

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO DEL
PROYECTO “FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A
LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO (FORVIC)” (2009-2014)**

JUAN DAVID ABELLA OSORIO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“La Cooperación Internacional como instrumento para la construcción de paz en Colombia.
Estudio del caso del Proyecto Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas
del Conflicto (FORVIC) (2009-2014)”

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Juan David Abella Osorio

Dirigido por:
Edgar Ramiro Luna Cuéllar

Semestre I, 2016

A Dios por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado la vida para lograr mis objetivos. A mis padres por su apoyo incondicional y su ejemplo de perseverancia y constancia, que me ha enseñado a ser una persona de valores y principios.

AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que participaron e hicieron posible este proyecto, muchas gracias por su asistencia y su confianza. A mis padres que por su amor, trabajo y sacrificio, me permitieron estudiar en la Universidad del Rosario. A mi director por su guía y orientación oportuna y constante.

Así mismo, agradezco a toda mi familia, a mis compañeros, amigos y profesores, que me han acompañado, enseñado y aconsejado en mi proceso formativo durante todo estos años.

RESUMEN

El presente estudio de caso pretende analizar los alcances de la cooperación internacional en materia de justicia transicional y construcción de paz tomando en consideración un proyecto de cooperación internacional emblemático denominado Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas del Conflicto o FORVIC. Para conseguir esto, se analizarán primero los efectos generados por el Proyecto FORVIC en materia de fortalecimiento del Estado de Derecho y lucha contra la impunidad en Colombia, y a partir de los hallazgos se constituirán y se propondrán una serie de condiciones sobre las que puede pensarse la cooperación internacional como un instrumento genuino para la construcción de paz en Colombia.

Palabras clave:

Cooperación Internacional, Justicia Transicional, Paz, Construcción de paz

ABSTRACT

The interest of this paper is to evaluate the scope of international cooperation in transitional justice and peacebuilding by taking into account an emblematic project of international cooperation named Institutional Strengthening for the Assistance to the Victims of the Conflict or FORVIC. In order to achieve this, firstly it will be analyzed the effects generated by the Project FORVIC in strengthening the Rule of law and fight against impunity in Colombia, and based on these findings it will be constituted and proposed certain conditions under which can be understood the international cooperation as a genuine instrument for building peace in Colombia.

Key words:

International cooperation, Transitional Justice, Peace, Peacebuilding

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	18
1. EL PROYECTO FORVIC A LA LUZ DE LA RELACIÓN ENTRE LAS DINÁMICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL	21
1.1. Breve aproximación teórica a la cooperación internacional	24
1.2. El fenómeno de la Cooperación Internacional (CI) y su carácter dinámico	25
1.3. La Cooperación Internacional (CI) y la Justicia Transicional (JT) ¿Una relación posible?	28
1.4. La cooperación de la Unión Europea en Colombia a grandes rasgos	32
1.5. El Proyecto FORVIC: manifestación de la cooperación y la relación CI-JT	37
2. EL PROYECTO FORVIC Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA	42
2.1. Contribución en materia de acceso que tienen las víctimas a la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación	46
2.2. Contribución en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad institucional de atención judicial y administrativa para las víctimas del conflicto	50
2.3. Contribución en lo relacionado con la promoción de una correcta operación y coordinación de las instituciones responsables del apoyo a las víctimas	55
3. LA CI COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN	61

COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LOS ACIERTOS Y DESACIERTOS DE FORVIC

3.1. Los procesos clave y las debilidades de FORVIC vistas desde el concepto de paz positiva 61

3.2. La CI como genuino instrumento de construcción de paz: algunas reflexiones desde la experiencia de FORVIC 70

4. CONCLUSIONES 75

Bibliografía

Anexos

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Aproximaciones históricas, hitos, desarrollos y alcances de la CI hasta la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2015.	27
Tabla 2. Modelo estándar de la construcción de la paz (Naciones Unidas).	32
Tabla 3. Colombia y el proyecto FORVIC frente a los principios rectores de la eficacia de la ayuda de la DP.	39
Tabla 4. Subactividades contempladas y desarrolladas en el marco del Resultado de Acceso del proyecto FORVIC.	47
Fotografía 1. Piezas publicitarias de la estrategia de difusión del proyecto FORVIC.	50
Tabla 5. Subactividades contempladas y desarrolladas en el marco del Resultado de Fortalecimiento institucional del proyecto FORVIC.	52
Fotografía 2. Guías y cartillas explicativas para víctimas y servidores públicos producidas en el marco del proyecto FORVIC.	55
Tabla 6. Subactividades contempladas y desarrolladas en el marco del Resultado de Coordinación Inter-institucional del proyecto FORVIC.	56
Tabla 7. Análisis de la operación del proyecto FORVIC y la correspondencia de sus acciones frente a las concepciones de paz del emisor (UE) y receptor (Gobierno de Colombia) de CI, y frente a la visión de paz positiva de Johan Galtung.	67

Fotografía 3.	Operación de la Unidad Móvil de Atención y Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado.	69
Tabla 8.	Construcción de paz desde la CI: marco de análisis desde los aciertos y desaciertos de FORVIC.	71

LISTA DE SIGLAS

AAA	Agenda de Acción de Accra
ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
ALPRO	Alianza para el Progreso
ANMLV	Alianza Nacional de Mujeres Libres de Violencias
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ATE	Asistencia Técnica Especializada del Proyecto FORVIC
ATI	Asistencia Técnica Internacional del Proyecto FORVIC
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAVR	Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CE	Comisión Europea
CECOD	Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto
CGR	Contraloría General de la República de Colombia
CI	Cooperación Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJP	Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz
CIPEI	Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración

CNBP	Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DAG	Development Assistance Group
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración de excombatientes
DD.HH	Derechos Humanos
DEP	Documento de Estrategia País
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DJT	Dirección de Justicia Transicional del MJD
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DP	Declaración de París
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
EAT	Equipo de Asistencia Técnica del Proyecto FORVIC
EBDH	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
ECHO	European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department
ECOSOC	Economic and Social Council

ECU	European Currency Unit
EEAS	European External Action Service
EE.UU.	Estados Unidos
ELACID	Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo
EML	Enfoque del Marco Lógico
ERP	European Recovery Program
ESD	Estado Social de Derecho
FGN	Fiscalía General de la Nación
FORJUS	Fortalecimiento del Sector de Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia
FORSISPEN	Apoyo institucional para el sistema de justicia colombiano
FORVIC	Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas del Conflicto
GAOML	Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley
GIS	Sistemas de Información Geográfica
G-24	Grupo informal de 24 países constituido para apoyar el Gobierno de Colombia en la aplicación de los principios y retos de la Declaración de Londres de 2003
HEGOA	Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional
ICD/DCI	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo de la UE
ICIP	Instituto Catalán Internacional para la Paz
ICTJ	International Center for Transitional Justice
IDH	Inter-American Court of Human Rights

INML	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
IOV	Indicadores Objetivamente Verificables
JT	Justicia Transicional
LB	Línea Base
LCB	El proceso Londres-Cartagena-Bogotá constituyó un esfuerzo político de dialogo tripartito (Gobierno, sociedad civil y comunidad internacional) cuyos ejes de trabajo fueron el diálogo político, los DD.HH, el DIH, y la cooperación
LJP	Ley de Justicia y Paz
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia
ML	Marco Lógico
OAP	Oficina Asesora de Planeación del MJD
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPA	Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la FGN
PESC	Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea

PHVA	Planificar, Hacer, Verificar y Actuar
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Programación de la ayuda programable de la UE en favor de Colombia
PNBPD	Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas
PNC	Policía Nacional de Colombia
PNUD	Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POSI	Plan Operativo de Sistemas de Información
PPME	País Pobre Muy Endeudado
RACI	Red Argentina para la Cooperación Internacional
RAE	Real Academia Española
REDUR	Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja
RNI	Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas
ROM	Results Oriented Monitoring
RSS	Reforma del sector de la seguridad
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación de Colombia
TICS	Tecnologías de la información y la comunicación
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UdG	Unidad de Gestión de Cooperación Internacional del MJD
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPV	Universidad Politécnica de Valencia
USAID	The United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
UE	Unión Europea
VJR	Verdad, Justicia y Reparación

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Gráfico. Desafíos Globales para la humanidad.
- Anexo 2. Tabla. Montos de los desembolsos de recursos de cooperación bilateral, que ingresaron al país en el marco de los proyectos o convenios gestionados, ya sea en el 2012 o en años anteriores.
- Anexo 3. Tabla. Diferencias conceptuales entre los grandes paradigmas.
- Anexo 4. Gráfico. Principios rectores y actores de la Declaración de Paris (DP).
- Anexo 5. Tabla. Programación de la ayuda programable de la UE en favor de Colombia (PIN) para el período 2007-2013.
- Anexo 6. Gráfico. Triángulo de la violencia de Galtung.
- Anexo 7. Tabla. Matriz de marco lógico del Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas del Conflicto (FORVIC)” (DCI-ALA 2008/019-588).
- Anexo 8. Tabla. Acciones incluidas en la Estrategia de Comunicación de FORVIC para la divulgación de los derechos de atención, protección y reparación a víctimas.
- Anexo 9. Tabla. Empalme del enfoque de las “3 Rs” de Galtung y el modelo estándar de la construcción de la paz de las Naciones Unidas.
- Anexo 10. Gráfico. Estructura administrativa del Proyecto FORVIC.
- Anexo 11. Tabla. Procesos de formación desarrollados en el marco del Proyecto

FORVIC.

- Anexo 12. Tabla. Asistencia Técnica Internacional (ATI) y Asistencia Técnica Especializada (ATE) del Proyecto FORVIC.
- Anexo 13. Entrevista realizada a Adriana Alquichides y Olga Uribe Quintero el 27 de noviembre de 2015.
- Anexo 14. Entrevista realizada a Jaume Guardans el 30 de noviembre de 2015.
- Anexo 15. Entrevista realizada a Alexandra Hernández Molano el 11 de diciembre de 2015.
- Anexo 16. Entrevista realizada a Ana María Torres Sanz el 11 de diciembre de 2015.
- Anexo 17. Entrevista realizada a Marta Roa Bohórquez el 14 de diciembre de 2015.
- Anexo 18. Entrevista realizada a Dolores Medina el 30 de diciembre de 2015.
- Anexo 19. Notas correspondientes al evento “Logros y desafíos de la atención a las víctimas en Colombia. Mejores prácticas y lecciones aprendidas del proyecto FORVIC 2010-2015” desarrollado el 9 de diciembre de 2015 en Bogotá.

INTRODUCCIÓN

Colombia ha padecido por más de 50 años del conflicto armado más prolongado del hemisferio occidental, un conflicto que ha sido heterogéneo tanto a lo largo del tiempo, como en la extensión del territorio, así como en sus protagonistas, sus víctimas y sus manifestaciones de violencia. La gran multiplicidad de actores e intereses, las profundas ambiciones políticas, las permanentes tensiones sociales y económicas junto con la lucha histórica por el control de los recursos, han generado más de 7 millones de víctimas, lo que equivale al 13% de la población del país, generando así el mayor drama humanitario de la historia de América Latina. (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] 2013, pág. 111; International Center for Transitional Justice [ICTJ] 2015)

En términos generales, en los últimos 10 años este conflicto armado le ha costado al país más de \$207 billones de pesos, la misma cantidad de recursos que se necesitarían para construir 5,3 millones de viviendas, cientos de kilómetros en sistemas de transporte terrestre, además de un megacolegio y un megahospital en cada uno de los 1.120 municipios que tiene Colombia. (Colprensa 2015) De hecho, de acuerdo con estudios del Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto (CERAC), con una reducción del conflicto armado en un 100%, y si todas las demás variables de contexto permanecieran constantes, aumentaría el PIB departamental en 4,4% anualmente, en promedio. (Villa, et al. 2013, págs. 23-24)

A pesar de este oscuro escenario, Colombia lleva también más de diez años aplicando medidas para desmovilizar combatientes y conseguir verdad, justicia y reparación para las víctimas en el marco de una búsqueda permanente por la solución negociada al conflicto armado. Esta búsqueda se ha desarrollado a través de fases sucesivas de negociación política con grupos guerrilleros y paramilitares a lo largo de las últimas tres décadas, lo que ha venido adicionando piezas (leyes y políticas) a la estrategia nacional de Justicia Transicional, la cual, aún sigue formándose y está en constante evolución para dar respuesta a los desafíos de un conflicto heterogéneo y complejo como el colombiano. (Ministerio de Justicia y del Derecho [MJD] s.f.)

Ahora bien, el desafío de Colombia en materia de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto es enorme y así ha sido asumido por el Estado al proponer y comenzar a implementar el modelo de atención más ambicioso del mundo, solo comparable en escala con los esfuerzos realizados para atender a las personas desplazadas en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con el informe elaborado por la Universidad de Harvard sobre las verdaderas posibilidades que tiene el Estado de cumplir con los propósitos que se trazó, se pone en evidencia que los objetivos de Colombia de reparar a más del 14% de la población actual del país podrían superar las capacidades de la Unidad para las Víctimas y sobrepasar los límites presupuestales proyectados por el Estado, lo que obligaría a extender los plazos y buscar nuevas fuentes y apoyos adicionales, principalmente en el exterior. (Sikkink, et al. 2014, págs. 4-18)

Al respecto, los proyectos de Cooperación Internacional (CI) sintonizados con los esfuerzos de Justicia Transicional (JT) de Colombia constituyen no solo un medio interesante para compensar subsidiariamente estas limitaciones, también pueden ser atractivos objetos de análisis para conocer los verdaderos alcances de este tipo de iniciativas en la construcción de paz en el país. Dicho esto, de entre las iniciativas que se encuadran en las condiciones descritas se destaca especialmente el Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas del Conflicto” (FORVIC). Desarrollado en conjunto entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea (UE) desde 2009, su objetivo fue contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la lucha contra la impunidad, con el fin de que las víctimas de violaciones de Derechos Humanos (DD.HH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) puedan ejercer la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Teniendo en cuenta entonces las cuestiones anteriormente descritas cabe preguntarse: ¿En qué medida el Proyecto bilateral FORVIC ha generado los efectos esperados en materia de fortalecimiento del Estado de Derecho y lucha contra la impunidad en Colombia? A lo que se responderá que aunque son destacables los efectos conseguidos en materia de Acceso, Fortalecimiento institucional y Coordinación institucional, su desempeño no fue 100% satisfactorio, adolecía de múltiples debilidades metodológicas y estructurales, y varias actividades no fueron desarrolladas o se

desarrollaron inadecuadamente. En consecuencia, FORVIC no solo no ha generado la totalidad de los efectos esperados, sus debilidades metodológicas no permiten conocer y estudiar todos sus impactos en profundidad.

El objetivo principal de la presente investigación es analizar los efectos generados por el Proyecto FORVIC en materia de fortalecimiento del Estado de Derecho y lucha contra la impunidad en Colombia en el periodo 2009-2014, a la luz de la relación entre las dinámicas de la CI y la JT.

Para conseguir esto, el presente estudio se encuentra dividido en tres capítulos. El objetivo del primer capítulo es realizar una aproximación teórica a los conceptos clave de la investigación que son la CI y la JT, explorando las posibles relaciones que puedan desarrollarse entre los dos. Así mismo, por medio de este capítulo se desarrollará una contextualización al Proyecto FORVIC, el cual será el objeto de estudio principal de toda la investigación.

El segundo capítulo tiene como finalidad no solo exponer y desarrollar, con mayor profundidad, el concepto de construcción de paz desde el marco de la paz positiva, también pretende abordar los impactos del Proyecto FORVIC, primero desde un aproximación descriptiva y luego desde un enfoque analítico, con el fin de reconocer y analizar los distintos efectos e inconvenientes presentados en la operación FORVIC durante su periodo de ejecución.

