, a continuación se plantea el modelo genérico que debería implementarse desde la región, atendiendo las diferentes obligaciones del Estado colombiano frente a los derechos y el Derecho Internacional Humanitario.

- **El fortalecimiento de la información sobre derechos de las víctimas**

La información sobre los derechos sobrepasa la tradicional enseñanza sobre el contenido y objeto de los derechos humanos, y se enfoca más bien en el aprendizaje significativo²³ de los derechos, como bienes valiosos para la vida cotidiana de las comunidades y las instituciones. Los derechos son más que formas jurídicas; por tanto, su enseñanza se debe centrar en la utilización de un marco ético-pedagógico indispensable para el desarrollo de las localidades.

La descentralización de la enseñanza de los derechos requiere no solo la capacitación de la población y de los funcionarios, sino de estrategias alternativas de comunicación que permitan convertir el discurso y las cartillas en conocimiento popular. Sobre el particular, los experimentos con radio comunitaria recrean nuestra propuesta. En esos casos, la idea justamente fue desbordar la enseñanza magistral de los derechos y convertir su lenguaje e importancia a imágenes y sonidos que sean interesantes para la población. Al respecto, en el marco de la justicia transicional el país tiene diferentes ejercicios de gran valor pedagógico que deben ser compilados para estructurar de manera adecuada este aspecto de la política.²⁴

23 El tema cuenta con una vasta bibliografía. Ver: RIBOTA, Silvina (editora). *Educación en Derecho Humanos: la asignatura pendiente*. Dykinson, Madrid. 2006.

24 Sobre el particular los esfuerzos ya citados del Área de Memoria Histórica de la CNRR, del ICTJ, la Defensoría del Pueblo, MOVICE y Fundación Social. Se resalta el documento de la CNRR *La caja de herramientas y recordar y narrar el conflicto*, como una interesante aproximación pedagógica a la construcción de memoria en Colombia.

Otras iniciativas locales se pueden centrar en la construcción de canales para difundir esta información a través de comités de derechos en los colegios públicos y privados. La descentralización no significa solamente la transmisión de facultades a los mandatarios locales, sino también la creación de espacios en donde otras instituciones puedan intervenir para desarrollar mejores estrategias respecto a la enseñanza de los derechos. Los manuales de convivencia de las organizaciones educativas se convierten en ejercicio de transmisión de los derechos, especialmente significativos en las zonas más afectadas del país. La Ley 1448, en su Artículo 145, señala:

“7. El Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar una educación de calidad y pertinente para toda la población, en especial para poblaciones en condición de vulnerabilidad y afectadas por la violencia, fomentará desde un enfoque de derechos, diferencial, territorial y restitutivo, el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la restitución y el ejercicio pleno de los derechos, desarrollen competencias ciudadanas y científico-sociales en los niños, niñas y adolescentes del país; y propendan a la reconciliación y la garantía de no repetición de hechos que atenten contra su integridad o violen sus derechos.”

La obligación que se radica en el Ministerio de Educación es clara en esta materia. Sin embargo, no se puede olvidar que los municipios y las gobernaciones también tienen competencias en materia educativa.

- **La construcción de ciudadanía**

La información es solo una fase del aprendizaje de los derechos, puesto que dicha enseñanza requiere de objetivos claros. Al respecto se pueden hacer varias preguntas: ¿se enseñan derechos para informar, para fortalecer el Estado, para cumplir cierto tipo de obligaciones legales, o para fortalecer las instituciones? Lo importante parece aquí es centrar la discusión no en el qué de los derechos, sino más bien en el *para qué*, el cual pone esos mismos derechos en el centro de las políticas públicas.

