



Capítulo 12

El derecho a la participación efectiva de las víctimas

PARTICIPAZ
...la Ruta de los
Derechos!



UNIDAD PARA LA ATENCIÓN
Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

El derecho a la participación efectiva de las víctimas

La participación es un medio, no un fin en sí misma. Por ende, la participación de las víctimas es el vehículo por medio del cual las víctimas inciden para lograr la materialización efectiva de sus derechos, superar su condición de víctimas, y alcanzar el estatus de ciudadanía política, económica, social y cultural, en el marco de un Estado Social de Derecho, como el promulgado en la Constitución colombiana.

La participación es un medio para que las víctimas recuperen los derechos perdidos en medio del conflicto pero, a su vez, la participación tiene una función transformadora que va más allá de la restitución de derechos y se inserta en la construcción de una ciudadanía activa, que permite superar la condición de víctima.

Ahora, el valor de la participación depende del modelo social donde se desenvuelva. Un Estado Social de Derecho se diferencia del clásico Estado Liberal, básicamente en cuatro consideraciones: a) En lo social, porque el Estado asume la dirección o el control de los servicios públicos esenciales para materializar los derechos fundamentales y proteger prioritariamente a la población más vulnerable; b) En lo económico, porque en consideración a lo social, el Estado puede y debe intervenir la economía, cuando advierta distorsiones que afecten derechos fundamentales; c) En lo político, porque la legitimidad del Estado ya no se deriva solamente de la democracia representativa, expresada en las elecciones, sino que ahora su soporte fundamental es la participación ciudadana; y d) En lo cultural, porque el Estado reconoce e integra la diversidad étnica y espiritual, la diversidad de pensamiento y, a su vez, genera garantías para que dicha diversidad esté en igualdad de derechos, a través de políticas públicas basadas en enfoques diferenciales.

La participación situada como principio constitucional y vista como derecho genera obligaciones claras al Estado para proteger, garantizar y promover dicha participación que se eleva a mecanismo para hacer posible los derechos y, a la vez, en derecho autónomo y, por lo tanto, susceptible de ser exigido por diversas formas de reclamo administrativo, político y judicial. Participación que se ve doblemente reforzada como derecho, cuando la población objetivo tiene ciertas características de vulnerabilidad, que la hacen sujeto de especial protección constitucional. Es decir, la participación se ve como parte esencial en la restitución de derechos fundamentales estructuralmente afectados, como es el caso de las víctimas del conflicto colombiano.

La misión del Estado Social de Derecho debe generar a su vez una fortalecida ciudadanía de carácter multidimensional. A la clásica ciudadanía política, que se agotaba



en el voto, en la democracia representativa se suma ahora la efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos, factor de legitimación de las actuaciones gubernamentales. La ciudadanía social, como el derecho de participar de los servicios y acciones del Estado, en especial aquellos tendientes a garantizar la realización de una vida digna. La ciudadanía económica, entendida como el derecho de participar de los ingresos de la Nación, especialmente garantizada a través del derecho a un trabajo digno, de la generación de ingresos y de la intervención de la economía por parte del Estado con el fin de proteger a las partes más débiles de las relaciones económicas y propender por la redistribución de la riqueza. La ciudadanía cultural, comprendida desde la concepción pluri-étnica y multicultural de la Constitución de 1991, como el derecho ciudadano de participar en la construcción de la Nación, como persona o como colectivo, a partir de sus propias convicciones, costumbres, religión, formas de vida, condición de género, etaria, etc.

Por esto, y acorde al espíritu de la Constitución, el derecho a la participación de las víctimas busca fortalecer, facilitar y proteger los mecanismos de incidencia efectiva de las víctimas y sus organizaciones, formales e informales, bajo una mirada de reconocimiento de los distintos hechos victimizantes, y aceptando los enfoques diferenciales y étnicos.