Finalmente, el tercer capítulo tiene como objetivo presentar una reflexión, desde las lecciones del Proyecto FORVIC, sobre las posibles condiciones para considerar la CI como un instrumento genuino de construcción de paz, tomando como referencias principal las consideraciones sobre construcción de paz desarrolladas por el Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP).

1. EL PROYECTO FORVIC A LA LUZ DE LA RELACIÓN ENTRE LAS DINÁMICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) define la palabra “cooperación” como aquella “acción y efecto de cooperar” (Real Academia Española 2001). Proveniente del latín *cooperor*, que significa obrar juntamente, el concepto de cooperación ha sido empleado y adaptado a múltiples disciplinas del saber, tales como el caso de la biología donde existen cuatro caminos para la cooperación entre seres vivos que incluyen: la selección de parentesco, la reciprocidad, el mutualismo y la selección de grupos (Dugatkin 2002, pág. 461); y el caso de la economía empresarial, en la que se distinguen distintos tipos de cooperación entre empresas conforme a criterios como el ámbito geográfico, la naturaleza de los agentes implicados o el ámbito industrial, entre otros. (Prodetur s.f.)

Ahora bien, visto desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, es común asociar el término “Cooperación Internacional” (CI) a la cooperación que ocurre entre Estados, o de forma más amplia, entre diversos actores del sistema internacional (lo que puede incluir gobiernos, entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil y ONGs). (Tinbergen 1978, pág. 234) En el marco de estas disciplinas, la CI esta generalmente relacionada con finalidades o impactos positivos tales como la promoción de la seguridad, la convivencia pacífica y el progreso material entre actores del escenario internacional. (Román 2002, pág. 24)

Directa o indirectamente, las diferentes modalidades de CI pretenden ofrecer herramientas y mecanismos que buscan facilitar e intercambiar soluciones frente a desafíos nacionales e internacionales. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2015) Por ejemplo, mientras que por medio de la llamada “Cooperación Técnica” los países u organizaciones multilaterales destinan tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias a otros países con el fin de apoyar su desarrollo socioeconómico y tecnológico, con la “Cooperación Financiera” se apunta a proveer con fondos a los Gobiernos con el fin de generar políticas públicas, que bien, no podrían realizarse con los

recursos propios de ese país, sean estos públicos o privados. (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC] 2015)

Si bien, el criterio para calcular el desarrollo y, por ende, para clasificar a los países como desarrollados o no desarrollados es una cuestión problemática y de permanente objeto de discusión (Paúl 2015, párr. 2), es usual asociar a los segundos con problemáticas complejas que los primeros ya han superado en buena medida o superan con una mayor facilidad tales como bajos ingresos per cápita; bajos niveles de capital humano; altos niveles de pobreza y desnutrición; dominación del sector informal; y alta dependencia y la vulnerabilidad en las relaciones internacionales, entre otros. (Todaro y Smith 2011, pág. 38)

Estas grandes debilidades se ven, a su vez, agudizadas por una serie de retos comunes o de índole global que tienden especialmente a agravar la ya delicada situación interna de cada país en vías de desarrollo. Entre los numerosos esfuerzos por identificar concretamente este tipo de amenazas, destaca el denominado Proyecto Millennium el cual, desde 1996, ha venido identificado y actualizando lo que se conoce como los quince “Desafíos Globales para la humanidad”¹.

El informe “Estado del Futuro 2013-2014” retoma los desafíos en materia de paz y conflictos, advirtiendo que la mitad del mundo sigue siendo vulnerable a la inestabilidad social y la violencia causada por fenómenos tales como las crecientes desigualdades mundiales, las estructuras institucionales obsoletas o los sistemas jurídicos inadecuados, entre otros; a pesar de que en 1998 el Comité de Planificación del mismo Proyecto había recomendado una serie de acciones que mejorarían la situación de la humanidad, entre las cuales se encontraban: “Transformar los regímenes autoritarios en democracias” y “Desarrollar estrategias para alcanzar la paz y la seguridad mundiales” (Glenn 2015, párr. 21).

Sin embargo, varios países del globo se sintonizaron con estas “oportunidades” dando lugar a lo que la catedrática Ruti Teitel denomina como la “fase de la posguerra fría” de la Justicia Transicional (JT). Entendiendo esta última como una “concepción de justicia asociada con períodos de cambio político caracterizados por respuestas legales que tienen el

¹ Ver anexo 1.

objetivo de enfrentar los crímenes cometidos por regímenes represores anteriores” (Teitel 2003, pág. 1), Teitel sostiene que la segunda fase contiene todos aquellos procesos que encuadra la ola de transiciones hacia la democracia y modernización que comenzó en 1989, y que se caracterizó por una “aceleración en la resolución de conflictos y un persistente discurso por la justicia en el mundo del derecho y en la sociedad” (Teitel 2003, pág. 2).

Frente a los complejos escenarios que enfrentan hoy día los Estados que se encuentran implementando o están en curso a consolidar ambiciosas políticas de JT con el fin de reducir los conflictos y promover la paz en sus respectivos países, algunos de estos han venido impulsado distintos intentos por normalizar la JT, generando consecuencias con implicaciones ambivalentes, entre las que se incluyen una creciente politización del derecho y una reacción cada vez más compleja con respecto a los “persistentes llamados a pedir disculpas, implementar programas de reparaciones, publicar memorias, y todo tipo de ajuste de cuentas relacionadas con crímenes y sufrimientos pasados” (Teitel 2003, pág. 20).

Estas reacciones derivaron, no siempre de la misma forma y con los mismos alcances, en el diseño de políticas internas de JT y sistemas de cooperación internacional estatales en distintos países, erigidos además sobre visiones cada vez más elaboradas de diplomacia para la paz, entendida aquí como el manejo deliberado de las relaciones internacionales de un país con el objeto específico de lograr apoyo externo para apoyar los distintos esfuerzos de paz domésticos, pretendiendo al mismo tiempo maximizar dichos apoyos y proteger dichos esfuerzos de la influencia de factores indeseables. (Tokatlian 1999, pág. 340)

Al respecto de los fenómenos descritos, se destaca especialmente el caso colombiano, cuyo sistema de cooperación internacional (SNCI) le ha valido un creciente interés de la comunidad internacional, principalmente de la Unión Europea (UE), de Estados Unidos (EE.UU) y de España (que representan las dos terceras partes de la cooperación que ha recibido Colombia en la última década) (APC 2012a, pág. 8), lo cual, se ha manifestado en distintos y ambiciosos proyectos de CI cuyos efectos en materia de construcción de paz vale la pena analizar.

Si bien, de este grupo de socios el mayor aportante de recursos de cooperación que ingresaron al país en el marco de los proyectos o convenios gestionados en años anteriores

al 2012 fue EE.UU., para fines de la presente investigación se prestará un mayor interés a los aportes de la UE y esto por varias razones concretas. En primer lugar, aunque sus aportes solo constituyeron un 7,3% del total de los desembolsos reportados por las fuentes de cooperación bilateral² (APC 2012b, págs. 9-10), la visión europea en materia de política exterior respecto a Colombia, a diferencia de la visión estadounidense, ha privilegiado a lo largo de los años una “percepción pacifista a través del uso de instrumentos como la cooperación y la ayuda humanitaria con objeto de atacar las causas que generan el conflicto interno que acosa al país” (Sanín 2004, pág. 2).

En segundo lugar, aunque “para Colombia las relaciones con la UE y sus Estados están precedidas por el vínculo que existe con Estados Unidos, la región andina y el resto de países latinoamericanos” (Sanín 2004, pág. 2), es de destacar que, desde 1990, se da inicio a una relación más dinámica y estrecha entre ambos, en la que los Gobiernos colombianos empiezan a percibir a la UE como una fuente valiosa de CI y de ayuda humanitaria. De hecho, la atención que Colombia ha recibido de la UE no solo se ha manifestado en el respaldo a las negociaciones de paz, también se ha hecho palpable en el desarrollo de distintas iniciativas de cooperación tales como el Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas” (FORVIC) o el Programa “Fortalecimiento del Sector de Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia” (FORJUS).

1.1. Breve aproximación teórica a la cooperación internacional

El fenómeno de la cooperación entre los Estados ha sido abordado desde distintas direcciones desde los grandes paradigmas de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, los aportes más profundos y concretos han venido, entre otras cosas, del Paradigma Liberal, específicamente de la teoría del Neoliberalismo Institucional. (Jiménez 2003, pág. 115)

Al respecto, mientras que varios teóricos liberales sostienen que se presenta un marcado proceso de interdependencia política y económica en el escenario internacional que genera una creciente demanda por la cooperación³ (Jiménez 2003, pág. 132), representantes de la escuela neoliberal como Robert Keohane afirman que sus teorías dan

² Ver anexo 2.

³ Ver anexo 3.

por hecho la existencia de intereses mutuos y dirigen sus esfuerzo a examinar las condiciones en las que estos intereses conducirán a la cooperación. De hecho, Keohane sostiene que para los Estados con economías de mercado avanzada e incluso para países menos desarrollados, la cooperación es la única forma para concretar sus intereses comunes. (Keohane 1984, pág. 19)

Según Claudia Jiménez, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la teoría del Neoliberalismo Institucional, así como del Neoinstitucionalismo y del Constructivismo, destacan en sus aportes a la explicación del desarrollo de la cooperación política entre Estados, en la medida en que subrayan la importancia de las instituciones en los procesos de intercambio en la escena mundial, analizando a su vez su composición, sus identidades e intereses. (Jiménez 2003, págs. 115-116) Y no es para menos en la medida que, según Keohane, la cooperación es entendida como una mutua adaptación en la que preexisten intereses comunes y en las que se requiere la existencia de instituciones que reduzcan la incertidumbre y limiten las asimetrías. (Keohane 1984, pág. 26)

Entendiendo las instituciones como aquellos "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas"⁴ (Keohane 1988, pág. 383), es importante destacar que estas surgen como producto de una interdependencia creciente entre los Estados, y son constituidas con el fin de abordar los desafíos de coordinación y cooperación que implica dicha situación de interdependencia. (Tickner 1997, págs. 1-2)

Esto sugiere que los procesos de cooperación entre Estados se ajustan usualmente a ciertos marcos limitantes que encuadran lo que Keohane denomina como "coordinación de políticas", que es el proceso en el cual las acciones de individuos u organizaciones se adecuan por medio de un proceso de negociación en la que los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros. (Keohane 1984, pág. 74)

1.2. El fenómeno de la Cooperación Internacional (CI) y su carácter dinámico

El gran fenómeno de la Cooperación Internacional (CI), entendido como una construcción anclada a las concepciones cambiantes que se tengan sobre las prioridades del "desarrollo"

⁴ Libre traducción del autor.

y de las formas de promoción del progreso económico y social de los países, es sin duda alguna un fenómeno dinámico. De hecho, el concepto mismo de cooperación no cuenta con una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar, en la medida que este se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo. (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional [HEGOA] 2005; Orellana 2012, pág. 286)

Si bien, con el paso del tiempo, el concepto, los canales y los actores involucrados en la CI han venido modificándose en conformidad con los numerosos sucesos de la coyuntura mundial (Orellana 2012, pág. 286), el hito inaugural de la CI puede rastrearse después de la II Guerra Mundial cuando se configura en el escenario del sistema internacional lo que Jairo Taborda denomina como “la era del multilateralismo bipolar” (Agudelo 2011, pág. 13) y surge un despertar que renueva las preocupaciones por el desarrollo de los países.

De hecho, el final de la última gran confrontación mundial significó la firma de la Carta de San Francisco y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo al que los Estados le encomiendan la importante función de velar y promover el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. (Red Argentina para la Cooperación Internacional [RACI] 2009, pág. 25) Al mismo tiempo, en la misma Carta se establece la realización de la CI como instrumento para la solución de controversias internacionales y el desarrollo y estímulo del respeto a los DD.HH y a las libertades fundamentales de todos los seres humanos. (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 1945a; RACI 2009, pág. 25)

Si bien, en el presente, es usual asociar a la CI con un ejercicio de fomento al desarrollo y la lucha contra la desigualdad, es importante señalar que ésta ha sufrido, a lo largo de los años, varias e importantes modificaciones, hecho que ha ocurrido en conexión con las grandes transformaciones de la coyuntura mundial. Dicho esto, resulta relevante citar algunas grandes aproximaciones, las cuales, al recoger en buena medida los elementos más relevantes asociados a la evolución del fenómeno de la CI, permiten conocer en buena medida su estado actual y sus alcances. La tabla a continuación es un esfuerzo por exponer estas aproximaciones históricas:

Tabla No. 1. Aproximaciones históricas, hitos, desarrollos y alcances de la CI hasta la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2015

Aproximación histórica	Hitos, desarrollos y alcances de la CI
Orígenes	<p>-Se suele considerar que la CI surge con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1945. De hecho, el concepto se incorporó en el lenguaje de las relaciones internacionales mediante el artículo primero de la Carta, y por medio de su capítulo IX “se definen los objetivos de la cooperación a partir de la consideración de funcionalidad y bienestar necesarias para el establecimiento de unas relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones” (Rojas s.f., pág. 30).</p> <p>-La cooperación no inició como un programa para ayudar al desarrollo de los países pobres a largo plazo sino para facilitar el desarrollo económico a corto plazo y permitir la recuperación de Europa Occidental después del fin de la Segunda Guerra. Esta recuperación fue implementada por el European Recovery Program (ERP) o Plan Marshall, el cual constituyó el “primer modelo de cooperación, basado fundamentalmente en identificar el desarrollo con el crecimiento económico” (Orellana 2012, pág. 288).</p> <p>-La mezcla de intereses geoestratégicos junto con el problema del subdesarrollo, más visible gracias a la descolonización, derivó en una concepción particular de CI que puede rastrearse en el histórico discurso inaugural del Presidente de EE.UU. Harry Truman en 1949, que alinea la política exterior estadounidense con el compromiso por el desarrollo mundial a partir de la difusión global de los avances norteamericanos para la mejora y el crecimiento de las regiones subdesarrolladas. (Boni 2010, págs. 14-15; Orellana 2012, pág. 288)</p> <p>-Habiéndose incluido el hemisferio sur del continente americano como una de las regiones a intervenir, en los 60 surge la Alianza para el Progreso (ALPRO), un programa de tipo reformista que proponía llevar a cabo un esfuerzo especial, en un término de 10 años, para impulsar el desarrollo económico y social de América Latina por medio del aumento de la renta per cápita, la mejora de las condiciones de vida, la reducción del analfabetismo y la promoción de las instituciones democráticas. (Krause 1963, pág. 68)</p> <p>-A lo largo de los años 1950 y 1960, la arquitectura de la CI se fue articulando de una manera normativa e institucional destacándose algunos actores específicos tales como: el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales de desarrollo, diversos organismos de Naciones Unidas, las agencias gubernamentales, y finalmente la formación del “Development Assistance Group” (DAG) en 1960, el cual se convertiría más tarde en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el principal órgano de la OCDE en la actualidad. (Orellana 2012, pág. 289)</p>
Siglo XX: Años 70	<p>- Informe “Socios en el Desarrollo” (1969): el principal objetivo de la CI era reducir las disparidades, eliminar las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar por su propia vía en la época industrial y tecnológica.</p> <p>- La cooperación empieza a formarse como un proceso autónomo, la comunidad internacional observa con mayor atención el subdesarrollo.</p> <p>-Varios organismos del sistema institucional diseñados para la promoción y regulación de la CI consiguen mayores grados de independencia.</p> <p>- La CI fue empleada más como instrumento de política exterior de los países para el fomento de sus intereses geopolíticos, y no estaba dirigida propiamente a programas de promoción del desarrollo de los receptores.</p> <p>-Se presta una mayor atención a la cobertura de las necesidades básicas, lo cual se vio reflejado en la extensión de las labores del BM hacia temáticas como el desarrollo.</p>
Siglo XX: Años 80 y 90	<p>- Informe “Nuestro futuro común” (1987): Se plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales.</p> <p>-La CI se movió entre los procesos de ajuste macroeconómico y las concepciones sobre Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible.</p> <p>-Profundo pesimismo producido por los problemas de servicio de la deuda provocados por el exceso de endeudamiento, problemas que se vendrían a traducir en un proceso de reformas estructurales en los países subdesarrollados.</p> <p>- Comienzo de la discusión desde el CAD del papel de la mujer en las dinámicas del desarrollo. Introducción de nuevos temas tales como medio ambiente, población, equidad de género y papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en los debates sobre desarrollo.</p>

