

**Articulación y Capacidad Institucional: Dificultad de la oferta institucional en
la formulación del PAT, Cauca 2016-2019**

Nadinne Alexandra Madroñero Moreno

Universidad del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencia Política y Comunicación

Departamento de Ciencia Política

Popayán

2017

**Articulación y Capacidad Institucional: Dificultades en la oferta institucional
en la formulación del PA, Cauca 2016-2019**

Nadinne Alexandra Madroñero Moreno

Para optar por el título de:

Politóloga

Trabajo dirigido por:

José Enrique Urreste Campo

Universidad del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencia Política y Comunicación

Departamento de Ciencia Política

Popayán

2017

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
CAPÍTULO I	5
DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO: VICTIMIZACIÓN Y PROCESOS RESTAURATIVOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL CAUCA.	5
I.I ANTECEDENTES Y FACTORES DETERMINANTES DEL CONFLICTO ARMADO EN EL CAUCA.....	5
I.II PROCESOS RESTAURATIVOS DE DERECHOS HUMANOS Y CIVILES DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO.....	20
CAPITULO II	31
DIFICULTADES EN EL PROCESO DE CARACTERIZACIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL CAUCA 2016-2019.....	31
II.I PROCESO DE CARACTERIZACIÓN: MECANISMOS, OBJETIVOS, Y METODOLOGÍA.....	31
II.II FALENCIAS EN EL PROCESO DE CARACTERIZACIÓN DE VÍCTIMAS EN EL CAUCA 2016-2019	37
II.III DESPLAZAMIENTO FORZADO, UNA CONDICIÓN Y RETO PARA EL PROCESO DE CARACTERIZACIÓN EN EL CAUCA.....	49
CAPITULO III	57
FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA 2016-2019.....	57
III.I CONSOLIDACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL: HERRAMIENTAS, ACTORES, ESCENARIOS Y PROCEDIMIENTOS	57
III.II DIFICULTADES.....	64
III.III AVANCES.....	77
IV. CONCLUSIONES.....	82
V. RECOMENDACIONES	85
VI. BIBLIOGRAFIA	87
VII. ANEXOS	93

ANEXO A: CULTIVOS DE MARIHUANA EN COLOMBIA, POR DEPARTAMENTO POR HECTÁREAS, 2005-2015.....	93
ANEXO B: ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMULACIÓN DEL PAT 2016-2019- CAUCA ...	93
ANEXO C: CRONOGRAMA DE TRABAJO PARA TALLERES SUB-REGIONALES, 2016.....	100

VIII. LISTA DE TABLAS

TABLA N°1. GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN EL CAUCA 2013	8
TABLA N° 2. POPAYÁN COMO MUNICIPIO EXPULSOR	51
TABLA N° 3. ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS AL INTERIOR DE LA GOBERNACIÓN DEL CAUCA 2016	62
TABLA N° 4. EQUIPOS DE CÓMPUTO PROGRAMA DE VÍCTIMAS, CAUCA 2016	67
TABLA N° 5. PLANES DE REPARACIÓN COLECTIVA INDÍGENA, CAUCA 2016	800

IX. LISTA DE GRAFICA

GRAFICA N° 1. POBLACIÓN DESPLAZADA, SEGÚN ESTADO, POPAYÁN 2007-2014	53
GRAFICA N° 2. PORCENTAJE DE HOGARES EXPULSADOS POR DEPARTAMENTO A POPAYÁN 2011.....	55

INTRODUCCION

El Departamento del Cauca en relación con el resto de Colombia se ha consolidado como una de las regiones más violentadas y afectadas por el conflicto armado, ya que son acontecimientos de carácter complejo que lo gravitan, entre estos se destacan: la constante presencia de grupos armados al margen de la ley, así como las condiciones geográficas favorables para el desarrollo de actividades ilícitas. Estas características hacen que en el territorio la problemática se torne masiva y compleja por lo cual se intensifica la intervención pública con el propósito de mitigar sus efectos colaterales. Sin embargo, la configuración de escenarios hostiles en donde se vulneraron y menoscabaron los Derechos Humanos a centenares de ciudadanos fueron inevitables.

Es un hecho que la población civil es la principal perjudicada en medio del conflicto armado, razón por la cual se reconocen como “víctimas” a partir de la expedición de la ley 387 del 1997, donde se tiene la necesidad de formular una política pública coherente e integral para la atención de la población desplazada y asignación de responsabilidades institucionales. Sin embargo es en el año 2011 con la sanción de la ley 1448 que las “víctimas” más que ser reconocidas son significativas en la arena de acción institucional, es decir, se configuran como actores relevantes en los diferentes espacios de intervención y posterior consolidación de estrategias en pro de las medidas contempladas por la ley.

Respecto a lo anterior es pertinente mencionar que la ley considera víctima a “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humano, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno”¹. Es importante resaltar que también se

¹ **CORPORACION DERECHOS PARA LA PAZ.** Presentación y descripción ley de víctimas. Bogotá: Ediciones, 2011.p. 9.

consideran víctimas a los conyugues, familiares en primer grado de consanguinidad, quienes hayan sufrido un daño por salvaguardar la integridad del otro, niños y niñas menores de edad desvinculados de grupos armados al margen de la ley, niñas, niños y adolescentes concebidos como consecuencia de una violación sexual.²

Coyuntural a la sanción de la ley 1448 de 2011, con el ánimo de fortalecer el proceso de dignificación a las víctimas del conflicto, el presidente Juan Manuel Santos propicio el escenario de diálogos de paz con las FARC en el año 2012.³ De igual forma se da inicio a la transformación y articulación institucional al considerar las estrategias importantes en la fase de implementación de la política pública; por un lado se establece la reconfiguración de organismos responsables de generar acciones favorables y acordes a los derechos de las víctimas y por otro se disponen diversos mecanismos que pretenden articular y mejorar la comunicación entre los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

La transformación institucional a nivel departamental se consolida mediante el artículo 173, con la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), los cuales “están encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”⁴. En este orden de ideas el Plan de Atención Territorial permite “planear y coordinar acciones de diferentes instituciones de manera armónica, comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales y definir los mecanismos de seguimiento que facilitarán la

² **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS.** Participaz la ruta de los derechos, Bogotá D.C, 2014

³ Ibid.p.23

⁴ **COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÀ.** Ley 1448. (10 de Junio de 2011). Diario oficial. N° 48096. (en línea). Disponible en:<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.”⁵

A raíz de los alcances que tiene el Plan de Acción Territorial como un puente de conexión entre la población víctima y la institucionalidad, este se asume como una herramienta metodológica mediante la cual se consolida las rutas de acción frente a las medidas de asistencia, atención y reparación integral. De esta forma es de gran importancia y se convierte en el objetivo principal de este informe, identificar las dificultades que se presentaron en la fase de formulación del PAT en el departamento del Cauca 2016-2019, teniendo en cuenta que la práctica profesional se hizo efectiva en los primeros seis meses de la actual administración departamental. Se considera relevante el análisis de este tema en cuanto se determina la línea base sobre la cual van a intervenir los diferentes actores involucrados en el proceso: Gobernación y de más instituciones que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas a través de programas, proyectos y actividades determinadas en pro de las medidas contempladas en la ley.

Consecuente a lo anterior, y desde un corte politológico el tema se considera pertinente para la disciplina en dos sentidos, el primero se refiere al verdadero alcance e impacto que tiene las políticas públicas así como sus instrumentos, mecanismos y procedimientos operativos en escenarios locales, teniendo en cuenta el modelo bajo el cual se diseñó e implementó. Por otra parte las dinámicas y espacios desarrollados en la etapa de formulación dan cuenta de los actores involucrados, así como sus intereses, motivaciones, es decir, conocer el nivel de racionalidad con el que se toman las decisiones.

El segundo elemento radica en el estudio y comprensión de las dinámicas institucionales, su comportamiento formal e informal, su capacidad de gestión,

⁵ **COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÀ.** Ley 1448. (10 de Junio de 2011). Diario oficial. N° 48096. (en línea). Disponible en:<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

además de los alcances que tendrán sus decisiones y acciones frente a la atención, asistencia y reparación a las víctimas en el departamento.

Teniendo en cuenta el objetivo general de este informe se consideró indispensable la investigación de carácter cuantitativo y cualitativo, las cuales están contenidas en diferentes técnicas de indagación; estas técnicas corresponden al tipo de información requerida por cada uno de las dimensiones de estudio: para el primer objetivo el análisis documental, en donde la recolección de información se enfocó en el levantamiento de una base bibliográfica y normativa. Respecto al segundo objetivo fue relevante el análisis de datos agregados ya que a través de estos se logró una mejor interpretación de la información, además de un análisis documental de informes y actas institucionales.

Por último, el tercer objetivo se desarrolló a partir de información recolectada por un riguroso análisis documental, en donde documentos institucionales adquieren gran preponderancia. En cuanto a la recolección de datos se presentó una dificultad, y es que no hay registro de actas de los subcomités departamentales en la formulación del PAT 2012-2015 en el archivo de la gobernación

El informe de la práctica profesional consta de tres capítulos los cuales están contenidos de subtítulos para una mejor interpretación; el primer capítulo corresponde al estudio de las dinámicas que determinan el conflicto armado en el departamento, y a su vez el análisis de los procesos de carácter múltiple para restaurar de manera efectiva los derechos de las víctimas. En una segunda instancia y a manera de problematización se encuentra la identificación de las dificultades en el proceso de caracterización de las víctimas en el Cauca, las cuales se configuran en limitaciones respecto al nivel de articulación e interoperabilidad interinstitucional. Por último, el tercer objetivo aborda el análisis de la formulación del PAT, de esta forma se pretende dar a conocer las dificultades, y avances que se tuvo a lo largo del proceso de consolidación del mismo.

CAPÍTULO I

DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO: VICTIMIZACIÓN Y PROCESOS RESTAURATIVOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL CAUCA.

El objetivo de este capítulo centra su interés en determinar las dinámicas del conflicto armado en el departamento, y de esta manera aclarar el panorama bajo el cual se desarrollan los mecanismos de victimización para con la población civil, y del mismo modo analizar los procesos ya sean de carácter jurídico, simbólico, social o político en harás de restaurar sus derechos humanos y civiles. Considerando el objetivo general de este trabajo, es indispensable caracterizar el conflicto armado en el departamento, como un conflicto particular en donde sus víctimas se encuentran enmarcadas dentro de diversas dinámicas sociales, culturales, étnicas, por lo que requieren intervenciones públicas diseñadas para su contexto.

Este capítulo está dividido en dos dimensiones de estudio, la primera de ellas corresponde a los antecedentes y factores determinantes del conflicto armado en el departamento, el cual evidencia elementos que retroalimentan la complejidad del fenómeno y el impacto del mismo en la población: victimizándola. Como segunda dimensión de estudio se encuentra el análisis de los procesos restaurativos de derechos humanos y civiles con las víctimas del conflicto y todas las acciones empoderadas para dicho fin.

I.I Antecedentes y factores determinantes del conflicto armado en el Cauca

El conflicto armado en el país como fenómeno masivo y fuente de yacimiento de otras problemáticas sociales adquiere a lo largo del territorio nacional percepciones similares en lo que respecta a sus consecuencias a nivel individual, familiar y social, sin embargo, es pertinente mencionar que el impacto y la magnitud en que dichos efectos se presentan devienen de variables múltiples relacionados con la región, sus dinámicas sociales,

políticas, económicas y culturales. De esta manera las causas que anteceden el conflicto armado en el Cauca obedecen a diversos factores.

Es necesario tener en cuenta una de las particularidades que marcan la historia de la región, es su diversidad étnica, “considerado como el segundo departamento con mayor población indígena en el país con 248.532 indígenas, que equivalen al 17,85% del total nacional (1.392.623) y también al poseer dentro de su composición social altos porcentajes de comunidades afrodescendientes 22,19% y mestizos 56.31%”.⁶

En relación con lo anterior y convirtiéndose en el primer factor que ha determinado el conflicto en el departamento, **la tierra, su distribución, uso y tenencia** han generado históricamente tensiones entre los grandes propietarios, reivindicaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas. Consolidándose como lo plantea el PNUD,⁷ en un departamento de conflictividades interétnicas e interculturales, en donde la demanda de hectáreas de tierra radica en la ocupación de las mismas desde tiempos ancestrales por sus comunidades.

Los hechos violentos desencadenados por el factor *tierra*, sobrepone todas sus acciones en el proceso de redistribución de las tierras y por ende el fin de su concentración en esferas privadas que bajo sus ideales de producción a gran escala limitan el desarrollo agrícola sostenible para la región. Las características de este primer factor como lo plantea el informe del PNUD, son los que retroalimentan la reconfiguración del poder social en el Cauca, y por ende con el despliegue de fuerzas sociales, las cuales se organizan en pro de su bienestar como “minorías”, con ello se hace referencia a la formación del

⁶ **GOBERNACIÓN DEL CAUCA.** Indicadores demográficos. En: Sistema de información socioeconómica del Cauca. [Citado 7 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.tangara.gov.co/estadisticas.php>

⁷ **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. [Citado 8 septiembre, 2016] Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC- y del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO en el año 1971 y 1990 respectivamente.

Como segundo factor determinante del conflicto, **la posición geopolítica del departamento**, adquiere su importancia al convertirse en una de las principales razones por la cuales muchas de las organizaciones insurgentes se establecen en la región, y es que su ubicación geográfica es estratégica por “su vinculación directa en los procesos de integración económica del Pacífico, lo cual en términos físicos implica la creación de un corredor internacional y la cercanía de sus territorios con la tercera ciudad más grande del país, Cali.”⁸

Las características estratégicas del departamento respecto a su ubicación geográfica dan cuenta en cierta medida del tercer factor determinante del conflicto caucano, **presencia de actores armados** y como en el proceso de su consolidación y expansión en el territorio se han tornado predominantes.

La presencia de actores armados ilegales en la región (ver tabla 1) está estrechamente relacionada con las ventajas que la geografía les ofrece en términos de movilidad interna y externa, tal y como lo menciona Sánchez y Peñaranda⁹; con movilidad interna se refiere a las características físicas del territorio (vegetación espesa, densidad en sus bosques), que hacen de sus campamentos algo más clandestino, en cuanto a la movilidad externa es lo relacionado con la movilidad hacia diferentes zonas del país que facilitan por ende sus actividades ilícitas.

⁸ **ESPINOSA, Fernanda.** Las razones detrás del conflicto en el Cauca. En: Corporación Nuevo Arco Iris (en línea), 14 de Julio de 2014. [Citado 8 septiembre ,2016]. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

⁹ **SANCHEZ, Gonzalo; PEÑARANDA, Ricardo.** Pasado y presente de la violencia en Colombia. Bogotá: CEREC, 1986.

Tabla N°1. Grupos armados ilegales en el Cauca 2013

Grupos armados ilegales	Municipios
Grupos narcoparamilitares	Argelia, Balboa, Jambaló, López de Micay, Miranda, Morales, Piamonte, Popayán, Santander de Quilichao, Suarez, Timbiquí, Toribio y Totoró
Farc-ep (Frente 29,30,60,64,6,8,Columna Jacobo Arenas y Manuel Cepeda)	Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, Patía, Tambo, Guachené, Guapi, Inzá, Jambaló, López de Micay, Miranda, Morales, Padilla, Páez, Patía, Piamonte, Piendamó, Popayán, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Santa Rosa, Silvia, Suarez, Timbío, Timbiquí, Toribio, Totoró, Villa Rica
ELN (Frente de guerra Sur Occidente, Milton Hernández, Manuel Vásquez Castaño y José María Becerra)	Caloto, Puracé, Tambo, Mercaderes

Fuente: Informe “CAUCA: Análisis de conflictividades y construcción de paz”, 2014.

En la anterior tabla se puede detallar la presencia de los grupos armados al margen de la ley en los 42 municipios del departamento. Es este el panorama que según diferentes estudios se tiene sobre el Cauca, sin embargo, dicha distribución no siempre ha sido la misma ya que cada una de las insurgencias ha estado sujeta a confrontaciones, alianzas y de más que han redefinido sus límites como también han permitido ampliar su radar de acción. Respecto a ello, a continuación se analizará cada una de estas insurgencias, sus orígenes, su desarrollo y la dimensión de sus acciones en el marco del conflicto armado

en el departamento, pero también el rol que han tenido las diferentes brigadas y tropas de las fuerzas militares estatales.

El primero de ellos, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el cual surgió en 1984 en el norte del departamento como un socio trascendental al movimiento social indígena y que tenía entre sus principales objetivos: “i) controlar el monopolio de la violencia, impidiendo que otras organizaciones armadas lo usurparan; ii) contener la expansión de los grupos revolucionarios y proteger a las comunidades del conflicto armado; iii) y aplicar una violencia sancionatoria para con esta bloquear la violencia que los terratenientes empleaban contra los dirigentes comunitarios”¹⁰

Este movimiento alzado en armas ejerció el mayor número de acciones violentas en contra de la población civil entre los años de 1985 y 1986, cuando en forma conjunta con el Movimiento 19 de Abril (M-19) emboscan en varios municipios a miembros de la fuerza pública y despliegan operaciones punitivas contra propietarios rurales “a los que consideraban responsables de la violencia desatada contra los líderes indígenas, un ejemplo significativo es el asesinato de Alfonso Valencia, hacendado y concejal liberal.”¹¹

Respecto al Movimiento 19 de Abril (M-19), su creación respondió a la construcción de una Colombia democrática y al rechazo de la oligarquía. Tal y como expone Supelano¹², esta organización surge después del fraude electoral en las elecciones de 1970 en donde gana la fuerza política conservadora encabezada por Misael Pastrana y a la cual se oponen miembros que hacen parte de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), fundado por el general Gustavo Rojas Pinilla. Entre sus acciones bélicas más destacadas encontramos los secuestros a dirigentes políticos, la toma al Palacio de Justicia, y la toma a la

¹⁰ **SANCHEZ, Gonzalo; PEÑARANDA, Ricardo.** Pasado y presente de la violencia en Colombia. Bogotá: CEREC, 1986. p.40

¹¹ **SUPELANO, Ricardo Daniel.** Actores armados y población civil, el movimiento armado Quintín Lame (MAQL): Una guerra dentro de otra guerra. En: Corporación Nuevo Arco Iris (en línea), Octubre 2010. [Citado 9 septiembre ,2016]. Disponible en: http://www.cedema.org/uploads/MAQL_Penaranda.pdf

¹² **SANCHEZ, Gonzalo; PEÑARANDA, Ricardo.** Op. cit. p. 68

embajada de Republica Dominicana. Ambos movimientos insurgentes, M-19 y Quintín Lame, iniciaron negociaciones de paz en 1988 con el gobierno de Virgilio Barco pero no fue hasta 1990 y 1991 que se desmovilizan.

Uno de los grupos insurgentes con mayor trayectoria en el departamento como lo expone el informe de la consejería presidencial para los derechos humanos¹³ son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) quienes hacen presencia en la región desde sus orígenes en 1964, resaltando en ese mismo año como una de sus primeras acciones violentas, la toma a Inzá. La presencia de dicha insurgencia se hace a través de los frentes 6,8,13,29, 30 y 60 al igual que de la columna móvil “Jacobo Arenas” y el bloque móvil “Arturo Ruiz”, los cuales en su conjunto se disputaron las zonas centro y norte del departamento.

En estas zonas se concentran el mayor número de acciones bélicas entre 2001-2003 distribuidas de la siguiente manera: “zona centro (31%), zona norte (22%) y Macizo (15%), al convertirse en escenarios de ejercicio de control territorial con la llegada y establecimiento de grupos de autodefensas en las zonas urbanas de los municipios que las componen”¹⁴. En lo que corresponde a los años 2004-2010, tal y como lo expone el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,¹⁵ los incidentes con mayor porcentaje son atribuidos a este grupo armado, con un 62% respectivamente.

En el año 2011, según las estimaciones del Centro de memoria histórica,¹⁶ las estructuras de las FARC con presencia en el departamento realizaron por lo

¹³ **CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS.** Panorama actual del Cauca. En: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. [Citado 12 septiembre, 2016]. Disponible en: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/publicaciones/Paginas/estudio_sregionales.aspx

¹⁴ *Ibíd.*, p. 12

¹⁵ **ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-ACNUR.** Diagnostico departamental del Cauca. En: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. [Citado 14 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/cauca.pdf>

¹⁶ **HERNANDEZ, Luisa** (en línea). Suroccidente (Valle, Cauca, Nariño y Putumayo): Contexto de conflicto armado, violencia y situación de las experiencias de DDR. Centro Nacional de Memoria Histórica En: Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá D.C, Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Bogotá: CNMH, 2014. [Citado 15 septiembre,

menos 645 acciones armadas, entre las que se presentaron hostigamientos y combates con la fuerza pública, atentados, ataques a la población civil e instalación de MAP, entre otros. Los municipios más afectados fueron los del norte del Cauca (Caldono, Caloto, Jambaló, Toribio, Miranda, Suárez, etc.), Guapi, Timbiquí y López de Micay en la Costa Pacífica, Argelia en el sur y Cajibío en la zona centro.

Las Farc en el departamento tiene fuertes implicaciones como autor intelectual de acciones violentas, pues tan solo en el 2010 y 2011 “se han incrementado en tal magnitud que, según analistas, hoy las incursiones de las guerrillas en ese departamento constituyen el 30% del total de las que ocurren en el país.”¹⁷ Respecto a esta situación el grupo armado muestra su constante recuperación después de la gran ofensiva del Estado en el 2008, sin embargo, en años posteriores y coyunturales a las negociaciones en la Habana, según el analista Ariel Ávila,¹⁸ se presenta de manera paulatina la flexibilidad para decretar treguas, obviamente sin descartar nuevas estrategias militares entre las cuales se destaca el sabotaje a la infraestructura energética y la promoción en particular de la protesta social y la acción política.

Esta insurgencia actualmente se encuentra en proceso de desmovilización y dejación de armas, teniendo en cuenta los protocolos y las fechas límites determinadas en el acuerdo de paz firmado entre ambas partes, centenares de

2016]. Disponible

en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/3.verdadhistorica/Nuevos%20escenarios%20de%20conflicto%20armado%20y%20violencia.%20Panorama%20posacuerdos%20con%20AUC.pdf>

¹⁷ **HINCAPIE, Marcela y POSADA, Fabio.** Informe exclusivo: Las Farc tiene al Cauca en una encrucijada sin fin. En: El País (en línea). 26 de Febrero de 2012. [Citado 20 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/judicial/informe-exclusivo-las-farc-tienen-al-cauca-en-una-encrucijada-sin-fin.html>

¹⁸ **AVILA, Ariel.** Como es eso de negociar en medio del conflicto. En: Fundación paz y reconciliación (en línea). 22 de Junio de 2016. [Citado 22 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/farc/como-es-eso-de-negociar-en-medio-del-conflicto/>

guerrilleros “se desplazan hasta las zonas veredales de concentración, donde harán su tránsito a la vida civil.”¹⁹

Otro de los actores armados relevantes en el departamento es el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se caracteriza como lo afirma la PNUD²⁰ por su despliegue de acciones bélicas bajo un propósito estratégico militar en el cual se destacan los bloqueos en la vía, hostigamientos y enfrentamientos, sin embargo, en lo que respecta a la población civil esta se vio afectada en mayor proporción con los casos de secuestro y de homicidios.