Para el logro de los fines de la participación de las víctimas, el Estado debe hacer frente a los siguientes aspectos:

1. Organizar y generar puentes de coordinación entre las diferentes instancias de participación de las víctimas a nivel municipal, distrital, departamental y nacional. Con el fin de que la participación sea parte fundamental de la coordinación de todo el sistema de atención y reparación integral.
2. Fortalecer la participación de las víctimas en los espacios territoriales de discusión y concertación de las políticas públicas. Ya que es en lo local donde se materializan los derechos por medio de estas políticas públicas.
3. Brindar procesos de formación de derechos a las víctimas, sus organizaciones y la sociedad en su conjunto, con el fin de entregar herramientas conceptuales que permitan reclamar garantías y derechos a las víctimas, y que formen a todos los ciudadanos para reconocer, respetar y ayudar a resarcir los daños del conflicto.
4. Garantizar el derecho a la información, sin el cual no puede desarrollarse en debida forma la participación de las víctimas. Esto implica generar diversos medios de información hacia las mesas de víctimas, las organizaciones, y las víctimas no organizadas, donde se involucren especialmente los medios de comunicación masiva.
5. Ayudar a consolidar una cultura de la participación ciudadana entre las víctimas, con el fin de ayudarles a superar su condición de vulnerabilidad, y restituirles sus derechos ciudadanos, que perdieron a causa del conflicto armado.
6. Instaurar un modelo de gestión pública de cumplimiento de derechos de las víctimas, que se soporte y termine en su efectiva participación en la planeación, construcción y control de las políticas públicas.



El proceso de participación de las víctimas del conflicto armado en Colombia

La participación de las víctimas en las políticas de atención, asistencia, reparación y transformación económica, política y social, es un fenómeno reciente en Colombia y, por qué no decirlo, en el mundo.

Participación que se concibe como el eje fundamental de aplicación y desarrollo de la legislación de víctimas¹ en Colombia, y que implica un profundo cambio histórico en las relaciones del Estado con la población víctima del conflicto armado.

Ahora, dicho cambio está inmerso en un complejo y traumático entramado, que hace de la participación de las víctimas el más difícil proceso de participación de toda la sociedad colombiana.

Para empezar, las víctimas del conflicto no sólo son las más vulnerables dentro de las vulnerables, sino que sus procesos de entrada a la participación se construyen desde experiencias supremamente violentas, que deben superar a partir de tomar la vocería de sus tragedias, y construir con ellas un proyecto ciudadano de reconocimiento e incidencia.

La línea política del proceso de información, educación, práctica e incidencia que adelanta la Subdirección de Participación de la Unidad de Víctimas es clara: la participación de las víctimas es para recuperar los derechos ciudadanos y ejercer plenamente su ciudadanía política, social, económica, y cultural. Mejor dicho, el proceso de participación debe estar dirigido a que los afectados por el conflicto dejen de ser víctimas. Logro al que deben llegar a través de su propia incidencia, en la transformación de su entorno y de ellos mismos.

Pero, para que este proceso de recuperación y consolidación de la ciudadanía se dé, y se desarrolle, lo que queda es organizarse con el dolor. A pesar de lo duro y hasta absurdo que suene, el hecho de que haya representantes de víctimas de masacres, violencia sexual o desaparición forzada, es lo único que garantiza que estos hechos victimizantes se visibilicen, enfrenten y haya una posibilidad de construir una política pública para su prevención, atención, reparación, y no repetición de estas atrocidades.

No estamos hablando aquí de Consejos de Cultura, ni de Consejos de Juventud, ni de Planeación, lo que enfrentamos es la aglutinación de lo más doloroso del conflicto armado, las heridas abiertas de la guerra, expuestas ante el Estado y la sociedad, con carne y nombre propio, representando en mesas de participación a más de seis millones de compatriotas mutilados física, espiritual o materialmente por la guerra, representación ejercida sin aún terminarse el conflicto armado, lo cual genera riesgos que, al día de hoy, han cobrado la vida de muchos líderes de víctimas, y que son el principal peligro para que la participación fracase y, con ella, la aplicación de la Ley de Víctimas.

¹ Cuando hablamos de legislación de víctimas comprende: la Ley 1448 de 2011, o Ley General de Víctimas y Restitución de Tierras, y las leyes étnicas contenidas en los Decretos Ley: 4633, de Víctimas de Pueblos Indígenas; 4635, de Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros; y 4634 de Pueblos Rrom o Gitanos. Además, de la Sentencia T-025 de 2004, y demás jurisprudencia, legislación y normas complementarias y concordantes.



A esto, hay que sumar que a pesar de los recientes esfuerzos del Estado colombiano, la atención psicosocial a las víctimas aún tiene un largo camino por recorrer, empezando por sus líderes. El trauma no superado, ni adecuadamente tratado, hace que las relaciones con los funcionarios del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y entre las mismas víctimas sean de confrontación. Y, por otro lado, de reclamo histórico ante el abandono e incluso ante la imagen del Estado-victimario que muchos llevan consciente o inconscientemente a cuestas.