	<p>-La perspectiva del Desarrollo Humano del PNUD (que propende por una concepción en la que el desarrollo vaya más allá que la expansión de la riqueza y los ingresos, y permita la ampliación de las capacidades humanas), la concepción del Desarrollo Sostenible, y las preocupaciones sobre la relación entre inequidad, desarrollo y participación de la mujer (abordadas en la Cumbre de Copenhague y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ambas celebradas en 1995) pasan a formar parte de los temas abordados en las agendas mundiales y en las cumbres internacionales.</p>
<p>Siglo XXI hasta el 2015</p>	<p>-Cumbre del Milenio del 2000 y el Taller Inter-Agencia de Stanford de 2003: contexto para la construcción del enfoque de los derechos humanos para abordar el desarrollo humano (EBDH).</p> <p>-los incidentes terroristas en EE.UU. y luego en Europa en 2004 y 2005 llevaron a los gobiernos a lanzar una nueva política internacional focalizando la asistencia a los países con democracias en vía de desarrollo.</p> <p>-Los 8 ODM posicionaron a la lucha contra la pobreza como prioridad de las agendas de desarrollo y significaron un avance en la asignación de responsabilidad de los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países subdesarrollados en la búsqueda de lograr el desarrollo.</p> <p>- El EBDH estableció que las iniciativas de desarrollo deben necesariamente estar dirigidas a expandir la capacidad de los detentores de deberes para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos. Adopción de la visión del desarrollo de capacidades como eje transversal de la CI.</p> <p>- Después de los ODM, la agenda internacional relacionada con la CI ha estado influenciada por diversos acontecimientos que han profundizado los consensos del 2000 tales como: la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002); la Declaración de París (DP) sobre la eficacia de la ayuda de 2005 (la referencia consensuada más completa para la cooperación internacional en la comunidad de donantes adoptada tanto por la UE como por Colombia) y la Agenda Acción de Accra (AAA) de 2008 que se establece para profundizar la aplicación de la Declaración de París.</p> <p>- Finalmente, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2015 se aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con los que se busca poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.</p> <p>- De esta nueva agenda se destaca, entre otras cosas, el ODS 16 que consiste en “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2015).</p>

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Acebal Monfort, et al. 2011; Boni 2010; Krause 1963; ONU 2015; Orellana 2012; PNUD 2015; RACI 2009; Rojas s.f.; Torres 2010)

1.3. La Cooperación Internacional (CI) y la Justicia Transicional (JT) ¿Una relación posible?

Teniendo en cuenta la dimensión “dinámica” de la CI, se destaca la poca atención que prestan autores como Alfonso Dubois (2006)⁵, Scarlett Orellana (2012)⁶, o la misma

⁵ Haciendo referencia a la definición, elaborada en 2006 por el autor, para el Diccionario de Acción humanitaria y Cooperación al Desarrollo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA).

investigación del Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV) (2010)⁷ acerca de los distintos procesos de reparación que se han seguido, en varios países, luego de sufrir cruentas guerras internas o implacables regímenes dictatoriales y el papel de la comunidad internacional en dichos procesos.

De hecho, en la mayoría de ocasiones, solo se menciona que la CI, en el contexto de la globalización, puede jugar un mayor papel para promover el progreso económico y social de los países del Sur y para proporcionar bienes públicos globales, tales como un medio ambiente no contaminado, una mayor estabilidad macroeconómica global, y un escenario internacional más pacífico, entre otros (Boni 2010, pág. 36); y además, que ante situaciones de emergencia tales como catástrofes naturales o conflictos armados, la CI puede contribuir bajo formas de asistencia específica y temporal, tales como la ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria. (Tassara 2012, pág. 49)

La cuestión de Timor Oriental y su proceso de justicia y reparación por las violaciones de derechos humanos cometidas durante la ocupación indonesia entre 1975 y 1999, ocurridas con la pasividad de la comunidad internacional (Solari 1999; Velázquez 2007, págs. 403-404), visibilizó el asunto de la relación entre cooperación internacional y justicia transicional y lo instaló en el centro del debate. De acuerdo con Rubén Carranza, del ICTJ, la Comisión de la Verdad de ese país (CAVR) implementó, desde 2001, un programa de reparaciones provisionales con dineros del Banco Mundial (BM). Cuatro años más tarde, el ICTJ identificó que Timor Oriental todavía no tenía un programa integral de reparaciones como consecuencia de la falta de recursos humanos y materiales necesarios para establecer, incluso, el modesto programa de reparaciones recomendado por la Comisión⁸. (Carranza 2009, pág. 1)

La noción de justicia reparadora como componente del proceso de justicia transicional, esta última definida como el conjunto de medidas transitorias y excepcionales

⁶ Específicamente, citando el artículo de la autora titulado “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, elaborado en 2012 para la Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR).

⁷ Aludiendo al documento de 2010 titulado “La Cooperación Internacional al Desarrollo”, publicación que forma parte de la colección *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, difundida por el Centro de Cooperación al Desarrollo de la UPV.

⁸ Libre traducción del autor.

diseñadas por los Estados con el fin de enfrentar graves violaciones de derechos humanos que fueron ocasionadas en el marco de un conflicto o un estado de excepción (Abuchaibe 2001, pág. 24), está diseñada para cumplir con dos metas específicas: reconocer la pérdida y el dolor sufrido por las víctimas; y proveer de beneficios significativos a las víctimas, los cuales pueden tener una dimensión simbólica o material, y requiere no solo de voluntad política, también demanda de una buena cantidad de recursos financieros. Generalmente, de acuerdo con Carranza, estos dos elementos están ausentes en los países en vía de desarrollo que salen de un conflicto armado interno o están inmersos en uno.

Aunque no está claro si existe una respuesta incontrovertible acerca del papel que debería asumir siempre la comunidad internacional, sí “existen consensos internacionales acerca de los requerimientos básicos de la justicia en períodos de transición, adoptados por la jurisprudencia y los organismos internacionales” (APC 2007d, pág. 56), lo que incluye también una serie de instrumentos relativos a la atención y la reparación de las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos (DD.HH) y del derecho internacional humanitario (DIH). Al respecto, se destacan los “Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones” (adoptados por la Asamblea General de la ONU en 2005) y el “Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (también adoptados por la Asamblea General en 2005). (Núñez y Zuluaga 2012, págs. 211-213)

En ambos instrumentos no solo se reconoce como un derecho el interponer recursos y obtener reparaciones, también se establece que la ausencia de reparación constituye una ejercicio de impunidad y se identifican además cinco formas para que los Estados provean de una reparación plena y efectiva a las víctimas, entre las que se incluyen: la restitución integral, la indemnización, las medidas de rehabilitación, las medidas satisfacción y las garantías de no repetición. (Núñez y Zuluaga 2012, págs. 211-213; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [OHCHR] 2005a)

Ante la escasez de recursos, el ICTJ sostiene que los países en desarrollo, que salen o están en tránsito de una transición democrática, tienen una oportunidad valiosa que consiste en potenciar su capital político en torno a iniciativas de justicia transicional. Dicha oportunidad, que debe ser complementaria a las medidas internas, puede traducirse en

propuestas tales como los esquemas de deuda por reparaciones, alternativa que es una realidad en países como Ghana, que ha empleado su estatus de País Pobre Muy Endeudado (PPME) otorgado por el Banco Mundial (BM) para dirigir algunos de sus pagos de deuda externa hacia un programa de compensación para las víctimas⁹. (Carranza 2009, pág. 4)

Las experiencias de Ghana y Timor Oriental ponen en evidencia que los actores internacionales cuentan con un papel decisivo en el futuro de los programas de reparaciones, y pueden terminar favoreciendo o reduciendo los efectos positivos de un proceso de justicia transicional. De acuerdo con Carranza, por sus mismas características masivas, los programas de reparaciones en los países que viven post-conflictos requieren indudablemente del apoyo de la comunidad internacional, apoyo que ha sido, en términos generales débil e inconsistente.

La necesidad misma de que se preste una atención a las víctimas en materia de verdad, justicia y reparación (VJR), es un hecho que no se discute dado que constituye un deber central en el marco de la lucha contra la impunidad, sin la cual una paz duradera, una autentica reconciliación y una democracia sólida no serían posibles. (Frühling 2004, pág. 6)

Aunque las medidas de JT no pueden por si solas garantizar una paz duradera, solo son una parte necesaria de una transición exitosa (Cuya 2011), y además constituyen solo uno de los tres componentes del modelo estándar de construcción de paz de las Naciones Unidas¹⁰, se observa con preocupación cómo en los años recientes, la mayoría de los recursos internacionales han ido a cubrir los gastos de operación de los tribunales de guerra, dejando solo algunos porcentajes marginales para las comisiones de la verdad, para los procesos de reintegración y desarme, y rara vez o casi nunca han terminado beneficiado, significativamente y directamente, a las víctimas de violaciones de derechos humanos¹¹. (Carranza 2009, pág. 4)

⁹ Libre traducción del autor.

¹⁰ Ver tabla No. 2.

¹¹ Libre traducción del autor.

Tabla No. 2. Modelo estándar de la construcción de la paz (Naciones Unidas)

Modelo estándar de la construcción de la paz (Naciones Unidas)	
Componentes	Características
Seguridad	<p>-Desarme, desmovilización y reintegración DDR: Proceso principal que se ha hecho habitual en las operación de construcción de paz posbélica y, por el cual, se pretende abordar los problemas de seguridad relacionado con los combatientes de un conflicto armado.</p> <p>-Reforma del sector de la seguridad (RSS): Afecta a ejércitos, cuerpos policiales y algunos ministerios, así como la administración de justicia.</p>
Reconstrucción y recuperación socioeconómica, con objetivos macro y meso	<p>-Implementación de planes estratégicos dirigidos a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción de la pobreza. 2. Liberalización y crecimiento económico/impulso al sector privado/creación de empleo. 3. Retorno de desplazados y refugiados. 4. Recuperación y servicios sociales básicos. 5. Derechos de propiedad de la tierra. 6. Sistemas de fiscalidad/políticas de juventud.
Reconciliación y Justicia Transicional	<p>-La llamada justicia durante la época de transición exige, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Encuestas -Comisiones de la Verdad -Tribunales y jurisdicciones especiales -RSS/no repetición -Reconocimiento de los derechos a la VJR
Liberalización	<p>-Reformas graduales que contribuyan a la democratización de los países. Comprende como componentes básicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Celebración de elecciones/participación e inclusión política y social. 2. Restablecimiento del imperio de la ley y del ESD/separación de poderes. 3. Procesos de descentralización política.

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Grasa y Mateos 2014, págs. 35-36)

1.4. La cooperación de la Unión Europea en Colombia a grandes rasgos

La Unión Europea (UE) constituye una asociación económica y política única en el mundo de la que hacen parte 28 países europeos que abarcan juntos gran parte del viejo continente. Aunque no puede ser catalogada en sentido estricto como un gobierno, una simple asociación de Estados o una Organización Internacional¹², bien puede ser definida como

¹² Libre traducción del autor.

una entidad geopolítica en la que sus Estados miembros han renunciado, de manera libre y voluntaria, a parte de su soberanía y la han delegado en las instituciones de dicha entidad político-económica. (Delegation of the European Union to the United States of America 2014; Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España 2014)

En virtud del artículo 21 del Tratado de Maastricht de 1992, la UE cuenta con una política exterior y de seguridad común (PESC), un sistema único a nivel mundial de cooperación entre los Estados miembros en materia de política internacional. (Weidenfeld y Wessels 1997, pág. 156) De acuerdo con el Tratado, entre los objetivos de la PESC se encuentran el mantenimiento de la paz, el fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de la ONU, del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París, el fomento de la CI, el desarrollo de la democracia y del Estado de Derecho, y el respeto de los DD.HH. (Unión Europea [UE] 2015)

Aunque las disposiciones del Tratado de 1992 evidencian que la CI formó parte del proceso de integración europea desde sus comienzos, es de destacar que ya en el Tratado de Roma de 1957 se preveía crear un Fondo de Desarrollo para ayudar a las colonias y territorios de ultramar, política que poco a poco se fue extendiendo a cada vez más países en desarrollo de Asia, Latinoamérica y las regiones vecinas de Europa. (CE 2014b)

En buena medida, como producto de este fenómeno de extensión, sustentado además en el fortalecimiento gradual de la PESC por medio de tratados como el de Lisboa (Troszczynska-van Genderen 2015), la UE y sus Estados miembros, como conjunto, se han erigido como el principal donante de ayuda del mundo aportando y dirigiendo más de la mitad de los recursos internacionales hacia los países menos desarrollados y de rentas bajas. Según la CE, la cooperación venida desde la UE se destaca mundialmente en razón a que esta última:

(...) tiene presencia en ciento cuarenta países, conocimientos en los campos más diversos y una credibilidad y neutralidad únicas en asuntos como derechos humanos, gobernanza, observación de elecciones o resolución de crisis. Los programas de la UE duran varios años, lo que le permite centrarse en la ayuda previsible y a largo plazo. Ambas son esenciales para que el desarrollo sea sostenible (CE 2014b , pág. 3).

Colombia, como el resto de los países latinoamericanos, siempre ha estado ligado al continente europeo por vínculos históricos, culturales y étnicos (Sanín 2004, pág. 2), y ello ha permitido mantener un dialogo constante entre estas regiones, que en el caso particular de Colombia se sitúa en tres niveles: el Grupo de Río (bajo el cual se institucionalizó, desde 1987, un diálogo ministerial entre la UE y 13 países de América Latina, incluida Colombia), el Acuerdo marco de Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 1993 (que profundiza los canales de cooperación al desarrollo y cooperación económica) y las relaciones bilaterales entre la UE y Colombia. (Delegación de la Unión Europea en Colombia 2014a)

De estos tres niveles se destaca, para fines del presente estudio, el tercer nivel en razón a que permite observar las dinámicas e instrumentos particulares que se desarrollan entre ambos socios. De acuerdo con la Delegación de la UE en Colombia, prácticamente el país no se había beneficiado de la ayuda de la Comunidad sino a partir de 1984 con montos modestos de alrededor de 28,5 millones de ECUS¹³, y desde 1990 se registra que estos montos se elevan exponencialmente hasta alcanzar más de 87 millones de ECUS. (Delegación de la Unión Europea en Colombia 2014a)

Y no es para menos, desde 1990 la comunicación entre ambos ha sido más dinámica por iniciativa de los Gobiernos colombianos, que empiezan a percibir a la UE como una fuente de CI y de ayuda humanitaria. En 1993, luego de la firma de acuerdos, se permite la apertura de una Delegación en Bogotá con el objetivo de reforzar y profundizar las relaciones políticas y económicas. Cuatro años después, y con el fin de atender a las poblaciones damnificadas por terremotos, deslizamientos de tierra e inundaciones, se abre en el país una oficina del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). Ya para el periodo 1995-2000, el programa integrado de cooperación UE-Colombia alcanzaba los 85 millones de euros. (Delegación de la Unión Europea en Colombia 2014a)

Con el antecedente de Gobiernos que, desde 1982, procuraban el ejercicio de una diplomacia por la paz, la prioridad del Estado colombiano ha sido la de buscar apoyo

¹³ La Unidad Monetaria Europea, o ECU (European Currency Unit), fue la precursora del euro, la moneda única compartida de los países miembros de la UE. La ECU fue adoptada en 1979 como moneda artificial y fue sustituida en 1999 por el euro, en paridad. (Verbeken 2015)

internacional para el establecimiento de una base sólida y duradera en materia de paz (Tokatlian 1999, pág. 342), apoyo que ha que recibido reiteradamente de la comunidad internacional, particularmente de la UE y de EE.UU.