En cuanto a la concentración de sus miembros siempre ha estado establecida por las dinámicas de presión ejercida tanto por las autodefensas como de la fuerza pública; en este sentido “es mayor el predominio de este grupo en el occidente del departamento en donde se destacan el frente “Lucho Quintero” y la columna “Milton Hernández Ortiz”. Otra de las zonas con mayor presencia del ELN es el macizo con el frente “Manuel Vásquez Castaño” y la compañía Camilo Cienfuegos.”²¹

La hostilidad de esta insurgencia radica en el control de rutas de movilidad para actividades ilegales, entre las que sobresale el narcotráfico, este factor es notable en tanto en el 2007 tal y como lo expone Isabela Marín e Iván Santos²² un nuevo oleaje de violencia golpeaba al departamento al desencadenarse una disputa con las FARC (frente 8 y 60) por el dominio de los cultivos de coca en la zona centro. De dicha confrontación resulta afectada en gran medida las Farc que junto con operaciones militares en su contra se debilita y se moviliza a

¹⁹ **EL ARDUO TRASTEADO DE LAS FARC A LAS ZONAS VEREDALES:** Por tierra y ríos con ciclas, neveras y costales a mano avanza el histórico desplazamiento de esa guerrillas a las zonas de concentración. En: Revista Semana (en línea) ,31 de Enero de 2017. [Citado 2 Febrero, 2016]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-y-zonas-veredales-icnonzo-y-masivos-desplazamientos/513847>

²⁰ **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. [Citado 24 septiembre, 2016] Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandcovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

²¹ *Ibíd.* p.48

²² **MARIN, Isabela y SANTOS, Iván** (en línea). El conflicto armado en el sur del Valle y el norte del Cauca y su impacto humanitario. Fundación ideas para la paz, 2014. [Citado 24 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1004>

la cordillera de la costa Pacífica. Este suceso en particular desato en el año 2009 una serie de asesinatos en contra de la población civil, acusándolos de ser colaboradores del ELN y las fuerzas armadas.

En cuanto a los grupos paramilitares en el departamento, se destaca la presencia de las “Autodefensas Campesinas de Ortega desde el año 1963 a causa de las constantes retaliaciones por parte de las FARC, generando un alto nivel de inseguridad en el corregimiento e incitando a la configuración de un ejército de protección y control. Sin embargo ya en 1990 este ejército se vuelve parte AUC (Autodefensas Unidas de Colombia).”²³

Respecto a la expansión y el alcance de esta insurgencia en el territorio exponen Marín y Santos²⁴ que es interesante comprender como bajo el mando de narcotraficantes vallecaucanos y locales se conforman milicias privadas de una ideología de extrema derecha con el único objetivo de contrarrestar las acciones por parte de las diferentes guerrillas ya establecidas en la región y es que las premisas bajo las cuales se fundó la organización van desde la apropiación de tierras hasta la proyección por parte de los capos y de grandes empresarios en la creación de laboratorios para el procesamiento de droga.

Después de su fortalecimiento, el grupo contraguerrilla solidifico su presencia a través de cuatro bloques: Calima, Farallones, Héroe de Ortega y Libertad, los cuales se caracterizaron por su “crueldad contra los habitantes de Miranda, Corinto, Caloto y Buenos Aires. Un ejemplo de su accionar fue la masacre de Caloto de Diciembre de 1991, cuando un grupo de hombre armados asesinaron a 20 indígenas que ocupaban unas tierras compradas recientemente por narcotraficantes.”²⁵

²³ **MARIN, Isabela y SANTOS, Iván** (en línea). El conflicto armado en el sur del Valle y el norte del Cauca y su impacto humanitario. Fundación ideas para la paz, 2014. [Citado 24 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1004>

²⁴ *Ibid.* p. 30

²⁵ **CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS**. Panorama actual del Cauca. En: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. [Citado 26 septiembre, 2016]. Disponible: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/publicaciones/Paginas/estudiosregionales.aspx>

Una característica particular de este grupo armado son los patrones bajo los cuales actúan, y es que la violencia tiende a ser ejercida de manera colectiva más que individual como lo evidencian otras guerrillas, clara muestra de ello es la “llegada y arraigo de las AUC a los centros urbanos de gran importancia para el Cauca como lo son Santander de Quilichao, Popayán y el Bordo.”²⁶ Respecto a esta situación, las acciones perpetradas por el bloque Calima y el Bloque de los Farallones son las más destacadas en la historia del conflicto ya que cuentan con un número elevado de víctimas y un radar de acción bastante amplio.

En cuanto al Bloque Calima, este empezó a incursionar según informa Verdad Abierta²⁷ en el año 2000 cuando realizó la masacre del municipio de Sabaletas (Valle del Cauca) y adquirió poderío en el momento en que decide expandirse en el Cauca; dicha expansión territorial implicó el asesinato de supuestos milicianos quienes eran colaboradores de las guerrillas en el municipio de Buenos Aires. Pero es con la llegada de Ever Veloza García, alias “HH” como comandante del Bloque cuando se conforma el bloque de los Farallones, quienes estarían encargados del control del Cauca y Huila.

A finales de ese mismo año, el bloque delegado por “HH” ejecuta a civiles por ser considerados simpatizantes de las FARC en el municipio de Santander de Quilichao pero también incursionan en Puerto Tejada y Suarez, en este último se tenían como labor “desmantelar las pandillas que allí delinquirían, y que tuvo como desenlace su desmovilización y posteriormente su incorporación a las filas de las AUC.”²⁸ El accionar de las AUC en el departamento sin duda alguna contó con altos niveles de intensidad de la violencia hasta el año 2004 tal y

²⁶ **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. [Citado 27 septiembre, 2016] Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandcovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

²⁷ **VERDAD ABIERTA**. El recorrido sangriento del Bloque Calima por Cauca. 23 de Abril de 2012. [Citado 28 septiembre, 2016]. Disponible en:

<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/343>

²⁸ **VERDAD ABIERTA**. El recorrido sangriento del Bloque Calima por Cauca. 23 de Abril de 2012. [Citado 28 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/343>

como lo plantea la Fiscalía²⁹ al atribuirles a los integrantes del Bloque Farallones más de 1.905 crímenes. Es importante aclarar que dichos crímenes son atribuidos después de las audiencias de versión libre que hacían parte de los mecanismos de la política de Justicia y Paz en el gobierno del hoy senador Álvaro Uribe Vélez Vélez.

Este acontecimiento, la desmovilización de los paramilitares, denota diversas situaciones entre ellas: la conformación de bandas de miembros de las desmovilizadas AUC y de su alianza con la guerrilla así como también con antiguos miembros del Bloque Calima, es decir, que se desarrolló toda una serie de dinámicas alrededor de la reorganización de militantes en otros grupos lo que se tradujo en su fortalecimiento y adquisición de poder en el departamento.

El surgimiento de la banda criminal denominada los “rastros” refleja la incorporación de decenas de desmovilizados y el rápido crecimiento de la organización en los municipios de la cordillera caucana, sin embargo, ello finalizó en el año 2009 “cuando las FARC y el ELN de forma conjunta deciden recuperar el control sobre el territorio y las dinámicas allí desarrolladas alrededor de los cultivos de coca y las ventajas ofrecidas respecto a los corredores que comunican al departamento con el Pacífico.”³⁰

Las posteriores confrontaciones tal y como lo plantea el informe de las dinámicas del conflicto armado en el sur del valle y norte del Cauca y su impacto humanitario, condenaron a la banda a trasladarse hacia el pacífico del departamento (López de Micay, Timbiquí y Guapi), en donde la armada termina

²⁹ **HERNANDEZ, Luisa** (en línea). Suroccidente (Valle, Cauca, Nariño y Putumayo): Contexto de conflicto armado, violencia y situación de las experiencias de DDR. Centro Nacional de Memoria Histórica En: Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá D.C, Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Bogotá: CNMH, 2014. [Citado 29 septiembre, 2016]. Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/3.verdadhistorica/Nuevos%20escenarios%20de%20conflicto%20armado%20y%20violencia.%20Panorama%20posacuerdos%20con%20AUC.pdf>

³⁰ **MARIN, Isabela y SANTOS, Iván** (en línea). El conflicto armado en el sur del Valle y el norte del Cauca y su impacto humanitario. Fundación ideas para la paz, 2014. [Citado 29 septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1004>

por debilitarlos y desplazarlos de la región. En consideración de lo sucedido, la banda opta por fortalecer sus nexos con el narcotráfico y por ende movilizarse al puerto vallecaucano, este hecho no dio espera a las reacciones por parte de la organización dominante, en este caso los Urabeños, así es como en el año 2011 se desatan confrontaciones por la disputa del control de dicho territorio.

A lo largo del análisis sobre la presencia de actores armados en el departamento, se evidencia un interés innegable respecto a las dinámicas de apropiación y control que gravitan el **cultivo de coca y por supuesto el narcotráfico**. Es tal su preponderancia que se categoriza como el cuarto factor determinante en el conflicto del Cauca. Este análisis se aborda desde la estrecha relación que ha existido entre el crecimiento de los cultivos ilegales y la expansión de la presencia de los grupos al margen de la ley.

La relación directamente proporcional corresponde a que “los cultivos ilícitos no solo son fuentes de finanzas, sino que en la medida en que generan múltiples conflictos, les permite a los grupos subversivos abrogarse las funciones que les competen al Estado, tal como la administración de justicia y de más.”³¹ Otro de los mecanismos considerados en el informe, que generan conflictividades es el despojo de tierras por parte de ejércitos de narcotraficantes con el único fin de la instalación de laboratorios procesadores de droga; un ejemplo sólido es la masacre del Nilo en el municipio de Caloto en la década de los noventa.

La magnitud de este fenómeno no radica en la proliferación de laboratorios procesadores de drogas a los existentes, sino que responde a la siembra y tráfico de marihuana a niveles exorbitantes, como lo señala el especial presentado por el diario El Tiempo,³² 347 toneladas de marihuana fueron incautadas durante 2013 en carreteras colombianas y el 70% de esa cantidad

³¹ **CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS.** Panorama actual del Cauca. En: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. [Citado 30 septiembre, 2016]. Disponible en: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/publicaciones/Paginas/estudio_sregionales.aspx

³² **Cifras de marihuana, un campanazo en lucha contra el narcotráfico.** En el 2013 cayeron 347 toneladas de cannabis. Es la incautación más alta desde 1993. En: Diario El Tiempo (en línea). 7 de Enero de 2014. [Citado 4 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13339381>

proviene de los municipios del norte del Cauca, particularmente de Corinto y Caloto.

Esta información revela la implicación de la zona norte y por ende la incidencia del fenómeno en el nivel de acciones violentas respecto a otras zonas del departamento. En este caso, teniendo el informe anterior, los cultivos son controlados por el Frente 6 de las FARC y la producción es destinada en su mayoría al microtráfico de las grandes ciudades del país, lo que posiciona al departamento como una de las regiones donde se concentra la mayor producción de marihuana en el país, “junto con Meta, Magdalena en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y Norte de Santander.”³³ (Ver anexo A).

Lo anterior se convierte en el análisis de las diferentes insurgencias que han trastocado con mayor rigor de violencia a la población caucana, empero, y con la intención de estudiar a los actores armados que hacen presencia en la región, es necesario caracterizar las acciones por parte de las fuerzas militares estatales como el ejército, policía, la infantería de marina y otros organismos de seguridad nacional. Ahora bien, son varias las particularidades que llaman la atención, en primer lugar, la mayoría y por no decir en su totalidad, las acciones atribuidas a todas las fuerzas públicas (en especial al ejército) corresponden a enfrentamientos con los grupos ilegales como las Farc, tal y como lo veremos a continuación.

Respecto a la presencia de fuerzas militares estatales podemos destacar la división del territorio en jurisdicciones específicas, por ejemplo, “la brigada novena (municipios de Inzá y Páez), vigesimocuarta (parte de la Bota caucana), segunda brigada de infantería (Costa Pacífica) y la tercera brigada el

³³ **OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO** (en línea). Colombia, monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio de 2016. [Citado 5 octubre, 2016]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

territorio restante).³⁴En cuanto a la presencia de la policía nacional, esta se caracteriza con un número específico de efectivos en cada una de las cabeceras municipales.

De las dinámicas violentas en el departamento entre ambos bandos, se destaca la persecución militar contra ‘Alfonso Cano’ en el norte del Cauca, la cual evidencia por una parte “el incremento en el número de iniciativas de la fuerza pública desde el 2008 hasta el 2011, año en que finalmente el Ejército bombardea el campamento de Cano en zona rural de Suárez, así como el auge de acciones guerrilleras en los municipios de Caldono, Caloto, Toribío, Corinto y Santander de Quilichao, con el fin de distraer la presión de los ataques sobre su jefe.”³⁵

Uno de los acontecimientos más relevantes en relación con este actor armado en los últimos años fue la implementación del plan de guerra “espada de honor” con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos para enfrentar a las guerrillas y a las bandas criminales, este plan tenía como objetivos principales: “reducción de las tropas y frentes de las FARC, reducción de los indicadores de violencia en un 15% y aumentar la gobernabilidad estatal en el territorio. Lo que se buscaba claramente era una presencia de carácter directo, sin embargo, las consecuencias de dicha incursión no fueron las esperadas ya que en vez de proteger a la población la involucraron más en el conflicto.”³⁶

Como último factor detonante del conflicto en el departamento encontramos la **extracción de recursos mineros y de hidrocarburos** en donde los efectos colaterales se despliegan tras una oleada de “exploración petrolera y de

³⁴ **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. [Citado 6 octubre, 2016] Disponible en:<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

³⁵ **ECHANDIA, Camilo**. Situación actual de las Farc: un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011). En: Fundación Ideas para la Paz. Septiembre de 2011 (en línea), n° 13. [Citado 11 octubre, 2016] Disponible en: <http://archive.ideaspaz.org/images/Situacion%20FARC%20web.pdf>

³⁶ **ESPINOSA, Fernanda**. Las razones detrás del conflicto en el Cauca. En: Corporación Nuevo Arco Iris (en línea), 14 de Julio de 2014. [Citado 12 octubre ,2016]. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

titulación para minería de oro y del carbón que cubre el 50% de la superficie de la cordillera central y la plataforma submarina en el litoral pacífico.”³⁷ Es tanta la magnitud de este fenómeno que en el Cauca según el CRIC,³⁸ el área solicitada y concesionada es de 1.700.000 hectáreas sobre las 3.089.755 de la superficie total del territorio y en donde muchas de las primeras se sobrepone a las reservas y parques naturales.

La mayoría de las hectáreas concesionadas han sido entregadas a grandes multinacionales, como, por ejemplo, Anglo Gold Ashanti, Cerromatoso y Carboandes. Como lo afirma Fernanda Espinosa,³⁹ este hecho ha generado un recrudecimiento del conflicto manifestado en:

- Violación de los derechos de las comunidades “minoritarias” en el departamento, en este caso lo que se evidencia es el desconocimiento de los derechos fundamentales de la población étnica teniendo en cuenta su estado de protección especial por su carácter minoritario; básicamente se ve en este restringida y limitada por no decir nula su participación y autonomía dentro de su propio territorio.
- Despojo y desplazamiento de comunidades para la intervención de maquinaria para una posterior exploración.
- Presencia de actores armados ilegales, los cuales a través de mecanismos de victimización como amenazas, asesinatos y secuestros mantienen el control de las ganancias lucrativas.

³⁷ **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. [Citado 13 octubre, 2016] Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

³⁸ **CONSEJO REGIONAL INDIGENA DEL CAUCA** (en línea). Alta comisión de Derechos Humanos escucha denuncias sobre las violaciones de los derechos a comunidades indígenas. Santander de Quilichao, 17 de Julio de 2013. [Citado 14 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.cric-colombia.org/portal/alta-comisionada-de-derechos-humanos-escucha-denuncias-sobre-violaciones-de-los-derechos-a-comunidades-del-cauca/>

³⁹ **ESPINOSA, Fernanda**. Las razones detrás del conflicto en el Cauca. En: Corporación Nuevo Arco Iris (en línea), 14 de Julio de 2014. [Citado 14 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

- Militarización de los territorios, en donde se configuran unidades militares especializadas en la custodia y protección de los megaproyectos minero-energéticos.

I.II Procesos restaurativos de derechos humanos y civiles de las víctimas del conflicto armado

En un escenario de guerra se consideran dos situaciones, por una parte, la que indica los mecanismos de victimización, la segunda y como consecuencia de la primera, el impacto de la violencia en la vida de la “víctima”. A dicha población se le categoriza de esa manera al considerar su condición de vulnerabilidad, sin embargo, de manera coyuntural con el conflicto, la tipificación responde a los parámetros establecidos en la ley 1448 de 2011 donde víctima se considera a todas “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas ocurridas con ocasión del conflicto”⁴⁰

De hecho la representación de las víctimas en el conflicto armado colombiano no siempre ha gozado de las garantías y condiciones de las que hoy goza después de la sanción de la ley 1448 de 2011; y es que la ley tal como y como está determinada ha sido objeto de múltiples modificaciones, reformas e incluso en su primer forma de política pública fue diseñada de manera impetuosa al convertirse el desplazamiento forzado en un fenómeno desbordante en sus niveles de masificación e intensificación en el país. Tal y como lo menciona Benjumea Rúa⁴¹, el tema de los desplazados se ha considerado desde décadas atrás con el proceso de refugiados ocurrido

⁴⁰ **CORPORACION DERECHOS PARA LA PAZ.** Presentación y descripción ley de víctimas. Bogotá: Ediciones, 2011.p.12

⁴¹ **BENJUMEA RUA, Adriana María.** marco legal de los planes de acción para la atención integral del desplazamiento. En: Prevención del desplazamiento forzado. IPC, Instituto Popular de Capacitación. Medellín, Colombia.2002.

después de la segunda guerra mundial donde se buscaba atender de manera inmediata a rusos, alemanes y armenios afectados por la guerra bélica.

Por este y otros sucesos en calidad de escenarios de vulnerabilidad de los derechos del ser humano es por el cual se suscriben en 1949 los cuatro Convenios de Ginebra, los cuales abordan la protección de los civiles en los conflictos armados internacionales estipulando en el artículo 17 la “prohibición expresa del desplazamiento forzado, considerándolo una infracción grave contra la población civil, o sea de las personas que no participan directamente en las hostilidades.”⁴² Después de este avance se crea en el año 1951 la Convención de Naciones sobre el estatuto para los Refugiados y la oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) las cuales brindan a gobiernos herramientas jurídicas y operativas para enfrentar las devastadoras consecuencias de la problemática a nivel interno.

A nivel nacional la problemática del desplazamiento forzado es reconocida y atendida por parte del gobierno con la expedición de la ley 387 del año de 1997 a través de la construcción del documentos CONPES 2804 de 1995⁴³ en donde se constituye la primera respuesta estatal a la necesidad de formular una política pública coherente e integral para la atención de la población desplazada y asignación de responsabilidades institucionales y del CONPES 2924 de 1997 el cual “propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), así como el diseño de un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada.”⁴⁴

⁴² **LOZANO MEDELLIN, Fernando.** Desplazamiento forzado en Colombia: Desplazamiento y transformación del estado: la tarea aun por hacer. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2003.p. 19

⁴³ **COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION** (en línea). Conpes 2804. (13, Septiembre, 1995). Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Santafé de Bogotá, 1995.p. 1-22. [Citado 18 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/5064>

⁴⁴ **AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL** (en línea). Desplazamiento forzado en Colombia 10 años de política pública. Síntesis de avances, retos y rutas de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. ACNUR: Bogotá, Julio de 2007. [Citado 19 octubre, 2016]. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2088.pdf

Con el objetivo de construir una política pública óptima y útil es que la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004⁴⁵, con la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) genero el escenario idóneo para la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada a través de la construcción de componentes que realmente tuviesen un impacto significativo dentro de la resolución del fenómeno. Un ejemplo de este propósito es la creación bajo lo establecido en el marco normativo nacional del decreto 250 del 2005, el cual establece los principios rectores sobre la adopción de un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

En el gobierno de Avaro Uribe Vélez (2002-2010) y bajo los principios de la política de seguridad democrática casi que invisibilizadas quedan las víctimas del conflicto, es decir, no cumplen un rol protagónico en un posible escenario de reconciliación sino que por el contrario como lo menciona la Revista Dinero⁴⁶, el gobierno concentra todos sus esfuerzos en la reducción de los niveles de terrorismo, pues el mandatario asumió **un país con los más altos niveles de violencia y criminalidad en su historia, con más de 1.600 acciones terroristas, 2.500 extorsiones, 29.000 homicidios y 3.000 secuestros sólo en 2002.**

La ley de Justicia y Paz “dicta las disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.”⁴⁷Básicamente esta ley se convierte en el sustento normativo bajo el

⁴⁵ **Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada** (en línea). Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá, 2010. [Citado 20 octubre, 2016]. Disponible en:

http://participaz.com/images/pdf/Capitulo6/informe_del_gobierno_a_la_corte_sobre_ECI-2010.pdf

⁴⁶ **PEREZ, Javier.** ¿Sirvió la política de Seguridad Democrática de Uribe? En: Revista Dinero (en línea). 3 de Noviembre de 2012. [Citado 21 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/sirvio-politica-seguridad-democratica-uribe/146389>

⁴⁷ **COLOMBIA. FISCALIA GENERAL DE LA NACION.** Ley 975. (25-07-2005). Diario oficial. n° 45980.p. 65. Relatoría. (en línea). [Citado 22 octubre, 2016]. Disponible en http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/LEY_975_concordada.pdf

cual se abre paso a un proceso de desmovilización paramilitar en donde la premisa de justicia responde a la obligación por parte de los victimarios en confesar los delitos cometidos para forjar y fomentar una cultura de verdad. Con este objetivo, los resultados más significativos según el Centro Internacional de Justicia Transicional⁴⁸, se evidencian con la cifra récord de víctimas registradas con nombres y apellidos (cerca de 400.000) por parte de los jefes paramilitares en sus confesiones.

Ciertamente la ley de Justicia y Paz dentro de sus objetivos traza los ejes de justicia, verdad y reparación, sin embargo, no son pertinentes los mecanismos bajo los cuales se los implementa ya que por una parte se delimita el escenario de acción de la población afectada, con ello me refiero a que el eje de reparación está sujeto única y exclusivamente a las dinámicas de confesión de delitos por parte de los paramilitares. Con lo anterior no desconozco la importancia del mismo, pero si la precariedad de espacios e instrumentos que de forma complementaria fortalecen la reconstrucción del tejido social y de la memoria histórica de las víctimas.

