



Ejercicio analítico de la Rendición de Cuentas Mutua, en el marco de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



1. Contexto e introducción

Al adoptar la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Colombia y sus socios internacionales para el Desarrollo asumieron el compromiso de llevar a cabo acciones conducentes a garantizar la efectiva aplicación de los cinco principios clave contenidos en la Declaración.

En este contexto, la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia APC-Colombia en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, desarrollaron un instrumento cuyo objetivo fue establecer los principios de alineación, gestión orientada a resultados y, principalmente, la rendición de cuentas mutua en el marco de la cooperación internacional orientada a la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

En el actual periodo de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, cerca del 40%¹ de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe Colombia está orientada a temas de justicia transicional, construcción de paz y atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Esta tendencia responde a diversos factores, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- Durante más de una década, a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997 - Atención al Desplazamiento Interno Forzado, la cooperación internacional apoyó al Gobierno en la atención a la población en situación de desplazamiento. Pero hoy, gracias al componente de reparación y al enfoque de integralidad introducidos por la Ley 1448 de 2011, la cooperación internacional tiene un marco de referencia que no sólo favorece acciones asistencialistas (de mitigación) sino transformadoras (de solución a las consecuencias pero también a las raíces del conflicto).
- La Ley 1448 de 2011 considera que es víctima aquella persona que haya sufrido un daño como consecuencia a infracciones al derecho internacional humanitario o violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Es decir, la ley contempla además del desplazamiento interno, otros hecho victimizantes (homicidio, incluidas víctimas de masacres; secuestro; desaparición forzada; tortura; delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto; minas antipersonales; munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; vinculación de niños niñas adolescentes a actividades relacionadas con el conflictos; acto terrorista; atentados; combates; enfrentamientos y hostigamientos; abandono forzado o despojo forzado de tierras, o desplazamiento forzado)
- La atención y reparación integral a víctimas constituye, sin lugar a dudas, uno de los mayores retos de política pública (tanto por iniciar procesos de reparación en medio del conflicto como por el universo de víctimas por atender) que enfrenta y que deberá enfrentar Colombia durante el próximo decenio. Por lo tanto, toda concretización del principio de “alineación”

¹ Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo SIAOD – APC-Colombia.



aplicado a la Cooperación Internacional conlleva naturalmente a la priorización de dicha política.

- La Ley 1448 de 2011 contempla medidas de justicia transicional únicas en el mundo, principalmente por desarrollarse en un escenario de conflicto en curso, mas no tras el cese de las confrontaciones bélicas. Al romper el esquema tradicional de justicia transicional, el éxito de la política de atención y reparación a víctimas trasciende el interés nacional, adquiriendo relevancia internacional, especialmente por sus futuras implicaciones en otros contextos complejos de conflicto interno.

En vista de lo anterior, se remitieron dos herramientas sencillas de recopilación de datos, específicamente un cuadro informativo y un cuestionario² a 31 cooperantes con presencia en Colombia y a su vez socios naturales en la implementación de la política (agencias técnicas, Embajadas, bancos de desarrollo y agencias del Sistema de Naciones Unidas). El cuadro informativo daba cuenta de la cooperación orientada a cada una de los componentes de la política pública y sus ejes transversales en tres aspectos: aporte de la cooperación, presencia territorial y tipo de contraparte. Por otra parte, el cuestionario planteaba ocho preguntas abiertas orientadas al cumplimiento de los principios de la Agenda de Eficacia.

Por lo anterior, este ejercicio invitaba a los socios internacionales de Colombia a una reflexión conjunta sobre aspectos relacionados con la eficacia de la cooperación (coordinación, alineación, armonización, priorización territorial, rendición de cuentas mutua) que permitiera optimizar la contribución de la misma a la implementación de la política. Adicionalmente, el ejercicio permitió identificar tendencias futuras de la cooperación en Colombia en materia de atención y reparación a víctimas.

Con base en la información obtenida, se elaboró este análisis que bajo ninguna circunstancia apunta a un balance exhaustivo del cumplimiento de la Agenda de Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo en el componente de Víctimas, Reconciliación y Derechos Humanos.

Este ejercicio es el preámbulo de un proceso de planificación que comprende tanto el diálogo ya evocado como la construcción de un mecanismo sectorial de coordinación que será abordado más adelante.