Ahora bien, mientras que el segundo privilegia el uso de recursos militares para erradicar a los grupos insurgentes que generan el conflicto (aunque no niega la posibilidad del uso de instrumentos sociales¹⁴), el primero privilegia una “percepción pacifista a través del uso de instrumentos como la cooperación y la ayuda humanitaria con objeto de atacar las causas que generan el conflicto interno que acosa al país” (Sanín 2004, pág. 2).

En concordancia con esta visión de política exterior hacia Colombia, y conforme a las prioridades de la relación UE-Colombia (paz, estabilidad y desarrollo alternativo; justicia y DD.HH; y comercio y competitividad), la UE diseñó en 2007 el Documento de Estrategia País (DEP)¹⁵ como guía para la orientación de un paquete de recursos que suman más de 160 millones de euros y que serían destinados a Colombia entre 2007 y 2013. (Servicio Europeo de Acción Exterior [EEAS] 2015)

De acuerdo con el documento en cuestión, no solo se reconoce a Colombia como un Estado democrático dispuesto a hacer esfuerzos para asegurar la paz, también se establece que el objetivo fundamental de la estrategia de respuesta de la UE es contribuir a la paz y la estabilidad sin perder de vista el importante potencial de desarrollo económico que una Colombia pacífica podría generar para toda la región andina (CE 2007e). Con el fin de conseguir esto, en el documento se estipula que:

Para obtener resultados de cara a la resolución del conflicto en Colombia, a corto plazo la UE debe aportar en primer lugar una asistencia a las víctimas; a medio plazo, debe buscar la promoción de la paz a nivel local y nacional; y, por último, para lograr una resolución duradera, debe dedicarse a la promoción del desarrollo para todos, teniendo como objetivo final combatir la raíz del conflicto armado (CE 2012e, pág. 7).

¹⁴ Entre 2002 y 2005, EE.UU. destinó más de 3,9 millardos de dólares americanos (USD) a Colombia, de los cuales, el 80% se destinó exclusivamente a programas de apoyo al ejército y a la policía. (CE 2007e, pág. 21)

¹⁵ El DEP consiste en un documento de estrategia plurianual que la CE desarrolla en función del Instrumento de Financiación (ICD), y está dirigido a alcanzar los objetivos estratégicos de cooperación con el país beneficiario. (Delegación de la Unión Europea en Colombia 2015)

Este orden de prioridades se erige en concordancia con la Política de la Relaciones Exteriores de la UE con países terceros, en la cual los recursos de CI se distribuyen en tres ejes básicos de la siguiente forma: un 70% destinado a programas de paz y estabilidad; un 20% dirigido al fortalecimiento del Estado de Derecho, Justicia y DD.HH; y el 10 % restante para los rubros de Productividad, Competitividad y Comercio. (Delegación de la Unión Europea en Colombia 2014a) Sin embargo, se debe aclarar que, en el caso específico de Colombia, la puesta en práctica de la estrategia de la UE se encuentra condicionada y circunscrita en los compromisos que la Unión esté dispuesta a asumir en función de cómo evolucionaran sobre el terreno las negociaciones de paz con los actores armados.

En esta coyuntura, y conscientes ambas partes tanto de las prioridades de desarrollo como de la demanda de CI de Colombia, así como de las debilidades institucionales colombianas, principalmente del sistema de justicia frente a los desafíos de la LJP en materia de Estado de Derecho, paz, justicia y lucha contra la impunidad (OHCHR 2006, pág 3; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, págs. 8-9), se establecen distintos compromisos de CI que se materializan en intervenciones bilaterales de la UE tales como el programa “Fortalecimiento del Sector de Justicia para la Reducción de la Impunidad en Colombia” (FORJUS) y los Proyectos “Apoyo institucional para el sistema de justicia colombiano” (FORSISPEN) y “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas del Conflicto” (FORVIC). (CE 2012c)

De estas tres iniciativas, y para fines del presente estudio, se destaca el Proyecto FORVIC por varias razones en particular. Primero, FORVIC es un Proyecto que está ligado directamente a las lógicas de la JT en Colombia. De acuerdo con la Comisión Europea (CE)¹⁶, el Proyecto, junto a otras iniciativas, ha contribuido en gran medida a “fortalecer la capacidad de las instituciones encargadas de la aplicación del marco de justicia transicional en el país, la LJP y también a reforzar la protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (CE 2012c, pág. 28).

¹⁶ La CE representa los intereses de la UE en su conjunto y es el principal órgano ejecutivo. En el marco del procedimiento habitual de toma de decisiones o codecisión, le corresponde a la Comisión proponer nuevos actos legislativos y al Consejo, junto con el Parlamento, adoptarlos. (CE 2015)

Segundo, el Proyecto en cuestión fija buena parte de sus esfuerzos y recursos en los aspectos de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, una cuestión que por su carácter central en el discurso de la JT, garantiza que sus derechos no estarán ausentes de los debates ni sean invisibilizados. (Delgado 2011, pág. 56) De hecho, según Rodrigo Uprimny “la imposición de justicia retributiva y la protección de los derechos de las víctimas son centrales para lograr la justicia” (Uprimny y Saffon 2008, pág. 184).

1.5. El Proyecto FORVIC: manifestación de la cooperación y la relación CI-JT

Como ya se mencionaba, iniciativas como el Proyecto FORVIC surgen como respuestas orientadas a llevar a cabo un Plan estratégico específico, y en función de los compromisos que la UE esté dispuesta a asumir dependiendo del resultado de las negociaciones de paz con los actores armados. Así mismo, FORVIC no constituye una iniciativa unilateral de la UE sino que, al constituirse como un proyecto bilateral, surge a partir de un proceso denominado “decisión” en el que ambos socios (Gobierno de Colombia y UE) acuerdan varios de los elementos, objetivos y formas de financiación.

Mientras que el objetivo general de FORVIC, como quedó estipulado en el Convenio de financiación, consistía en contribuir a la consolidación del Estado de Derecho y fortalecer la lucha contra la impunidad, a fin de que las víctimas de violaciones de DD.HH y de DIH puedan ejercer, con todas las garantías, la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, justicia y reparación; su objetivo específico fue conseguir que las víctimas del conflicto estén habilitadas a acceder a los mecanismos efectivos de orientación, atención, promoción de sus derechos y acceso a la justicia. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 13)

El Proyecto en cuestión contó con un presupuesto de 9 millones cien mil euros, se desarrolló desde el 2009, y dada la amplitud de su objetivo, no solo se extendió hasta 2016¹⁷, también benefició a cuatro organismos oficiales protagónicos en el proceso de JT: el Ministerio de Justicia (MJD), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Defensoría del Pueblo y la Unidad para las Víctimas (UARIV). (Contraloría General de la República de Colombia [CGR] 2012, pág. 14; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 18)

¹⁷ Ver anexo 19.

De acuerdo con el informe final de la CE, se esperaba que con el Proyecto FORVIC se apoyaran dos áreas específicas: primero, se buscaba fortalecer la capacidad del Estado colombiano para atender integralmente a las víctimas dentro del marco de justicia transicional (LJP y Ley de Víctimas y Restitución de tierras) a través de intervenciones dirigidas hacia la institucionalidad del Estado. Segundo, se pretendía robustecer los distintos mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional que operan en el Sistema de Justicia y Paz y de atención a las víctimas, a fin de que los esfuerzos realizados no se duplicasen, se generen sinergias positivas y se produzca un mayor impacto social. (CE 2012c, págs. 28-29)

Con el fin de generar el efecto esperado en estas dos áreas descritas, las partes previeron que el Proyecto produjese resultados concretos en las áreas de Acceso, de Fortalecimiento Institucional y de Coordinación Institucional. Adicional a esto, el proyecto también contemplaba emprender acciones que favorecieran el acercamiento a la realidad geográfica, social y cultural de las víctimas tanto de estas instancias interinstitucionales, así como de aquellas diseñadas para agilizar los mecanismos de interacción y de toma de decisiones, incluyendo a su vez la cualificación de sus recursos humanos y técnico-tecnológicos. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, págs. 13-14)

Es de destacar además que el Proyecto FORVIC se inscribió en su momento en una coyuntura especial en la agenda de la CI. Como se había mencionado antes, desde la década de los noventa la CI ha venido atravesando una serie de transformaciones relevantes, que han dado lugar a tres grandes referencias que conforman la actual agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo, que son: la Declaración de Roma sobre armonización de 2003, la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 (DP) y la Agenda de Acción de Accra de 2008 (AAA). (Grandas 2011, págs. 79-80)

Mientras que la UE firmó la DP en 2005 y ha venido acelerando reformas basándose en el programa de la AAA celebrado tres años después (CE 2015a), Colombia no participó en el Foro de Alto Nivel de 2005 dado que el Gobierno consideraba que la DP “se sostenía particularmente con las relaciones de cooperación entre los donantes tradicionales y los países de renta baja, altamente endeudados, por lo cual no generaba mayor interés” (Grandas 2011, pág. 81).

Sin embargo, el país ya venía elaborando una Agenda Nacional de Cooperación Internacional que compartía muchos de los principios de la DP¹⁸, en especial los relacionados con la alineación, armonización y coordinación de la cooperación en el país. (Grandas 2011, pág. 82) Cuando los socios y donantes, especialmente la UE, comenzaron a invocar cada vez más la DP en sus diálogos con el Gobierno colombiano, este empezó a “percibirla como una herramienta esencial de la nueva arquitectura de la cooperación y a sentir que era cada vez más insostenible que Colombia se mantuviera fuera del círculo” (McGee y García 2010, pág. 16).

En consecuencia, el país se adhirió a la DP en 2007 y en 2008 las autoridades le encomiendan a la APC liderar la implementación de la Agenda de Paris con la participación activa de las entidades nacionales. Desde entonces, el país ha asumido un rol más protagónico en los espacios de discusión de eficacia de la ayuda como miembro del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda, líder del Grupo de Cooperación Sur-Sur, miembro del Grupo de Referencia Internacional de la Evaluación de la DP y participante en el Grupo de Negociación de la AAA en representación de América Latina y el Caribe. (Grandas 2011, pág. 82)

Ahora bien, aunque es relevante destacar que el Proyecto FORVIC, y en general la relación de Colombia con sus socios y donantes, reúne varios elementos inspirados en los principios desarrollados en el marco de la DP y ampliados por la AAA, como se verá en la tabla siguiente los avances más importantes se registran en los principios de apropiación y alienación.

Tabla No. 3. Colombia y el Proyecto FORVIC frente a los principios rectores de la eficacia de la ayuda de la DP

Principios de la DP	Colombia y el proyecto FORVIC
<p>Apropiación “Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo” (OCDE 2008a, pág. 3)</p>	<p>- La encuesta OCDE de 2008 reconoció un alto nivel de apropiación de Colombia en la definición de sus prioridades nacionales a través de la construcción de la Estrategia Nacional de Cooperación 2007-2010. (APC 2010, pág. 5) - Esta estrategia constituye “la propuesta del Gobierno de Colombia para identificar las líneas fundamentales que deben orientar la cooperación internacional que recibe el país” (APC 2007d, pág. 9), y fue el Gobierno mismo el que determinó priorizar la demanda de cooperación alrededor de cinco componentes correspondientes al área de Reconciliación y Gobernabilidad:</p>

¹⁸ Ver anexo 4.

	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecimiento del estado social de derecho (ESD) y los derechos humanos (DD.HH). •Atención integral a las víctimas de la violencia. •Procesos de verdad, justicia y reparación (VJR) y apoyo y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (ahora UARIV). •Desplazamiento forzado y asistencia humanitaria. •Programas Regionales de Desarrollo y Paz y otras iniciativas de desarrollo y paz. •Reintegración basada en comunidades. <p>-Al respecto, la UE reconoce y respeta el liderazgo de Colombia en la materia y reconoce que, más que una imposición, el grado de congruencia alcanzado a partir de 2007 con Colombia y que permitió desarrollar el proceso de “decisión” que derivó finalmente en el proyecto FORVIC, fue producto de un cambio de dirección sustancial en la postura del Gobierno nacional frente al problema de los DD.HH y las víctimas del conflicto armado interno. (CE 2012c, pág. 37)</p> <p>-A diferencia de los casos de Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Palestina y Líbano, donde la Comunidad Internacional ha impuesto la agenda de CI total o parcialmente, Colombia se distingue no solo porque no depende enteramente de la CI en el tránsito de la guerra a la paz, también al constituir un Estado en el cual, el direccionamiento de los recursos internacionales lo decide mayoritariamente el gobierno, el legislativo y los colombianos con sus votos. (Ver anexo 14)</p>
<p style="text-align: center;">Alineación</p> <p>“Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios” (OCDE 2008a, pág. 4)</p>	<p>- Este debe analizarse teniendo en cuenta el denominado Proceso Londres-Cartagena-Bogotá (LCB) desarrollado entre 2003 y 2005 (y dado por finalizado en 2010) y el grupo informal de países de apoyo a Colombia denominado G-24, conformado en 2003 y luego sustituido por el Grupo de Cooperantes.</p> <p>- Como consecuencia de estos procesos de diálogo, el Gobierno de Colombia empezó a elaborar, en base a una amplia consulta con la sociedad civil y representantes de la comunidad internacional, una serie de hojas de ruta para organizar su demanda de cooperación internacional, lo que desembocó en las Estrategias Nacionales de Cooperación de 2003 y 2007.</p> <p>- La UE, por su parte, “se ha comprometido reiteradas veces, en el marco del G-24, a concentrar todos sus esfuerzos de cooperación en este país en pro de la paz” (CE 2007d, pág. 7), previendo al mismo tiempo cierta flexibilidad de adaptación en estos esfuerzos.</p> <p>-En consecuencia, la UE ha venido basando sus ayudas en varias de las áreas prioritarias identificadas en la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia, principalmente en el área de Reconciliación y Gobernabilidad, tal y como quedó establecido en la Programación de la ayuda programable de la UE en favor de Colombia (PIN). (CE 2007d, pág. 30) (Ver anexo 5)</p> <p>-Al respecto, tal y como se evidencia en el convenio de financiación cuando se mencionaba que “el propósito del proyecto es contribuir al esfuerzo que, en general, realizan las instituciones colombianas (...) para conseguir que las víctimas de la violencia de los grupos armados al margen de la ley puedan hacer efectivos sus derechos” (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 11), es claro que la UE fundó todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos propios de Colombia en la atención integral a las víctimas.</p>
<p style="text-align: center;">Armonización</p> <p>“Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces” (OCDE 2008a, pág. 7)</p>	<p>El principio rector de armonización se puede observar en dos elementos constitutivos de FORVIC:</p> <p>1. Conforme a lo establecido en la DP de 2005 frente a la simplificación de procedimientos (OCDE 2008, pág. 7), el mismo convenio de financiación de 2008 constituye un instrumento en el cual se aplican disposiciones comunes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Planificar: se establece un mecanismo de gobernanza del proyecto articulado bajo una estructura administrativa. (ver Anexo 10) •Financiar: por medio de los esquemas de presupuesto global y desglosado del proyecto. •Desembolsar: dado que las subactividades son meramente indicativas, los pagos solo se realizarán en base a la ejecución de presupuestos-programas. •Supervisar y evaluar: el convenio estipuló numerosos mecanismos, tanto internos como externos, que complementan el ejercicio de monitoreo y control.