Por otra parte la reparación económica, la indemnización de la cual ya son ocho años de espera, solo el 6% de las reparaciones se han pagado y es que el dinero para este fin tuvo que haber sido recaudado con la venta de los bienes de los más hacendados paramilitares, empero, los desmovilizados “entregaron muy pocos bienes y la mayoría de los que entregaron se reclamaron o están siendo reclamados por personas que aseguran ser despojadas o hay presencia de grupos armados ilegales. En otros casos, las malas administraciones del Estado los han deteriorado”⁴⁹. Esta situación es desalentadora, ya que como lo reitera el informe del Fondo de Reparación,⁵⁰

⁴⁸ **CENTRO INTERNACIONAL DE JUSTICIA TRANSICIONAL.** En profundidad: el proceso de Justicia y Paz en Colombia. 8 de Mayo de 2012. [Citado 22 octubre, 2016]. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/news/en-profundidad-el-proceso-de-justicia-y-paz-en-colombia>

⁴⁹ **VERDAD ABIERTA.** Los dilemas de la reparación de las víctimas en Justicia y Paz. 22 de Enero de 2016. [Citado 23 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/reparaciones-a-victimas/6152-los-dilemas-de-la-reparacion-a-las-victimas-en-justicia-y-paz>

⁵⁰ **FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS.** Informe ejecutivo. UARIV: Bogotá, 12 de Enero de 2016. [Citado 23 octubre, 2016]. Disponible en:

solo el 0,72% de cerca de 500 mil víctimas que se calcula hacen parte de Justicia y Paz, son reconocidas en sentencia de segunda instancia. En la práctica significa que solo ese porcentaje, que equivale a cerca de 3.600 personas, están en proceso del pago de la indemnización.

Tras el gobierno de Uribe Vélez llega a la presidencia Juan Manuel Santos quien desde su posesión como jefe de Estado en el año 2010, inicia labores en pro de una fase preparatoria para la implementación de una política pública que reconociera en principio la existencia de un conflicto en el país, y la importancia de las víctimas dentro del mismo; como bien es sabido dicho entusiasmo estaba ligado con el acontecimiento hito del proceso de paz, los inicios de diálogo de negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Un año después, en el 2011 se sanciona la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras la cual “establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas de carácter individual y colectivo en favor de las víctimas del conflicto armado”⁵¹ que bajo sus ejes de acción: prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, verdad y justicia, pretenden saldar las cuentas con las víctimas y a su vez oficiar un escenario idóneo para el post conflicto.

La ley 1448 tiene como premisas, la dignificación de las víctimas pero a la vez su participación dentro del proceso, por ello en el artículo 261 /4800 se considera a la última de estas como un derecho por parte de las víctimas a “informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria, en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación”⁵². Consecuente a lo anterior, toman

<http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informeejecutivodiciembre2015.pdf>

⁵¹ **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.** La ley de víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014. p 19

⁵² **COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.** Decreto 4800. (20 de Diciembre de 2011). Diario oficial. N° 48280. (en línea). [Citado 24 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4506>

forma y peso los artículos 263 y 264 que respectivamente plantean la función e importancia que tienen dichos espacios de participación respecto a las dinámicas de debate, discusión, retroalimentación, capacitación de la acción (plan, programa, actividad) que se esté desarrollando.

Respecto a la jurisprudencia departamental bajo la misma lógica de participación pero también de la articulación y transformación institucional es que mediante el artículo 173 de la ley 1448 se reglamenta la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), los cuales tienen como finalidad la realización de una “evaluación del proceso de implementación de los planes de acción, así como presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales”⁵³.

Por otro parte dentro de sus funciones el Comité Territorial de Justicia Transicional, coordina las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el departamento para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición.

La formulación del Plan de acción territorial en el departamento del Cauca 2016-2019 es evidentemente parte de las labores del CTJT, sin embargo, es pertinente que para resolver la hoja de ruta en el diseño y posterior implementación de programas , proyectos, actividades en pro de la restauración de derechos a las víctimas del conflicto, se tenga en cuenta el reconocimiento y disposición por parte de la gobernación y demás instituciones pertenecientes al SNARIV, en cuanto a la participación para los pueblos y comunidades indígenas, pueblo Rrom y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Palenqueras se torna activa en cuanto se trata de dignificarlos de manera acorde con sus valores culturales, tradiciones y territorios.

⁵³ **COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÀ.** Ley 1448. (10 de Junio de 2011). Diario oficial. N° 48096. (en línea). [Citado 24 octubre, 2016]. Disponible en:<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Es el contexto del conflicto y de su particularidad como territorio, que el Cauca requiere de procesos restaurativos de derechos adecuados y aptos a sus dinámicas sociales, y es que como lo había planteado con anterioridad, el departamento se caracteriza por la diversidad étnica en su composición social. Dicha diversidad se ve reflejada en la estructura de la Mesa Departamental de Participación, concertada como el escenario de intervención, retroalimentación, debate, por parte de los voceros de la población víctima con el engranaje institucional.

Las 23 personas que conforman esta mesa hacen de su organización un pilar que bajo las necesidades colectivizadas de las víctimas plantea, desarrolla y fortalece su plan de trabajo y reglamento interno con la única finalidad de consensar con las instituciones correspondientes lo que refiere a medidas contempladas en la ley.

Considerando la plataforma legislativa sobre la cual se han planteado las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto, las responsabilidades institucionales y el contexto socio-político del departamento, se analizara a continuación las dinámicas de los procesos restaurativos de derechos políticos, civiles, económicos y culturales, que finalmente son herramientas que buscan la reconstrucción del tejido social del individuo, es decir, que tiene como propósito la dignificación y también la reivindicación de los derechos menoscabados.

Los hechos conflictivos se tornan perturbadores y traumáticos para las víctimas al impactar fuertemente en dos contextos vitales, “el primero trata del contexto doméstico en donde se evidencia la desestructuración de la familia dependiendo de la intensificación del conflicto, por otra parte el contexto vecinal o más bien colectivo es en donde se resalta la pérdida de identidad y el auto reconocimiento como individuo miembro de una sociedad.”⁵⁴

⁵⁴ **SANÍN, Edgar.** Territorio e identidad. En: Carlos Andrés Arango. Desarrollo y territorio: perspectivas, abordajes, experiencias. Medellín: Fondo editorial Universidad Católica de Oriente, 2016. p. 79-94. [Citado 25 octubre, 2016]. Disponible en:

Los métodos restaurativos están contenidos en multiplicidad de manifestaciones sociales y dinámicas propias de las medidas de asistencia y reparación integral y es que la primera medida, o sea la de atención, tiene como propósito “brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas”⁵⁵ lo que la convierte en una medida mucho más técnica pero no menos importante ya que con su apto desarrollo se facilita el acceso a los derechos de verdad, justicia y reparación.

La asistencia de las víctimas es responsabilidad pública y se logra a través de programas y recursos que buscan ofrecer a los afectados las condiciones necesarias para su incorporación a la vida social, económica y política. Dentro de las medidas de asistencia como lo plantea la Unidad para la Atención y Reparación integral a las víctimas se encuentran: educación, alimentación, alojamiento temporal, salud, identificación, reunificación familiar, generación de ingresos y reunificación familiar.

Con lo anterior y tras un riguroso análisis documental en la plataforma virtual de la Red Nacional de Información (RNI) más específicamente en el Registro Único de Víctimas (RUV), **se elabora como uno de los productos en la práctica profesional la base de datos respecto al indicador de goce efectivo de derechos en los 42 municipios del departamento** y del cual se establece lo siguiente:

- Respecto a la atención psicosocial, 22 de los 42 municipios se sujetaron a los procedimientos encabezados por la secretaria de Salud de cada municipio con el fin de propiciar estabilidad emocional para los individuos. Cabe resaltar que en este aspecto se incluyeron actos relacionados con abuso sexual y que municipios como Guachené y Padilla no tienen ningún procedimiento de esas características. Para finalizar los 18 municipios restantes en el reporte territorial-municipal

<http://www.uco.edu.co/investigacion/fondoeditorial/libros/Documents/Desarrollo%20y%20territorio.pdf>

⁵⁵ **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.** La ley de víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014. p 21

plantean que dicha variable se está consolidando, utilizando de esa manera la categoría “en construcción”.

- Existen cuatro programas los cuales pretenden generar ingresos a aquellas personas que se encuentra en situación de vulnerabilidad y que carecen de condiciones para ser auto sostenibles económicamente:
 - Mujeres ahorradoras en acción
 - Innpulsa
 - Red Unidos
 - Capacitación micro empresarial

Cada una de estos programas tuvo mayor incidencia que otro, como por ejemplo el caso de Red Unidos el cual se implementó en la totalidad del territorio, siendo la herramienta más dinámica respecto a la superación de la extrema pobreza frente a Impulsar que sigue los mismos lineamientos con la premisa en la capacitación empresarial y que apoya el emprendimiento de micro empresas pero que no obstante fue la de menos relevancia.

Por otra parte en la administración pasada frente a esta medida de asistencia manifiesta los siguientes resultados: gestión del proyecto “fortalecimiento de procesos productivos, acompañamiento psicosocial y afianzamiento de dinámicas de participación de la población víctima” en los municipios de Sotará, Popayán y Timbío por valor de \$1.708.268.988.fuente de información adicional, el informe de rendición de cuentas de la pasada administración (2012-2015)⁵⁶

En cuanto a la medida de reparación integral esta responde al “daño físico, material o moral que intrínsecamente está orientado a la reparación retributiva, o en un sentido amplio el de brindar todo el bienestar posible a los afectados por las violaciones a los DDHH y al DIH.”⁵⁷En este sentido y a fin con los

⁵⁶ **RENDICION PÚBLICA DE CUENTAS 2012-2015.** [Citado 26 octubre, 2016]. Disponible en: http://www.sedcauca.gov.co/attachments/article/2197/rendicion_publica_cuentas_2012-2015.pdf

⁵⁷ **PIÑEROS, Diego.** Desarrollo internacional de un concepto de reparación a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario: complementos a la perspectiva de la ONU. En: Revista Papel político (en línea), Julio-Diciembre de 2008, [Citado 26 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77716562010>

procesos restaurativos de Derechos humanos, hay tres pautas importantes: la primera de ellas corresponde a la restitución que:

es una forma de reparación que en general comprende todas las acciones materiales, judiciales y administrativas a favor de las víctimas, que contribuyan a que se estas se ubiquen bien dentro de una posición física y subjetiva, con características semejantes o aproximadas a las del contexto cotidiano inmediatamente anterior a la manifestación del delito violento/injusticia, o bien en una situación de superación de sus consecuencias en concordancia con su proyecto de vida original y con una base de plena ciudadanía democrática proyectiva u orientada hacia el futuro⁵⁸

Frente a dicha medida en el departamento se identifica un desafío respecto al alcance de la ley y es que son muchas las reclamaciones que hacen indígenas, afrodescendientes y campesinos sobre las tierras, al ser considerados territorios ancestrales, tal y como se explica en el informe presentado por el PNUD,⁵⁹ cada una de estas comunidades guardan una fuerte relación entre el lugar que habitaron sus antecesores y su cosmovisión de vida, costumbres, etcétera. De hecho esta situación ha generado confrontaciones interculturales que en el contexto de reconciliación actual han sido consideradas como punto de partida en las iniciativas de construcción de paz.

Como segunda pauta y por su nivel de incidencia en el contexto regional se considera importante la restitución de identidad, ya que “se brinda toda base de derechos y de prestaciones adecuadas para que las propias comunidades se sitúen de cara a su pasado originario y frente al futuro deseado dentro de su marco de valores culturales/religiosos autónomos, y del marco de posibilidades legales en conjunción con acuerdos políticos de entendimiento y convivencia pacífica.”⁶⁰Frente a esta medida se destacan procesos restaurativos como el

⁵⁸ *Ibíd.* .p. 752.

⁵⁹ **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. [Citado 26 octubre, 2016] Disponible en:<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

⁶⁰ **PIÑEROS, Diego**. Desarrollo internacional de un concepto de reparación a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario: complementos a la perspectiva de la ONU. En: Revista Papel político (en línea), Julio-Diciembre de 2008, [Citado 27 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77716562010>

proyecto “ minga del muralismo del pueblo Nasa en donde las artes más que expresión sublimes de los pueblos, en el caso de los Nasa tiene algo adicional: ayudan a revitalizar la cultura, los procesos de identidad y la memoria, para continuar perviviendo en comunidad y en el territorio.”⁶¹

Como ultima pauta se encuentra la reconstrucción del tejido social que de manera más endógena al territorio pretende según Piñeros⁶² una dinámica de recuperación de conexiones sociales cotidianas en un contexto no violento junto a la continuidad de las relaciones, roles y funciones en términos de convivencia, paz, resolución, alternativa de conflictos y construcción de redes solidarias para mejorar la calidad del bienestar colectivo y del desarrollo humano. En este sentido se destaca la celebración del primer carnaval de derechos humanos, liderado por la Secretaria de Gobierno del departamento, que según Periódico Virtual⁶³, participaron más de 2000 mil caucanos y caucanas.

⁶¹ **Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad.** Minga de muralismo del pueblo Nasa: Los colores de la memoria y la resistencia. 21 de Septiembre de 2016. [Citado 29 octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.cecidic.edu.co/spip.php?article70>

⁶² **PIÑEROS.** Op. Cit.,p 758

⁶³ **Carnaval de Derechos Humanos por la Paz y la convivencia en el Cauca.** En: Periódico Virtual. (en línea). 10 de Diciembre de 2014. [Citado 30 octubre, 2016]. Disponible en: <http://periodicovirtual.com/carnaval-de-derechos-humanos-por-la-paz-y-la-convivencia-en-el-cauca/>

CAPITULO II

DIFICULTADES EN EL PROCESO DE CARACTERIZACIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL CAUCA 2016-2019

El segundo apartado de este documento hace referencia al proceso de caracterización a las víctimas del conflicto armado en el Cauca y como este se ha configurado como problemático en la medida en que deja de ser un insumo eficiente en el proceso de formulación del Plan de Acción Territorial en tanto pierde su capacidad de incidencia en escenarios locales y se ve trastocado por fenómenos propios del territorio. Este capítulo es fundamental en cuanto se analizan problemáticas que limitan un diagnóstico objetivo sobre la población a atender y de paso las decisiones y rutas de acción por parte de la esfera pública.

Para el análisis del capítulo se hará énfasis en tres dimensiones de estudio, la primera que se encarga de contextualizar los objetivos, herramientas, mecanismos y metodología del proceso de caracterización referente a entidades territoriales; la segunda corresponde al análisis de las falencias de dicho proceso en la formulación del Plan de Acción Territorial 2016-2019 y la tercera considera al desplazamiento forzado como fenómeno inminente que condiciona al territorio, además de convertirla en una labor mucho más compleja.

II.I Proceso de caracterización: Mecanismos, Objetivos, y metodología

La estrategia de caracterización es un instrumento de trabajo fundamental e idóneo cuando en el marco de la institucionalidad se analizan y formulan rutas de acción en la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, se trata de diagnosticar un panorama claro sobre la población a atender. De esta manera se han diseñado varias herramientas con el fin de brindar a las entidades territoriales información verídica y oportuna sobre la situación de la población víctima en su territorio y además forjar una mejor interoperabilidad que permita un trabajo sólido y eficiente. Cada una de estas

herramientas han sido diseñadas para una mejor respuesta pública por ello sus principios sientan sus bases en el desempeño administrativo en cada uno de los niveles de gobierno.

Como primera instancia el PNARIV-Plan Nacional de Atención y reparación a víctimas- “con el objeto de establecer los mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación integral contempladas en la ley 1448 de 2011”⁶⁴ y bajo el amparo del Ministerio de Justicia y Derecho se propone para la formulación del PAT tener en cuenta las bases planteadas por el CONPES 3726 respecto a “lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento de la política en cada uno de los niveles de gobierno”⁶⁵

El PNARIV hace énfasis en los siguientes componentes: atención y asistencia; reparación integral; prevención y protección; verdad y justicia; que a su vez están ligados con cuatro ejes transversales: Registro único de Víctimas – RUV y la Red Nacional de Información- RNI, retornos y reubicaciones; articulaciones nación – territorio y al interior del Gobierno nacional y lineamientos de participación.

Teniendo en cuenta la estructura del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas es indispensable conocer a fondo su transformación y alcance en escenarios locales, donde los entes territoriales adquieren un rol indispensable en el proceso de atención, reparación y de más medidas establecidas en la ley. Es importante para la estrategia de caracterización el primero de los ejes transversales que compone el PNARIV, y es que el RUV (Registro Único de Víctimas) y RNI (Red Nacional de Información) son plataformas informáticas diseñadas para la sistematización de información de población víctima en cada territorio además de consolidarse como un

⁶⁴ **COLOMBIA. SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** Decreto 1725. (16- agosto-2012). Diario oficial. N° 48525. (en línea). [Citado 1 noviembre, 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48899>

⁶⁵ **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.** Conpes 3726. (30- mayo-2012). Documento Conpes. (en línea). [Citado 2 noviembre, 2016]. Disponible en: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3726-2012.pdf>

dispositivo eficiente en la formulación del PAT en la medida en que exista un buen nivel de articulación interinstitucional.

El Registro Único de Víctimas (RUV) como lo manifiesta la Unidad de Atención y reparación integral a las víctimas,⁶⁶ realiza el procedimiento de registro de todas las víctimas del conflicto armado y tiene como finalidad consolidar una base de datos que retroalimente al sistema de información de las consideradas víctimas, además de contar con un componente especial étnico correspondiente al enfoque diferencial, que incluye a las víctimas de las comunidades y pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, comunidades Rrom o gitanas y en condición de discapacidad.

Respecto al proceso de registro, la UARIV afirma que son varias las etapas que lo constituyen, en un primer momento las personas que consideren ser víctimas del conflicto deben rendir declaración ante el ministerio público (defensoría, contraloría, personería), luego esperar la respuesta de valoración y verificación por parte de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para las Víctimas mediante una notificación sobre la inclusión o no al RUV. Todo lo anterior denota el nivel de interoperabilidad de muchas de las entidades gubernamentales que hacen parte del SNARIV-Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas -, reconocido como engranaje interinstitucional paralelo y complementario al PNARIV.

Como ya se había mencionado el RUV presta gran interés al enfoque diferencial al momento de registrar víctimas, sin embargo según el informe de rendición de cuentas de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas “existen retos en la capacitación a los funcionarios que toman la declaración frente al manejo de las afectaciones del conflicto armado en la vida de las mujeres o en las personas con orientaciones sexuales diversas y en no usar lenguaje sexista o racista contra las mujeres o personas con orientación

⁶⁶ **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.** Registro Único de Víctimas (RUV). En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014.p 39-56

sexual diversa, en las preguntas que realiza en el momento de la descripción de los relatos.”⁶⁷

Este tipo de dificultades denotan como lo menciona Richard Elmore,⁶⁸ la dificultad de los burócratas del nivel operativo o al “nivel de la calle” en sus funciones, ya que existe una sobrecarga de demandas lo cual genera un margen de libertad para simplificar y distorsionar los propósitos originales de quienes elaboran las políticas. Es lógico que de este tipo de fallas técnicas se deriven otras de carácter operativo como los ineficientes cruces entre los diferentes componentes que hacen referencia a las orientaciones prioritarias en el RUV: niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, discapacitados, comunidades LGTBI y comunidades étnicas.

Son este tipo de situaciones las que confirman según Robert Merton⁶⁹ las disfuncionalidades que residen en la burocracia ya que no se tiene en cuenta la llamada organización informal ni se preocupan por las diferencias individuales entre personas que necesariamente introducen variaciones en el desempeño de las actividades. Es decir que, desde una perspectiva técnica del funcionamiento de las instituciones, las leyes son establecidas de manera rígida sin dar lugar a aspectos subjetivos en cuanto a su legitimación por parte de los subordinados.

La UARIV-Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas- en su rol de coordinador del SNARIV y dentro de sus competencias desarrolla una herramienta complementaria al RUV, se trata del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI), el cual de una manera mucho más directa busca recolectar información de fuentes primarias, mediante una

⁶⁷ **PLAN NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS.** Registro y Red Nacional de Información (en línea). [Citado 3 noviembre, 2016]. Disponible en: https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/472930/mod_resource/content/1/Plan%20Nal%20de%20Reparacion%20a%20Victimas%20COL.pdf

⁶⁸ **ELMORE, Richard.** El diseño retrospectivo y la investigación sobre la implementación. En: VILLANUEVA AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 256

⁶⁹ **MERTON, Robert.** Los problemas de la burocracia: Merton. En: Assentire (en línea). Octubre, 2012. [Citado 4 noviembre, 2016]. Disponible en: <https://s3a2.me/2012/10/08/los-problemas-de-la-burocracia-merton/>

encuesta en donde se permite conocer y actualizar los datos personales, situación socioeconómica y sicosocial, además de establecer un plan de reparación de acuerdo con las necesidades reales de cada ciudadano.

Es importante tener en cuenta el resultado de dicha encuesta en lo que respecta a las medidas de atención y asistencia ya que indican las rutas de acción que deben tomar las entidades correspondientes, además de ser un insumo primordial en la formulación del plan de prevención y contingencia. De esta forma, según la UARIV⁷⁰ pueden generarse tres posibles escenarios, el primero de ellos en donde la víctima se encuentre con carencias graves, es decir que no cuenta con los recursos suficientes para subsistir y son aquellos que no poseen alojamiento, alimentación, salud, ni generación de ingresos. En este caso se entrega una Ayuda Humanitaria de Emergencia.

Otro escenario puede arrojar que la víctima tiene carencias leves por lo que no cuenta con algunos recursos para vivir con alojamiento y alimentación y de esa forma se entrega una ayuda humanitaria transitoria; por último el tercer escenario es el referente a la no existencia de carencias, es decir que la víctima ha superado cualquier situación de vulnerabilidad y cuenta con vivienda, alimentación, salud y educación, razón por la cual se encamina a una medida de reparación por medio de la indemnización económica.

Como segundo dispositivo activo, la RNI- Red Nacional de Información- “es la plataforma que asegura la interoperabilidad entre todos los sistemas de información de las entidades, para que cada una, de acuerdo con sus competencias específicas, preste las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas”⁷¹. En este sentido la RNI articula los tres niveles: (i) Nacional, (ii) Territorial y (iii) Organismos de Cooperación Internacional,

⁷⁰ **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.** La ley de víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014. p 17-26

⁷¹ **PLAN NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS.** Registro y Red Nacional de Información (en línea). [Citado 7 noviembre, 2016]. Disponible en: https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/472930/mod_resource/content/1/Plan%20Nal%20de%20Reparacion%20a%20Victimas%20COL.pdf .

promoviendo escenarios de participación tanto de entidades públicas, privadas y no gubernamentales.