2. Análisis

El presente análisis se fundamenta, en primera instancia, en diversos criterios considerados esenciales para el mejoramiento de la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo, de conformidad con los consensos logrados en París, Accra y Busán. Posteriormente, se incluyen dos criterios adicionales de diagnóstico y planificación: por un lado, los retos/dificultades referidos por los cooperantes en el desarrollo de su contribución a la implementación de la política

² Ver anexos.



pública, y luego las proyecciones que la misma comunidad internacional hace sobre el apoyo futuro a componentes de la política.

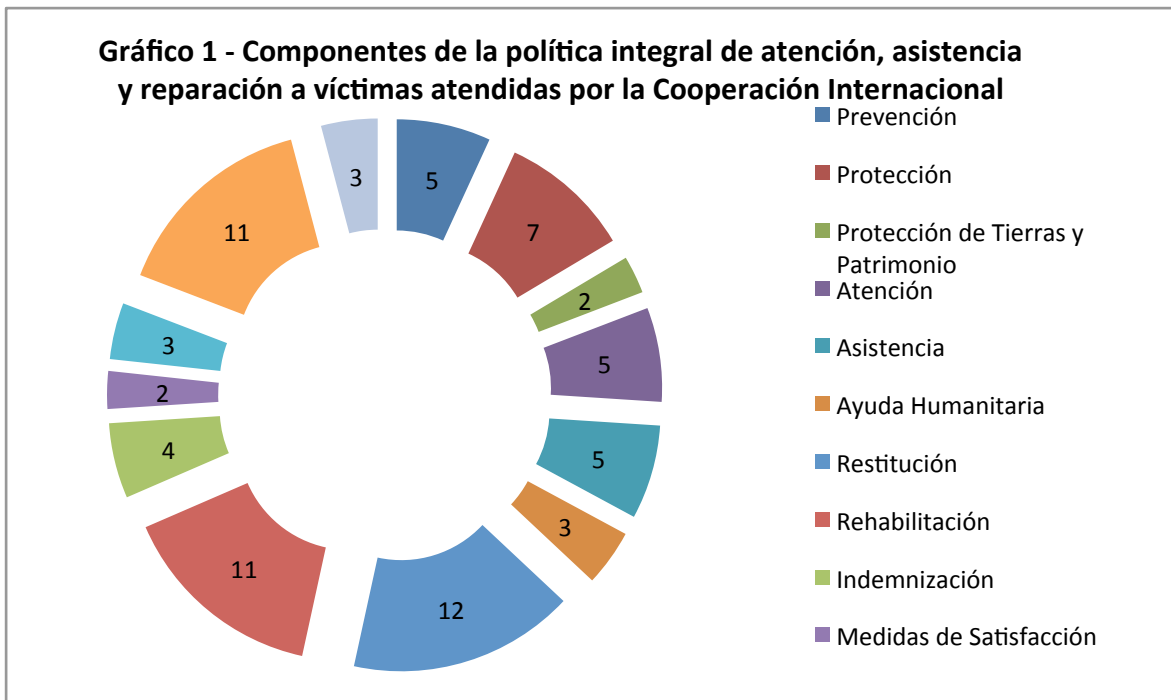
2.1 Alineación

En el marco de la Agenda de Eficacia, se ha llegado a un consenso sobre la necesidad de que todo apoyo financiero y técnico proveniente de un cooperante esté alineado con los objetivos y estrategias de desarrollo de los países socios. Utilizando el anterior consenso como marco para el análisis de la muestra obtenida, se identifica una gran coherencia entre los componentes de la política de atención y reparación a víctimas priorizados por el Gobierno Nacional y el énfasis temático de las intervenciones adelantadas por los cooperantes en el marco de dicha política.

Al respecto, el Gobierno Nacional ha determinado que la reparación integral a las víctimas debe prevalecer como principal derrotero de la política pública, manteniendo un equilibrio frente a la prevención y a la protección en razón de la continuidad del conflicto en sus múltiples variantes (desplazamiento, amenazas, despojo, homicidios, etc.). Tal como se observa en el Gráfico No. 1³, las medidas de reparación integral estipuladas por la Ley 1448 de 2011 (restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición) concentran efectivamente el mayor número de cooperantes participantes en la muestra, sin que esto se traduzca en desatención para los demás componentes. Así, mientras que la restitución de tierras (como medida de reparación) agrupa 12 cooperantes, las medidas de prevención, protección, atención y asistencia agrupan entre 3 y 9 cooperantes cada una: 5 en prevención; 9 en protección (7 en protección y 2 protección de tierras y patrimonio); 5 en atención, 5 en asistencia y 3 en ayuda humanitaria.