	<p>2. El proyecto incluye, en su operación, los aspectos de armonización entre las acciones y aportes de los demás donantes y socios de Colombia, y el principio de complementariedad con las demás acciones que se estén desarrollando o se desarrollen de parte de proyectos distintos a FORVIC relacionados con la atención a las víctimas. Al respecto, los socios convinieron en que “se irán realizando los ajustes necesarios a fin de garantizar la armonización y complementariedad de todas esas iniciativas” (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 12) siempre y cuando esto no contemple una modificación del convenio de financiación.</p>
<p>Gestión orientada a resultados “Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados” (OCDE 2008a, pág. 9)</p>	<p>-Por medio del proyecto FORVIC se evidenció que tanto emisor (UE) como receptor (Gobierno de Colombia) enfocaron los esfuerzos y recursos de CI en los propios resultados, los cuales procuraron medir mediante un marco de evaluación que correspondió a una Metodología de Marco Lógico (MML).</p> <p>-En base a esta metodología, se diseñó para FORVIC una “Matriz de marco lógico”, una herramienta analítica “que permite de manera sencilla operacionalizar los planes estratégicos de las instituciones y estructurar los proyectos de investigación o desarrollo” (Saravia 2004, pág. 23). Un marco de este tipo resume lo que un proyecto intenta alcanzar, como lo va lograr, cuáles son las suposiciones críticas, y cómo los resultados o productos van a ser monitoreados. (Saravia, 2004, pág. 23)</p> <p>-En la Matriz del proyecto FORVIC (ver Anexo 7), las partes establecieron un marco de evaluación del desempeño de las actividades en las que se incluyeron los objetivos específicos, una serie de indicadores objetivos verificables, las fuentes de verificación que sustentan dichos indicadores junto con un listado de hipótesis y riesgos que podrían afectar el acceso a dichos indicadores. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2009, pág. 29)</p> <p>-Adicional a esto, aunque se intentó evitar introducir indicadores de desempeño que no fuesen coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios (OCDE, 2008, pág. 9), al haberse omitido las dinámicas particulares del contexto legislativo del país receptor se limitaron las contribuciones positivas de la misma metodología.</p> <p>-Finalmente, como quedó establecido en el convenio de financiación de 2008, las partes convinieron establecer un mecanismo de supervisión en el que asesores independientes, contratados directamente por la CE, realizarían un monitoreo orientado por resultados (ROM). Este tipo de monitoreo consiste en un examen independiente de las intervenciones externas financiadas por la UE, que proporciona un breve panorama sobre la aplicación de una intervención en un momento dado, tomando como referencia los criterios de evaluación de la OCDE (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad). (CE 2012d)</p>
<p>Rendición mutua de cuentas “Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo” (OCDE 2008a, pág. 9)</p>	<p>-Dado que una de las principales prioridades de socios y donantes consiste en ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo con el fin de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo, en el proyecto FORVIC se evidencia la implementación de la mutua responsabilidad en dos rutas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El conjunto de mecanismos internos con los que cuenta la UE a la hora de evaluar el destino y uso de los recursos. Esto incluye además una auditoría que se ejecuta en base a una selección aleatoria de los programas de la Unión adelante en el país). 2. El sistema de gestión de fondos comunitarios estipulados desde el convenio mismo y que requiere, entre otras cosas, de un sistema de control interno eficaz de las operaciones administrativas y contables; un sistema contable que permita asegurarse de la adecuada utilización de los fondos comunitarios; y una auditoría externa realizada por un organismo nacional de control externo independiente. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2009, pág. 3) (Ver anexo 10)

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (APC 2007d, 2010c; CE 2012c, 2012d; OCDE 2008a; PNUD 2015a; Saravia 2004; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008)

2. EL PROYECTO FORVIC Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA

Como ya se describió en el capítulo anterior, el Proyecto FORVIC constituye un esfuerzo bilateral inspirado en los lineamientos de planes estratégicos específicos, justificado en una identificación tanto de debilidades y necesidades institucionales del receptor (Colombia) como de las capacidades del emisor (receptor), y estructurado a partir de unos objetivos, alcances, límites e indicadores que son recogidos en una Matriz de marco lógico. Este último, además de facilitar la operacionalización de proyectos, también permite verificar su progreso y comprobar si se están alcanzando los objetivos propuestos inicialmente.

Dado que una de las metas del presente estudio es conocer y analizar los distintos efectos e impactos, tanto positivos como negativos, del Proyecto FORVIC en materia de “construcción de paz”, resulta fundamental especificar la aproximación teórica y el referente objetivo que será tomado para abordar este último fenómeno. Para empezar, es relevante destacar que la cuestión de la “paz” es sin duda una construcción humana, de hecho, según Wolfgang Dietrich, la idea de lo que es la paz es tan antigua como la conciencia misma del ser humano de que vive en el seno de una sociedad. (Dietrich 2009, págs. 1-2)

Como consecuencia de ello, y por lo arraigado y constante que ha resultado la cuestión a lo largo de la historia humana, esta ha estado sujeta a un sinnúmero de interpretaciones asociadas a asuntos tan disimiles como la naturaleza (desarrollado por las comunidades arcaicas en base a la relación con la madre tierra como fuente de alimentos), la divinidad (con los ritos de paz y fertilidad), la ética moral de la guerra (que giraba en torno al concepto griego de “Eirene” que se refería a la pausa de la noble actividad de la guerra, esta última vista como el estado natural de la existencia social), la construcción de contratos o la misma institucionalización de la Iglesia y el Estado, entre muchas otras. (Dietrich 2009, págs. 1-2; Jiménez Bautista y Jiménez Aguilar 2014, pág. 152)

Francisco Muñoz y Mario López, de la Universidad de Granada, sostienen que la paz, entendida en forma amplia como la regulación pacífica de los conflictos, es una de las grandes preocupaciones del presente siglo y se ha vuelto un punto de interés de políticos, religiosos, gentes de diversas culturas y estatus social, mujeres, jóvenes, empresarios, etc. Este gran interés general ha derivado, en buena medida, en la irrupción de numerosos y

variados esfuerzos teóricos (la mayoría interdisciplinarios) entre los que se destacan los aportes desde la llamada “investigación sobre la Paz” (Peace research), que nace como resultado del progreso de las ciencias sociales en los siglos XIX y XX y del fuerte impacto emocional de las dos grandes guerras mundiales, junto con el temor a un potencial holocausto nuclear durante la guerra fría. (Muñoz y López 2000, págs. 18-19)

Si bien, la investigación sobre la Paz se ha desarrollado en torno a tres formas de abordar el concepto de paz, que son la paz negativa, la paz positiva y la paz neutra o cultural, para fines del presente estudio se tendrá en cuenta la segunda forma o perspectiva de la paz como paz positiva. A diferencia de la paz negativa que estipula la ausencia de violencia directa¹⁹ desde una visión simplista que tolera la apatía, y que deja a un lado la lucha activa por la paz y agrega nuevos problemas a los conflictos ya existentes (Papadimitriou y Cascón 2006) y de la paz neutra, que combate contra los factores culturales y simbólicos que legitiman la violencia tanto directa como estructural²⁰ desde el irrupción misma de una violencia cultural²¹; la paz positiva implica la ausencia de violencia estructural o indirecta, fundada en una concepción optimista de la posibilidad de alcanzar la paz a partir de la transformación de los conflictos por medios pacíficos²². (Singh 2003, pág. 4)

Según Johan Galtung, pionero de los estudios para la paz, esta última forma consiste en la construcción de una relación armoniosa sostenible, la cual se alcanza cuando las distintas fracciones en conflicto emprenden proyectos juntos que generan beneficios que son repartidos equitativamente, a pesar de la existencia de marcadas desigualdades entre las partes. (Romero-Castillo 2010) La paz como presencia de justicia es una perspectiva de la paz positiva, la cual, no solo se define por la ausencia de conflictos, sino por la presencia de

¹⁹ Entendida como aquella violencia manifiesta que incluye las expresiones más visibles y evidentes de la misma. Esta comprende, generalmente, el ejercicio de violencia física, verbal o psicológica. (Calderón 2009, pág. 75)

²⁰ Para el presente estudio, hace referencia a aquella “violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos mismos que gobiernan las sociedades, los Estados y el mundo” (Calderón 2009, pág. 75).

²¹ La violencia cultural hace referencia a aquellos aspectos de la cultura y de la esfera simbólica de la sociedad (tales como la religión, la ideología, el lenguaje, el arte, la ciencia empírica y la ciencia formal) que se pueden utilizar para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural. (Galtung 1990, pág. 291)

²² Para una mayor claridad sobre los hechos asociados a cada tipo de violencia descritos, se puede acudir al denominado “Triángulo de la violencia de Galtung” desarrollado en el anexo 6.

la justicia social y el bienestar, por la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas, tanto en sentido espiritual como material, lo que también incluye elementos como la pluralidad cultural, la equidad social y de género. Así mismo, esta perspectiva lleva a entender la paz como un proceso de construcción constante, paralelo con el desarrollo y la democracia, en el que todos los actores de la sociedad tienen mucho que decir, que hacer y que construir. (Grasa y Mateos 2014, pág. 62; Papadimitriou y Cascón 2006)

Una de las aproximaciones e interpretaciones más relevantes de la idea de paz positiva se encuentra en las reflexiones del académico Philip Leech. Tomando como referencia tanto el elemento de transformación de los conflictos por medios pacíficos, propio de esta perspectiva de la paz, así como algunos conceptos médicos, Leech propone un tratamiento para los “Estados enfermos de violencia estructural” que incluye una fase de “desacoplamiento” o fomento de la autonomía y el empoderamiento de represores y oprimidos para que emprendan proyectos que sean favorables a ambos y otra de “reacoplamiento” por medio del cual los DD.HH, la equidad, la solidaridad y la participación reemplazan a la represión y la marginación. (Leech 2014)

Estos dos procesos están diseñados y dirigidos no solo a asegurar el reemplazo de las antiguas instituciones que legitimaban la desigualdad y la violencia por estructuras nuevas, incluyentes y menos violentas; también, pretenden facilitar la rehabilitación de los daños, la reparación de los daños causados a las víctimas, la reconstrucción de la infraestructura, la reestructuración de la sociedad, y la inclusión de una cultura del entendimiento y de coexistencia pacífica. (Leech 2014; Noriega 2007, pág. 2)

Tomando entonces como referencia teórica la noción de paz positiva, el referente objetivo de construcción de paz que será tenido en consideración, en el desarrollo del presente estudio, será la visión concebida y desarrollada por el emisor y receptor de la CI. Al respecto, dichas visiones deben rastrearse en el contenido de los planes estratégicos específicos, que son, para el presente estudio de caso, la Estrategia Nacional de Cooperación 2007-2010 del Gobierno de Colombia y el Documento Estrategia País (DEP) Colombia 2007-2013 de la UE.

Para Colombia, siendo receptor de la asistencia, la CI debe acompañar de manera subsidiaria la construcción de paz en el país a partir del fortalecimiento del Estado Social

de Derecho (ESD), la gobernabilidad nacional y local y los DD.HH, la atención integral a las víctimas de la violencia, la promoción de los procesos de verdad, justicia y reparación (VJR) y el apoyo y fortalecimiento de la UARIV. (APC 2007d, pág. 56)

Para la UE, como emisor de CI, sus esfuerzos en la construcción de paz en Colombia pasan por el desarrollo de actividades tales como la consolidación de las acciones locales de paz (tales como los procesos de verdad, justicia y reparación), el refuerzo de las capacidades institucionales y de desarrollo sostenible en varias regiones del país, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y de cooperación del sistema judicial y policial, y el mejoramiento de la capacidad del Estado para intensificar su diálogo con la población colombiana en materia de DD.HH y de participación ciudadana²³. (CE 2007e, pág. 30)

El Proyecto FORVIC, entendido aquí como manifestación de la cooperación y la relación CI-JT, y cuyo objetivo general consiste en contribuir a la consolidación del Estado de Derecho y fortalecer la lucha contra la impunidad, a fin de que las víctimas de violaciones de DD.HH y de DIH puedan ejercer, con todas las garantías, la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, justicia y reparación (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 13) constituye un esfuerzo de CI dirigido a apoyar los esfuerzos locales de Colombia en la construcción de paz, esfuerzo cuyos impactos en la materia bien vale la pena analizar.

Para lograr esto, se propone en el presente capítulo abordar el análisis de estos impactos a partir de dos fases. Una primera fase más descriptiva que se enfocará en las subactividades previstas dentro de los tres grandes indicadores generales enmarcados en los resultados previstos en el instrumento de financiación del proyecto, los cuales son: 1) Acceso (promoción del acceso que tienen las víctimas a la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación); 2) Fortalecimiento institucional (fortalecimiento de la capacidad institucional de atención judicial y administrativa para las víctimas del conflicto); y 3) Coordinación inter-institucional (la promoción de una correcta operación y coordinación de las instituciones responsables del apoyo a las víctimas).

²³ Los sectores prioritarios de intervención en materia de construcción de paz de la UE pueden ser consultados en detalle en la Programación de la ayuda programable de la UE en favor de Colombia (PIN) para el período 2007-2013 plasmada en el anexo 5.

Una vez hecha dicha descripción, y teniendo en cuenta que tanto el receptor (gobierno de Colombia) como el emisor de CI (UE) convinieron considerar a este conjunto de subactividades como acciones meramente indicativas (que además debían ser justificadas y especificadas en los diversos presupuestos-programas o planes de trabajo), en la segunda fase se procederá a analizar, tomando en cuenta las denominadas Memorias de 2015 y la Matriz de ML de FORVIC²⁴, el grado de desarrollo experimentado por las distintas subactividades previstas dentro de los tres grandes resultados esperados.

2.1. Contribución en materia de acceso que tienen las víctimas a la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación

En el Convenio de financiación se establece que uno de los principales propósitos de FORVIC es contribuir al esfuerzo que realizan tanto las instituciones colombianas como las demás agencias de CI para conseguir que las víctimas de la violencia de los grupos armados ilegales puedan hacer efectivos sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, incluyendo el derecho a la no repetición. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 11) Con el fin de conseguir esto, las partes convinieron en señalar el “Acceso” como uno de los resultados propuestos, el cual, consiste en construir las condiciones para asegurar que las víctimas del conflicto participen y tengan acceso a la vía judicial y administrativa para la obtención de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 13)

La construcción de estas condiciones se concibe, de manera general, desde la ejecución de acciones dirigidas a ampliar la divulgación de los derechos de las víctimas y de los mecanismos que el Estado pone a su disposición para hacerlos efectivos, mejorar los canales de interlocución de las víctimas con las instituciones, afianzar la idoneidad técnica y actitudinal de los operadores institucionales que actúan como receptores directos de las reclamaciones de las víctimas, y fortalecer el conjunto de mecanismos de protección para generar confianza, estimular las denuncias, facilitar su presencia en los procesos y evitar la revictimización. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 13)

²⁴ Ver anexo 7.

