

# Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la ley 1448 de 2012

**Jennifer Vargas Reina**



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN  
Y REGULACIÓN DE DERECHOS  
DE PROPIEDAD AGRARIA

# El problema:

- ¿Los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas favorecen su incidencia política?
- ¿cuáles factores limitan dicha incidencia en espacios de diálogo con el estado?
- La incidencia política que ejercen en escenarios institucionales de participación es a todas luces limitada, fundamentalmente por factores asociados a la forma en que esta concebida la política pública. Si bien hay mejoras con la nueva ley, persisten determinados diseños que hacen de ésta un ejercicio separado de las instancias de decisión
- La forma en como esta concebida genera nuevos problemas de acción colectiva
- Persiste la incapacidad estatal de garantizar seguridad a las víctimas en los procesos de participación.



# Reflexiones de la literatura

- Experiencias “exitosas de participación”: Soussa Santos (1998) Isaac, Thomas, Patrick Heller (2003)
- Análisis crítico: Goldfrank (2006), Bonivento (2009), Hevia (2010), Massal (2010), Gutiérrez (2007), Mascareño (2008).

Sobre participación de víctimas propiamente dicho:

- **Visibilización de escenarios, actores y acciones:** Archila y Prada, (2002), Osorio, (2001) Bustillo (2004), Hernández, (2004); Ortega (2005).
- **Estudios de caso sobre construcción de identidad y trayectorias de la movilización y memoria** Rodríguez y Gómez (2007). (MH, 2009), (MH, 2010).
- **Desde la pregunta por la incidencia política** Muñoz (2008), **desde la construcción de ciudadanías étnicas** Abadía y Ferrer, (2007), Alba (2008); Osorio (2009).

# Factores relacionados con diseños institucionales que limitan la participación



# Dispersión institucional

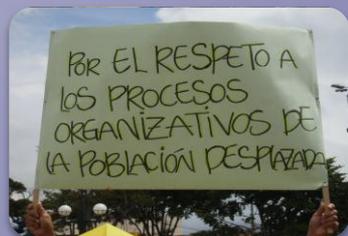
- la profusión de un conjunto diverso y complejo de reglas de juego, normas, leyes y agencias que intervienen en la regulación de determinada política pública, que obedecen a sus propias lógicas y cuya articulación con las restantes no siempre esta reglamentada sino que puede ser discrecional.
- Dicha profusión genera confusiones respecto a las responsabilidades y competencias
- Puede ser:
  - dispersión de agencias
  - normativa

## 3.1. Esquema de participación creado para la población en condición de desplazamiento



### Exigencias de la Corte Constitucional

- Sentencia T-025 de 2004



### Creación de escenarios de participación

- Mesas en el CNAIPD y en los Comités territoriales de atención a PD (a nivel nacional, departamental y municipal)