³ Las cifras contenidas en el gráfico corresponden al número de cooperantes participantes en la muestra que atienden cada componente y subcomponente de la política de integral de atención, asistencia y reparación a víctimas.





Otro ámbito que admite un análisis en términos de alineación tiene que ver con la distribución territorial de las acciones de cooperación. Sobre este asunto, la antigua Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación presentó, en la fase de transición hacia la nueva institucionalidad encargada de la implementación de la política pública, un informe sobre los municipios con mayor afectación originada en el conflicto armado durante las dos últimas décadas⁴. De los 100 municipios más críticos identificados en el informe, 55 de ellos han sido beneficiarios de la cooperación internacional en este ámbito, teniendo en cuenta que 8 cooperantes (sobre un total de 14 que respondieron) reportaron información sobre sus municipios de intervención. Esto es un indicio positivo sobre la priorización territorial de las acciones de cooperación, que tiene sin embargo sus propias características: mientras que algunos municipios agrupan hasta 3 cooperantes distintos (principalmente en Nariño) otros no registran ningún cooperante, especialmente en los Santanderes, la Orinoquía y la Amazonía.

Se observa en la muestra que, de manera general, los municipios de Nariño, Cauca, Chocó, Antioquia y Córdoba son mayores receptores de cooperación que aquellos como Santander, Norte de Santander, Huila y Meta. Aunque dicha priorización territorial de la cooperación en materia de víctimas no puede ser caracterizada como una tendencia (dada la parcialidad de la información suministrada), sí permite entrever el comportamiento general de la Cooperación en Colombia, el cual refleja una concentración en la región del Pacífico, Antioquia y algunos departamentos de la Costa Caribe. Incluso a nivel intrarregional se evidencian matices, por ejemplo, el Oriente Antioqueño concentra más cooperantes que el Nordeste.

⁴ Información tomada de Revista Semana, Edición n° 1622 (pág. 108).



2.2 Armonización y Responsabilidad Mutua

Haciendo énfasis en dos aspectos que atañen a los principios de Armonización y Responsabilidad Mutua – específicamente transparencia y complementariedad - se evidencia lo siguiente: por un lado, pese al gran compromiso de la comunidad internacional con el suministro de información al Gobierno Nacional sobre el uso de los recursos, más del 50%⁵ de los organismos de cooperación llamados a participar en la muestra no remitió dato alguno. Asimismo, de los 14 organismos que sí lo hicieron, 3 omitieron por lo menos un dato esencial y 2 suministraron información demasiado sucinta y por lo tanto no susceptible de análisis comparado.

Lo anterior no es necesariamente un indicativo de falta de transparencia. No obstante, surge una preocupación con relación a los cooperantes que trasciende el ámbito de la Ley de Víctimas, en el sentido de que éstos perciban el suministro de información sobre la cooperación como un lastre burocrático, más que como un elemento de transparencia y una herramienta de planificación.