Dicho esto, la tabla siguiente refleja los esfuerzos por reunir, comparar y analizar, tanto la subactividades previstas en 2008, como el grado desarrollo experimentado por las mismas hasta la fecha, permitiendo establecer una serie de observaciones concretas sobre el desempeño general del proyecto en materia de Acceso.

Tabla No. 4. Subactividades contempladas y desarrolladas en el marco del Resultado de Acceso del Proyecto FORVIC

Resultado 1: Acceso		
Actividad	Subactividades contempladas	Subactividades desarrolladas
1. Puesta en marcha de adecuados sistemas de información y orientación acerca de los derechos de las víctimas	<ul style="list-style-type: none"> -Análisis y ajuste de la estrategia de comunicación en materia de promoción de los derechos de atención, protección y reparación de las víctimas. -Difusión del contenido de la estrategia a través de medios masivos. -Informar y orientar a las víctimas sobre los procedimientos y vías utilizables para hacer valer sus pretensiones. -Fortalecer las estrategias de difusión para los casos de hallazgos relevantes en materia de desaparición forzada a través de medios masivos de comunicación, tales como la impresión de cartillas u otras estrategias adecuadas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Implementación de una estrategia de comunicación para divulgar el derecho de atención, reparación y protección de los derechos de las víctimas. -Difusión por medio de productos tales como afiches, folletos, videos institucionales, calendarios de escritorio y cartillas explicativas del modelo de atención a víctimas. (Ver anexo 8) -Capacitación en contratación pública y ejecución de recursos de cooperación internacional para servidores públicos de entidades beneficiarias del proyecto. (Ver anexo 11) -Realización de un seminario sobre el análisis de los elementos necesarios para entender cómo se lleva a cabo un proyecto de consultoría en temas legales, en especial con la utilización de fondos de la UE. -Resulta imposible conocer el grado de avance en los indicadores objetivamente verificables (IOV) de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)
		Nivel de cumplimiento: Bueno / se desarrollaron todas las subactividades
2. Capacitación a los funcionarios públicos en la adecuada asistencia integral a las víctimas	<ul style="list-style-type: none"> -Realización de un diagnóstico sobre las necesidades concretas de capacitación de las diversas entidades afectadas, así como el diseño de los currículos académicos. -Elaboración y publicación de módulos de aprendizaje y de materiales didácticos de apoyo. -Ejecución del plan de estudios. -Seguimiento y evaluación del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Elaboración de un diagnóstico de necesidades de capacitación para los funcionarios de Estado colombiano que atiendan víctimas. Sin embargo, esta documentación no es pública o no se obtuvo acceso a la misma. -Se destacan avances en lo que respecta a la elaboración y publicación de módulos de aprendizaje y de materiales didácticos de apoyo correspondientes a los 8 programas de capacitación que desarrollo FORVIC, así como una ejecución adecuada de los planes de estudios de cada uno de estos programas (Ver anexo 11)

		<p>-El Proyecto muestra faltantes en el área de seguimiento y evaluación al no evidenciarse una evaluación ex post de las capacitaciones, una vez hechas las graduaciones correspondientes.</p> <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p>
		<p>Nivel de cumplimiento: Regular / se desarrollaron algunas subactividades pero muestra faltantes significativas.</p>
<p>3. Fortalecimiento del sistema de protección de víctimas y testigos</p>	<p>-Asistencia en la armonización del ordenamiento jurídico existente.</p> <p>-Formación pedagógica en los instrumentos legales y técnicos de JT diseñados para la protección de las víctimas.</p> <p>-Mejora de los mecanismos de prevención.</p> <p>-Capacitación a los protegidos en el emprendimiento de proyectos productivos.</p>	<p>-Grandes insuficiencias en la armonización del ordenamiento jurídico. Muy pocas acciones apuntaron directamente a cumplir con este cometido, con algunas excepciones de parte de algunas Asistencias Técnicas Especializadas (ATE), cuyos encargos fueron el de apoyar el desarrollo de un ML de JT en Colombia y estructurar una propuesta de comisión de la verdad y de lineamientos de justicia penal en el marco de la JT basada en el análisis comparado de otros países. (Ver anexo 12)</p> <p>-Capacitación a los funcionarios de la Oficina de Protección a Víctimas (OPA) en la orientación a personas protegidas para el desarrollo de negocios productivos y en seguridad integral. (Ver anexo 11)</p> <p>-Desarrollo de un sistema de información que codifique el software de protección a víctimas y testigos.</p> <p>-Adquisición de equipos para fortalecer el sistema de información de víctimas y testigos.</p> <p>-Fortalecimiento del mecanismo de monitoreo (SAT) para la prevención y protección de los derechos fundamentales a víctimas y testigos, en comunidades en zonas de riesgo, con la instalación del software de georreferenciación ArcGIS Publisher que permite de forma sencilla crear, distribuir y compartir los sistemas de información geográfica (GIS), mapas y datos con cualquier persona o entidad.</p> <p>-Elaboración de material informativo relacionado con las funciones de la Oficina de JT del Ministerio del Interior y de Justicia.</p> <p>-Realización de un protocolo de acción institucional con mujeres víctimas.</p> <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p>
		<p>Nivel de cumplimiento: Aceptable / Se desarrollaron la mayoría de subactividades.</p>

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Defensoría del Pueblo 2015; Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008)

Teniendo en cuenta los hallazgos expuestos en la tabla anterior, es posible sostener tres observaciones frente al desempeño general del Proyecto en materia de Acceso: en primer lugar se implementaron un total de 17 subactividades, que aunque incluyeron varias de las subactividades indicadas en 2008, estas últimas no fueron desarrolladas en su totalidad. Es decir, se terminaron implementando acciones que, aunque estaban relacionadas, no eran acordes con aquellas estipuladas originalmente.

En segundo lugar, se destaca que de las subactividades implementadas hasta 2015 sobresalieron especialmente aquellas asociadas a la nueva estrategia de comunicación para la divulgación de los derechos de las víctimas. Esta fue la única estrategia que incluyó una evaluación cualitativa de impacto mediante un grupo focal con víctimas.

En tercer lugar, tomando en consideración la información disponible proveniente de la Unidad de Gestión del Proyecto, sumada a los hallazgos de la entrevista a Ana Torres²⁵ Coordinadora de la Oficina de Cooperación Internacional de la UARIV, se observa con gran inquietud tanto la inexistencia de mecanismos de evaluación ex post²⁶ para los 8 procesos de formación, así como la imposibilidad de conocer los alcances del Proyecto frente a los IOV de la Matriz de ML asociados al resultado de Acceso.

Ahora bien, cabe aclarar que aunque sí se contempló el desarrollo de una evaluación ex post, esta tuvo un carácter indudablemente limitado y esto por las razones siguientes: 1) Fue contemplada solo por el emisor (UE) y quedó establecido que este sería el que definiría, unilateralmente, la composición de la misión de asesores que llevaría cabo tal evaluación; 2) Esta solo se llevaría a cabo de manera eventual²⁷ para contratos de compra de cierta cuantía y se desconoce si fue realizada finalmente por la UE, en virtud de la ausencia de información pública y la imposibilidad de obtener información correspondiente. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, págs. 24-25)

²⁵ Ver anexo 16.

²⁶ En lo que respecta a proyectos de CI, la evaluación se entiende como aquella función que consiste en hacer una apreciación sistemática y objetiva de la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y viabilidad, así como de la realización y resultados, de un proyecto o programa, a la conclusión de éstos. Específicamente, la evaluación ex post se implementa un año o dos después de concluido el proyecto con el fin de ver cuál es la situación alcanzada y los distintos factores que la explican. De esta última se pueden extraer conclusiones muy útiles para planificar intervenciones futuras. (HEGOA 2005)

²⁷ Ver anexo 10.

Como consecuencia de esto, no solo no se sabe si el receptor (Gobierno de Colombia) tuvo en cuenta alguna de las recomendaciones de la misión (en caso de que la evaluación sí se haya realizado), también se niega la posibilidad para que las víctimas y la sociedad civil en su conjunto conozcan los resultados de dicha evaluación.

Fotografía No. 1: piezas publicitarias de la estrategia de difusión del Proyecto FORVIC



Fuente: (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, págs. 27, 37)

2.2. Contribución en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad institucional de atención judicial y administrativa para las víctimas del conflicto

Con respecto a la cuestión del fortalecimiento institucional, cabe notar que en el mismo Convenio se establece que todas las iniciativas nacionales e internacionales relacionadas con ese campo deben girar alrededor de la Política pública de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario a través del fortalecimiento del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción, contenida en el documento CONPES²⁸ 3411 de 2006. (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 5)

²⁸ El Consejo Nacional de Política Económica y Social es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno. Los documentos CONPES tienen como objetivo direccionar la aplicación conjunta de políticas, instrumentos y estrategias en las acciones de la Nación, los Departamentos y los Municipios, con el fin de lograr una mejora en las condiciones socio-económicas de

El documento CONPES 3411 del que se hace mención es explícito al abordar el fortalecimiento institucional desde la óptica de la “capacidad de investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los DD.HH e infracciones al DIH, que complemente los esfuerzos emprendidos por autoridades públicas y operadores de justicia” (CONPES 2006, pág. 3).

Esta óptica le da un especial énfasis a la relación fortalecimiento institucional-lucha contra la impunidad, al considerar que esta correlación “es determinante para las posibilidades de reconstrucción y fortalecimiento de los patrones de convivencia y, por esta vía, de las posibilidades de una paz duradera” además de constituir una “vía importante para recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y permite prevenir las altas condenas presupuestales que estas demandas suponen para el Estado colombiano” (CONPES 2006, pág. 3).

Así mismo, en su aparte titulado “La Coordinación de los Donantes”, el Convenio establece que el Proyecto FORVIC, al estar sujeto al alineamiento de las ayudas de la comunidad internacional gestionadas principalmente por la APC (que además participa activamente en los distintos escenarios generados a raíz del CIJP), cuenta con un enfoque que da énfasis en la promoción de los mecanismos de JT, similar al de otras iniciativas adelantadas por el PNUD o por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)²⁹.

En la tabla a continuación, se exponen las subactividades contempladas en 2008 y se comparan frente a aquellas que fueron implementadas hasta la fecha, exponiendo no solo los principales aportes, logros y falencias del Proyecto en cuanto al resultado de Fortalecimiento institucional, también estableciendo una serie de conclusiones frente al desempeño general de FORVIC en este aspecto.

los sectores y grupos poblacionales. Así mismo, con ellos se pretende propiciar un mejor aprovechamiento de la asistencia que prestan los países amigos y las entidades internacionales. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2015; Value 2004)

²⁹ Creada en 1982 en virtud del Acta de Asistencia Exterior, USAID constituye la agencia responsable encargada de la cooperación internacional oficial de EE.UU. USAID desarrolla un gran número de proyectos en los países que comprenden su área de interés en temas que la agencia ha definido como prioritarios. (United States Agency for International Development [USAID] 2015)

Tabla No. 5. Subactividades contempladas y desarrolladas en el marco del Resultado de Fortalecimiento institucional del Proyecto FORVIC

Resultado 2: Fortalecimiento institucional		
Actividad	Subactividades previstas	Subactividades desarrolladas
1. Capacitación en materia de asistencia legal y provisión de servicios de apoyo psicosocial	<p>-Realización de jornadas de capacitación y asistencia psiquiátrica a las víctimas en materia de sus derechos y seguimiento de sus casos.</p> <p>-Asistencia cualificada a los propios servidores públicos que prestan atención permanente a las víctimas.</p>	<p>-Brindar a los servidores públicos mecanismos de autoprotección para la realización de sus funciones de orientación y atención a víctimas (modelo de autocuidado de salud mental para los empleados y contratistas de la Defensoría y la FGN). (Ver anexo 11)</p> <p>-Atención psiquiátrica a las víctimas por medio de la puesta en ejecución de una Unidad Móvil para la atención especializada. La Unidad tiene el objetivo de dirigir la oferta institucional a lugares de difícil acceso geográfico y desde el 2012 a la fecha no solo lleva registradas más de 48.000 víctimas atendidas exitosamente, también ha permitido sistematizar la información de manera coordinada desde su punto de recolección.</p> <p>-Sin embargo, como quedó en evidencia en el evento de cierre de 2015, la estrategia ha resultado insuficiente para enfrentar el desafío geográfico en materia de atención integral para las víctimas. (Ver anexo 19)</p> <p>-Capacitación del equipo de gestión de atención a víctimas. (Ver anexo 11)</p> <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p>
		<p>Nivel de cumplimiento: Bueno / se desarrollaron todas las subactividades.</p>
2. Apoyo técnico, tecnológico y científico para la asistencia a las víctimas	<p>-Mejora de equipos y cualidades técnicas en materia de investigación y defensa.</p> <p>-Dotación y adecuación de las salas de videoconferencia para la atención a las víctimas.</p> <p>-Mejora de los sistemas informáticos encargados del banco de genética.</p>	<p>-Adquisición de equipos para fortalecer las direcciones regionales de la Defensoría del Pueblo. En total el proyecto FORVIC entregó a la entidad 4.175 elementos (equipos de videoconferencia y mobiliario) para mejorar la comunicación interna y la atención para las víctimas. (Ver anexo 16)</p> <p>-Fortalecimiento del proceso de entrega de restos de las víctimas mediante las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impresión de folletos que facilitaron la identificación de víctimas. • Recopilación de la información precisa y completa acerca de la diligencia de exhumación • Apoyo al análisis que se realiza en los laboratorios de identificación por medio de dotación de tecnología (60 equipos especializados para 5 laboratorios de genética del INML). (Ver anexo 17) • Apoyo en la localización y comunicación a los familiares o representante legal de las víctimas como al grupo forense requerido en la diligencia de entrega. • Talleres de atención psicosocial para los familiares antes de la entrega de los restos de las víctimas. • Apoyo logístico para trasladar a los familiares a la ceremonia que acompaña la entrega de restos de las víctimas. • Gracias a los equipos entregados por FORVIC, la capacidad del INML se duplicó pasando de procesar 700 a más de 1.500 informes desde 2013. (Ver anexo 19) • FORVIC reforzó el proyecto de creación del banco genético de desaparecidos al permitir el procesamiento de más de 32 mil muestras con los equipos dados en donación a las entidades. (Ver anexo 19)
		<p>-Adquisición de software, equipos y bienes muebles para el desarrollo de los Centros de prueba del programa de representación de víctimas</p> <p>-Capacitación a 80 funcionarios de la FGN en técnicas de supervivencia en ríos y/o mares y/o lagunas. (Ver anexo 11)</p> <p>-Adquisición de libros y pruebas psicológicas para el programa de reparación de víctimas.</p> <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p>
		<p>Nivel de cumplimiento: Aceptable / se desarrollaron todas las subactividades pero falta mayor información documentada sobre los aportes de FORVIC en la mejora de los sistemas informáticos correspondientes al banco de genética.</p>