Lo anterior no es gratis, años de invisibilización de las víctimas, de negarlas junto al conflicto armado y, lo peor, de acciones cometidas por parte de agentes del Estado, involucrados incluso en el despojo de tierras, como lo denunció el ex ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, entre otras distorsiones, han generado una prevención natural de las víctimas, una distancia enorme y un descontento generalizado que explota, paradójicamente, cuando se crean al fin entidades para atenderlas y repararlas, como la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por el simple hecho de que al fin tienen dónde quejarse, dónde reclamar y realizar la sublimación de su conflicto.

Por esto, el primer logro de la Subdirección de Participación fue haber generado un espacio para empezar a construir una relación de entendimiento y confianza con las víctimas. De la confrontación natural en la construcción del Protocolo de Participación, surgió un espacio para oírlos, aceptar sus reclamos, y pasar de las “quejas” generalizadas a la participación en escenarios de representación.

La contundente respuesta de las víctimas al constituir 865 mesas municipales, 32 departamentales, la Mesa Distrital de Bogotá y la Mesa Nacional de Víctimas es la mayor legitimidad que muestra hoy el Protocolo de Participación y el sistema de representación generado para que el Estado dialogue y concerte las políticas públicas con las víctimas, después de un ejemplar proceso democrático de lo local a lo departamental y de ahí a lo nacional, donde se encuentran representados todos los hechos victimizantes, los enfoques diferenciales y todos los departamentos del país.

Además, la canalización de la confrontación y la queja hacia acciones propositivas es un logro que hoy exhibe en muy poco tiempo la Mesa Nacional de Víctimas y muchas comisiones temáticas, tanto de hechos victimizantes, como de enfoques diferenciales. Por sólo mencionar un par de ejemplos, el empoderamiento que la población LGBTI ha logrado en estos pocos meses en las mesas municipales, departamentales y la Nacional, para visibilizar su problemática y exigir sus derechos, que no tiene comparación con otros espacios de definición de política pública; lo mismo se puede decir de las mujeres, que cuentan hoy con un espacio de representación paritario, que coparon decididamente con la legitimidad que les da, no sólo el hecho de ser un sector especialmente victimizado por su condición de mujeres, sino también por ser los pilares fundamentales de las familias víctimas de Colombia.

Logros en materia de participación

1. Como la propia Comisión de Monitoreo y Control advirtió en su informe de agosto de 2013, el proceso de implementación de los mecanismos de participación ha sido complejo y su desarrollo ha tenido no pocas dificultades y muchas presiones. A pesar de esto, en mayo 10 de 2013, y luego de un gran ejercicio



de concertación y diálogo con las víctimas, la Unidad para las Víctimas expidió el Protocolo de Participación Efectiva (Resolución 388 de 2013), inició el proceso de socialización de dicho protocolo en todos los departamentos del país, y ha elegido, junto con la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, el 100% de las mesas departamentales de víctimas (32), 865 mesas municipales, 1 distrital (Bogotá), y la Mesa Nacional de Participación de las Víctimas, elegida el 1, 2 y 3 de octubre de 2013. Lo anterior, pese a los problemas de orden público en algunos departamentos, la resolución de algunas impugnaciones de mesas locales y departamentales, y la grave situación generada por el paro nacional agrario.