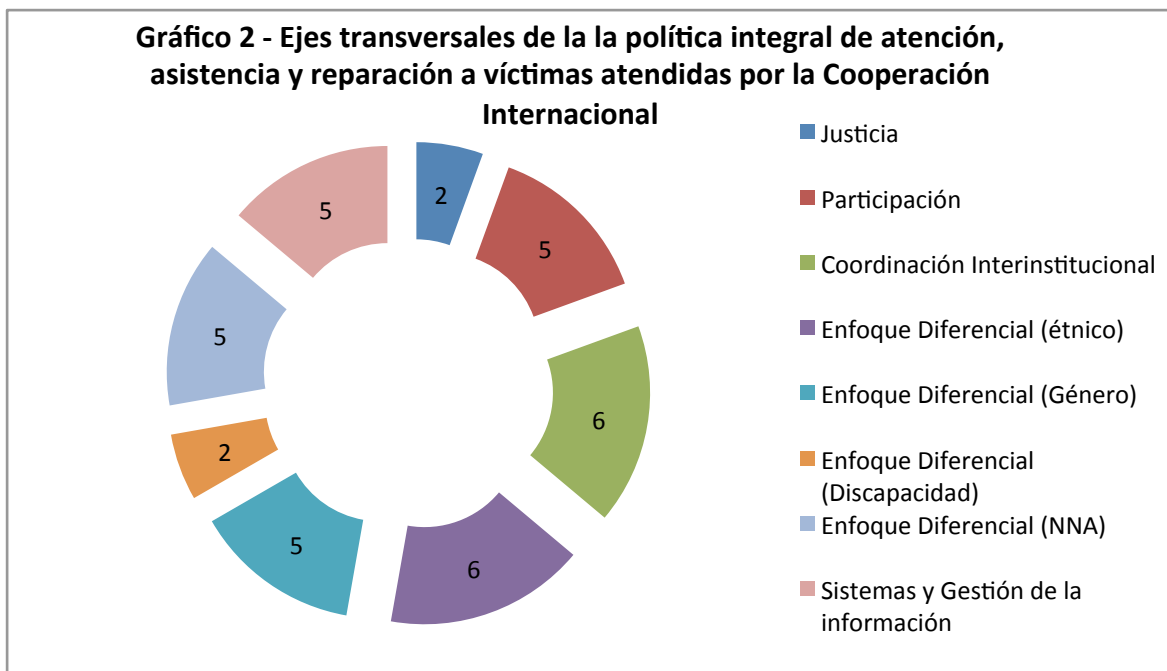
En cuanto al segundo aspecto, se constató que los tres componentes que agrupan el mayor número de cooperantes participantes en la muestra son Restitución (12 cooperantes), Rehabilitación (11 cooperantes) y Verdad y Memoria (11 cooperantes). En un nivel intermedio se ubican aquellos componentes que agrupan entre 4 y 7 cooperantes: Prevención, Protección, Atención, Asistencia, Indemnización, mientras que el resto de componentes agrupan 3 cooperantes o menos (Protección de Tierras y Patrimonio, Ayuda Humanitaria, Medidas de Satisfacción, Garantías de no Repetición, Retornos y Reubicación).

En lo que respecta a los ejes transversales de la política pública, el panorama es más homogéneo: 6 ejes (Participación, Coordinación Interinstitucional, Enfoque Diferencial – variable étnica, Enfoque Diferencial – Variable de género, Enfoque Diferencial – variable NNA) agrupan entre 5 y 6 cooperantes, mientras que dos de ellos (Justicia y Enfoque Diferencial – variable NNA) agrupan 2 cooperantes cada uno.

⁵ 16 organismos de cooperación sobre un total de 29.



Gráfico 2 - Ejes transversales de la política integral de atención, asistencia y reparación a víctimas atendidas por la Cooperación Internacional



Del anterior balance se desprenden varios interrogantes. Para los componentes que agrupan el mayor número de cooperantes, cabe preguntarse si dicha priorización temática obedece a una distribución del trabajo con base en las ventajas comparativas de unos y otros organismos de cooperación, o si por el contrario obedece a una fragmentación sectorial. Si bien la muestra recogida no permite ser concluyentes al respecto, por su parcialidad y por problemas que hubieran podido presentarse en la clasificación de programas y proyectos por componente, sí es útil para fomentar el debate sobre la mejor manera de garantizar un equilibrio temático que tenga en cuenta tanto la especialización de cada organismo de cooperación como las prioridades del Estado establecidas en el marco del SNARIV.

Frente a la poca representación de algunos componentes (medidas de satisfacción; de protección de tierras y patrimonio; retornos y reubicación) en las acciones de cooperación que se evidencia en la muestra, puede formularse esta pregunta compuesta: ¿la poca representación responde a una decisión coordinada y consensuada entre cooperantes y gobierno; responde a una incompatibilidad entre sistemas de clasificación de la información, o responde a una fragmentación sectorial de los programas y proyectos en curso?

A manera de ejemplo, llama la atención el limitado número de cooperantes que reportan cooperación al componente de Retornos/Reubicación (3 cooperantes), ya que éste es una línea de acción sumamente compleja que incluye medidas adicionales a la restitución (generación de ingresos, vivienda, educación, atención psicosocial, entre otras). En este sentido, surge el interrogante de si un mayor



apoyo de la cooperación al componente de Retorno/Reubicación podría contribuir a procesos de reparación integral más exitosos.