La RNI evidentemente se asume como una herramienta en cuanto a la facilidad de intercambio de información de los sistemas operativos de las entidades del SNARIV, por ello es indispensable que exista una articulación y esfuerzo mancomunado que permita el flujo eficiente de insumos coherentes, adecuados y actualizados de las víctimas. Razón por la cual el proceso es respaldado por un protocolo de procedimientos estipulados en el Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI), considerado como

el conjunto de criterios, procesos, procedimientos y actividades diseñados para garantizar la interoperabilidad y el flujo eficiente de la información relacionada con la población víctima, que deben tener en cuenta las entidades que conforman el SNARIV en el nivel central y territorial para diseñar su propio plan operativo de sistemas de información, y una vez implementado se logre un adecuado y oportuno intercambio de información entre la nación y el territorio, obedeciendo a los estándares establecido por la Red Nacional de Información⁷².

En este orden de ideas y en el marco de la gestión administrativa el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno (RUSICST), se presenta como una herramienta más en cuanto a la estrategia de caracterización. Según lo dispuesto por el Artículo 260 del Decreto 4800 de 2011:

El RUSICST es un mecanismo de información, seguimiento y evaluación al desempeño de las entidades territoriales, en relación con la implementación de las políticas públicas y planes de acción de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, por lo cual, la información registrada en esta herramienta debe abarcar no solo a la población víctima del desplazamiento forzado sino también a las víctimas de hechos tales como actos o atentados terroristas, amenazas, delitos contra la libertad e integridad sexual, desaparición forzada, homicidios, masacres, minas antipersonal, munición sin explotar, artefactos explosivos improvisados, secuestro, tortura, vinculación de menores a actividades

⁷² **RED NACIONAL DE INFORMACION** (en línea). Lineamientos Plan Operativo de Sistemas de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, 2013. [Citado 8 noviembre ,2016]. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/POSI.pdf>

relacionadas con grupos armados, abandono y despojo de tierras; todos ellos ocurridos en el marco del conflicto armado interno.⁷³

Este mecanismo encabezado por el Ministerio del Interior busca configurarse como una plataforma de interoperabilidad entre las diferentes dependencias y secretarías competentes en el tema de víctimas para que, de una manera organizada, el enlace designado por la autoridad local diligencie las diferentes fichas técnicas de caracterización que medirá la capacidad institucional de las entidades territoriales en materia de diseño, implementación y seguimiento de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, además de servir como instrumento de divulgación de esta política y apoyo a las alcaldías y gobernaciones en su proceso de planificación interno.

Cada uno de los mecanismos de sistematización de información de la población víctima: RUV, PAARI, RNI, POSI, RUSICST, se pueden distinguir dentro de la estrategia de caracterización como herramientas técnico-administrativas y plataformas operativas a través de las cuales las entidades del SNARIV, que tengan la competencia de consolidar registros administrativos con información relevante para la identificación de las víctimas, sus necesidades y datos más relevantes, tengan por un lado los insumos necesarios para calcular y consolidar el IGED- Indicador del Goce Efectivo de Derechos-, sino también un instrumento eficiente que contribuya en la optimización de la interoperabilidad.

II.II Falencias en el proceso de caracterización de víctimas en el Cauca 2016-2019

La Caracterización de la población víctima debe ser el resultado de un esfuerzo mancomunado entre tres actores: la Unidad para las Víctimas (UARIV), las entidades territoriales y las demás entidades que hacen parte del SNARIV, quienes como agentes activos dentro del proceso técnico-operativo deben

⁷³ **MINISTERIO DEL INTERIOR** (en línea). Proceso de construcción Reporte Unificado del Sistema de Información, coordinación y seguimiento territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno RUSICST, 2012. [Citado 9 noviembre, 2016]. Disponible en: http://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/gactv/proceso_de_construccion_del_rusicst.pdf

desempeñar sus funciones y competencias enmarcadas en la aplicación del cuerpo único de normas en todo el territorio. En esencia son bajo sus procedimientos y disposiciones que se alcanza el desarrollo, captura y difusión de resultados en cuanto a la situación de las víctimas del conflicto armado en el territorio.

Es pertinente mencionar que todo este proceso de caracterización tiene una estructura interna, de procedimientos, herramientas y escenarios de acción bien definidos, para así lograr un buen nivel de interoperabilidad entre las diferentes entidades y establecer planes de mejoramiento en infraestructura tecnológica, técnica y de recurso humano. En consideración a lo anterior, la UARIV como entidad coordinadora del SNARIV, como expone la Red Nacional de Información⁷⁴, capacita a las direcciones territoriales en cuanto a la guía del desarrollo del POSI, para que estos a su vez capaciten a los funcionarios de los diferentes entes departamentales y así a través de la firma de compromiso de su desarrollo e implementación se active el subcomité departamental de sistemas de información.

En cuanto a los municipios son los subcomités departamentales los encargados de generar a los alcaldes el compromiso de desarrollar el POSI y de esa forma capacitar a los enlaces municipales que después dan lugar al subcomité municipal de sistemas de información. Todo este procedimiento responde al interés que se tiene por generar responsabilidad de las instituciones que hacen parte del SNARIV y así desarrollar un autodiagnóstico frente a la situación de víctimas en la jurisdicción correspondiente.

El SNARIV es el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que involucra a todos los sectores de la institucionalidad y que “está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales, y de más organizaciones públicas o privadas,

⁷⁴ **RED NACIONAL DE INFORMACION** (en línea). Lineamientos Plan Operativo de Sistemas de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, 2013. [Citado 11 noviembre 2016]. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/POSI.pdf>

encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas⁷⁵. En este orden de ideas los órganos y agentes que hacen parte de esta estructura son

En el orden nacional se cuenta con dos instancias principales: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las víctimas (Comité Ejecutivo), encargado del diseño de la política pública de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (asistencia y reparación integral) y la Unidad para las Víctimas, que tiene como función general coordinar la ejecución de dicha política pública, además cumple la tarea de coordinación del sistema y ejerce la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.⁷⁶

En el nivel territorial se encuentran los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), el cual tiene entre sus principales competencias la elaboración del **Plan de Acción Territorial** a nivel departamental, distrital y municipal, para que la oferta institucional del sistema garantice los derechos de las víctimas, así como el desarrollo de actividades en pro de la inclusión e inversión social. Sin duda es este Comité el que congrega a todas las entidades del SNARIV sin importar su naturaleza y que en adelante serán actores trascendentales en el subcomité departamental del Cauca.

Integrado por el Gobernador, Secretario de Gobierno departamental, Secretario de Planeación departamental, Secretario de Salud departamental, Secretario de Educación, comandante de División o Brigada, que tenga jurisdicción en la zona, el comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción, el Director Regional o Coordinador del Centro Zonal de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas y un delegado de la Unidad para las Víctimas.⁷⁷

En materia de operatividad el CTJT se aplica a través de los subcomités técnicos, los cuales se caracterizan por ser grupos de trabajos en los que

⁷⁵ **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.** Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014. p -58

⁷⁶ *Ibíd.* p. 59

⁷⁷ **UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.** Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014. p.60

participan diferentes instituciones, encargados del diseño e implementación de la política. En su totalidad son diez los subcomités los decretados por la ley 1448 de 2011: Coordinación Nacional y Territorio, Sistemas de información, Atención y asistencia, Medidas de Rehabilitación, Reparación colectiva, Restitución, Indemnización administrativa, Medidas de satisfacción, Prevención, protección y garantías de no repetición, enfoque diferencial.

El diagnóstico de caracterización de víctimas con que se cuente en el momento de la nueva administración es el referente a partir del cual la gobernación como ente empoderado en dicho nivel de gobierno, desarrollara el subcomité técnico de sistemas de información que entre sus funciones como expone el informe de lineamientos Plan Operativo de Sistemas de Información [POSI]

tiene la responsabilidad de solucionar los inconvenientes de orden político y presupuestal de sus municipios, que estén dificultando el adecuado intercambio de la información de víctimas, también debe formular su propio plan de mejoramiento de sistemas de información que cubra sus dependencias. Adicionalmente, debe garantizar la inclusión del plan de mejoramiento de sistemas de información departamental, en el Plan de Acción Territorial (PAT) del departamento.⁷⁸

Son cada una de las competencias importantes en la medida en que las decisiones que se consideran se convierten para las jurisdicciones más pequeñas (municipios) en lineamientos específicos para el intercambio de información de víctimas de acuerdo a las condiciones establecidas. De este modo la articulación entre cada nivel de gobierno configura un éxito o fracaso en el engranaje que se pretende solidificar y por supuesto en el fin que se quiere lograr.

Los estándares de aplicación, escenarios de acción y actores involucrados se encuentran muy bien esclarecidos en lo dispuesto por la ley 1448 de 2011, sin embargo, a nivel departamental y en el caso particular del Cauca existen grandes dificultades en lo que concierne al proceso de caracterización. En un

⁷⁸ **RED NACIONAL DE INFORMACION** (en línea). Lineamientos Plan Operativo de Sistemas de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, 2013. [Citado 15 noviembre 2016]. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/POSI.pdf>

principio la formulación e implementación del Plan de Acción Territorial en el periodo 2012-2015 se define como lo veremos a continuación, como una labor desarticulada y con grandes limitaciones.

Las observaciones que se harán a continuación corresponden al exhaustivo análisis documental en cuanto a documentos oficiales tales como: Rendición pública de cuentas 2012-2015, Plan departamental de desarrollo “Cauca: Todas las oportunidades” porcentaje de ejecución por meta, Informe de Gestión 2012, Informe de seguimiento de ejecución del plan departamental de desarrollo 2012-2015 “Cauca: Todas las oportunidades” vigencia 2013, Plan de Acción Territorial (PAT 2012-2015).

- No se evidencia un buen nivel de articulación por parte de las instituciones pertenecientes del SNARIV, razón por la cual un consenso y las herramientas de participación para hacerlo fueron ineficientes.
- No existen espacios, ni escenarios propicios para la participación de la mesa de víctimas, por ende, se desconoce la reglamentación de la política que garantiza de manera precisa el lineamiento de participación en el proceso de su formulación e implementación. En este sentido, el diseño de planes y programas se enmarcan bajo una voluntad política e intereses por parte de la administración.
- Se presenta la carencia de archivos, pero sobretodo actas que den cuenta de los procedimientos en la fase preparatoria, de implementación y posterior evaluación del Plan de Acción Territorial.
- La formulación del PAT carece de un proceso de caracterización apta y coherente al existir deficiencias en la medición de resultados en cuanto a planes, programas y proyectos, es decir, que no se especifica la cantidad de beneficiados en cada uno de ellos. En este sentido, la administración no conto con los recursos necesarios para aplicar los instrumentos de recolección de información.

En la administración actual “Cauca Territorio de Paz” muchas de estas observaciones son inherentes a la capacidad institucional del territorio, de esta

manera y teniendo en cuenta que la formulación careció de elementos trascendentales en el proceso de caracterización y que el PAT tuvo serias dificultades en su implementación, se procede en primera instancia y en sincronía con los lineamientos nacionales a brindar las herramientas necesarias para desarrollar el subcomité técnico de sistemas de información.

Este subcomité se llevó a cabo el día 11 de marzo del año 2016 en la casa de la Moneda en la ciudad de Popayán, en donde asisten diez (10) de los diecisiete (17) delegados institucionales convocados por el enlace departamental de victimas (Secretaria de Gobierno y Participación) quienes se convierten en la secretaria técnica del subcomité. En un principio se expone todo lo concerniente con los espacios formales de sistemas de información en relación con cada una de las instituciones allí presentes, de esta forma se exhibe la primera dificultad y es la que corresponde al **nivel de información que posee cada funcionario respecto a sus competencias frente al manejo de las plataformas, así como la destreza en programas informáticos básicos.**

Respecto a esta situación la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]⁷⁹ afirma que es necesario el desarrollo del recurso humano en el sector público ya que el éxito en la implementación de las políticas y programas públicos dependen en buena medida de las personas que se desempeñan en los diferentes niveles de gobierno. Razón por la cual la **Nueva Gestión Pública**, en adelante NGP, resalta la responsabilidad que tienen las instituciones en la eficacia y eficiencia de su gestión con un sentido gerencial basado en el valor público; es este tipo de procesos los que requieren de una masa de profesionales que dispongan de herramientas, conceptos actualizados, además de una comprometida labor en cuanto al desarrollo de la tecnología, la globalización y el aprendizaje permanente.

⁷⁹ **COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)** [en línea]. Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. [Citado 16 noviembre, 2016]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf;jsessionid=AA76C70E07E5199CACCF90D5DFCDEEE?sequence=1

Otra de las causas en cuanto a la deficiencia del recurso humano en la gestión pública hace referencia a los mecanismos de ingreso de funcionarios a la administración, y es que estos en vez de ser escenarios sujetos a mecanismos “transparentes y meritocráticos, basados en competencias directivas, liderazgos eficientes, rendición de cuentas en base a resultados, para así mantener instituciones prácticas, modernas, efectivas y eficaces, siempre considerando las realidades locales, y asumiendo sus procesos culturales e históricos”⁸⁰ Se encuentran ligados con vaivenes políticos y sistemas de clientelismo, cuya consecuencia radica en un alto nivel de rotación, pérdida de experiencia y capacitaciones constantes a funcionarios.

Como segunda dificultad se identifica la **carencia de una plataforma universal en donde cada institución incluya su base de datos** las cuales ofrezcan un reporte óptimo respecto a la población víctima que se atiende y la medida que se les es brindada. Esta situación se genera en gran parte por las falencias de formulación en el Plan de Acción Territorial 2012-2015, que dejan sin un punto de referencia en cuanto al proceso de caracterización ya que como se expone en el acta del subcomité⁸¹ no se llega a un consenso ni aprobación en plan de trabajo y en el reglamento interno, lo que genera plataformas de información incompletas y desactualizadas.

Por otro lado, la **insuficiencia de los recursos tecnológicos** es un problema de la mayoría de las instituciones ya que los equipos son insuficientes y obsoletos, es decir, que no se cuenta con las herramientas necesarias para el desempeño de funciones específicas y necesarias. En este sentido, las plataformas de cada sistema de información requieren un software actualizado y de buena calidad, sin embargo, estos responden a mantenimientos técnicos constantes y sin mayor provecho ya que se siguen presentando las mismas fallas respecto al sistema operativo, su alcance y velocidad.

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ **GOBERNACIÓN DEL CAUCA.** Acta Subcomité Técnico de Sistemas de Información. (Enlace departamental de Víctimas), 11 de marzo de 2016. [Citado 17 noviembre, 2016].

Las anteriores son dificultades que afectan en un buen nivel la consolidación de información de las víctimas del departamento en las plataformas electrónicas. Evidentemente los principales involucrados son las entidades que hacen parte del SNARIV, pero además es una situación que afecta también a las entidades u organizaciones de carácter no gubernamental y cooperación internacional, los cuales no identifican un instrumento de apropiación que permita conocer los avances, logros y alcances del otro.

Ahora bien, metodológicamente muchos de los delegados manifiestan que el **proceso de caracterización** al tener un plan de trabajo que incluye recolección de información y ubicación de zonas específicas **se convierte en una labor difícil y compleja para los encuestadores por la geografía del departamento, así como por temas de seguridad y presencia de actores armados**, que pone en riesgo su vida e integridad personal. “Hay por ejemplo zonas como el Naya de difícil acceso por costos y geografía.”⁸²

Cada una de las situaciones problemáticas planteadas, pone de manifiesto el análisis de una variable teórica que en el marco de esta investigación y su enfoque metodológico: el institucionalismo, adquiere relevancia. Se trata del alcance del proceso de caracterización en un escenario local teniendo en cuenta el enfoque top-down con que se diseñan e implementan instrumentos, herramientas y procedimientos estipulados en la ley 1448 de 2011 y por ende los límites de la articulación nación- territorio.

La implementación de las políticas públicas a decir verdad es un campo de estudio joven, como expone Revuelta Vaquero,⁸³ en cuanto es el análisis del proceso de toma de decisiones el preferido hasta los años setenta. Sin embargo, después del fracaso de múltiples políticas sociales en el marco de bienestar social norteamericano varios especialistas se dan cuenta que era una suposición errónea la de creer que con el proceso de formulación era suficiente

⁸² **GOBERNACIÓN DEL CAUCA.** Acta Subcomité Técnico de Sistemas de Información. (Enlace departamental de Víctimas), 11 de marzo de 2016. [Citado 17 noviembre, 2016].

⁸³ **REVUELTA VAQUERO, Benjamín.** La implementación de políticas públicas. Volumen 16, (noviembre, 2007). p.16

para que el resultado de la implementación respondiera a los objetivos originales de la política.

De este modo el “análisis de la implementación cuestiona la validez de la teoría y presupone que P no necesaria ni invariablemente conduce a R. En pocas palabras, el análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean éstas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos”⁸⁴. Con este panorama es inevitable hacer parte del proceso a la acción administrativa, ya que a través de las organizaciones estatales es que las políticas o planes públicos se convierten en un hecho.

La relación entre las políticas públicas y la acción administrativa radica entonces en como el funcionamiento, desarrollo y comportamiento de la institución pública moldea el rumbo de la implementación. En este orden de ideas se hace necesario tener en cuenta los escenarios locales y las organizaciones que lo componen en el momento del proceso de formulación de la política, sin embargo, esto no es un fuerte de la ley 1448 de 2011 y por ende de todos sus instrumentos y procedimientos formales como es el proceso de caracterización de las víctimas del conflicto armado, ya que las dificultades y problemáticas responden a pautas propias del enfoque de implementación top-down o “de arriba hacia abajo”.

El enfoque top-down o en términos de Richard Elmore el diseño prospectivo:

presupone que las unidades organizativas involucradas en el proceso de implementación están vinculadas entre sí por relaciones esencialmente jerárquicas que cuenta con dos corolarios. El primero es que el poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia serán mayores mientras más cerca se este de la fuente donde se origina la política; el segundo implica que la capacidad de los sistemas complejos para responder a los problemas depende del establecimiento de líneas precisas de autoridad y control.⁸⁵

⁸⁴ **BERMAN, Paul.** El estudio de la macro y micro-implementación. En: Luis Villanueva Aguilar. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. 40 p. (281-321)

⁸⁵ **ELMORE, Richard.** El diseño retrospectivo y la investigación sobre la implementación. En: VILLANUEVA AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 257

Sobre la situación se ha expresado que en la política pública de atención y reparación a víctimas “existe una prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial en lo que respecta a las decisiones sobre los lineamientos de la política y la destinación presupuestal ya que se tiene en cuenta a múltiples agencias y actores del orden nacional y desvinculación de los entes territoriales, que se caracterizan por una débil capacidad técnica y financiera en lo local para ejecutar la política”⁸⁶

El poder de autoridad y una mayor influencia desde la cúspide donde se formula la política son coyunturales a la fuerte relación de este enfoque con el Estado y su centralización en donde se tiende a concentrar el control para una óptima manipulación de factores tales como :“estructuras organizativas formales, relaciones de autoridad entre las unidades administrativas, regulaciones y controles administrativos (como los requerimientos específicos en relación con el presupuesto, la planeación y la evaluación).”⁸⁷

Este enfoque o diseño de la implementación de políticas públicas responde claramente al tipo de gobierno en donde se tiene el control centralizado y en donde paralelamente se desarrolla una sociedad con un mínimo de participación ciudadana. Frente a esta situación la revista venezolana de gerencia,⁸⁸ afirma que en muchos de los países en vía de desarrollo en América Latina aplican este enfoque en la implementación de sus políticas al tratar de suplir la falta de capacidad por parte de los gobiernos locales y su estructura institucionalmente débil, debido a la falta de capacitación de sus funcionarios,

⁸⁶ **VARGAS, Jennifer Reina.** Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. En: Revista de Estudios Socio-Jurídicos (en línea), Vol. 16, enero-junio 2014. [Citado 18 noviembre, 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v16n1/v16n1a05.pdf>

⁸⁷ **ELMORE, Richard.** El diseño retrospectivo y la investigación sobre la implementación. En: VILLANUEVA AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 258

⁸⁸ **RUBIO CAMPOS, Jesús y PEÑA, Víctor.** Implementación de Políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. En: Revista Venezolana de Gerencia (en línea), octubre-diciembre, 2015. [Citado 21 noviembre, 2016]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/294736548_Rubio_Jesus_y_Pena_Victor_2015_Implementacion_de_politicas_publicas_de_transparencia_El_caso_de_las_unidades_de_enlace_en_Coahuila_Mexico_Revista_Venezolana_de_Gerencia_Volumen_20_Numero_72_Octubre-Di

la correcta aplicación de la ley, así como a la falta de recursos materiales y financieros.

Pero también se trata de “evitar discrecionalidad de los funcionarios públicos estableciendo reglas de operación claras para todos los involucrados o bien romper con poderes clientelares y políticos locales, sobre todo cuando el partido gobernante a nivel nacional es diferente al subnacional, presentándose pugnas políticas.”⁸⁹

Todas las variables mencionadas en cuanto a la falta de capacidad institucional, sistemas de clientelismos y pugnas políticas son evidentes en cualquier nivel de gobierno, sin embargo, para que el enfoque funcione en total plenitud hace falta una fuerte capacidad burocrática central que a su vez desarrolle mecanismos de supervisión y control muy bien estandarizados a lo largo del territorio. Es decir que Colombia en el seno de su burocracia no está preparada y que las entidades territoriales como el Cauca no cuentan con una base sólida y central que ofrezca los elementos necesarios para reparar los vacíos en cuanto a una plena y exitosa implementación de la política.

En relación con lo planteado la ley 1448 de 2011 enfrenta un desafío en cuanto su articulación nación-territorio ya que para su implementación se presenta una desconexión real con las instituciones delegadas para sus funciones específicas en el nivel departamental, municipal y distrital (capacidades administrativas, fiscales, financieras). Aunque en el decreto 4800 del 2011⁹⁰, se plantean varios principios que permiten la articulación en este sentido: concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y **corresponsabilidad**, es en el último caso donde se urge por una reestructuración y ajustes en tanto las entidades territoriales sugieren:

⁸⁹ *Ibíd.* p.13

⁹⁰ **COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÀ.** Decreto 4800. (20- diciembre-2011). Diario oficial. N° 48280. (en línea). [Citado 22 noviembre, 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4506>

- Ser participantes activos en la construcción sistema de corresponsabilidad y tener en cuenta sus capacidades técnicas y financieras.
- Resaltar el rol de articulación de las gobernaciones generando espacios de diálogo entre las entidades del orden territorial con las entidades nacionales a través de una agenda de trabajo constante.
- Prestar acompañamiento técnico desde el nivel nacional a las instancias departamentales, municipales y distritales, en ese sentido la UARIV como ente coordinador tiene la tarea del diseño de la estrategia.
- Desarrollar un sistema de información, que permita en tiempo real, conocer el acceso de las víctimas a la oferta institucional, interoperabilidad con la Red Nacional de información.
- Reforzar los mecanismos para lograr mayor concurrencia de recursos, mejorando el proceso de valoración teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto en las entidades.