2. La Resolución 0388 de 2013, mediante la cual se adopta el **Protocolo de Participación efectiva de las Víctimas**, es el primer instrumento de participación de víctimas de un conflicto armado en Colombia, y en el mundo.
3. Otro logro importante fue la articulación con la Defensoría del Pueblo, tanto para la socialización del protocolo, como para la elección de las mesas. Se logró llegar a un trabajo conjunto entre el equipo de Promoción y Desarrollo, y la Subdirección de Participación. Proceso que en la actualidad se está replicando en los territorios, con la articulación de los enlaces de participación y las defensorías regionales, y en el cual hemos empezado a avanzar también con la Asociación Nacional de Personeros, FENALPER.
4. También es importante la articulación que generó el protocolo con las diferentes áreas de la Unidad, los directores territoriales, y más con la elección de la Mesa Nacional de Víctimas, donde cada área de política pública, la escuela de reparaciones, asistencia psicosocial, y diversas entidades del SNARIV se encargaron articuladamente de estar al frente de las 11 mesas de trabajo.
5. Se pudo articular armónicamente la cooperación internacional, y ahora se espera articular el fortalecimiento de las mesas, a partir de la plataforma de apoyo a las mesa de víctimas, instalada en Girardot con la Defensoría del Pueblo y sus regionales, los enlaces de participación de la Unidad de Víctimas y la Contraloría General de la República, proceso que contó con el apoyo y asistencia de la MAPP-OEA.
6. La posibilidad de revisión de los Planes de Acción Territoriales, PAT, que trajo el protocolo, dada su baja construcción participativa. Proceso que actualmente están realizando diferentes mesas departamentales, y que va a exigir un trabajo de articulación con la Subdirección Nación-Territorio, para llegar hasta lo municipal, lo mismo que el compromiso real, político y presupuestal, de alcaldes y gobernadores.
7. El Protocolo abre espacios a todos los hechos victimizantes, los enfoques diferenciales, y genera una representación de lo local a lo nacional, donde están representados todos los departamentos del país. De esta forma rompe la lógica centralista que se impuso en el anterior espacio de participación de la población desplazada, y también rompe con la no movilidad de liderazgos ante la imposibilidad de rotación que tenían el anterior sistema. Ahora, el protocolo no sólo

visibiliza y da espacio a liderazgos locales y regionales, sino que tan sólo permite una reelección en las mesas de víctimas, y exige la paridad con las mujeres en los espacios de representación.

8. De esta manera, el protocolo otorga a la mesa de víctimas el carácter de institución de la democracia participativa, derivando este carácter de la Constitución Nacional, la ley 1448 de 2011, el decreto 4800, y la misma resolución 0388 de 2013. Generando mayor peso a los espacios de representación de las víctimas, y a la vez, mayor compromiso al Estado frente a las garantías para la participación efectiva de las víctimas. Ya no se trata simplemente de espacios para el seguimiento y control, guiados por la anarquía de liderazgos perpetuos, como lo afirman muchos integrantes y ex integrantes de las mesas de fortalecimiento, sino de verdaderos espacios de participación que tengan no solo garantías en el ejercicio de representar a las millones de víctimas, sino también obligaciones a la hora de interlocutar con el Estado e incidir en las políticas públicas. Las mesas de víctimas, ya no dan insumos al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, sino que hacen parte fundamental y se convierten en el principal actor dentro del nuevo sistema, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV, tanto a nivel nacional, como territorial.
9. El protocolo garantiza la participación de la población en situación de desplazamiento para que esta sea efectiva y significativa, determina la incidencia en las políticas públicas de manera pertinente y calificada, y regula de manera privilegiada la participación a población en situación de desplazamiento al señalar que por este hecho victimizantes serán ocho (8) cupos a proveer en las mesas municipales, distritales y departamentales, y en la mesa nacional diez (10). En todas las mesas deberá existir comité temático de población desplazada, además, los representantes ante el comité ejecutivo de restitución de tierras deberán ser únicamente víctimas de desplazamiento forzado.
10. El protocolo también generó que se discutiera con más fuerza el tema de víctimas de frontera y connacionales en el exterior. Proceso al cual hoy se ha articulado la Cancillería, y se están realizando foros en departamentos de frontera y el diseño de un modelo de participación para las víctimas en le exterior.
11. El Protocolo brinda especial énfasis a la conformación de comisiones temáticas de niños, niñas y adolescentes, de mujer, de desplazamiento forzado, de discapacidad, y de grupos étnicos. Y ordenó también la promulgación de protocolos especiales y diferenciados para Pueblos Indígenas, comunidades negras y afro-descendientes, y pueblo Rrom, así como un protocolo especial para niños, niñas y adolescentes.
12. Frente al seguimiento de la política pública, incluidas las propuestas de las mesas, el numeral 17 del artículo 8 de la Resolución No. 0388, establece la presentación de un informe de las Mesas Municipales a los Concejos de cada municipio, por medio de un cabildo abierto; de igual manera de las Mesas Departamentales a las Asambleas; y la Mesa Nacional al Congreso de la Republica. Adicionalmente, el numeral 19 del mismo artículo establece la posibilidad de in-



uitar a las entidades responsables de las políticas públicas en los tres niveles de la administración, para que informen del estado, enfoque, proyección o cualquier otro aspecto de la política pública que requiera ser evaluado. Este es un procedimiento explícito para realizar seguimiento y monitoreo a los mecanismos de participación, y además, se establece la obligatoriedad a todas las instancias del SNARIV, de contestar a los requerimientos de las mesas de víctimas en un plazo no superior a 15 días, y a establecer un sistema de información en cada nivel de las propuestas realizadas por las mesas.