### Establecimiento de herramientas de planeación

- Planes integrales únicos PIU

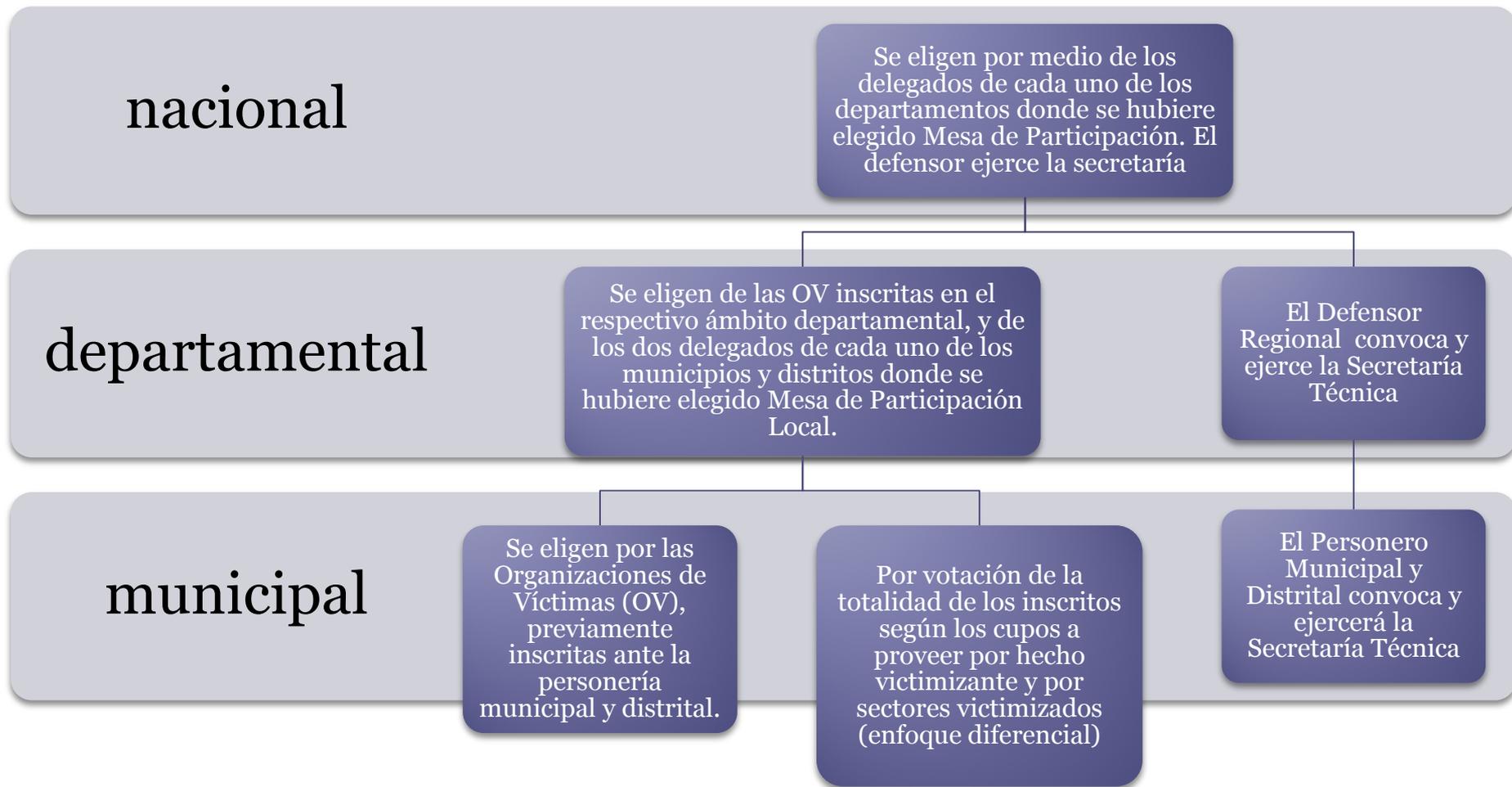


# Limitantes del esquema anterior

1. El proceso fue de arriba para abajo y no contempló mecanismos de articulación
2. no estableció reglas claras de juego frente a los mecanismos de representación, tiempos, rotaciones, etc.
3. se generaron tensiones al momento de identificar quienes eran los interlocutores de grupos poblacionales
4. no existían claridades frente a las responsabilidades y competencias de los actores estatales que debían garantizar las condiciones para la participación de la PD en lo local.

ESCENARIO DE TRANSICIÓN

# Protocolo de participación y funcionamiento de las mesas



## *El esquema de participación creado para las víctimas del conflicto armado en el marco de la ley 1448.*

Espacios de participación de las víctimas <sup>32</sup>	Número de personas víctimas que participan
<b>Mesas municipales, distritales, departamentales y nacional de víctimas</b>	Las mesas municipales no pueden superar los 24 miembros. Las mesas departamentales no pueden superar los 26 miembros.
<b>Comités territoriales de Justicia Transicional</b>	Participan dos representantes de las Mesas de Víctimas de acuerdo al nivel territorial
<b>El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas</b>	Participan dos representantes de la Mesa de Víctimas del nivel nacional
<b>El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas</b>	Participan dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas
<b>La Comisión de Seguimiento y Monitoreo</b>	Participaran tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas
<b>El Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica</b>	Participan dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas



## mejoras

- 1. Promueve la inclusión de personas afectadas por diversos hechos victimizantes,
- 2. Plantea reglas de juego para la elección de representantes,
- 3. Crea unos mecanismos de articulación entre los niveles territoriales,
- 4. Establece sesiones de diálogo abiertas con cuerpos colegiados, y
- 5. Ofrece algunos incentivos

## Vacios y ambigüedades.

- Persisten varios vacíos en la regulación que generan ambigüedad y exclusiones en las reglas de juego: 1. Tal y como esta planteada no se ajusta a la realidad y a las dinámicas organizativas de las víctimas en muchos de los municipios del país y a las particularidades territoriales



# Factores estructurales de política que obstaculizan la incidencia de las víctimas

*4.1. Débil capacidad institucional, técnica y financiera en lo local*

*4.2. Débil articulación entre nación y territorio*

*4.3. La violencia: ser líder o representante de las víctimas en este país es una profesión de alto riesgo*

*4.4. frágil cultura política alrededor del tema de la participación*

## Conclusiones: impactos de estos problemas estructurales de la política pública sobre la participación.

- Genera problemas de acción colectiva entre los participantes
- Genera altos costos para la participación
- Reduce y homogeniza a los actores en una categoría asociada a la victimización y al daño, e invisibiliza la categoría de sujeto social y político
- Canaliza y encauza la indignación a través de mecanismos institucionales
- Termina siendo una participación reducida a la consulta, la escucha y en el mejor de los casos a la veeduría
- Asistimos a la paradoja “¿qué tan deseable es tanta participación?”, mejor dicho “tanta”..., concebida de esta manera

- es un contexto de política pública marcado por la dispersión, en un gobierno multinivel -local, departamental y nacional- desarticulado
- que propendió por la creación de un sistema de implementación de la política descentralizado pero que no cuenta con la capacidad económica, técnica y fiscal para el desarrollo de las reivindicaciones de las víctimas

La violencia que persiste contra ellos obstaculiza a todas luces su ejercicio político en dos vías.

- La primera, la violencia letal y no letal, busca intimidar, desestructurar los procesos organizativos y echar para atrás las demandas de restitución.
- La segunda, la decisión de micro-focalizar las zonas para la restitución de tierras, esta directamente relacionada con las condiciones de seguridad existentes en los territorios, entonces, si la inseguridad persiste, no van a poder ser restituidos, porque el proceso sencillamente no va a arrancar en sus territorios.