Cada una de las falencias identificadas: Falta de capacitación de funcionarios, problema de interoperabilidad de información, recursos tecnológicos obsoletos e insuficientes, además de la percepción de los delegados de las instituciones como una labor compleja y costosa la del proceso de caracterización, pone de manifiesto los límites de los instrumentos operativos y metodológicos dispuestos por la ley 1448 de 2011 implementados bajo un enfoque top down o de arriba hacia abajo. Son falencias que como se analizó se generan como productos estructurales respecto a las condiciones donde el diseño e implementación como este resultan ineficientes.

Todo lo desarrollado en el subcomité técnico de sistemas de información se convierten en insumos para el análisis en cuanto al proceso de caracterización como un instrumento formal operativo dispuesto por la ley 1448 de 2011 para su desempeño e implementación en entidades territoriales, empero, en una situación mucho más práctica y personal, en el proceso de formulación del Plan de Acción Territorial y teniendo en cuenta la guía nacional para dicho fin, existen matrices en donde la identificación de las víctimas es desagregada en

variables tan específicas que es difícil que en el Registro Nacional de Información se puedan hacer los cruces necesarios y poder obtener información actualizada y coherente.

II.III Desplazamiento forzado, una condición y reto para el proceso de caracterización en el Cauca

En la práctica profesional se hace un hallazgo en cuanto al proceso de caracterización en el departamento. Se trata de la movilidad de personas víctimas de desplazamiento forzado al municipio de Popayán, generando mayor complejidad en el momento de su identificación y situación de vulnerabilidad, pero lo más grave dificultando de sobremanera la capacidad institucional del ente territorial.

El fenómeno del desplazamiento forzado fue precedido por acontecimientos violentos a nivel nacional, como la primacía de factores excluyentes en esferas políticas, económicas y sociales, propios del bipartidismo en los años cuarenta-cincuenta del siglo pasado, además de oleajes de terror en la década de los setenta desatados por las confrontaciones entre instituciones estatales y sectores de narcotraficantes que se desarrolló fundamentalmente alrededor del uso de la extradición por las primeras y de los métodos terroristas, por los segundos.⁹¹

Ahora bien, es necesario entender que la dinámica del desplazamiento no solo se ve influenciado por las incursiones militares, sino que se también responden a los mecanismos de apropiación y despojo de tierras, considerada una estrategia de guerra por parte de los actores armados, en parte porque es un “mecanismo rápido, poco costoso para despoblar territorios y en parte porque les permite ampliar su área de influencia para tener acceso a recursos

⁹¹ **VELASQUEZ VARGAS, Alejo.** Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano, antecedentes y perspectivas: El conflicto armado colombiano y sus transformaciones recientes. La estrategia contrainsurgente. Bogotá: Nomos, 2002. p. 245-246.

estratégicos, establecer mecanismos de control territorial, transportar armas y abrir corredores para el desarrollo de actividades ilícitas.”⁹²

Las dinámicas del conflicto armado en el departamento del Cauca se tornan particulares al ser configuradas por factores tales como: la tierra, su distribución, uso y tenencia, su posición geopolítica, presencia de actores armados, cultivo de coca y por supuesto el narcotráfico y la extracción de recursos mineros y de hidrocarburos. Estos factores evidentemente complejizan el impacto del fenómeno en el territorio, produciendo altos niveles de desplazamiento desde las zonas rurales y periféricas hacia la ciudad capital.

Respecto a esto, “aunque toda la memoria es individual, la memoria relevante en los procesos de desplazamiento tiende a volverse colectiva. Es el resultado de la activación de múltiples redes sociales que buscan, mediante un proceso espontáneo, resolver dos problemas inmediatos: a donde ir y por cuales vías.”

⁹³ En este orden de ideas las redes sociales que se crean a lo largo del departamento y fuera de él, identifican a Popayán como el escenario idóneo para la atención de sus necesidades inmediatas, además de mayores oportunidades en cuanto al acceso a planes, programas o acciones determinadas en cuanto a reparación integral y de más medidas estipuladas por la ley. Dicho fenómeno se evidencia en el siguiente análisis.

Popayán como municipio expulsor y receptor de Población en Situación de desplazamiento

Se muestra interesante el contraste respecto al desplazamiento forzado en el municipio de Popayán y es que son dos perspectivas totalmente opuestas las que determinan el fenómeno. Por un lado, el bajo número de personas que son

⁹² **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES OIM.** En: Una cuota muy alta para Colombia: la población civil como principal víctima de la guerra. En: Desplazamiento interno y atención psicosocial: el reto de reinventar la vida. Servigraphic Ltda. Bogotá D.C. Octubre, 2002.p.30

⁹³ **SALAZAR, Boris; CASTILLO, María del Pilar y PINZON, Federico.** En: Árbol de jerarquía, memoria y desplazamiento. En: ¿A dónde ir? Un análisis sobre el desplazamiento forzado. Editorial Universidad del Valle. Cali, 2008. p. 26

expulsadas y por el otro la masiva llegada de personas desde otros municipios e incluso de otros departamentos.

Las causas que datan sobre el desplazamiento de Popayán a otros lugares, varían entre deudas o amenazas de tipo personal y dinámicas propias de la delincuencia común, mas no están enmarcadas en las acciones militares propias del conflicto armado, razón por la cual las cifras registradas desde el 2007 hasta el año 2011 no se comparan con la cantidad anual de personas que llegan en situación de desplazamiento al municipio (Ver tabla 2). Es pertinente mencionar que las estadísticas aquí presentadas son el resultado del registro de personas que optan por migrar a otras regiones del país o del mismo departamento a causa de la delincuencia común y organizada que se ve traducida en narcotráfico, secuestro extorsivo, intimidación por bienes, huerto simple y agravado.

Tabla N° 2. Popayán como municipio expulsor

Departamento expulsor	Municipio expulsor	Año de salida					
		2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Cauca	Popayán	2.570	221	159	142	12	3.104

Fuente: Plan Integral Único 2011-2014- Popayán, Cauca.

Como se observa en la tabla el año 2007 es el que mayor número de personas registra a razón de que los hechos que constituyen la delincuencia común y organizada se convirtieron en los móviles que incrementaron sustancialmente la tasa de homicidios en el municipio (17,2%) en comparación con los años siguientes.⁹⁴En el año 2008 se pasa de 2.570 a 221 casos por cuenta de la reducción de las cifras en la tasa de homicidios en el departamento, tal y como

⁹⁴ **ALCALDIA DE POPAYAN.** Plan integral único PIU 2011-2014: para la población en situación de desplazamiento forzada ubicada en el municipio de Popayán-Departamento del Cauca. Documento público. (en línea). [Citado 23 noviembre, 2016]. Disponible en: http://www.popayan-cauca.gov.co/apc-aa-files/61663433623430303164326536653466/PLAN_INTEGRAL_UNICO_POPAYAN_2011_2014.pdf

lo manifiesta el informe forense anual de Medica Legal se presentaron 339 hechos⁹⁵. Respecto al 2009 y 2010 se registran 69 casos menos y se evidencia el decrecimiento constante que en el año 2011 se ve reflejado con tan solo 12 expulsiones en el primer trimestre lo que proyectado al resto del año demostraría una baja en los índices de expulsión.

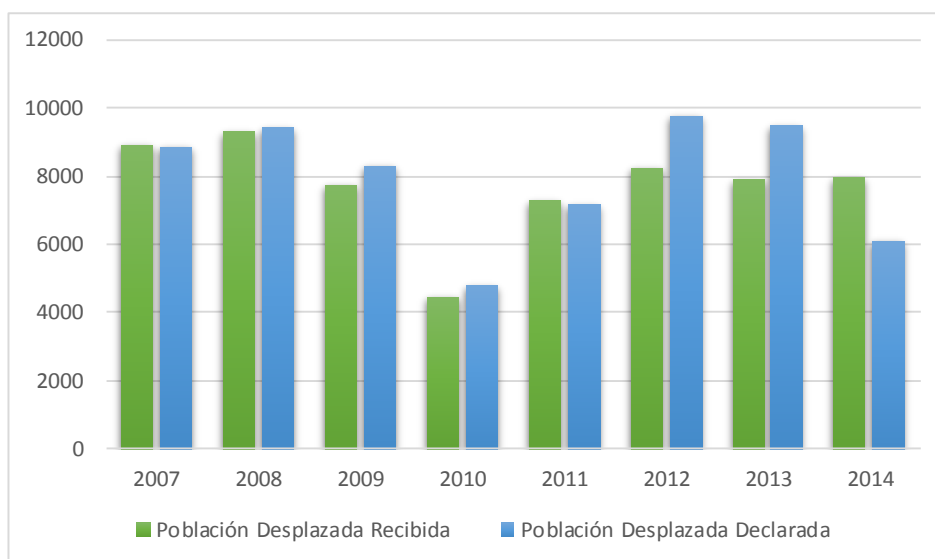
Desde otra perspectiva y con cifras no tan alentadoras “Popayán se ha caracterizado en los últimos años por ser una de las ciudades-capitales del país más receptoras de personas en situación de desplazamiento, cada año llegan un promedio de 5.550 lo que genera una población cercana ya a las 57 mil personas, una quinta o sexta parte de la población total del municipio.”⁹⁶ Según este referente, el análisis parte del año 2007 hasta el año 2014, en donde se podrá observar el flujo de personas en situación de desplazamiento y por ende la magnitud del fenómeno que afecta en gran medida el proceso de caracterización.

El hecho de que se presenten oleadas de movilidad en condición victima al municipio, teniendo en cuenta las características del resto de territorios que componen el departamento y la región, rebasa por completo la capacidad eficiente de la entidad local en cuanto a las medidas de las cuales es verdaderamente urgida la persona o familia en cuestión. A continuación, el panorama de personas desplazadas en comparación con el número de personas declaradas en el municipio de Popayán en el periodo de estudio establecido.

⁹⁵ **HISTORICA REDUCCION DE HOMICIDIOS EN EL CAUCA.** (21 de Marzo de 2017). Diario El Liberal (en línea). [Citado 23 noviembre, 2016]. Disponible en: <http://elnuevoliberal.com/historica-reduccion-de-homicidios-en-el-cauca-2011-2016/>

⁹⁶ **ALERTA POR ENVÍO DE DESPLAZADOS DE OTRAS CIUDADES DEL PAÍS A POPAYÁN.** (23 de febrero de 2012). Diario El Liberal. Sección 2-A.

Grafica N° 1. Población desplazada, según estado, Popayán 2007-2014



Fuente: Observatorio Regional del Mercado de Trabajo del Cauca⁹⁷

Esta comparación se hace indispensable en tanto se presentan índices elevados de la población en situación de desplazamiento (PSD), que se refiere al número de personas que han arribado al municipio y que además han recibido atención humanitaria por su condición, sobre la población desplazada declarada (PDR), es decir personas u hogares que han realizado su declaración de desplazamiento antes en los entes gubernamentales respectivos.

De esta forma, en la gráfica se puede observar como desde el año 2007 las cifras por parte de cada una de las variables son proporcionales además de ser elevadas, sin embargo, no serían el tope máximo de oscilación ya que en el 2008 hay un incremento de 419 casos en cuanto a PSD Y 565 casos en cuanto a PDR. En el año 2009 se presenta un decrecimiento notable en cuanto a la primera variable con 1.568 casos menos, sin embargo, en lo que corresponde a la segunda variable, la cifra llega a los 8.307 casos lo cual representa un escenario de desproporcionalidad entre las dos unidades de análisis en el

⁹⁷ **HOYOS, Claudia y CASTILLO, Juliana.** Impacto del desplazamiento forzado en el mercado laboral de la ciudad de Popayán, 2007-2014. Departamento de Economía, Universidad del Cauca: Popayán, 2016.

marco de su comparación. Respecto al año 2010, este se presenta como un año de proporcionalidad entre ambas variables, sin embargo, es aquel en donde se registra el menor número de casos 4.465 y 4.773 respectivamente.

Esta situación en particular, tal y como lo afirma la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)⁹⁸, da cuenta del cambio de estrategias y acciones militares impartidas tanto por el gobierno de Uribe Vélez y Santos. Es decir que en los primeros meses del año las cifras aún registraban un buen número de desplazamientos por cuenta de la confrontación entre guerrillas y fuerza pública y la reconfiguración de grupos postdesmovilizados, sin embargo, ya en los últimos trimestres del 2011 y con Juan Manuel Santos en su rol de jefe de Estado las cifras son cercanas a la mitad lo cual permitiría pensar que los diálogos para la finalización del conflicto fueron importantes en términos humanitarios.

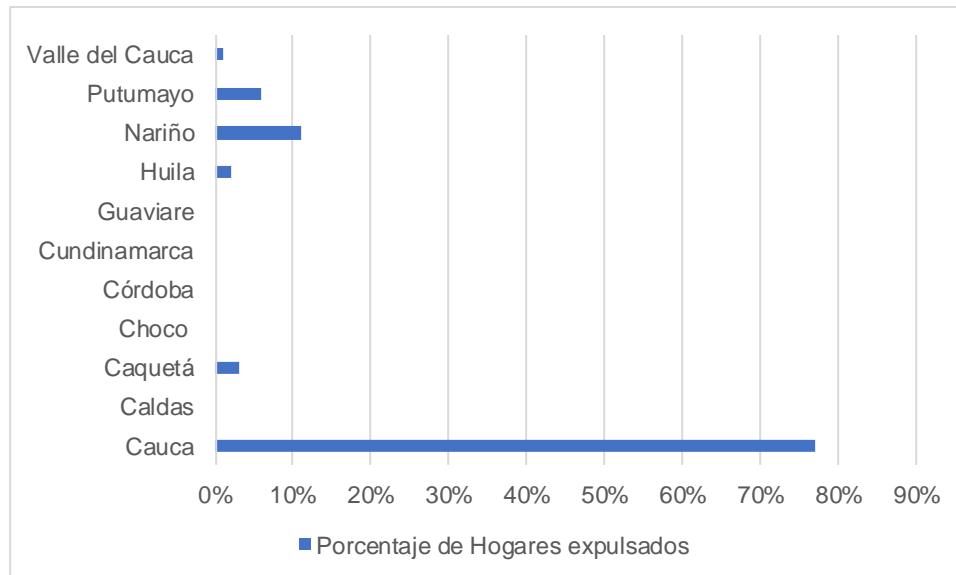
Coyuntural a la situación se esperaría que durante y después del 2011 el número de población desplazada disminuyera lo suficiente, en relación con el inicio de negociaciones para el acuerdo de paz entre el gobierno y la insurgencia de más grandes dimensiones en el país, las FARC. Sin embargo, es en este año que se incrementan en 2.797 casos de PSD en comparación con el año anterior y en donde se considera relevante la implementación de la ley 1448 de 2011, al convertirse en la herramienta para el universo de víctimas que quieren acceder a las distintas medidas de atención y reparación integral.

En este orden de ideas es necesario conocer los departamentos que mayor número de personas en situación de desplazamiento ha expulsado hacia el municipio de Popayán (ver grafica 2). Es pertinente mencionar que las estadísticas de las cuales se hará un respectivo análisis, son el resultado de

⁹⁸ **CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO-CODHES.** (2013). El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. [Citado 24 noviembre, 2016]. Disponible en: http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_391297_20140611.pdf

una encuesta estructurada en el marco del Plan Integral Único⁹⁹ por la alcaldía de Popayán y particularmente de la secretaria de gobierno, en donde se quiere conocer la situación de los hogares desplazados del municipio con especial focalización en lo jefes cabezas de hogar por lo que resulto viable la aplicación de la encuesta a un total de 600 familias.

Grafica N° 2. Porcentaje de hogares expulsados por departamento a Popayán 2011



Fuente: Plan Integral Único 2011-2014- Popayán, Cauca

Como primer resultado significativo de la encuesta se tiene que el departamento del Cauca con un 77% equivalente a 463 de los 600 hogares encuestados, es el principal expulsor de personas en situación de desplazamiento al municipio de Popayán. Por su parte el departamento de Nariño expulsa al municipio 64 familias lo que representa el 11% del total, lo sigue Putumayo con un 6%, Caquetá 3%, Huila 2% y Valle del Cauca con 1% equivalente a 8 hogares encuestados. Respecto a Guaviare, Cundinamarca,

⁹⁹ **ALCALDIA DE POPAYAN.** Plan integral único PIU 2011-2014: para la población en situación de desplazamiento forzada ubicada en el municipio de Popayán-Departamento del Cauca. Documento público. (en línea). [Citado 25 noviembre, 2016]. Disponible en http://www.popayan-cauca.gov.co/apc-aa-files/61663433623430303164326536653466/PLAN_INTEGRAL_UNICO_POPAYAN_2011_2014.pdf

Córdoba, Choco y Caldas representan un mínimo de participación en esta dinámica de expulsión con un solo hogar identificado por departamento.

Es importante reconocer que la dinámica del flujo de personas en situación de desplazamiento a Popayán es imperativamente interdepartamental y que como lo mencionamos con anterioridad dicha dinámica se encuentra relacionada con la identificación del municipio como el epicentro de cada una de las medidas contempladas por la ley de víctimas y restitución de tierras, además de la presencia física de sus principales promotores como la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las diferentes instituciones que hacen parte del SNARIV y por supuesto los entes territoriales correspondientes, que en este caso son gobernación y alcaldía.

Lo anterior desencadena un nivel de articulación muy débil en cada uno de las escalas de gobierno y por ende dificultades relacionadas con la interoperabilidad de información. Es así como no se cuenta a nivel departamental con la desagregación del universo de víctimas atendidas por hecho victimizante, medida de atención o reparación brindada, tiempo en el que se desarrollaron dicho procedimiento, etcétera.

CAPITULO III

FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA 2016-2019

Este capítulo es muy enfático en el análisis de la formulación del Plan de Acción Territorial en el departamento, prestando especial interés a lo largo del proceso de su consolidación a factores y elementos que lo gravitan, además de la identificación de dificultades y el alcance que se tiene en cuanto a la oferta institucional y el consenso entre cada uno de los implicados. En este orden de ideas es relevante su abordaje en tanto se considera la ruta de acción en cada una de las medidas de atención y reparación integral dispuestas por la ley 1448 de 2011 y el instrumento referente para niveles de gobierno locales a lo largo del departamento, por lo cual se pondrá de manifiesto la capacidad institucional del ente territorial en cuestión.

Para lograr buenos resultados el capítulo se divide en tres dimensiones de estudio, la primera corresponde al análisis del proceso de consolidación, es decir a todo el engranaje administrativo e institucional que está involucrado, así como los espacios y herramientas dispuestas para dicho fin. Como segunda dimensión de estudio se encuentra la identificación de las dificultades en cada uno de los momentos y escenarios que componen al Plan de Acción Territorial en el marco de la capacidad institucional , así como los alcances que se tuvo en cuanto al anterior PAT, considerado este último como la tercera dimensión de estudio.

III.I Consolidación del Plan de Acción Territorial: Herramientas, actores, escenarios y procedimientos

Después de la sanción de la ley 1448 de 2011 el Gobierno Nacional asume un desafío en cuanto a su implementación y es que, al involucrar todos los niveles de gobierno, además de tener como población objeto a las víctimas del conflicto armado, esta no se convierte en una tarea fácil. Si bien las políticas públicas son consideradas como “el estudio de la acción de las autoridades

públicas en el seno de la sociedad,¹⁰⁰ estas se ven fuertemente relacionadas con variables como la racionalidad en donde los procesos realizados por las autoridades legítimamente electas vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública.

La racionalidad en el estudio de las políticas públicas tiene su origen en las últimas décadas del siglo XIX cuando el ex presidente norteamericano Woodrow Wilson, plantea la necesidad de separar la decisión política de la ejecución burocrática, influenciado en gran medida como lo afirma Hernández Virgilio¹⁰¹ por el éxito de las grandes empresas fordistas y los principios del taylorismo. Es decir que se materializa un nuevo modelo de análisis de las políticas en donde impera la necesidad de la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de problemas gubernamentales.

Este nuevo modelo de análisis se dedicó a desarrollar técnicas de observación precisas, a introducir a la estadística y el cálculo en la representación de la realidad y a desagregar las hipótesis explicativas en valores susceptibles de cuantificación a prueba empírica. En otras palabras “el ensimismamiento de la ciencia política en las cuestiones de método, sus argumentaciones para identificar y desarrollar el *field* de la disciplina, así como la unidad y el nivel de análisis propio de la investigación politológica, tuvo como efecto el descuido y desinterés por las cuestiones prácticas de la política y del gobierno.”¹⁰²

Este panorama reactiva entonces la vocación práctica de la ciencia política y la desviación de su interés en el input de la política o sea en el estudio sobre los mecanismos y agentes de la representación, hacia el output en donde se considera la forma como se elaboran las decisiones que pretenden satisfacer el

¹⁰⁰ **YVES, Meny y THOENIG, Jean-Claude.** Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata. España: Ariel, 1992.p.7

¹⁰¹ **HERNANDEZ, Virgilio** (en línea). Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas. Quito: Federación de estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador, 1998. [Citado 12 diciembre ,2016]. Disponible en: http://cursos.clavijero.edu.mx/cursos/013_ple/programa/Documentos/Dimensiones_teoricas_sobre_las_politicas_publicas.pdf

¹⁰² **AGUILAR VILLANUEVA, Luis.** Hacia una disciplina de las políticas públicas. En: Perfiles Latinoamericanos. Diciembre 1994, n° 3. [Citado 13 diciembre ,2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500302.pdf>

interés público y responder a los consensos de la política pública. Respecto a esta situación una de las grandes figuras de la ciencia política norteamericana, Agustín Ranney¹⁰³, apuesta al análisis del proceso mediante el cual se toman las decisiones y de concentrarse en su contenido.

Bajo esta lógica, Harold Laswell junto a otros investigadores plantean un conductismo de segunda generación o neoconductismo denominado “ciencia de las políticas” que pone mayor énfasis sobre las cuestiones de política, intentando que la atención de los problemas se afronten con soluciones de orden científico, es decir, en donde “el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente en la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.”¹⁰⁴ En cuanto al nivel de científicidad, básicamente consistía en describir y probar leyes de conducta lo que implicaba “examinar leyes generales aplicables a todos los contextos, en contraste con los primeros conductistas que intentaron identificar el factor más importante, lo que simplificaba una reducción de la compleja vida real.”¹⁰⁵

Lo anterior evidencia el interés en mejorar la calidad de gobierno y sus productos a través del respectivo y adecuado análisis en el proceso de toma de decisiones, razón por la cual se convierte en trascendental los aportes hechos por Laswell y rescatados por André-Noel Roth¹⁰⁶ respecto a la caracterización secuencial de las políticas públicas al considerarse esta como el ciclo vital y estratégico frente a la resolución de problemáticas sociales. El ciclo como tal se divide en las siguientes etapas: definición del problema, construcción de la agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación, cada una de estas fases contribuyen a la solidez y eficiencia de la intervención pública.