Dentro del esquema que se viene construyendo, una buena opción es la interacción entre descentralización, democracia participativa, derechos y fortalecimiento del Estado. La ciudadanía desde la perspectiva de una ciudadanía activa²⁵, se ubica en el polo del esfuerzo de la estrategia descentralizadora. La construcción y fortalecimiento es el *para qué* central de todos los esfuerzos del Estado por recomponer su legitimidad y allanar el camino hacia una nueva estrategia de desarrollo social sostenible. La formación es uno de los pasos decisivos, no solo para superar condiciones de pobreza y vulnerabilidad, sino para superar los dolores causados por

25 Sobre la conexión entre el bienestar de los ciudadanos y democracia, ver: AÑÓN, María José. *El test de la inclusión: Los derechos sociales, en trabajo, derechos sociales y globalización*. Talasa, Madrid. 2000.

las acciones bélicas o victimizantes. Solo las nuevas generaciones podrán borrar del todo los efectos negativos causados por el conflicto.

Pero no se construye ciudadanía solamente con la información sobre los derechos; se requiere de la vivencia cotidiana de los mismos, y para esto es indispensable tener en cuenta tres cosas: un lenguaje común ampliamente significativo para los miembros de una comunidad; espacios en los cuales el ejercicio de la ciudadanía tenga relevancia, y, por último, respeto por las decisiones que en su conjunto la ciudadanía tome, especialmente dentro del contexto local. La memoria histórica como parte del concepto de justicia transicional implica en sí misma un proceso de construcción social pedagógica de importantes alcances legitimadores para la apuesta de una nueva sociedad y Estado. El potencial político y pedagógico de la memoria se hace patente cuando se combina con estos esfuerzos de empoderamiento y formación ciudadana.

- **La construcción de diagnósticos locales**

Otro punto estratégico para impulsar desde una política de descentralización de derechos humanos se refiere a la creación de un espacio concreto relacionado con los diagnósticos locales sobre derechos humanos.

Diferentes entes estatales elaboran diagnósticos sobre derechos de las víctimas, pero muy pocos se construyen con las comunidades. Este ejercicio de construcción es muy importante, puesto que es aquí donde la política pública nace y permite que la población pueda elaborar su propio listado de necesidades, priorizando la acción estatal. En materia de reparaciones, este elemento se hace esencial, puesto que una política de reparaciones no puede ser eficiente y eficaz sin el conocimiento de las necesidades de las comunidades. Una herramienta que impulsa estos procesos, además de la coordinación inter e intra institucional, es conocer con la mayor precisión la situación de derechos de las víctimas y sus poblaciones circundantes.

Ahora bien, respecto a la descentralización del diagnóstico y la formulación, vale la pena señalar que los entes de planeación requieren de la consolidación de una idea de ciudadanía básica que cree las condiciones para la participación. Esto no se debe entender como la necesidad de la “graduación” de conocimientos en derechos, sino más bien la aprehensión de sus contenidos por parte de la población; es decir que los derechos se conviertan en el lenguaje común para expresar las necesidades políticas tanto de los gobiernos locales como de las comunidades. En ejercicios con las comunidades de algunas instituciones como la Defensoría del Pueblo o la CNRR, se observa que ante el bajo nivel de conocimiento de sus derechos, algunas poblaciones o bien no reivindican sus derechos, o establecen pretensiones reparatorias alejadas de sus evidentes necesidades más básicas. El tema es complejo por

cuanto no se trata de obligar o señalar a las comunidades sus necesidades, puesto que son ellas las que las deben decidir y reclamar, pero sí preocupa el hecho de que la oportunidad que representa la reparación no sea comprendida para superar en buena medida las causas que impulsaron el conflicto armado mismo.

Por otra parte, este tipo de descentralización de diagnósticos necesita de la creación de canales con los entes presupuestales. Éstos deben acompañar los procesos de diagnóstico. Con esto se busca conservar una circularidad en la cadena que forman diagnósticos-formulación-ejecución-seguimiento, puesto que la focalización del esfuerzo por descentralizar no es solamente la de trasladar funciones, sino alcanzar mejores resultados en la gobernanza local y nacional.

- **Atención efectiva y rápida a las víctimas de violaciones de derechos**

Una de las principales preocupaciones es la celeridad como el tipo de respuesta que se les preste a las víctimas de derechos. Por una parte, las víctimas o no reciben atención o si la reciben es tardía o inadecuada. Parece entonces que la descentralización de las víctimas es un punto esencial a tratar en la agenda sobre la descentralización de los derechos.