13. El mayor avance es la irrupción de nuevos, locales y diferenciales liderazgos entre las víctimas, lo que va a exigir un fuerte acompañamiento y procesos de formación para estos representantes. De la misma forma, la apabullante participación de las víctimas en el actual proceso, va a exigir de alcaldes, gobernadores y de las entidades nacionales del SNARIV, un mayor compromiso con la participación de las víctimas. El mayor reto, será aterrizar la incidencia de las víctimas en las políticas, a lo local y regional, así como involucrar a Ministerios, programas nacionales y demás entidades en tener mayor fluidez en su relación con las víctimas, en fortalecer su capacidad de respuesta, y a generar mayores espacios para que las mesas de participación sean verdaderos espacios de interlocución y fuentes de insumos válidos para la elaboración de los planes, programas y proyectos para las víctimas.
14. Como un logro del protocolo también cabe enumerar la creación de un banco de proyectos de impulso a la participación que se diseñará bajo hechos victimizantes y enfoques diferenciales, y donde solo pueden participar las mesa municipales, distritales y departamentales.
15. La Subdirección de Participación viene garantizando a la Mesa Nacional de Participación y a las Mesas Departamentales de Participación los gastos de viaje para cada uno de los eventos que convoque la Unidad. Para tal fin, se han expedido un par de circulares que definen dicho concepto y transparentan la ejecución presupuestal.
16. La Subdirección de Participación, proyectó y propuso a las Entidades que conforman el SNARIV un acuerdo por medio del cual se definen los gastos de viaje, transporte y alojamiento. Al respecto, resulta importante resaltar que este es uno de los temas de discusión en las mesas de participación y de reiterado reclamo.

TALLER



1. La participación de las víctimas sirve para:
 - a. Para lograr la materialización efectiva de sus derechos
 - b. Para superar su condición de víctimas
 - c. Para alcanzar el estatus de ciudadanía política, económica, social y cultural.
 - d. Todas las anteriores
 - e. Ninguna de las anteriores

2. Un Estado Social de Derecho le da valor a la participación por:
 - a. Porque la legitimidad del Estado ya no se deriva solamente de la democracia representativa, expresada en las elecciones, sino que ahora su soporte fundamental es la participación ciudadana.
 - b. Porque el Estado reconoce e integra la diversidad étnica y espiritual, la diversidad de pensamiento y, a su vez, genera garantías para que dicha diversidad esté en igualdad de derechos, a través de políticas públicas basadas en enfoques diferenciales.
 - c. Porque el Estado permite que sus ciudadanos sólo participen a través del voto popular.
 - d. La a y la b son correctas
 - e. Ninguna de las anteriores

3. ¿Qué busca el derecho a la participación de las víctimas?
 - a. Contar con más votos para elegir representantes locales, departamentales y nacionales.
 - b. Fortalecer, facilitar y proteger los mecanismos de incidencia efectiva de las víctimas y sus organizaciones, formales e informales.
 - c. Sumar más ciudadanos para las convocatorias en espacios públicos de la ciudad
 - d. Todas las anteriores
 - e. Ninguna de las anteriores.

4. ¿Qué es el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas?
 - a. Es el primer instrumento de participación de víctimas de un conflicto armado en Colombia, y en el mundo.
 - b. Es una herramienta para votar en las elecciones



- c. Es un libro que contiene los perfiles de los candidatos a corporaciones públicas.
 - d. Todas las anteriores
5. Son logros de la participación de las víctimas organizadas en mesas municipales, departamentales y la Nacional:
- a. Nuevos liderazgos entre las víctimas, por cada enfoque diferencial y hecho victimizante.
 - b. Exigencia a alcaldes, gobernadores y a las entidades nacionales del SNA-RIV, de un mayor compromiso con las víctimas.
 - c. Garantías en el ejercicio de representar a las millones de víctimas y obligaciones a la hora de interlocutar con el Estado e incidir en las políticas públicas.
 - d. Todas las anteriores
 - e. Ninguna de las anteriores