La ley 1448 de 2011 es el resultado de los esfuerzos por parte del Estado para mitigar los efectos generados por el conflicto armado en la sociedad. Dentro de

¹⁰³ *Ibíd.*, p.3

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p.5

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p.9

¹⁰⁶ **DEUBEL ROTH, André- Noel.** Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación: como elaborar las políticas públicas: quien decide, como analizarlas, quien gana o pierde. Bogotá: Aurora, 2014. p. 25, 26,27.

los esfuerzos en la etapa de su implementación se destaca la transformación de muchos de los elementos constituyentes de los diferentes entes territoriales involucrados en el proceso. De hecho, para su implementación a nivel departamental se hace indispensable dinamizar, innovar e instaurar mecanismos y herramientas aptas y eficientes , tal es el caso mediante el artículo 173 de dicha ley, que consolida la creación del Comité Territorial de Justicia Transicional ¹⁰⁷(CTJT) el cual es el espacio contemplado para que los delegados institucionales se encarguen de la elaboración de los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

En este sentido el Plan de Acción Territorial (en adelante PAT), se convierte en instrumento metodológico y operativo que permite planear y coordinar acciones de diferentes entidades de manera armónica, además de comprometer recursos fiscales, logísticos e institucionales y definir los mecanismos de seguimiento que facilitarán la evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las dificultades de las acciones implementadas.¹⁰⁸ Es evidente que bajo estas consideraciones los agentes promotores y empoderados en el departamento: Gobernación, UARIV y SNARIV, dan inicio a la consolidación de un plan que en pocas palabras se convierte en la ruta de acción para las medidas de atención y reparación.

La consolidación de dicho plan requiere por supuesto de una fase de formulación que básicamente consiste en verificar y determinar la alternativa de solución, razón por la que actores implicados (funcionarios e instituciones públicas o de cualquier otra naturaleza) están sujetos a variables externas que

¹⁰⁷ **COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ.** Ley 1448. (10- junio-2011). Diario oficial. N° 48096. (en línea). [citado 14 diciembre, 2016]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

¹⁰⁸ **UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS** (en línea). Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Bogotá, 2012. [citado 15 diciembre ,2016]. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Guia_Plan_de_Accion_Territorial_Victimias.pdf

inciden en sus funciones y en asumir el compromiso y reto que implica la influencia de factores internos como recursos, tecnológicos, logísticos, financieros, articulación e interoperabilidad de información y sobre todo lo referido a la capacidad institucional.

El PAT se constituye de una fase preparatoria y de alistamiento institucional en la cual se establecen grosso modo los lineamientos y justificaciones sobre la importancia del mismo en el proceso de dignificación y restablecimiento de los derechos para víctimas del conflicto armado en el Cauca, pero a su vez presenta la estrategia y estructura administrativa bajo la cual se van a desarrollar las dinámicas de formulación. En este sentido la Secretaria de Gobierno y Participación mediante el decreto N° 1889-09 de 2015 es designada como coordinadora y gestora de las acciones dirigidas a la población víctima.

Como resultado de dicha responsabilidad la secretaria dentro de su estructura administrativa crea un programa denominado “Cauca avanza hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto armado”, el cual tiene entre sus objetivos el incremento del índice de superación de vulnerabilidad y el fortalecimiento del goce efectivo de derechos de las víctimas a través de la implementación de las medidas de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, verdad y justicia. Además, como lo expone el Plan de Desarrollo “Cauca territorio de paz”¹⁰⁹ se realizó una reorganización interna de sus programas, quedando de la siguiente manera:

- Restitución de los derechos y la dignidad de las víctimas del conflicto armado con enfoque diferencial.
- Seguridad humana para la paz y la convivencia ciudadana
- Cauca protege los derechos humanos y promueve la construcción de la paz desde los territorios.

¹⁰⁹ **GOBERNACION DEL CAUCA** (en línea). Plan de Desarrollo “Cauca territorio de paz” 2016-2019. [Citado 16 diciembre, 2016]. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B88B9ZZJsmHkMzVoTHRJX2hhQTA/view>

- Participación para la construcción de paz territorial
- Cauca diverso e intercultural
- Gobierno confiable, transparente y eficiente

Otra de las estrategias administrativas que llama la atención es el de orientar a los funcionarios sobre el contenido de la ley de víctimas, así como informarlos de herramientas y espacios que la misma les ofrece para desempeñar cada una de sus funciones, además de otros aspectos, tal como se evidencia a continuación.

Tabla N° 3. Actividades de divulgación de la Política pública de víctimas al interior de la Gobernación del Cauca 2016

FECHA	CONVOCADOS	MOTIVO DE REUNION
29/02/2016	Secretarios de despacho miembros del CTJT	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar la Política pública de víctimas a cargo de la Dra. Paula Gaviria. • Inclusión de la Política pública de víctimas en el Plan de Desarrollo a cargo de la Dra. Alejandra Miller Restrepo – Secretaria de Gobierno y Participación.
04/03/2016	Secretarios de despacho	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar las competencias en materia de atención, asistencia y reparación a las víctimas por parte de la Administración Departamental. • Delegar enlaces de víctimas por cada Secretaría. • Socializar las órdenes emitidas por el Juez de Restitución de Tierras en las sentencias o fallos proferidos hasta la fecha.
18/03/2016	Enlaces de víctimas de las diferentes Secretarías	<ul style="list-style-type: none"> • Informar sobre alertas del Procurador, Defensor del Pueblo y Mesa Departamental de víctimas para inclusión de la Política

		<p>Pública de víctimas en el Plan de Desarrollo “Cauca Territorios de paz”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convocar a los enlaces de víctimas para que hagan incidencia en sus respectivas secretarías para la inclusión de la Política pública de víctimas en el Plan de Desarrollo en construcción. • Socializar las órdenes dadas a las Secretarías de la Gobernación en materia de restitución de tierras
18/04/2016	Enlaces de víctimas de las diferentes Secretarías	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión conjunta con el Ministerio del interior y la Estrategia Nación – Territorio de la UARIV para revisar la inclusión de los componentes de la política pública de víctimas en las diferentes secretarías de la Gobernación del Cauca.

Fuente: Plan de Acción Territorial 2016-2019-Departamento del Cauca

La asistencia técnica al interior de la gobernación se hizo posible a través de la creación de un grupo de trabajo conformado por funcionarios de las diferentes dependencias que la componen y que están inmersas en el proceso. Todo esto sin duda se pensó en función de mejorar la comunicación intersectorial y lograr mancomunadamente y eficientemente los resultados esperados respecto a las medidas contempladas en la ley, sin embargo y como veremos en un apartado posterior estas iniciativas no logran impactar en tanto existen factores externos e internos que lo dificultan.

El PAT al caracterizarse por ser una herramienta participativa interinstitucional así como intersectorial constituye su estructura orgánica en la fase de formulación en tanto son diferentes actores (instituciones, organizaciones) y de naturaleza múltiple las que lo componen, además de desempeñar funciones necesarias y específicas en otras fases como la de implementación, seguimiento y evaluación. (Ver anexo B)

Es pertinente mencionar que uno de los actores que no se presenta en el anterior anexo por no ser parte formal del SNARIV, pero que cobra gran importancia en este proceso, son los organismos y agencias de cooperación

internacional, los cuales de manera voluntaria se articulan a la formulación del plan mediante la gestión y liderazgo de escenarios y espacios para retroalimentar su consolidación, además de hacer efectiva su oferta institucional. Las organizaciones que en la fase de formulación del PAT 2016-2019 se destacan son:

- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs- OCHA
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM
- Consejo Noruego para los Refugiados –NRC
- International Relief y Development- IRD
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos- IIDH
- Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Cruz Roja Internacional
- Cruz Roja Colombiana
- Misión de Apoyo Proceso de Paz MAPP- OEA
- Fundación PLAN, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- ACNUR
- Programa Tierras y Desarrollo Rural de USAID,
- Diakonie y Hándicap Internacional en alianza con Tierra de Paz,
- Save the Children, Plan Mundial de Alimentos- PMA
- Alianza por la Solidaridad

III.II Dificultades

La consolidación del Plan de Acción Territorial requiere de procedimientos, espacios y actores en concreto en su formulación, sin embargo ello no implica que el producto que se logre sea el definitivo ya que esta fase no se agota en la preparación de propuestas al suponer el establecimiento de “garantías para el compromiso de ejecución, su tramitación intra- burocrática, promulgación y divulgación, tareas todas que exigen el recurso a técnicas de negociación efectiva, de toma de decisiones, de planificación y programación, de diseño de

normas atendiendo a análisis de coherencia política y adecuación jurídica, de determinación de mecanismos de coordinación, consulta y asignación de recursos.”¹¹⁰

Evidentemente son muchos los elementos que gravitan, dinamizan y complejizan la fase de formulación del PAT, razón por la cual se hacen notorias falencias ligadas con la capacidad institucional. Es oportuno aclarar que el anterior capítulo se ocupó del análisis de las dificultades en cuanto al proceso de caracterización de las víctimas del conflicto en el departamento y en donde se hicieron incuestionables las situaciones problemáticas a las que se enfrenta el sistema de información, tanto en la articulación e interoperabilidad institucional.

Por otro lado este apartado se ocupa exclusivamente del análisis de las dificultades en la fase de formulación, la cual encuentra sus cimientos en la etapa de alistamiento institucional y por ende en las dinámicas que se desarrollan entre los múltiples actores implicados en el momento de configurar la oferta institucional. De esta forma las dificultades se analizarán bajo el concepto de capacidad y no de desempeño, ya que el último se enfoca en los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad mientras que el primero en función del objetivo que se tiene en este capítulo, evoca sus estudios y reflexiones en el “proceso” bajo el cual se consolidaron esas acciones.

La capacidad institucional es un concepto blando y ambiguo como muchos otros en las ciencias sociales, sin embargo, y como veremos a continuación las raíces de su noción, contextualizadas a este informe de práctica profesional, están ligadas con principios y teorías de la administración pública al responder a “orientaciones en cuanto a la adaptación de las organizaciones públicas para

¹¹⁰ **DIAZ, Cristina.** El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción. En: VENESIA, Juan Carlos. Política pública y desarrollo local. Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. [Citado 19 diciembre, 2016]. Disponible en: [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Politic\)as\).pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Politic)as).pdf)

responder a los problemas públicos, la implementación de mecanismos para la formulación, aplicación, coordinación, monitoreo, y evaluación de las políticas públicas así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el marco de un nuevo sistema de gestión”¹¹¹

El interés por esta categoría teórica radica en los dos pilares que lo fundamentan: capacidad administrativa y capacidad política, sin embargo para mejores resultados se hace necesario tomar como referencia un patrón de estudio, esta vez el propuesto por Merilee Grindle¹¹², donde se ubica cinco niveles de capacidad, que van desde el nivel más micro hasta el más macro: los recursos humanos dentro de cada organización, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente, el contexto institucional del sector público, y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. En otras palabras y de forma más concreta: micro (el individuo), meso (la organización) y macro (el amplio contexto institucional).

El nivel micro hace referencia a la capacidad del aparato administrativo público, enfocándose en el desempeño técnico-burócrata y por ende en las características del recurso humano, considerándose este como uno de los factores determinantes para el desarrollo y eficacia del aparato organizacional estatal. En este sentido, dicha capacidad es entendida como el “desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la

¹¹¹ **ROSAS HUERTA, Angélica.** Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En: Revista Política y Cultura (en línea). 04 de Agosto de 2008. México: Universidad Autónoma Metropolitana. [Citado 20 diciembre, 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006

¹¹² **GRINDLE, Merilee.** Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries, citado por **ROSAS, Angélica.** Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En: Revista política y cultura (en línea). Enero 2008, n°30. [Citado 20 diciembre, 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>

eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento.”¹¹³

Respecto a la capacidad administrativa en la gobernación se identifica la siguiente dificultad, se trata de la disponibilidad de herramientas tecnológicas y la precaria infraestructura en la oficina del equipo técnico, encargado dentro de la Secretaria de gobierno y participación, de coordinar y hacer de enlace departamental en cuanto a la fase de formulación del PAT, pues se detecta una precaria dotación de equipos (Ver tabla 4) que satisfagan las necesidades que se tiene frente al soporte informático y la base de datos de cada una de las actividades que se realizan a lo largo del proceso, de igual manera no se cuentan con un entorno de trabajo adecuado (dotación incompleta de escritorios, deterioro en archiveros y espacios reducidos que limita a los funcionarios).

Tabla N° 4. Equipos de cómputo Programa de Víctimas, Cauca 2016

Equipo	Cantidad	Características
Computador de Mesa para Coordinación del Programa	1	HP-Cori i7-Windows7 Professional 64 bits
Computador de Mesa para Rusicst y tablero PAT	1	HP-Cori i7-Windows7 Home Premium 64 bits
Impresora	0	
Escáner	0	

Fuente: Plan de Acción Territorial 2016-2019-Departamento del Cauca

¹¹³ **VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.** (Octubre, 2002: Lisboa, Portugal). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Lisboa: Wagner school of public service New York University. 2002. [Citado 21 diciembre, 2016]. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>

A simple vista esto no parece tener gran incidencia dentro de la capacidad administrativa, sin embargo, en la fase de alistamiento institucional estas dinámicas dificultan seriamente la apropiación de instrumentos técnicos en el momentos de realizar ciertas labores y por ende afectan los productos a nivel institucional, por ello la importancia del recurso humano, su disponibilidad y su entrega con los objetivos. Se maneja el termino recurso humano, refiriéndose a las personas y no el de funcionarios que inmediatamente descarta dinámicas sociales, culturales, ideológicas e incluso políticas que determinan por completo la percepción y la pertenencia de ellos con la política.

Frente a la situación, muchos de los especialistas en formulación de planes, programas y proyectos agregan mucha de la responsabilidad de su fracaso o éxito al contexto y condiciones en donde se desempeñan los implicados. De hecho, los problemas de capacidad se encuentran entre las situaciones que más frecuentemente se pasan por alto dentro de los entes territoriales.

Se puede plantear que las dificultades de carácter administrativo están enmarcadas en un modelo burocrático en donde se presta la mínima atención a las relaciones humanas pero mucho más que eso, se descuida la percepción del funcionario como individuo que inevitablemente responde a variables externas de poderes e intereses y que definitivamente determinan el servicio en sus quehaceres. Así y en términos de Revuelta Vaquero¹¹⁴ los actores implicados en el proceso burocrático son factores impredecibles y de control mínimo.

Respecto a esto son múltiples los modelos organizacionales que pretenden superar este tipo de problemas, tal es el caso del modelo de Desarrollo Organizacional propuesto por Richard Elmore¹¹⁵ que centra su atención en aspectos de la estructura interna de la organización que amplían o inhiben el

¹¹⁴ **REVUELTA VAQUERO, Benjamín.** La implementación de las políticas públicas: El rol de la burocracia y más allá de la burocracia. Colombia: 2007

¹¹⁵ **ELMORE, Richard.** Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: VILLANUEVA AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 219-225

compromiso de los responsables en la fase de formulación e implementación. Este se nutre de aportes provenientes de la teoría de la organización, específicamente de la escuela de las relaciones humanas la cual tiene como propósito motivar, beneficiar y brindar las herramientas suficientes al individuo para que este de manera significativa apropie la política, en este caso, se apropie del contenido así como de los procedimientos dispuestos en cada institución.

Se trata entonces de condiciones bajo las cuales se le designen responsabilidades y se esperen resultados de los funcionarios y de las instituciones a las que pertenecen, además de encontrar una nueva forma de percibir al “funcionario” dentro de la organización de tal manera que este encuentre las bases y estimulaciones suficientes para desempeñar sus tareas de la mejor forma posible o sea que se implique eficaz y eficientemente a los objetivos en común. Es necesario indicar que aun así las acciones en este nivel de capacidad se logren de manera indicada, estas no son suficientes, al estar relacionado con otros más amplios y complejos como el meso y macro.

El nivel meso centra su atención en la organización, es decir en la capacidad de su gestión en tanto se considera a una institución u organismo el encargado de dirigir, liderar y desarrollar los espacios e instrumentos de consenso y negociaciones. En este caso los órganos promotores y designados para lograr un acuerdo entre las partes en cuanto a la consolidación del PAT y su oferta institucional son: Gobernación del Cauca y Unidad de víctimas-UARIV. Cada uno debe procurar el ejercicio de sus tareas específicas pero también de las tareas que se desarrollan en conjunto con otras organizaciones para desempeñarse efectivamente en los objetivos en común, es decir con miembros del SNARIV.

En función de lo anterior es necesario presentar el desarrollo de los subcomités técnicos, considerados como el escenario donde fueron identificadas problemáticas relacionadas con este nivel de capacidad. Es acertado mencionar que como parte del equipo técnico de este proceso se cuenta con

información pertinente que permitió que la práctica profesional fuera más provechosa.

Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición

Este subcomité¹¹⁶ se llevó a cabo el 30 de Marzo del año 2016 en las instalaciones de la gobernación y tiene como finalidad trabajar dos temas estratégicos, por una parte todo lo que refiere a la prevención de la violación de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y por otra la protección a personas y comunidades en situación de riesgo, donde el objetivo principal es amparar y brindar las herramientas necesarias para que no se generen situaciones y escenarios de victimización.

Se identifica en primer lugar la inconformidad por parte de los delegados en cuanto al apoyo del gobierno nacional y como ello ha reducido parcialmente el impacto en las comunidades intervenidas, este apoyo en el marco del subcomité refiere al presupuesto insuficiente para lograr el retorno de la población de manera idónea. Frente a la situación hay un caso en particular que se presenta en el 2015 y que de hecho pone de manifiesto el alcance de intervención que tienen algunos organismos como la Unidad de víctimas y otras instituciones, este corresponde al desplazamiento masivo que de 87 familias, con un total de 316 personas en la vereda Cacahual, en el municipio de López de Micay.

La UARIV por su parte manifiesta que se hace el acompañamiento correspondiente (ayuda humanitaria) y se entregan materiales para la reconstrucción de viviendas pero que la comunidad no las utiliza al considerarlas inadecuadas, de esta forma queda por entendido que el proceso de retorno no fue el esperado además por que no hubo el cumplimiento de compromisos de algunas instituciones como la Gobernación del Cauca. Respecto a ello el secretario de gobierno del municipio en cuestión expresa que la comunidad afectada “se ha sentido sola en la emergencia y que el

¹¹⁶ **GOBERNACION DEL CAUCA.** Acta de subcomité de Prevención, Protección y garantías de no repetición. (Enlace departamental de Víctimas), 30 de marzo de 2016. [Citado 19 enero, 2017].

objetivo no es entregar kits de aseo o de comida, sino realizar un retorno sostenible y digno”¹¹⁷

Subcomité de Reparación Integral

El desarrollo de este subcomité se realiza el día 4 de Mayo de 2016 en una jornada de trabajo ampliada por su complejo nivel de coordinación entre las diferentes instituciones oferentes, además de la realización de un taller informativo acerca de la inclusión de la población LGTBI en dicha medida. Este taller se hizo días anteriores en acompañamiento de la OIM y Caribe afirmativo del cual la dificultad identificada más preocupante es “el trato de los funcionarios hacia esta población sobre todo relacionado con temas de salud, por lo que se hace necesario capacitaciones para de esta manera minimizar la vulneración a sus derechos.”¹¹⁸

Respecto a la jornada de trabajo del 4 de Mayo¹¹⁹ se reconocen dificultades alrededor de dos temas: restitución de tierras y rehabilitación. En cuanto al primero las falencias radican en el poco conocimiento por parte de los funcionarios a la hora de registrar la solicitud de abandono y despojo y por ende la carencia de un mecanismo que depure dichas solicitudes teniendo en cuenta la disponibilidad de terrenos para el proceso de retorno y reubicación respectivamente. El segundo tema responde a la problemática del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y el reto que ello implica en cuanto a la medida de rehabilitación psicológica del afectado y sus familias.

La preocupación recae en la capacidad así como la articulación institucional frente a un escenario en donde la reparación integral sea de carácter masivo, es decir, si se tiene las herramientas, engranaje administrativo y el presupuesto suficiente para reparar a 130 niños y niñas y sus familias en el departamento,

¹¹⁷ **GOBERNACION DEL CAUCA.** Acta de subcomité de Prevención, Protección y garantías de no repetición. (Enlace departamental de Víctimas), 30 de marzo de 2016. [Citado 21 enero, 2017].

¹¹⁸ **GOBERNACION DEL CAUCA.** Acta de subcomité de Reparación Integral, enfoque diferencial LGTBI. (Enlace departamental de Víctimas), 22 de abril de 2016. [Citado 21 enero, 2017].

¹¹⁹ **GOBERNACION DEL CAUCA.** Acta de subcomité de Reparación Integral. (Enlace departamental de Víctimas), 4 de Mayo de 2016. [Citado 24 enero, 2017].

cifra que revelo un estudio hecho por la fiscalía general de la nación¹²⁰ en cuanto a los departamentos con mayor número de casos de reclutamiento de menores. Este planteamiento se hace de manera coyuntural a los comunicados que por parte de las Farc y el Gobierno, en donde manifiestan la desvinculación de menores de 15 años de las filas de la insurgencia con la condición de que no sean juzgados sino que por el contrario se les considere víctimas.

Subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, socialización del Plan integral de prevención y contingencia

El subcomité técnico SPPGR¹²¹ se realiza el día 8 de Junio de 2016 en instalaciones de la gobernación y básicamente se hace la socialización del plan de prevención y contingencia formulado para dicho año, ya que este debe ser actualizado anualmente. Este se caracteriza por ser una herramienta técnica la cual pretende “Prever los escenarios, estructurar una organización, definir medidas técnicas y apropiar los recursos para prevenir y/o brindar una respuesta adecuada y oportuna a la emergencia humanitaria generada por el conflicto armado en el Departamento del Cauca. Este plan, busca disminuir los daños generados en el conflicto implementando medidas de prevención urgente en favor de los individuos y/o comunidades que por razón del conflicto se ven afectados en sus derechos y la garantía de los mismos.”¹²²

En el desarrollo del mismo, la intervención de los delegados de las diferentes instituciones es mínima en cuanto no implica hacer de este, un escenario de negociación y posterior aprobación del plan de trabajo y mucho menos de la

¹²⁰ **EN 39 AÑOS, 11.556 NIÑOS HAN SIDO RECLUTADOS POR LAS FARC** (en línea): Meta, con 366 casos, es el departamento en el que más niños fueron reclutados. En: El Tiempo, 16 de Mayo de 2016. [Citado 26 enero, 2017]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16594500>

¹²¹ **GOBERNACION DEL CAUCA**. Acta de subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, socialización plan integral de prevención y contingencia (Enlace departamental de Víctimas), 8 de Junio de 2016. [Citado 27 enero, 2017].

¹²² **GOBERNACION DEL CAUCA, Secretaria de Gobierno y Participación**. Plan de Acción Territorial vigencias 2016-2019. 107 p.

oferta institucional, ya que para ello se dispone de otro espacio en el cual como se evidencia a continuación si se presentan varias dificultades.

Subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, Aprobación del Plan integral de prevención y contingencia

Las dificultades de este subcomité¹²³ que fue desarrollado el día 15 de Junio de 2016 son manifestadas no por los delegados de las instituciones sino por representantes de la mesa departamental de victimas los cuales consideran débil y lento el proceso de reacción, es decir la demora en toma de decisiones en cuanto a la protección de líderes y lideresas a lo largo del territorio. Este tipo de intervenciones son las que cobran importancia en la medida en que es la población afectada y por tanto intervenida la que identifica el impacto y alcance que se tiene por parte del engranaje institucional a través de rutas de acción determinadas en planes, programas, proyectos, actividades, etcétera.