No obstante, se advierten varios problemas que deben ser resueltos antes de ejecutar una política sobre esta materia. En primer lugar, las víctimas en una localidad confían poco en las instituciones que le rodean puesto que pueden aparecer como actores transgresores o conexos con ellos. Esta posible relación también pone de manifiesto que las localidades se muestran impotentes para reconocer las violaciones. En segundo lugar, la gravedad de las violaciones puede conducir a que el aparato local desborde sus capacidades, tanto funcionales como financieras. Esto ocurre con violaciones relacionadas con acciones de enorme gravedad como las masacres, los secuestros o, incluso, los desplazamientos que generan o refugiados a gran escala.

De todas formas, la atención a víctimas requiere de análisis y parámetros de ejecución que establezcan diferentes estrategias, según la población afectada y la magnitud de la vulneración, con claros acentos étnicos y culturales que permitan una atención digna y efectiva.

En el caso específico del principio de No Repetición la situación actualmente es preocupante, ya que lamentablemente se han observado en los últimos meses numerosos ataques a líderes de organizaciones que, aunque no solo trabajan temas relacionados con los derechos de las víctimas. Mientras los mecanismos sigan en la práctica atados a las políticas del centro, será muy difícil atender los casos con la celeridad y efectividad que se requiere.

La Ley 1448, en su capítulo III, crea el sistema de atención y reparación a las víctimas que implica un importante esfuerzo por superar las dificultades que en el pasado se han registrado con el manejo de los esfuerzos estatales alrededor de los derechos de las víctimas. La experiencia anterior más significativa es, sin duda, la referida al sistema creado alrededor del desplazamiento forzado, y debe ser considerada un importante aprendizaje institucional sobre la materia. Ahora bien, no obstante que el actual articulado intenta corregir algunas de las falencias más sobresalientes de otros sistemas de atención (ausencia de coordinación interinstitucional, carencia de conexión con las regiones y las organizaciones de víctimas, debilidad presupuestal, conflictos con los sistemas de información, entre otras), las expectativas sobre su funcionamiento futuro son enormes. La norma en sí no es la única herramienta para que la política tenga éxito, sino que se requieren otros elementos institucionales como la coordinación intra orgánica, la sensibilidad y el compromiso institucional frente al tema, entre otros. Asuntos que imponen una revisión desde el territorio hacia la nación.

- **Elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación de estas políticas en lo local**

Como se reseñó anteriormente, así como se pretenden realizar los diagnósticos locales e, incluso, la formulación de políticas desde las comunidades, es muy importante que dichas comunidades también puedan desarrollar un registro y seguimiento de los proyectos en derechos. Este ejercicio de vigilancia no se limita a la actuación de las veedurías ciudadanas sino que requieren de verdaderos sistemas de vigilancia y evaluación que brinden transparencia a los procesos, así como información suficiente para que las comunidades y las instituciones recolecten sus lecciones aprendidas sobre la ejecución de esas políticas.

Los indicadores y la construcción de estos, tanto para la política pública como para los derechos, son los que hacen visibles los esfuerzos de la comunidad y sus gobernantes, así como explicitan las metas que quieren alcanzar.

Estas líneas de descentralización necesitan de contextos en donde se puedan desarrollar estrategias que terminen en el impulso de redes que integren a todos los actores. Este contexto, en lo que se refiere a la capacidad institucional, se denomina gobernabilidad²⁶, que, sin duda alguna, ocupa un lugar muy importante para el

26 Sobre la gobernabilidad, la intención no es realizar un estudio exhaustivo, pero sí se quiere precisar que se usa la expresión con la pretensión de abordarla con un contenido más ambicioso que lo haría la agenda neoliberal, que en muchos espacios la ha defendido como reconstrucción o fortalecimiento de las funciones clásicas del Estado (seguridad ciudadana y justicia). La gobernabilidad es la capacidad de administración del Estado pero con unas finalidades establecidas, definidas por marco teórico y normativo constitucional

fortalecimiento de modelos políticos legales que puedan garantizar el desarrollo de políticas públicas transparentes, eficaces y participativas. La Ley 1448 creó la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, la cual se entiende tendrá que atender este tema de la información para poder determinar el seguimiento. Señala la Ley:

ARTÍCULO 153. DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la responsable de la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas.