<p>3. Provisión de una apropiada infraestructura para los Centros encargados de la atención a las víctimas</p>	<p>-Adecuación física y técnica a los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas (estrategias de articulación interinstitucional que tienen como objetivo atender, orientar, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal). -Fortalecimiento de los modelos de atención. -Mejora de los sistemas de información y aplicativos informáticos.</p>	<p>-Adquisición de equipos para fortalecer las sedes regionales donde operan u operarán los modelos de atención integral a las víctimas. - Fortalecimiento de la implementación del Modelo de Atención Interinstitucional a Víctimas como estrategia única en la garantía de acceso a los derechos de VJR de las víctimas por medio de productos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Cartilla explicativa del modelo de atención a víctimas (incluye información sobre las medidas de asistencia y reparación, además de los procedimientos para interponer recursos y obtener reparaciones). •Guía didáctica titulada “Si soy víctima de desplazamiento forzado esta es mi ruta para la atención, asistencia y reparación integral”. •Guía para la orientación adecuada a víctimas pertenecientes a Grupos Étnicos. •Guía para servidores públicos titulada “Orientación a víctimas del conflicto armado desde el enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género”. •Guía para servidores públicos titulada “Orientación a las víctimas del conflicto armado sobre la ruta integral para la Atención y Reparación Integral a las víctimas”. <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p> <p>Nivel de cumplimiento: Bueno / se desarrollaron todas las subactividades.</p>
<p>4. Mejora de las capacidades investigativas de la Fiscalía General de la Nación</p>	<p>-Capacitación a los funcionarios en la aplicación de diversas técnicas investigativas. -Mejora de los laboratorios de identificación con infraestructura técnica y logística.</p>	<p>-Adquisición de equipos para fortalecer los laboratorios de identificación de Medicina Legal y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). -En términos globales, estas mejoras de capacidades de la FGN incluyeron, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de un servidor con bases de datos que facilitó el registro electrónico de quienes se acogían al Programa de Protección de Víctimas y Testigos. •Compra de cincuenta equipos, cuyos destinatarios serían Medicina Legal y el CTI con el fin de fortalecer los laboratorios de identificación. (Ver anexo 15) •Capacitación en técnicas de supervivencia en aguas abiertas, de la cual se escogieron cinco para conformar una red de formadores en técnicas de supervivencia en aguas abiertas, propiciando así la multiplicación del entrenamiento, la disminución del riesgo de accidentalidad y la optimización del proceso de rescate de cadáveres. •Adquisición y entrega de 60 equipos especializados para 5 laboratorios de genética del INML •El Grupo de Genética de la FGN recibió la donación de equipos de laboratorio por un monto total de 192.600 Euros. Con estos equipos se reforzó la capacidad instalada del laboratorio para el procesamiento de muestras de cuerpos esqueléticos recuperados en exhumaciones en todo el país y principalmente en el procesamiento masivo de muestras de referencia de familiares de personas reportadas desaparecidas. (Ver anexo 17) <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver Anexo 7)</p> <p>Nivel de cumplimiento: Aceptable / aunque se registran avances en todas las subactividades, los 8 procesos de formación carecieron de capacitaciones en materia de técnicas investigativas con excepción de la capacitación en técnicas de supervivencia en aguas abiertas.</p>

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Decreto No. 4800 de 2011; Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008)

A manera de observaciones finales con respecto al desempeño general de FORVIC en materia de Fortalecimiento institucional, es posible sostener tres conclusiones con base a los resultados expresados en la tabla anterior: en primer lugar, se presenta un cierto grado de confusión al encontrarse semejanzas entre subactividades y actividades del mismo resultado y subactividades del resultado de Acceso (por ejemplo, entre las actividades de divulgación y capacitación). Esto, además de evidenciar en cierta medida una dispersión de esfuerzos, dificulta el análisis de impactos y efectos del Proyecto mismo.

En segunda medida, se registra un cierto grado de ambigüedad en el uso de términos y conceptos. Por ejemplo, las Memorias de 2015 emplean las expresiones “apoyar” y “fortalecer” para describir las subactividades implementadas pero no hay precisión sobre las acciones concretas que se desarrollan para lograr tal apoyo o tal fortalecimiento. Así mismo, se observa una vaguedad en el Proyecto frente a los Centros de Atención y Reparación a Víctimas al denominarlos erróneamente como “centros de prueba del programa de representación de víctimas” (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, pág. 21).

En tercer lugar, es importante notar que aunque se observan contribuciones fundamentales en el fortalecimiento institucional, faltan concretamente elementos de juicio que permitan afirmar que tales avances se han traducido, en la práctica, en aportes que permitan alcanzar los IOV consignados en la Matriz de ML de 2008. Como revela la entrevista a Ana Torres³⁰, esta imposibilidad se explica, en buena medida, por la carencia de una línea base (LB)³¹ con la se pudiese monitorear y evaluar el progreso y eficacia de las actividades durante y después de su implementación. En ausencia de este elemento no se puede conocer si FORVIC ha transformado realmente la situación anterior que pretendía modificar.

³⁰ Ver anexo 16

³¹ La LB es una herramienta que permite hacer una evaluación ex ante de la situación que se pretendía modificar, para después ser comparada con los resultados del proyecto (evaluación ex post). Dicho esto, una LB debe entenderse como un conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y evaluación sistemática de políticas y proyectos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] 2010, págs. 9-10). La LB es uno de los pilares de información sobre el que se asienta la valoración de la eficacia e impactos de las acciones de CI y el realismo de las proyecciones que se elaboran durante su programación. (Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo [CECOD] 2008, pág. 2)

Fotografía No. 2: guías y cartillas explicativas para víctimas y servidores públicos producidas en el marco del Proyecto FORVIC



Fuente: material obtenido y fotografiado por el autor del presente trabajo de grado tras asistir al evento de cierre del Proyecto FORVIC celebrado el 9 de diciembre de 2015 en Bogotá

2.3. Contribución en lo relacionado con la promoción de una correcta operación y coordinación de las instituciones responsables del apoyo a las víctimas

En el marco de los esfuerzos asociados a la JT, principalmente en torno a la aplicación de la LJP, se señalaba en el Convenio que si bien “el Estado y la sociedad colombiana han priorizado de forma evidente la necesidad de hacer efectiva la realización del derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación” (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 8), aún persistía el hecho de que las instituciones estatales enfrentan no pocos y complejos retos e inconvenientes que deben ser superados en el corto plazo; algunos, de manera inmediata.

Uno de los mayores problemas que afronta la institucionalidad de Colombia es la limitada eficacia de las instancias interinstitucionales, creadas en el seno del Sistema de Justicia y Paz, para dar respuesta a las distintas y numerosas reclamaciones de las víctimas. Este problema se da bien “por problemas de coordinación y conflictos de competencia entre las instituciones que las integran o de las propias instancias entre sí, o por la falta de presencia de dichas instancias a niveles regionales, departamentales o municipales” (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 9).

En virtud de que uno de los grandes propósitos del Proyecto FORVIC es contribuir al esfuerzo que realizan las instituciones colombianas y las agencias de cooperación intencional para conseguir que las víctimas de la violencia de los grupos armados al margen de la ley puedan hacer efectivos sus derechos, tanto cooperante como receptor consideran “imprescindible robustecer los mecanismos y las instancias de coordinación interinstitucional que operan en el Sistema de Justicia y Paz a fin de que los esfuerzos realizados no se dupliquen, generen sinergias positivas y produzcan un mayor impacto social” (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 12).

Dicho esto en la tabla a continuación se pretende analizar, por medio de la comparación entre las subactividades previstas en 2008 y aquellas que fueron efectivamente implementadas hasta la fecha, el grado desarrollo, los éxitos y los desaciertos experimentados por FORVIC en materia de Coordinación Inter-institucional.

Tabla No. 6. Subactividades contempladas y desarrolladas en el marco del Resultado de Coordinación Inter-institucional del Proyecto FORVIC

Resultado 3: Coordinación Inter-institucional		
Actividad	Subactividades previstas	Subactividades desarrolladas
<p>1. Apoyo a la Dirección de Justicia Transicional del MJD y a la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Justicia Transicional (CIJT)*</p> <p>*Este Comité tiene la función de coordinar las acciones implementadas por el Estado colombiano para la aplicación de mecanismos de justicia transicional como la misma LJP y otras herramientas normativas. Así mismo, el CIJT constituye también el espacio donde se discuten los “retos derivados del nuevo panorama de paz que atraviesa el país” (MJD 2012, párr. 6).</p>	<p>-Diseño del documento de política de estado sobre justicia transicional.</p> <p>-Puesta en marcha de la estructura regional del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), las instancias máximas de articulación territorial para la elaboración de los planes de acción locales en cumplimiento de la Ley de Víctimas.</p> <p>-Diseño del protocolo sobre el manejo de archivos documentales (memoria histórica).</p> <p>-Apoyo a la coordinación técnica logística y operativa de la secretaria técnica del CIJT.</p>	<p>-Concepción, diseño e implementación de un programa de atención y orientación a víctimas mediante una oficina unidad móvil. Según el MJD los resultados de esta estrategia, desde 2012 hasta 2015, fueron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se han atendido 41.842 personas en 203 municipios. • Se han tomado 12.500 declaraciones. • Se han realizado 1.600 procesos de asistencia legal (recursos, derechos de petición, tutelas). • 10.600 personas han recibido orientación psicojurídica. • 24.600 personas han sido atendidas en los procesos individuales competencia de la UARIV. <p>-Realización de talleres para el desarrollo de las mesas de concertación en materia de justicia transicional.</p> <p>-Estudio para la revisión y actualización del universo de víctimas del conflicto armado interno y desarrollo de un documento que sustentara y apoyara la elaboración de un Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) dirigido a preservar la Memoria Histórica de los hechos relacionados con la violación de los DD.HH y el DIH que han acontecido en el país.</p>

		<p>-Desarrollo de una página web que permita apoyar técnicamente la coordinación, la logística y operatividad de la Secretaría Técnica del CIJT (http://www.justiciatransicional.gov.co/node/102).</p> <p>-Diseño e implementación de la cartilla que explican el modelo de atención a víctimas.</p> <p>-El Proyecto contribuyó positivamente en la puesta en marcha de la estructura regional del CIJT al impulsar los CTJT en Bolívar, Putumayo, Santander y Valle del Cauca por medio de una ATE (ver anexo 12), la cual desarrolló un diagnóstico y algunas recomendaciones en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura administrativa de los entes territoriales. • Articulación administrativa para la política pública de víctimas. • Mecanismos de acceso a la oferta en el terreno. • Balance de la implementación de la política pública. • Alternativas para la participación de la población víctima en los CTJT. <p>-No se registran avances en el diseño del documento de política de Estado sobre JT ni con el apoyo a la secretaria técnica del CIJT</p> <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p>
<p>2. Fortalecimiento del sistema de información interinstitucional de Justicia Transicional</p>	<p>-Actualización tecnológica y conceptual del sistema.</p> <p>-Mejora de los equipos de información de la Dirección de Justicia Transicional (DJT) del MJD, instancia que tiene como función principal diseñar, coordinar e implementar políticas, programas y proyectos de JT propiciando la participación de distintos sectores sociales y con enfoque diferencial.</p>	<p>Nivel de cumplimiento: aceptable / se desarrollaron solo algunas subactividades</p> <hr/> <p>-Desarrollo de las sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH).</p> <p>-Adquisición y dotación de equipos para la DJT que vino acompañada de un aumento en la visibilidad de la entidad por medio de la implementación de dos acciones concretas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La creación de un documento que permitió divulgar información relacionada con las funciones de DJT. • El desarrollo de un portal web que “fortaleció la consulta y atención de las víctimas como del público en general, desde cualquier lugar del país o del mundo” (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, pág. 71). <p>-En el área de actualización tecnológica y conceptual del sistema se registra un buen nivel de adecuación de las instalaciones de las entidades beneficiarias, así como la entrega de equipos, herramientas e instrumentos para optimizar la gestión y actualizar la operatividad.</p> <p>-Por ejemplo, una de las ATE desarrolló una herramienta digital, actualizada con una interfaz amigable, para simplificar la entrega de información a las entidades territoriales y facilitar la asistencia técnica. (Ver anexo 12)</p> <p>-Resulta imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p> <p>Nivel de cumplimiento: Bueno / se desarrollaron todas las subactividades.</p>

<p>3. Apoyo al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD)*</p> <p>*El PNBPD es la estrategia interinstitucional de Colombia dirigida a garantizar los derechos de las familias afectadas por las desapariciones de sus seres queridos. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia [UNODC] 2010, pág. 51; Policía Nacional de Colombia [PNC] 2011)</p>	<p>-Fortalecer el registro de información sobre personas desaparecidas.</p> <p>-Proveer diversas capacitaciones en el manejo de las actividades forenses y en instrumentos y mecanismos para enfrentar la desaparición forzada.</p> <p>-Implementar una estrategia de comunicaciones para la divulgación de los instrumentos legales contra el fenómeno de la desaparición forzada.</p>	<p>-Como se analizó en el resultado 1, se implementó una estrategia de comunicaciones para la divulgación de los instrumentos legales contra el fenómeno de la desaparición forzada, entre cuyos aportes se destacan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Se dieron a conocer las rutas de acceso para activar los mecanismos de búsqueda urgente. •Se informó sobre procedimientos para exigir el derecho a la justicia e investigación de la denuncia realizada. •Se capacitó y se prestó acceso a atención psicosocial y asistencia humanitaria. •Se imprimieron folletos que facilitaron la identificación de víctimas a través de imágenes de prendas y objetos personales, publicados en las ediciones 4 y 6 de la revista Rastros. (Ver anexo 8) <p>-Realización de talleres a los servidores públicos en instrumentos y mecanismos para enfrentar la desaparición forzada en Colombia. (Ver anexo 11)</p> <p>-El fortalecimiento del registro de información incluyó dos grandes aportes desde FORVIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Adquisición de equipo para fortalecer sistema de información para la protección de víctimas y testigos (registro de personas desaparecidas en la FGN). •Adquisición de un servidor con sus bases de datos para facilitar el registro electrónico de quienes se acojan al Programa de Protección de Víctimas y Testigos. <p>-Resultado imposible conocer el grado de avance en los IOV de la Matriz de ML de 2008. (Ver anexo 7)</p> <p>Nivel de cumplimiento: Bueno / se desarrollaron todas las subactividades.</p>
--	---	--

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Decreto No. 4800 de 2011; Decreto N° 2897 de 2011; Policía Nacional de Colombia [PNC] 2011; Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008; UNODC 2010)

Teniendo en cuenta los resultados descritos en la tabla anterior, es posible sostener las siguientes conclusiones frente al desempeño general del Proyecto en materia de Coordinación Inter-institucional: en primer lugar, fueron en total 10 las subactividades que se desarrollaron en el marco del resultado previsto de Coordinación Inter-institucional, sin

embargo, aunque es posible evidenciar que buena parte de las subactividades que terminaron prosperando apuntaron a desarrollar aquellas que fueron propuestas originalmente, es importante notar que estas últimas fueron elaboradas con alcances muy amplios y generales.

En segundo lugar, es importante notar que no se registran avances en el diseño del documento de política de Estado sobre JT. La ausencia del desarrollo de este documento puede tener efectos bastante negativos frente a los avances ya alcanzados en otros puntos, en razón no solo a la gran complejidad administrativa que ha alcanzado, a partir de 2005, el “sistema nacional de JT”³², también en virtud de las considerables confusiones que persisten, aun hoy día, al interior de la sociedad civil, de sectores políticos y sociales frente a este sistema y frente a las temáticas que maneja³³. Un documento integral sobre JT hubiese sido una oportunidad para organizar mejor lo que el ICTJ ha catalogado como una serie de “esfuerzos dispersos que no han correspondido al diseño de una estrategia de justicia transicional” (ICTJ s.f.).