A esta dificultad se le agrega la débil por no decir nula apropiación y cumplimiento de lo formulado en los espacios regionales en cada uno de los 42 municipios del departamento, evidenciando la desarticulación entre los niveles de gobierno y la falta de compromiso por parte de las autoridades correspondientes.

En el desarrollo de los subcomités para la formulación del PAT y por ende de la oferta institucional se detectaron varias falencias que corresponden al nivel meso de la capacidad institucional ya que sobresalen prácticas de gestión no apropiadas que denotan varias observaciones en este caso:

- Alto nivel de complejidad en el consenso entre las instituciones oferentes, es decir la tramitación intra-burocrática.
- Falta de compromiso por parte de las autoridades correspondientes en niveles de gobierno mucho más locales que el departamental.

¹²³ **GOBERNACION DEL CAUCA.** Acta de subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, aprobación plan integral de prevención y contingencia (Enlace departamental de Victimias), 15 de Junio de 2016. [Citado 18 enero, 2017].

- Inconformidad de las instituciones públicas en cuanto al apoyo nacional y técnico que reciben para desempeñar muchas de sus funciones.
- Falta de conocimiento y apropiación de instrumentos dispuestos a diferentes fines.
- Frágil coordinación y comunicación entre las diferentes instituciones que hacen parte del SNARIV, así como entre los agentes empoderados en el departamento que son la gobernación y la unidad de víctimas-UARIV.

Ahora, hay que reconocer que el nivel micro (individuo) y meso (organización) están fuertemente influenciados por el nivel macro que es el más amplio y complejo ya que intervienen mucho factores, entre ellos el entorno económico, social y político dentro del cual se enmarca el sector público. Es decir que “se reconoce que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en un contexto institucional más amplio”.¹²⁴

En cuanto al entorno económico y como lo expone la CEPAL¹²⁵ en países como Colombia, hace falta un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad, es decir se hace necesario una buena fiscalidad relacionada estrechamente con la recuperación de la idea de planificación y con la ambición clara de la formulación integral de políticas públicas, la cual este respaldada por instituciones sólidas y con una adecuada gestión pública.

¹²⁴ **VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.** (Octubre, 2002: Lisboa, Portugal). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Lisboa: Wagner school of public service New York University. 2002. [Citado 20 enero ,2016]. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>

¹²⁵ **COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)** [en línea]. Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. [Citado 21 enero, 2016]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf;jsessionid=AA76C70E07E5199CACCF90D5DFCDEEE?sequence=1

La adecuada gestión pública a la que se refiere, en el contexto social actual está determinada por la responsabilidad social en el diseño y formulación de políticas, planes programas y de más, ya que la sociedad civil en general ha cambiado, es decir, se han transformado sus aspiraciones y demandas: “igualdad de género, consideración de los colectivos desfavorecidos (inmigrantes, discapacitados u homosexuales), no discriminación, la equidad, la diversidad, el empoderamiento o la participación, surgimiento de grupos de interés entre otras nuevas demandas que deben ser incorporadas como variables a los procesos de buenas prácticas públicas.”¹²⁶

Hasta ahora se ha podido notar como las dimensiones económicas y sociales que configuran el nivel cúlpe de la capacidad institucional en países como el nuestro se caracterizan por ser escenarios de dinámicas disfuncionales, las cuales por su naturaleza macro estructural están influenciadas por una dimensión demasiado complicada como lo es la política. Tal es el impacto que tiene en los demás niveles de capacidad que se hace necesario plantearla de la siguiente forma:

La capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder.¹²⁷

En particular las variables de esta dimensión en el contexto nacional y latinoamericano ha generado malestar en la gestión pública, por ello bajo los

¹²⁶ **ROSAS, Angélica.** Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En: Revista política y cultura (en línea). Enero 2008, n°30. [Citado ,2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>

¹²⁷ **VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.** (Octubre, 2002: Lisboa, Portugal). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Lisboa: Wagner school of public service New York University. 2002. [Citado ,2016]. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>

parámetros de la Nueva gestión pública se reconoce como corrientes de expresión significativas la desregulación, la reinención del gobierno, la posburocracia, identificando la existencia de dos grandes enfoques tal y como explica Andrés López¹²⁸: "un enfoque neoempresarial" de la que hace énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia de los aparatos públicos, proponiendo una clientelización de los ciudadanos", además de un "enfoque neopúblico" que pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

Los principios de transformación están pensados de manera transversal en el papel tan importante que tiene el Estado en cuanto a la resolución e intervención de problemáticas sociales, empero, y aun con el ánimo fervoroso de cambio, existen procesos, escenario y elementos propios de una sociedad tradicional, razón por la cual para lograr que el Estado sea capaz de responder a los desafíos y requerimientos de la sociedad civil, es necesario además de la modernización de la gestión pública, "el rediseño del Estado para que este pueda responder con los niveles de pertinencia, calidad y eficacia esperados a través de las políticas públicas. Razón por la cual se hace indispensable una reforma democrática que permita a los ciudadanos participar activamente en la gestión pública y en la selección, formulación y ejecución de las políticas públicas."¹²⁹

Es cuestión de implantar una "*nueva arquitectura estatal*", o sea una institucionalidad pública que pueda asumir el desafío de "descompensar las

¹²⁸ **LOPEZ, Andrea.** La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública, dirección de estudios e información. Serie I: desarrollo institucional y reforma del estado. Documento N° 68. (en línea). [citado 16 Marzo de 2016]. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinaI.PDF

¹²⁹ **XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD.** Noviembre 2010: Santo Domingo, República Dominicana. Gestión público iberoamericana para el siglo XXI. Santo Domingo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2010. 23 p. (en línea). [Citado 3 febrero, 2017]. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>

asimetrías de poder para lograr el cambio deseado; adecuados procesos de negociación entre los actores y estrategias políticas para enfrentar actores con poder de veto; la prevalencia de las mayorías sobre consensos, con excepciones; la transparencia como condición previa que contribuya al diálogo social y asegurar la evaluación de los pactos, y la existencia de garantías de cumplimiento.”¹³⁰

III.III Avances

Los avances en la consolidación del Plan de Acción Territorial 2016-2019 en el departamento, se identifican a partir de la comparación que se hace con el PAT desarrollado en la anterior administración y es que a lo largo de este documento, el análisis está ceñido a la etapa de formulación y el proceso que ello implica. Se trata entonces de exponer y reconocer los progresos que se ha alcanzado en los primeros seis meses y en donde se hace efectiva la práctica profesional, en cuanto a negociaciones entre actores involucrados y oferta institucional se refiere.

Uno de los primeros avances corresponde al desarrollo de espacios de participación sub-regionales, en donde cobran relevancia las mesas de víctimas, en la medida en que se asumen como agentes indispensables en la etapa de formulación del PAT así como del Plan de Desarrollo departamental. Bajo este panorama se llevan a cabo 8 talleres de trabajo en diferentes zonas del territorio con jornadas de trabajo amplias (Ver anexo C) donde participaron según el enlace de víctimas de la gobernación¹³¹ 250 personas aproximadamente, entre residentes de los diferentes municipios así como

¹³⁰ **MISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)** [en línea]. Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. [Citado 6 febrero, 2017]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf;jsessionid=AA76C70E07E5199CACFF90D5DFCDEEE?sequence=1

¹³¹ **GOBERNACION DEL CAUCA**. Plan de Acción Territorial vigencia 2016-2019. Departamento del cauca. 107p

personeros, secretarios de Gobierno, enlaces municipales de víctimas, funcionarios de organizaciones defensores de los derechos de las víctimas, víctimas no organizadas, entre otros.

Cabe resaltar que los resultados de estos espacios de comunicación entre la gobernación y la población afectada, generaron una base de información importante respecto a la percepción que se tiene sobre la ley de Víctimas y Restitución de Tierras y su implementación en los primeros cuatro a lo largo del departamento. De esta actividad en particular se deriva que la Mesa Departamental de Víctimas intervenga de lleno en el proceso de formulación a través de un documento de incidencia, en el cual se manifiesta las siguientes ideas y/o propuestas para el mejoramiento de las debilidades encontradas.

- Que exista una suficiente financiación para la implementación del PAT. Recursos para la participación en el diseño, implementación y evaluación.
- Generación de ingresos y sostenibilidad de víctimas del departamento del Cauca: que se vincule a los gremios y a la empresa privada para que esto sea efectivo.
- Dar cumplimiento a las órdenes de restitución de tierras: tener informados a los miembros de la Mesa del Departamento. La mesa no tiene los elementos para poder conceptuar y apoyar.
- Retorno y reubicación que competen a la Gobernación. Consideramos que es importante que se deban concertar con la Mesa Departamental.
- Acceso a educación de calidad. Se solicita que la Gobernación destine recursos para cofinanciar para el acceso a las becas.
- Garantizar el acceso de salud integral con perspectiva de enfoque diferencial para las víctimas del conflicto armado a través del personal idóneo.
- Procesos de memoria histórica en el Cauca: por toda la afectación histórica en el marco del conflicto, identificar un día para las víctimas del

Cauca, un ejercicio de recuperación de memoria para socializarlo en diferentes espacios académicos.

- Garantías de no repetición para la consolidación de la paz territorial

Por otra parte, se reconoce el buen ejercicio en la formulación del Plan de Prevención y Contingencia en el año 2016 al lograr un avance significativo en cuanto al establecimiento de escenarios de riesgo en el departamento. Para dicho cometido como lo expone Lina María¹³² se investigó en las bitácoras de la Unidad para las víctimas, informes de derechos humanos, así como también se recibió la colaboración de otras instituciones como el Ministerio del Interior para finalmente determinar que en el Cauca se cuenta con tres escenarios de riesgo: presencia de actores armados y su reconfiguración, economías ilegales y posición geoestratégica del territorio. Con la claridad de la situación es que se inició un trabajo mancomunado para realizar visitas estratégicas a los municipios de Guapi, el Tambo, Argelia y desarrollar talleres con la comunidad en donde se pueda contrastar los escenarios de riesgo planteados con la realidad de jurisdicciones como estas que presentan un alto nivel de violencia.

Como tercer avance se tiene la inclusión en el Registro Único de Víctimas al pueblo Yanacona mediante la Resolución No. 2016-18350 oficializada por Unidad para la Atención y Reparación a las víctimas del conflicto armado. Este hecho ocurrió el día 11 de Febrero de 2016, sin embargo la reiteración por parte de esta comunidad para ser parte de los planes de reparación colectiva indígena data de inicios de siglo cuando a través de distintos documentos manifiestan un proyecto integro como pueblo indígena. En este sentido cabe resaltar que los planes de reparación colectiva indígena son 7, sin contar con el ahora incluido en el RUV ya que las autoridades correspondientes no han determinado la fase en la que se encuentra. (Ver tabla 5)

¹³² **ROSERO, Lina María.** Articulación institucional en la Formulación del Plan de Contingencia y Atención Humanitaria para el Cauca (2016-2017). Politóloga. Popayán: Universidad del Cauca, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales, 2017. 86 p.

Tabla N° 5. Planes de Reparación Colectiva Indígena, Cauca 2016

N°	Municipio	Sujeto de Reparación Colectiva	Fase
1	Timbío	Resguardo Kitek Kiwe (Víctimas del Naya)	Implementación PIRC
2	Toribío	Resguardos indígenas de San Francisco, Toribío y Tacueyó-Proyecto Nasa	Formulación PIRC
3	Timbiquí	Resguardo Calle Santa Rosa	Alistamiento
4	Jambaló	Resguardo de Jambaló	Elaboración caracterización del daño
5	Inzá	Resguardo de San Andrés de Pisimbalá	Alistamiento
6	Silvia	Resguardo de Pitayó	Formulación PIRC
7	Silvia	Pueblo Misak (caso Nacional gestionado desde Cauca)	Alistamiento

Fuente: Plan de Acción Territorial vigencia 2016-2019- Departamento del Cauca

En cuanto a la oferta institucional se resalta un acuerdo de voluntades logrado en el subcomité de reparación integral¹³³ en el cual se pretende apoyar la creación de un centro multicultural de memoria y paz en el departamento, teniendo en cuenta lo importante que es para las víctimas “hacer memoria” y el rol importante que deben asumir cada una de las instituciones que hacen parte del SNARIV. Se trata entonces de identificar los hitos que han marcado el desarrollo de las comunidades en el territorio y reconocer si se han generado procesos de memoria histórica.

Esta iniciativa que en el banco de proyectos, más específicamente en la medida de reparación: verdad, es postulada por la delegada del Centro Nacional de Memoria Histórica y respaldada por una de las agencias de cooperación internacional más relevantes en su fase de implementación,

¹³³ **GOBERNACION DEL CAUCA.** Acta de subcomité de Reparación Integral. (Enlace departamental de Víctimas), 4 de Mayo de 2016. [Citado 8 febrero, 2017].

Organización Internacional de Migraciones (OIM). Sin embargo el responsable directo es la Gobernación del Cauca y por ende la Secretaria de Gobierno y Participación.

IV. CONCLUSIONES

Las conclusiones se hicieron dependiendo de los objetivos dispuestos en cada capítulo. El primer objetivo hace referencia a las dinámicas del conflicto armado en el departamento del Cauca y de los procesos restaurativos a la población víctimas.

- Los mecanismos de victimización como lo son reconocidos en la ley 1448, poseen el atributo común de una naturaleza violenta que menoscaba los Derechos humanos, sin embargo en el marco de dicha vulneración son las particularidades del Cauca como territorio diverso tanto política, social, económica y culturalmente las que determinan y moldean el impacto, intensidad e incluso la masificación del conflicto armado. El análisis de las dinámicas exclusivas en la región reitera su relevancia en tanto sus múltiples condiciones la consolidan como estratégica e indispensable.
- Es un hecho que la legislación colombiana a través de la sanción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras diseño una plataforma jurídica en cuanto a la atención, asistencia y reparación integral de la población vulnerada, sin embargo, en el departamento los procesos restaurativos en pro de la dignificación de los derechos de las víctimas se caracterizan por iniciativas progresivas y centralizadas, en donde hace falta dinamismo respecto a eventos, espacios, escenarios que denoten la formulación de programas, proyectos y actividades, teniendo en cuenta el contexto en el que se implementen.

Por su parte el segundo capítulo corresponde a la identificación de dificultades en el proceso de caracterización de las víctimas a atender en el Plan de Acción Territorial.

- El proceso de caracterización se ha tornado como una labor compleja en cuanto asuntos operativos y técnicos se refiere, además con el análisis hecho sobre el desplazamiento forzado en el departamento, se denota una seria problemática alrededor de la migración de dicha población al municipio de Popayán, que implica la movilidad constante y poco o nada

controlada por los entes territoriales competentes a nivel municipal lo que genera base de datos insuficientes e incompletas en cuanto a la verdadera población víctima dentro de su jurisdicción.

- La cuestión es que al no tener un registro apto y coherente de las variables ya mencionadas es compleja la labor de caracterizar con tan altos niveles de flujo de personas o familias en esta condición al municipio de Popayán ya que se pone de manifiesto la excesiva demanda de productos enmarcados en las medidas de atención y reparación integral, además del desconocimiento de las mismas sobre el estado en que realmente se encuentran las víctimas.
- Es un hecho que la caracterización de las víctimas del conflicto armado en el Cauca presenta varias dificultades en áreas tan importantes como la administrativa y operativa que involucran a la mayoría de las instituciones que hacen parte de este proceso. Las causas están relacionadas básicamente con la carencia de herramientas apropiadas en la consolidación de la información y los impactos negativos de la implementación de la política con un enfoque de arriba hacia abajo. Ahora las consecuencias se ven reflejadas en la débil interoperabilidad y articulación entre las instituciones y los diferentes niveles de gobierno, sino que también en la falta de apropiación y compromiso por parte de cada uno de los funcionarios que hacen parte de este inmenso engranaje institucional.

En cuanto al tercer objetivo este tiene como finalidad el análisis de la consolidación del Plan de Acción Territorial.

- Es claro que en la consolidación del PAT en la medida en que se constituye en un proceso de toma de decisiones se ven involucrados múltiples actores con un nivel de negociación determinado por factores exógenos a sus labores específicas y que rozan con intereses diversos al común, razón por la cual se tiene la necesidad de brindar los escenarios, espacios, pero sobre todo las estimulaciones suficientes para así lograr

productos de buena calidad con el fin de asistir, atender y reparar dignamente e integralmente a las víctimas del conflicto.

- Existen también factores que dificultan el trabajo al interior de las instituciones, así como su comunicación y coordinación en temas de acuerdos interinstitucionales e intersectoriales en el caso de la gobernación. Es pertinente mencionar que aunque en muchos sentidos los entes territoriales deben mejorar en la gestión de sus productos, la responsabilidad del alcance e impacto de una política está influenciada en gran proporción por variables relacionadas con dinámicas macro estructurales a lo cual reformas fiscales y estatales, aunque complejas son necesarias.

El Plan de Acción Territorial es una herramienta operativa y a la vez metodológica respecto a la atención y reparación integral de las víctimas, sin embargo en el marco de la institucionalidad y la gestión pública su formulación resulta dificultosa en tanto en el departamento del Cauca se evidencia una débil e inestable capacidad institucional, además de carecer de un sistema de información compacto y sostenible, situación que se genera por los desfortalecidos niveles de articulación e interoperabilidad interinstitucional.

La práctica profesional hecha en la Gobernación del Cauca me permitió ser parte del equipo técnico del enlace de víctimas del departamento y por ende ser agente participativo en la fase de formulación del PAT, razón por la cual fue de mi interés interpretar los hallazgos de manera coyuntural con conceptos teóricos de la disciplina, pero de antemano encontrar explicaciones mucho más estructurales que den cuenta de las dificultades y problemáticas ya arraigadas. En este orden de ideas puedo concluir que este informe se convierte en un buen insumo para investigadores, colegas, y de más, que pretendan profundizar sobre el tema.

V. RECOMENDACIONES

Cada una de las recomendaciones está enmarcada en una misma finalidad y es el mejoramiento y fortalecimiento de la articulación y capacidad institucional en el departamento del Cauca y de este modo se puedan generar productos de buena calidad, coherentes y eficientes respecto a las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

En principio se hace necesaria la actualización de la plataforma de sistemas de información a través del compromiso de cada una de las instituciones al momento de anexar su base de datos. Bajo esta lógica se debe procurar una capacitación intensiva a funcionarios respecto a las herramientas ofrecidas para la consolidación de información, además de los requerimientos en el momento de diligenciar las fichas de caracterización, es decir, concientizar sobre la importancia en la especificación de las medidas prestadas a la población víctima, su nivel de vulnerabilidad y de más variables que configuren un producto de buena calidad.

Por otro lado es indispensable que la entidad territorial, en este caso la gobernación, considere y asuma como herramienta de trabajo el archivo documental al registrarse cada una de las reuniones, eventos y de más espacios desarrollados en la formulación del Plan de Acción Territorial. En este sentido se sugiere al enlace de cada secretaria implicada en el proceso, manejar carpetas físicas y electrónicas que daten las actividades de las que han sido parte y de las que han liderado.

Es importante que exista mayor nivel de seguimiento por parte de entidades municipales respecto a la movilidad y flujo de personas a la capital del departamento para evitar sobredemandas en cuanto a las medidas contempladas por la ley, además de tener un balance real sobre las personas que realmente se encuentran en situación de vulnerabilidad y las que ya han tenido acceso a algún beneficio.

También se hace fundamental la asignación de recursos financieros en dos de las etapas del PAT, por una parte en la etapa de formulación se deben destinar dividendos a cada uno de los espacios para la deliberación, discusión y retroalimentación de propuestas y alternativas, ya que las jornadas de trabajo son dispendiosas, además de la inversión en herramienta de trabajo, tales como escritorios, sillas, computadores, impresoras y fotocopiadora. Por otro lado las autoridades a nivel departamental deben gestionar frente al Estado la financiación necesaria para la priorización de la ley en el territorio y por ende se pueda lograr un banco de proyectos en donde el universo de víctimas beneficiadas aumente considerablemente.

VI. BIBLIOGRAFIA

Referencias Físicas

ALERTA POR ENVÍO DE DESPLAZADOS DE OTRAS CIUDADES DEL PAÍS A POPAYÁN. (23 de febrero de 2012). Diario El Liberal. Sección 2-A.

BENJUMEA RUA, Adriana María. Marco legal de los planes de acción para la atención integral del desplazamiento. En: Prevención del desplazamiento forzado. IPC, Instituto Popular de Capacitación. Medellín, Colombia. 2002.

BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. En: Luis Villanueva Aguilar. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. 40 p. (281-321)

CORPORACION DERECHOS PARA LA PAZ. Presentación y descripción ley de víctimas. Bogotá: Ediciones, 2011.

DEUBEL ROTH, André- Noel. Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación: como elaborar las políticas públicas: quien decide, como analizarlas, quien gana o pierde. Bogotá: Aurora, 2014.

ELMORE, Richard. El diseño retrospectivo y la investigación sobre la implementación. En: VILLANUEVA AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

_____. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: VILLANUEVA AGUILAR, Luis. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Acta de subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, aprobación plan integral de prevención y contingencia (Enlace departamental de Víctimas), 15 de Junio de 2016.

_____. Acta de subcomité de Prevención, protección y garantías de no repetición, socialización plan integral de prevención y contingencia (Enlace departamental de Víctimas), 8 de Junio de 2016.

_____. Acta de subcomité de Reparación Integral. (Enlace departamental de Víctimas), 4 de Mayo de 2016.

_____. Acta de subcomité de Reparación Integral, enfoque diferencial LGTBI. (Enlace departamental de Víctimas), 22 de abril de 2016.

_____. Acta Subcomité Técnico de Sistemas de Información. (Enlace departamental de Víctimas), 11 de marzo de 2016

_____. Plan de Acción Territorial vigencias 2016-2019. 107 p.

HOYOS, Claudia y CASTILLO, Juliana. Impacto del desplazamiento forzado en el mercado laboral de la ciudad de Popayán, 2007-2014. Departamento de Economía, Universidad del Cauca: Popayán, 2016.

LOZANO MEDELLIN, Fernando. Desplazamiento forzado en Colombia: Desplazamiento y transformación del estado: la tarea aun por hacer. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES OIM. En: Una cuota muy alta para Colombia: la población civil como principal víctima de la guerra. En: Desplazamiento interno y atención psicosocial: el reto de reinventar la vida. Servigraphic Ltda. Bogotá D.C. Octubre, 2002.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín. La implementación de las políticas públicas: El rol de la burocracia y más allá de la burocracia. Colombia: 2007.

ROSETO, Lina María. Articulación institucional en la Formulación del Plan de Contingencia y Atención Humanitaria para el Cauca (2016-2017). Politóloga. Popayán: Universidad del Cauca, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales, 2017. 86 p.