Evaluará la magnitud del problema, y permitirá al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

De la misma forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, deberá garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a víctimas, para lo cual se soportará en la Red Nacional que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

La creación de esta Red es, sin duda, un esfuerzo de gran importancia; sin embargo, será necesario un exhaustivo trabajo para definir una metodología de trabajo que permita crear confianza en sus datos y análisis, así como establecer parámetros que puedan verdaderamente integrar la Red. Las redes de información²⁷ requieren para su buen funcionamiento que existan bases estables, claras y confiables de funcionamiento para la generación de los intercambios y para que se puedan

del Estado Social de Derecho que establece que el poder del Estado tiene como objeto la promoción y la defensa de todos los derechos, (no solo de algunos).

27 La temática de las redes es ampliamente conocida en el país y comporta una metodología que promueve la integración de esfuerzos en un territorio, la cual combinada con otras herramientas puede generar procesos sociales para fortalecer lazos comunitarios y mejorar la gobernabilidad local. CHAQUÉS BONAFONT, Laura. *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid. 2006.

generar análisis de impacto frente a los derechos de las víctimas. Los problemas que se presentan en el Sistema de Información de Justicia y Paz, en relación por ejemplo con la información sobre el desplazamiento forzado, son un ejemplo de los problemas que podrían presentarse. Debido a su incompatibilidad y a las trabas que en la práctica existen para que las instituciones compartan su información, el Sistema no ha podido funcionar como se esperaba. Aunque la Red es mucho más que un sistema de información, es posible que enfrente estos mismos retos.

3. RESPONSABILIDADES LOCALES Y LÍNEAS POSIBLES DE ACCIÓN

Como se observa, las regiones, y especialmente los municipios, enfrentan grandes retos en relación con los derechos de las víctimas y, desde luego, en lo referente a las obligaciones derivadas de la memoria. Aunque el tema no es nuevo, y la leyes como la 387 de 1997 han venido configurando responsabilidades directas en materia de derechos humanos en el nivel local, no cabe duda que la pretensión de la Ley 1448 es aún más amplia y recoge poblaciones que no eran regularmente atendidas por los municipios. Esto supone en la práctica un mayor grado de responsabilidad²⁸, aunque, normativamente hablando, los municipios tienen la competencia general de cumplir con los fines del Estado²⁹. Señala la Constitución:

ARTÍCULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

28 Esto conforme al principio de subsidiariedad que determina las competencias generales de los municipios, pero con la obligación de asistencia del gobierno nacional en caso de que el municipio no tenga medios reales de atender el problema.

29 “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley; construir obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Esta cláusula general de competencia, impone a las autoridades municipales velar por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho...”. MANRIQUE REYES, Alfredo. *Democracia local y derechos humanos*. Edit. Dike, Bogotá. 2006. Pág. 108.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La realización de la agenda transicional puede implicar acciones directamente relacionadas con los fines perseguidos por la Constitución. De esta manera, en el marco de obligaciones se pueden demandar acciones como:

- Investigación de los hechos y sanción de los culpables.
- Promover la elaboración y difusión de la memoria histórica.
- Promover actos de perdón y reconciliación.
- Conmemorar a las víctimas y reivindicar su nombre.
- Generar estrategias de rehabilitación psicológica y física.
- Generar garantías de No Repetición.
- Buscar a los desaparecidos.
- Determinar los daños ocasionados a individuos y colectivos.
- Reconstruir las instituciones y la noción de lo público.