2.3 Retos identificados por la Cooperación

El cuestionario permitió recoger la opinión de los cooperantes sobre los mayores retos que éstos enfrentan en la implementación de sus acciones orientadas a la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas. El más destacado sigue siendo la efectiva articulación y coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como entre los niveles nacional y territorial. Este es un reto inherente al desarrollo de la propia política pública, que se extiende a los programas y proyectos de cooperación. Lo anterior ya que el fortalecimiento institucional es uno de los objetivos primordiales de la Cooperación Internacional en Colombia; y sus beneficiarios (o en muchos casos gestores), es decir las entidades del SNARIV del orden nacional y territorial, son a su vez los responsables de la implementación de las medidas de justicia transicional contempladas por la Ley 1448 de 2011.

Sin embargo, frente al reto de la coordinación interinstitucional es necesario destacar los esfuerzos que en la materia viene realizando la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas, particularmente a través de la Subdirección técnica del SNARIV. La “Estrategia SNARIV en el territorio” y el “Sistema de Corresponsabilidad”, son sólo dos ejemplos de ello.

Otros retos identificados por los cooperantes están relacionados con la alta rotación de funcionarios al interior de las entidades del SNARIV, especialmente en el ámbito territorial, así como con el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias y funciones en el marco de la política.

2.4 Proyecciones

En la proyección de acciones a futuro en el marco de la Ley de Víctimas, se logran identificar tres categorías de cooperantes: aquellos que prevén intervenciones multi-componentes, aquellos que prevén intervenciones especializadas y aquellos que supeditarán la continuidad de sus intervenciones a las nuevas prioridades que pudiesen ser establecidas por el Gobierno y el SNARIV en la coyuntura actual de cambios electorales y diálogos de paz. Cabe resaltar que las dos primeras categorías reflejan una realidad ya existente, en la cual cohabitan organismos de cooperación con un grado alto o medio de especialización sectorial y organismos de cooperación de corte más generalista, que buscan maximizar el alcance sectorial de sus recursos.

En cuanto a componentes específicos, hay continuidad entre el énfasis actual en la restitución de tierras y las prioridades a futuro expresadas por los cooperantes, dentro de las cuales la restitución seguirá ocupando un lugar de primer orden. En las proyecciones también se destacan las acciones de atención, asistencia y reparación con enfoque diferencial (principalmente de género pero también desde



la perspectiva étnica y de niños, niñas y adolescentes) al igual que las acciones de Verdad y Memoria.

3. Mecanismo de Coordinación de la Cooperación Internacional en el ámbito de la Ley de Víctimas

El presente análisis concluye además, que la información suministrada por los cooperantes sustenta la necesidad de un mecanismo de coordinación para la cooperación enmarcada en la Ley de Víctimas, a la vez que sirve de insumo importante para el trabajo que ya viene realizando APC-Colombia, en absoluta articulación con la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas. Dicho mecanismo, que sería flexible y partiría de instrumentos existentes con viabilidad legal, funcionaría como un espacio deliberativo y de toma de decisiones para abordar desafíos ya evocados, o bien otros desafíos que superan el alcance de este ejercicio: mejor balance entre alineación temática y alineación territorial, mayor complementariedad-especialización y menor fragmentación sectorial, métodos más adecuados para la implementación de acciones (proyectos/programas), uso de procedimientos y sistemas nacionales, rendición de cuentas mutua, entre otros.

De igual forma, el mecanismo funcionaría como un espacio de organización de la demanda en materia de cooperación, con base en las necesidades de fortalecimiento institucional y en los retos identificados entre las partes, incluyendo aquellos ya mencionados por los cooperantes. Por otro lado, en vista de que los retos inherentes a la implementación de la política no difieren de los retos enfrentados por la implementación de programas y proyectos de cooperación, se concibe la confluencia de actores al interior de un mecanismo de coordinación como la mejor manera de llegar a soluciones consensuadas para optimizar los recursos internacionales y mejorar el diseño-desarrollo de acciones con fines de fortalecimiento institucional.

Finalmente, si se lograra el diligenciamiento de ambos instrumentos diagnósticos (cuadro y cuestionario) por parte de todos los cooperantes, estos complementarían la estructuración del mecanismo. En este sentido, la multiplicidad de temáticas y el detalle solicitado a los cooperantes permitiría recopilar una muestra más que substancial para formular propuestas sustentadas y específicas sobre la distribución de funciones, la administración, la priorización de agendas de trabajo y la definición de métodos de seguimiento en el marco del mecanismo.