SALAZAR, Boris; CASTILLO, María del Pilar y PINZON, Federico. En: Árbol de jerarquía, memoria y desplazamiento. En: ¿A dónde ir? Un análisis sobre el desplazamiento forzado. Editorial Universidad del Valle. Cali, 2008.

SANCHEZ, Gonzalo; PEÑARANDA, Ricardo. Pasado y presente de la violencia en Colombia. Bogotá: CEREC, 1986.

UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS. La ley de víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014.

_____. Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En: Participaz la ruta de los derechos. Bogotá D.C, 2014.

VELASQUEZ VARGAS, Alejo. Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano, antecedentes y perspectivas: El conflicto armado colombiano y sus transformaciones recientes. La estrategia contrainsurgente. Bogotá: Nomos, 2002.

YVES, Meny y THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata. España: Ariel, 1992.

Referencias electrónicas

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL (en línea). Desplazamiento forzado en Colombia 10 años de política pública. Síntesis de avances, retos y rutas de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. ACNUR: Bogotá, Julio de 2007. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2088.pdf

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Hacia una disciplina de las políticas públicas. En: Perfiles Latinoamericanos. Diciembre 1994. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500302.pdf>

ALCALDIA DE POPAYAN. Plan integral único PIU 2011-2014: para la población en situación de desplazamiento forzada ubicada en el municipio de Popayán-Departamento del Cauca. Documento público. (en línea). Disponible en: http://www.popayan-cauca.gov.co/apc-aa-files/61663433623430303164326536653466/PLAN_INTEGRAL_UNICO_POPAYAN_2011_2014.pdf

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS-ACNUR. Diagnostico departamental del Cauca. En: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007/cauca.pdf>

AVILA, Ariel. Como es eso de negociar en medio del conflicto. En: Fundación paz y reconciliación (en línea). 22 de Junio de 2016. Disponible en: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/grupos-armados-ilegales/farc/como-es-eso-de-negociar-en-medio-del-conflicto/>

Carnaval de Derechos Humanos por la Paz y la convivencia en el Cauca. En: Periódico Virtual. (en línea). 10 de Diciembre de 2014. Disponible en: <http://periodicovirtual.com/carnaval-de-derechos-humanos-por-la-paz-y-la-convivencia-en-el-cauca/>

Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad. Minga de muralismo del pueblo Nasa: Los colores de la memoria y la resistencia. 21 de Septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cecidic.edu.co/spip.php?article70>

CENTRO INTERNACIONAL DE JUSTICIA TRANSICIONAL. En profundidad: el proceso de Justicia y Paz en Colombia. 8 de Mayo de 2012. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/news/en-profundidad-el-proceso-de-justicia-y-paz-en-colombia>

Cifras de marihuana, un campanazo en lucha contra el narcotráfico. En el 2013 cayeron 347 toneladas de cannabis. Es la incautación más alta desde 1993. En: Diario El Tiempo (en línea). 7 de Enero de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13339381>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Conpes 2804. (13, Septiembre, 1995). Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Santafé de Bogotá, 1995.p. 1-22. Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/5064_____. Conpes 3726. (30- Mayo-2012). Documento Conpes. (en línea). Disponible en: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3726-2012.pdf>

COLOMBIA. FISCALIA GENERAL DE LA NACION. Ley 975. (25-07-2005). Diario oficial. n° 45980.p. 65. Relatoría. (en línea). Disponible en http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/LEY_975_concordada.pdf

COLOMBIA. SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÀ. Ley 1448. (10 de Junio de 2011). Diario oficial. N° 48096. (en línea). Disponible en:<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

_____. Decreto 1725. (16- Agosto-2012). Diario oficial. N° 48525. (en línea). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48899>

_____. Decreto 4800. (20- Diciembre-2011). Diario oficial. N° 48280. (en línea). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4506>

CONSEJO REGIONAL INDIGENA DEL CAUCA (en línea). Alta comisionada de Derechos Humanos escucha denuncias sobre las violaciones de los derechos a comunidades indígenas. Santander de Quilichao, 17 de Julio de 2013. Disponible en: <http://www.cric-colombia.org/portal/alta-comisionada-de-derechos-humanos-escucha-denuncias-sobre-violaciones-de-los-derechos-a-comunidades-del-cauca/>

CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Panorama actual del Cauca. En: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. Disponible en:<http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/publicaciones/Paginas/estudiosregionales.aspx>

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO-CODHES. (2013). El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. Disponible en: http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_391297_20140611.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) [en línea]. Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf;jsessionid=AA76C70E07E5199CACCF90D5DFCDEEE?sequence=1

DIAZ, Cristina. El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción. En: VENESIA, Juan Carlos. Política pública y desarrollo local. Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Políticas\).pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Políticas).pdf)

ECHANDIA, Camilo. Situación actual de las Farc: un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011). En: Fundación Ideas para la Paz. Septiembre de 2011 (en línea), n° 13. Disponible en: <http://archive.ideaspaz.org/images/Situacion%20FARC%20web.pdf>

EL ARDUO TRASTE DE LAS FARC A LAS ZONAS VEREDALES: Por tierra y ríos con ciclas, neveras y costales a mano avanza el histórico desplazamiento de esa guerrillas a las zonas de concentración. En: Revista Semana (en línea) ,31 de Enero de 2017.

Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-y-zonas-veredales-icononzo-y-masivos-desplazamientos/513847>

EN 39 AÑOS, 11.556 NIÑOS HAN SIDO RECLUTADOS POR LAS FARC (en línea): Meta, con 366 casos, es el departamento en el que más niños fueron reclutados. En: El Tiempo, 16 de Mayo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16594500>

ESPINOSA, Fernanda. Las razones detrás del conflicto en el Cauca. En: Corporación Nuevo Arco Iris (en línea), 14 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS. Informe ejecutivo. UARIV: Bogotá, 12 de Enero de 2016. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informeejecutivo-diciembre2015.pdf>

GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Indicadores demográficos. En: Sistema de información socioeconómica del Cauca. Disponible en: <http://www.tangara.gov.co/estadisticas.php>

_____. Plan de Desarrollo “Cauca territorio de paz” 2016-2019. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B88B9ZZJsmHkMzVoTHRJX2hhQTA/view>

GRINDLE, Merilee. Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries, citado por **ROSAS, Angélica.** Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En: Revista política y cultura (en línea). Enero 2008, n°30. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>

HERNANDEZ, Luisa (en línea). Suroccidente (Valle, Cauca, Nariño y Putumayo): Contexto de conflicto armado, violencia y situación de las experiencias de DDR. Centro Nacional de Memoria Histórica En: Nororienté y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá D.C, Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Bogotá: CNMH, 2014. Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/3.verdadhistorica/Nuevos%20escenarios%20de%20conflicto%20armado%20y%20violencia.%20Panorama%20posacuerdos%20con%20AUC.pdf>

HERNANDEZ, Virgilio (en línea). Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas. Quito: Federación de estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador, 1998. Disponible en: http://cursos.clavijero.edu.mx/cursos/013_ple/programa/Documentos/Dimensiones_teoricas_sobre_las_politicas_publicas.pdf

HINCAPIE, Marcela y POSADA, Fabio. Informe exclusivo: Las Farc tiene al Cauca en una encrucijada sin fin. En: El País (en línea). 26 de Febrero de 2012. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/judicial/informe-exclusivo-las-farc-tienen-al-cauca-en-una-encrucijada-sin-fin.html>

HISTORICA REDUCCION DE HOMICIDIOS EN EL CAUCA. (21 de Marzo de 2017). Diario El Liberal (en línea). Disponible en: <http://elnuevoliberal.com/historica-reduccion-de-homicidios-en-el-cauca-2011-2016/>

LOPEZ, Andrea. La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública, dirección de estudios e información. Serie I: desarrollo institucional y reforma del estado. Documento N° 68. (en línea). Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

MARIN, Isabela y SANTOS, Iván (en línea). El conflicto armado en el sur del Valle y el norte del Cauca y su impacto humanitario. Fundación ideas para la paz, 2014. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1004>

MERTON, Robert. Los problemas de la burocracia: Merton. En: Assentire (en línea). Octubre, 2012. Disponible en: <https://s3a2.me/2012/10/08/los-problemas-de-la-burocracia-merton/>

MINISTERIO DEL INTERIOR (en línea). Proceso de construcción Reporte Unificado del Sistema de Información, coordinación y seguimiento territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno RUSICST, 2012. Disponible en: http://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/gactv/proceso_de_construccion_del_rusicst.pdf

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (en línea). Colombia, monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio de 2016. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

PEREZ, Javier. ¿Sirvió la política de Seguridad Democrática de Uribe? En: Revista Dinero (en línea). 3 de Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/sirvio-politica-seguridad-democratica-uribe/146389>

PIÑEROS, Diego. Desarrollo internacional de un concepto de reparación a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario: complementos a la perspectiva de la ONU. En: Revista Papel político (en línea), Julio-Diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77716562010>

PLAN NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS. Registro y Red Nacional de Información (en línea). Disponible en: https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/472930/mod_resource/content/1/Plan%20Nal%20de%20Reparacion%20a%20Victimas%20COL.pdf

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (en línea). Cauca: Análisis de las conflictividades y construcción de Paz. Diciembre 2014. Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz/cauca.html>

RED NACIONAL DE INFORMACION (en línea). Lineamientos Plan Operativo de Sistemas de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, 2013. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/POSI.pdf>

RENDICION PÚBLICA DE CUENTAS 2012-2015. Disponible en: http://www.sedcauca.gov.co/attachments/article/2197/rendicion_publica_cuentas_2012-2015.pdf

ROSAS HUERTA, Angélica. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En: Revista Política y Cultura (en línea). 04 de Agosto de 2008. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006

RUBIO CAMPOS, Jesús y PEÑA, Víctor. Implementación de Políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. En: Revista Venezolana de Gerencia (en línea), octubre-diciembre, 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/294736548_Rubio_Jesus_y_Pena_Victor_2015_Implementacion_de_politicas_publicas_de_transparencia_El_caso_de_las_unidades_de_enlace_en_Coahuila_Mexico_Revista_Venezolana_de_Gerencia_Volumen_20_Numero_72_Octubre-Di

SANÍN, Edgar. Territorio e identidad. En: Carlos Andrés Arango. Desarrollo y territorio: perspectivas, abordajes, experiencias. Medellín: Fondo editorial Universidad Católica de Oriente, 2016. p. 79-94. Disponible en: <http://www.uco.edu.co/investigacion/fondoeditorial/libros/Documents/Desarrollo%20y%20territorio.pdf>

SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A POBLACIÓN DESPLAZADA (en línea). Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá, 2010. [Citado 20 octubre, 2016]. Disponible en: http://participaz.com/images/pdf/Capitulo6/informe_del_gobierno_a_la_corte_sobre_ECI-2010.pdf

SUPELANO, Ricardo Daniel. Actores armados y población civil, el movimiento armado Quintín Lame (MAQL): Una guerra dentro de otra guerra. En: Corporación Nuevo Arco Iris (en línea), Octubre 2010. Disponible en: http://www.cedema.org/uploads/MAQL_Penaranda.pdf

UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (en línea). Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Bogotá, 2012. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Guia_Plan_de_Accion_Territorial_Victimas.pdf

VARGAS, Jennifer Reina. Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. En: Revista de Estudios Socio-Jurídicos (en línea), Vol. 16, enero-junio 2014. [Citado 18 noviembre, 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v16n1/v16n1a05.pdf>

VERDAD ABIERTA. Los dilemas de la reparación de las víctimas en Justicia y Paz. 22 de Enero de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/reparaciones-a-victimas/6152-los-dilemas-de-la-reparacion-a-las-victimas-en-justicia-y-paz>

_____. El recorrido sangriento del Bloque Calima por Cauca. 23 de Abril de 2012. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/343>

VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (Octubre, 2002: Lisboa, Portugal). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Lisboa: Wagner school of public service New York University. 2002. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>

XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Noviembre 2010: Santo Domingo, República Dominicana. Gestión público iberoamericana para el siglo XXI. Santo Domingo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2010. 23 p. (en línea) Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>

VII. ANEXOS

Anexo A: Cultivos de marihuana en Colombia, por departamento por hectáreas, 2005-2015



Fuente: Colombia, monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015.

Anexo B: Actores involucrados en la formulación del PAT 2016-2019- Cauca

N°	Institución, dependencia u organización	Competencias en cada una de las fases del PAT
1	Gobernador del Cauca	Diseño y adopción: <ul style="list-style-type: none">• Garantiza la elaboración del PAT y su adopción en el CTJT. Lo anterior en armonía con el Plan de Desarrollo “Cauca Territorio de Paz”• Da lineamientos para la inclusión de los componentes de la política pública de víctimas en el Plan de Desarrollo y en el PAT

		<p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegura la ejecución del PAT destinando el presupuesto requerido <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza el seguimiento y evaluación a los PAT y lidera la rendición de cuentas. • Garantiza el personal y los equipos que permitan el suministro oportuno de la información para el seguimiento y la evaluación de la política por medio de RUSICST
2	Secretaría de Gobierno y Participación.	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño metodológico y logístico para la participación en los talleres regionales de Plan de desarrollo que posteriormente son insumos del PAT. • Verifica y consolida la propuesta del PAT. • Diligencia las matrices de oferta institucional para población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca. • Facilita los encuentros y reuniones para construcción, concertación y retroalimentación del PAT. • Consolida la información del PAT departamental <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya la implementación del PAT. • Da cumplimiento a las competencias que le corresponden a la Secretaría en materia de víctimas del conflicto armado. • Coordina con las demás instituciones del SNARIV la oferta institucional para víctimas del conflicto armado en el departamento del Cauca. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lidera la estrategia de seguimiento y evaluación del PAT mediante el diligenciamiento del RUSICST y el Tablero PAT • Coordina la rendición de cuentas del PAT ante la Comisión de seguimiento, Mesa Departamental de víctimas y demás instancias pertinentes.
3	Oficina asesora de planeación	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lidera, coordina y prioriza la identificación de programas y proyectos con todas las Secretarías del despacho. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya el desarrollo de programas y proyectos acorde con el POAI • Asesora metodológica y técnicamente los proyectos a ejecutarse con víctimas del conflicto

		<p>armado en Cauca</p> <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordina y prepara con el Enlace de víctimas del Cauca los mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de las metas del PAT y apoya la definición de los escenarios de rendición de cuentas
4	Secretaria de hacienda	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planea de manera articulada con todas las Secretarías los recursos necesarios para los programas y proyectos identificados de acuerdo a la realidad financiera del departamento. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya la implementación de los programas y proyectos en materia fiscal y presupuestal. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prepara y presenta los informes de ejecución presupuestal del PAT Entre estos se encuentra el Formulario Único Territorial - FUT.
5	Otras secretarías de la Gobernación del Cauca (salud, educación, mujer, agricultura, gestión social etc.)	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza los diagnósticos sectoriales para la identificación de programas y proyectos dirigidos a la población víctima. • Diligencia las matrices de oferta institucional para población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca. • Participa en las reuniones y escenarios de articulación y concertación para la formulación del PAT. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecuta según sus competencias los programas y proyectos definidos en el PAT. • Participan en los sub-comités para la implementación de los componentes de la política pública de víctimas <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega los avances y resultados de los programas y proyectos ejecutados al responsable de evaluación y seguimiento.
6	Otras instituciones del SNARIV (Sena, ICBF, consolidación, CRC, UND, etc.)	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza los diagnósticos sectoriales para la identificación de programas y proyectos dirigidos a la población víctima. • Diligencia las matrices de oferta institucional para población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca. • Participa en las reuniones y escenarios de

		<p>articulación y concertación para la formulación del PAT.</p> <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecuta según sus competencias los programas y proyectos definidos en el PAT. • Participa en los sub-comités de justicia transicional para la implementación de los componentes de la política pública de víctimas. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega los avances y resultados de los programas y proyectos ejecutados al responsable de evaluación y seguimiento. • Participa en los sub-comités de seguimiento y evaluación de los componentes de la política pública de víctimas.
7	Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas - UARIV	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brinda asistencia técnica al ente territorial para el diseño, aprobación e implementación del PAT • Suministra información sobre la oferta institucional presente en el Departamento del Cauca • Apoya el proceso de formulación del PAT • Participa en las reuniones y escenarios de articulación y concertación para la formulación del PAT. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementa las competencias que le corresponden directamente y coordina el SNARIV a nivel departamental y local. • Brinda asistencia técnica a los municipios del Departamento <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega los avances y resultados de los programas y proyectos ejecutados al responsable de evaluación y seguimiento. • Participa en las actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas
8	Unidad de Restitución de Tierras-URT.	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza la asistencia técnica del Sub-comité de Restitución de Tierras • Elabora y somete a consideración el Plan operativo del sub-comité • Brinda asistencia técnica a los entes territoriales locales para la inclusión de esta medida de reparación en los PAT municipales. • Apoya el proceso de formulación del PAT • Diligencia las matrices de oferta institucional para población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca.

		<ul style="list-style-type: none"> Participa en las reuniones y escenarios de articulación y concertación para la formulación del PAT. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Implementa las competencias que le corresponden directamente Coordina acciones con las instituciones del SNARIV a nivel departamental y local para el cumplimiento de las competencias y órdenes emitidas por los jueces de restitución de tierras en el Departamento del Cauca. Convoca y hace la secretaría técnica del Sub-comité de Restitución de Tierras <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrega los avances y resultados de los programas y proyectos ejecutados al responsable de evaluación y seguimiento. Participa en las actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas
9	Ejército Nacional Brigada 29 y Fuerza de tarea Apolo	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> Participa en los diferentes escenarios de articulación. Diligencia las matrices de oferta institucional para población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca. Implementación: Implementa los planes y proyectos que tiene a su cargo. Participa en los sub-comités de justicia transicional para la implementación de los componentes de la política pública de víctimas. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Participa en articulación con el SNARIV en los espacios de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas
10	Departamento de Policía Cauca	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> Participa en los diferentes escenarios de articulación Diligencia las matrices de oferta institucional para población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Implementa los planes y proyectos que tiene a su cargo Participa en los sub-comités de justicia transicional para la implementación de los

		<p>componentes de la política pública de víctimas.</p> <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participa en articulación con el SNARIV en los espacios de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas
11	Procuraduría Regional Cauca	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompaña el proceso de diseño y adopción del PAT <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participa en la Comisión de Seguimiento de la Política pública de víctimas en el departamento del Cauca. • Realiza acciones de vigilancia y control de la función pública de las instituciones del SNARIV. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participa en las actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas y ejerce las funciones misionales propias de control hacia los servidores públicos.
12	Defensoría del Pueblo Regional	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompaña el proceso de diseño y adopción del PAT • Apoya el proceso de formulación del PAT • Realiza la Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de víctimas <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participa en la Comisión de Seguimiento de la Política pública de víctimas en el departamento del Cauca. • Ejecuta acciones directas hacia las víctimas del conflicto armado en el marco de sus competencias. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega los avances y resultados de los programas y proyectos ejecutados al responsable de evaluación y seguimiento. • Participa en las actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas • Realiza la asistencia técnica de la Comisión de Seguimiento en el Cauca.
13	42 alcaldías del departamento del Cauca	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñan sus propios PAT municipales y retroalimentan el PAT departamental <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutan los planes y programas incluidos en el PAT municipal hacia las víctimas de sus municipios y bajo los principios de coordinación,

		<p>conurrencia y subsidiariedad con el departamento implementa acciones de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas presentes en sus municipios. Participan en los sub-comités o CTJT ampliados en los que se abordan temas regionales o locales</p> <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lidera la estrategia de seguimiento y evaluación del PAT mediante el diligenciamiento del RUSICST y el Tablero PAT municipal • Coordina la rendición de cuentas del PAT ante la Comisión de seguimiento, Mesa municipal de víctimas y demás instancias pertinentes.
14	Mesa departamental de víctimas del Cauca y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aportan insumos para la construcción del PAT y participan en los espacios de discusión de la política pública. • Participa en las reuniones y escenarios de articulación y concertación para la formulación del PAT. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompañan la materialización de los derechos de las víctimas. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizan observaciones sobre la implementación del PAT e identifican estrategias que garanticen la rendición de cuentas y el seguimiento a los compromisos adquiridos.
15	Comité de justicia transicional	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articula la elaboración del PAT con los Planes de Acción municipales y adopta el PAT departamental verificando y articulando que se incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional con la oferta institucional. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya la implementación del PAT, a través de los Subcomités Técnicos • Realiza la evaluación del proceso de implementación de los planes de acción. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseña el mecanismo de evaluación periódica, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Acción. Evalúa las necesidades presupuestales y dificultades de articulación de los municipios en el segundo comité ampliado del

		<p>año.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adopta las estrategias necesarias para garantizar la participación de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento del Plan de Acción Territorial.
16	Subcomités técnicos	<p>Diseño y adopción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza los diagnósticos temáticos para la identificación de programas y proyectos de población víctima y define los lineamientos para la incorporación de éstos en el Plan de Acción teniendo en cuenta las necesidades de la población víctima identificadas en la caracterización. • Aprueba los planes operativos anuales de cada subcomité, los cuales retroalimentan el PAT. <p>Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoya la implementación de los programas y proyectos establecidos en el PAT. Las Entidades que conforman cada subcomité asumen responsabilidades dentro de los planes de acción de acuerdo a sus competencias, con las cuales se materializa la implementación del plan. <p>Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega los avances y resultados de los programas y proyectos ejecutados.

Fuente: Plan de Acción Territorial vigencia 2016-2019- Departamento del Cauca

Anexo C: Cronograma de trabajo para Talleres Sub-regionales, 2016

Sub-región	Lugar de realización	Municipios participantes	Fecha
Oriente Caucaño	Inzá	Inzá, Páez, Totoró	8 de febrero de 2016
Sur del Cauca	Patía	Patía, Bolívar, Sucre, Argelia, Balboa, Mercaderes, Florencia	11 de febrero de 2016
Costa Pacífica	Guapi	Guapi	12 de febrero de 2016
	Timbiquí	Timbiquí	13 de febrero de

			2016
	López de Micay	López de Micay	14 de febrero de 2016
Norte del Cauca	Santander de Quilichao	Santander, Caloto, Corinto, Miranda, Guachené, Padilla, Villarica, Puerto Tejada, Suarez, Buenos Aires, Toribio, Jambaló y Caldon	19 de febrero de 2016
Macizo Colombiano	La Vega	La Vega, Santa Rosa, San Sebastián, Almaguer, La Sierra y Rosas	19 de febrero de 2016
Centro del Cauca	Popayán	Puracé, Sotará, Timbío, El Tambo, Cajibío, Morales, Piendamó y Silvia	22 de febrero de 2016
Popayán	Popayán	Popayán	23 de febrero de 2016
Bota Caucana	Piamonte	Piamonte	19 y 20 de abril de 2016

Fuente: Plan de Acción Territorial vigencia 2016-2019- Departamento del Cauca