Estas acciones implican de manera no exhaustiva el listado crítico de elementos a tener en cuenta para el desarrollo de los derechos de las víctimas. Ahora bien, revisando la normativa nacional en materia de competencias municipales³⁰ y conforme a la Ley 1448, son obligaciones de las alcaldías:

ARTÍCULO 174. DE LAS FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. 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.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

30 IBÍDEM. Pág. 180 y ss. Especialmente las normas 136 de 1994, 617 de 2000, 715 de 2001 y 1450 de 2011.

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.
4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley.

PARÁGRAFO 1o. Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

PARÁGRAFO 2o. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Como se observa, en los municipios se sitúan grandes responsabilidades que si bien deben ser apoyadas por la gerencia del Sistema de Atención, no cabe duda que la clave del éxito de dicha política no se encuentra tanto en la posibilidad de organización desde el centro, sino en la manera en que se pueda planear, gestionar y evaluar a nivel territorial. Con fundamento en las normas citadas, se puede señalar una lista de acciones concretas que pueden y deben implementar los municipios como ruta crítica de agenda transicional:

- Integrar la temática en los planes de gobierno locales.

- Alianzas entre municipios y departamentos para el logro de metas comunes con poblaciones focalizadas.
- Elaborar planes para estimular la captación de recursos de la cooperación internacional.
- Crear una agenda local sobre la materia. Salud y educación.
- Desarrollar un sistema de indicadores de derechos que permita mejorar la evaluación y orientación de las políticas.
- Establecer rendición de cuentas, y promover la rendición de otras autoridades regionales y nacionales.
- Comportamiento de la administración sensible frente a la problemática.
- Promover la organización comunitaria para acompañar a las víctimas.
- Promover políticas tendientes a la sensibilización de la población e impulsar la reconciliación.
- Incentivar acciones que legitimen la acción gubernamental y que devuelva la confianza de los ciudadanos.
- Apoyar las iniciativas no oficiales de memoria histórica, desarrollar estrategias en las instituciones educativas y comunales.
- Coadyuvancia a las autoridades judiciales para que desarrollen su labor. Facilitar equipos, medios logísticos y personal.
- Acompañar y oficializar actos de perdón y conmemoración. Resignificar lugares y fechas que impulsen la redignificación de las víctimas.
- Fortalecer las personerías con recursos financieros, humanos y técnicos.
- Colaborar en la cuantificación de daños colectivos e individuales para impulsar los procesos de reparación.

Esta ruta comprende un amplio abanico de posibilidades para que los municipios impulsen la agenda transicional en lo local. Muchos de estos esfuerzos no requieren cuantiosas inversiones, o incluso ninguna. Se llama la atención en este punto, por cuanto el discurso recurrente es que los municipios o los departamentos no tienen recursos financieros y por ello no promueven esfuerzos entorno a los derechos de las víctimas. Acciones como declaraciones de perdón, sensibilización de la administración o resignificación de fechas o lugares, no requieren ingentes recursos, por el contrario, se trata de esfuerzos que muestran un compromiso con las víctimas y el impulso a valores diferentes a los existentes durante las acciones que vulneraron los derechos de las comunidades.

CONCLUSIONES

A manera de conclusiones podemos señalar que existe una corresponsabilidad de la Nación y los territorios y sus autoridades para atender la agenda transicional. Estas obligaciones se enmarcan en los principios de descentralización y autonomía, pero también de solidaridad y subsidiariedad de la Nación. Es necesario por tanto construir un escenario de reconstrucción de un telos valorativo que imprima una dinámica de relegitimización estatal teniendo como eje el proyecto transicional que se evidencia especialmente en la protección de los derechos de las víctimas.

Por otra parte, ley 1448 de 2011 ha tenido en cuenta diversos aspectos que anteriores normas no se habían tenido en cuenta respecto a la centralidad de los municipios y los departamentos en la ejecución de las políticas de atención a las víctimas, también es cierto que se tienen enormes incertidumbres por corregir problemas relacionados con la debilidad de las instituciones, las seguridad de las víctimas y el respeto al principio de No Repetición, así como la ineficacia de los programas desplegados sobre el territorio. La ley deja enormes preocupaciones sobre las obligaciones que se establecen a las regiones, lo que puede aumentar la ineficacia de los esquemas de atención.