En tercer lugar, no solo se presenta una carencia sustancial de información, documentada y completa, frente a las acciones que se llevaron a cabo para fortalecer el registro de información sobre personas desaparecidas (en la Memoria de 2015 solo se menciona la adquisición de equipo sin ahondar en la actividad); también se presenta un cierto grado de confusión al encontrarse semejanzas palpables entre subactividades y actividades del mismo resultado y subactividades de otros resultados previstos. Esto, además de evidenciar en cierta medida una dispersión de esfuerzos, entorpece el análisis de impactos y efectos del Proyecto mismo.

³² La complejidad administrativa a la que se hace mención toma como referencia la línea de tiempo elaborada por el ICTJ, dirigida a presentar las numerosas normas, leyes y decretos, así como los autos y sentencias de las Altas Cortes que establecen los parámetros de las medidas de JT adoptadas el Estado colombiano. Llama la atención que, en tan solo 9 años, en Colombia se han promulgado más de 10 instrumentos distintos relacionados con la JT. (ICTJ s.f.)

³³ Como lo revelan las interrogantes planteadas por Holmes (2012), las observaciones de Flood (2012), e incluso lo que indica el mapa de los principales debates sobre la JT elaborado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2015), es claro que en Colombia persisten serias discusiones y dudas sobre las definiciones y decisiones asociadas a la JT. De hecho, en Colombia solo el concepto de JT ha adquirido una amplia gama de significados y expectativas, sin que las definiciones más comúnmente usadas resulten completas, acertadas o suficientes. (Ciurlizza 2012)

Finalmente, es de destacar que la poca información disponible y/o suministrada por algunas entidades no permite analizar el cumplimiento objetivo del Proyecto FORVIC frente a los indicadores de 2008. Posiblemente esto sea consecuencia directa del ya analizado desacierto metodológico de no haber construido e incluido correctamente una LB, sin la cual es imposible dar cuenta de ninguno de los tres IOV de la matriz de ML, correspondientes al resultado en cuestión³⁴.

³⁴ Ver anexo 7.

3. LA CI COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LOS ACIERTOS Y DESACIERTOS DE FORVIC

Uno de los objetivos específicos que este trabajo de investigación se propuso en su momento fue específicamente el de analizar, a la luz de las contribuciones del Proyecto FORVIC, como la CI puede ser vista como un instrumento para la construcción de paz en Colombia.

Con el fin de conseguir dicho objetivo, se debía primeramente abordar una serie de cuestiones generales que se han venido describiendo en distintos momentos del presente texto y que incluyeron, entre otras cosas, una aproximación teórica al fenómeno dinámico de la CI, una reflexión acerca de las posibles convergencias que pueden establecerse entre esta última con otros fenómenos como la JT y la construcción de paz; y una descripción y balance general del Proyecto FORVIC.

Agotado este camino, el paso siguiente de la investigación consiste ahora en analizar, desde la experiencia de FORVIC, cuáles serían aquellas posibles condiciones y escenarios en las que debe pensarse a la CI como un instrumento legítimo en los esfuerzos de construcción de paz en Colombia, esfuerzos que son vistos en el presente estudio tomando como guía dos elementos puntuales.

El primero de ellos es el concepto mismo de paz positiva abordado en el capítulo pasado desde las nociones de justicia, bienestar y transformación pacífica de conflictos; el segundo elemento consiste en las concepciones de paz que maneja tanto el emisor (UE) como el receptor (Gobierno de Colombia) de CI; concepciones que, como pudo apreciarse también en el capítulo pasado, privilegian sobre todo las medidas propias de la esfera de la JT sin excluir, en todo caso, otro tipo de acciones propias de esferas distintas.

3.1. Los procesos clave y las debilidades de FORVIC vistas desde el concepto de paz positiva

De acuerdo con la Unidad de Gestión del MJD, instancia encargada de la gestión y canalización de los recursos asignados, además de la organización, seguimiento y

supervisión de la ejecución de las actividades de FORVIC³⁵ (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, págs. 18-19), fueron principalmente tres los procesos claves para el logro de los resultados del Proyecto: la divulgación; los procesos de formación; y la documentación. En razón a la extensión de los alcances que tuvo cada uno de ellos, el presente estudio se fijará específicamente en algunas características y actividades que se destacaron en el desarrollo de cada uno de los procesos.

En primer lugar, con respecto al proceso clave de Divulgación, este estuvo definido principalmente por el conjunto de estrategias de comunicación que fueron encaminadas, desde 2009, a transmitir información en distintos departamentos y municipios del país sobre los derechos de atención, protección y reparación existentes para las víctimas. Este proceso incluyó, entre sus productos, el desarrollo de pautas y cuñas radiales, afiches, folletos, videos institucionales y cartillas explicativas del modelo estatal de atención a víctimas³⁶.

Estos productos estuvieron enfocados en temas puntuales tales como las rutas de atención para acceder a los derechos a la verdad, justicia y la reparación; los tramites de registro y actualización de información ante el Registro Único de Víctimas (RUV); los canales de contacto con los centros e instituciones de atención para víctimas; el conjunto de procesos y trámites correspondientes para la reclamación efectiva de derechos; y programas vigentes de empleo urbano y rural.

Uno de los temas emblemáticos trabajados en las estrategias de divulgación fue la atención prestada a la desaparición forzada. Al respecto, y en concordancia con los propósitos originales de FORVIC, las distintas estrategias de divulgación en la materia estuvieron dirigidas a orientar a familiares de desaparecidos o a víctimas indirectas, por medio de la difusión de las rutas de acceso para activar los mecanismos de búsqueda urgente y de los procedimientos para exigir el derecho a la justicia, así como de los servicios de atención psicosocial y asistencia humanitaria.

Un segundo elemento destacado entre las estrategias de divulgación fue, sin duda, el apoyo institucional que obtuvieron los Centros Regionales de Atención y Reparación, por

³⁵ Para una mayor claridad sobre la estructura administrativa del Proyecto, se puede acudir al esquema de organización aquí elaborado por medio del anexo 10.

³⁶ Ver anexo 8.

medio del diseño y publicación de varias cartillas sobre el modelo de atención a víctimas de Colombia. Dichas cartillas, con las cuales se comunicaba la manera en que las víctimas podían obtener mayor información sobre las medidas de asistencia y reparación a la que tienen derecho, contaban además con dos focos temáticos principales: un primer foco descriptivo y analítico, en el que se destaca un estudio sobre el modelo de reparación a las víctimas de violaciones a los DD.HH y el DIH; y un segundo foco más propositivo, correspondiente a un conjunto de recomendaciones para el funcionamiento de los Centros Regionales.

De acuerdo con la evaluación realizada por la Unidad de Gestión, mientras que fueron más de 5 las entidades beneficiadas de la estrategia de divulgación, es posible sostener que “los beneficios para las víctimas del conflicto y sus familiares fueron variados (...) fomentando su confianza en los mecanismos de asistencia del Estado” (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015 , págs. 41-42) al mejorar los canales de interlocución entre ellas y las entidades estatales, y definirse con claridad el conjunto de rutas y procedimientos para que denunciaran y participaran en los procesos de reclamación en diferentes zonas del país.

Al respecto de estas conclusiones, aunque es posible sustentar que se registraron progresos con la cantidad y calidad de los mensajes y con la trasmisión de la información en diferentes departamentos y municipios del país sobre los derechos de las víctimas, persisten dos grandes debilidades: primero, aunque los informes registran que se adquirieron equipos para fortalecer los “centros de prueba” donde operarán los modelos de atención, esto no permite afirmar que se alcanzó la meta, establecida en 2008, de haber dotado tecnológicamente a al menos 3 centro de atención a víctimas, y esto no solo por la vaguedad con la que el Proyecto aborda estas instancias, también por la inexistencia de un seguimiento juicioso de los IOV desde el principio de la operación.

Lo segundo es que resulta difícil sostener que todas las actividades de divulgación hayan efectivamente promovido la confianza de las víctimas en las instituciones y los mecanismos de asistencia. Frente a esto, se hace necesario contar con algún tipo de instrumento de verificación que permita conocer (por medio de encuestas de percepción y

satisfacción por ejemplo) si las víctimas confían más en los mecanismos luego de haberse producido las mejoras ya descritas.

El otro proceso fundamental para el logro de los resultados del Proyecto fueron los denominados Procesos de Formación. Amparados en el eje de Fortalecimiento institucional ya descrito en el capítulo segundo, estos procesos estuvieron dirigidos a fortalecer las competencias de los servidores y funcionarios de las entidades beneficiarias, por medio de metodologías que tuvieran la posibilidad de replicarse con el fin de asegurar no solo la instalación permanente de capacidades en las entidades, también la formación de una red o comunidad de funcionarios-formadores. (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, pág. 42)

Al respecto, es importante señalar que la capacitación desarrollada desde las actividades y sub-actividades de FORVIC fue amplia y compleja, y esta se puede fácilmente dividir en 8 temáticas de formación distintas, cada una con sus elementos y productos diferenciados, entre las que se puede mencionar la asistencia integral, la defensa jurídica de las víctimas, la orientación para el desarrollo de negocios productivos y la atención psicojurídica³⁷.

Entre los resultados más destacables que se pueden mencionar de cada una de las 8 capacitaciones registradas, se puede mencionar la capacitación a funcionarios y miembros de la Unidad de Gestión de FORVIC en la administración de proyectos con recursos financieros de la cooperación internacional y en conocimientos normativos y procedimentales; la instrucción sobre herramientas conceptuales, a más de 600 servidores públicos en 10 ciudades del país, relacionadas con DIH, DD.HH, aplicación del marco de JT, funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas o SNARIV³⁸, atención psicojurídica y mecanismos de promoción de la participación de las víctimas en la implementación y monitoreo de la política pública de atención.

³⁷ Ver anexo 11.

³⁸ El SNARIV fue constituido en virtud de la Ley de Víctimas y está conformado por más de 50 entidades del Estado encargadas de formular o ejecutar los planes y acciones tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas (Ley 1448 de 2011). Sus ejes principales son el diseño de la política de atención y reparación integral, la adopción de planes y el diseño de programas que faciliten el acceso de las víctimas a sus derechos. (UARIV 2015, pág. 2)

Así mismo, se pueden incluir la formación a nivel de Diplomado de 367 funcionarios en atención, protección y defensa efectiva de los niños, niñas y adolescentes desde el enfoque diferencial; la educación en métodos para el autocuidado en salud mental en las entidades beneficiarias; y la capacitación, a 45 funcionarios de la FGN, en conocimientos completos sobre el desarrollo de negocios productivos para apoyar las iniciativas de las víctimas y testigos que se encuentran en los programas de protección, entre otros.

Sin embargo, como se describió en el capítulo segundo, el Proyecto revela desaciertos en los procesos de formación al no contar con una evaluación ex post de las capacitaciones, una vez hechas las graduaciones correspondientes. Al respecto, de las 8 capacitaciones hechas, aun no hay evidencia de la realización de una apreciación sistemática y objetiva de la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y viabilidad de cada una, lo que tiene como consecuencia la imposibilidad de conocer si estas derivaron en mejores prácticas en la oferta de atención a las víctimas producto de la aplicación de los conocimientos e instrumentos conceptuales adquiridos.

El tercer proceso clave en el logro de los resultados del Proyecto fue la Documentación. Entendiendo esto último en términos generales como aquella acción dirigida a instruir, informar o justificar el valor que atañe a un asunto por medio de documentos (RAE 2012), el Proyecto FORVIC permitió adelantar diversas acciones relacionadas con el propósito de complementar la estrategia de comunicación realizada y optimizar la gestión del funcionario en el manejo de la información interna y externa.

En base a las acciones documentales propuestas por medio de las distintas subactividades contempladas en el Convenio de Financiación de 2008, el Proyecto logró desarrollar exitosamente 4 piezas documentales relevantes, que fueron: 1) Material informativo sobre las funciones de la DJT de la FGN; 2) Protocolo de acción institucional con mujeres víctimas; 3) Propuesta de protocolo sobre el manejo de archivos documentales; y 4) Diseño del Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) (ya descrito en el capítulo anterior).

Con respecto al desarrollo de material informativo sobre las funciones de la Oficina de JT (también conocida como DJT), este consistió específicamente en la producción de un

documento, el cual, permitió la divulgación de información relevante sobre las más de 10 funciones asignadas a la DJT, tales como asesorar y proponer la formulación de la política de Estado en materia de JT; apoyar a las autoridades competentes en la coordinación de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes en el marco normativo de la JT, y asistir en el cumplimiento de las medidas de aseguramiento y el tratamiento penitenciario de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), entre otras señaladas por el Decreto 2897 de 2011.

Llama la atención que esta actividad de producción no haya sido contemplada tácitamente en ninguna de las subactividades ya analizadas en el capítulo segundo. De hecho, haciendo una lectura de las subactividades contempladas en la actividad de Apoyo a la DJT, no se menciona la visibilización de la entidad como objetivo del Proyecto. Adicional a esto, como se pudo notar en el capítulo anterior, lo que FORVIC sí se propuso en 2008 fue mejorar los equipos de información de la DJT, pero no acometió ninguna acción en este sentido. Esta situación revela un cierto grado de imprecisión y desorganización en el cumplimiento de los objetivos de FORVIC, lo que dificulta agudamente el análisis de sus resultados e impactos.

En lo que respecta al Protocolo de acción institucional con mujeres víctimas, este constituyó un instrumento dirigido no solo a cumplir con el objetivo de contar con un documento que contribuya a asegurar que la implementación de las medidas de satisfacción, garantías de no repetición y el programa de reparación colectiva tengan un enfoque de género y respondan a las especificidades y necesidades de las mujeres víctimas del conflicto armado, también buscaba desarrollar una serie de actividades y recomendaciones a las instituciones gubernamentales, las cuales, “llevarían a la disminución, si no eliminación, de las acciones que contribuían a la marginación y discriminación de las mujeres víctimas del conflicto armado interno” (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015 pág. 65). Sin embargo, probar esta última aseveración aún no es posible dado que no hay algún respaldo factico o evidencia contenida en algún tipo de informe.

Teniendo en cuenta las claves de éxito y las debilidades descritas anteriormente, sumadas además al análisis de las contribuciones de FORVIC realizado en el capítulo

segundo, la tabla a continuación pretende abordar de forma resumida los aciertos y desaciertos, teniendo en cuenta la visión de paz empleada en la presente investigación que incluye tres referencias precisas: la concepción de paz del receptor (Gobierno de Colombia) contenida en la Estrategia Nacional de Cooperación 2007-2010, la concepción de paz del emisor de CI (UE) dispuesta en la Estrategia País (DEP) Colombia 2007-2013, y la visión de paz positiva de Johan Galtung.

Tabla No. 7. Análisis de la operación del Proyecto FORVIC y la correspondencia de sus acciones frente a las concepciones de paz del emisor (UE) y receptor (Gobierno de Colombia) de CI, y frente a la visión de paz positiva de Johan Galtung

Operación del proyecto FORVIC		Correspondencia con la visión de paz		
Procesos clave				
Aciertos	Debilidades	Emisor de CI (UE)	Receptor de CI (Gobierno de Colombia)	Paz positiva (Galtung)
Divulgación -Nueva y mejorada estrategia de comunicación con las víctimas. (Ver anexo 8)	-Las piezas documentales para la identificación de cadáveres tuvieron un alcance mas bien limitado al permitir identificar solo 4 de los 226 cuerpos documentados. -Ausencia de mecanismos de evaluación ex post sobre impactos en víctimas y funcionarios.	Sí -Fortalecimiento de los DD.HH. -Atención integral a víctimas.	Sí -Refuerzo de las capacidades institucionales. -Promoción del dialogo sobre DD.HH entre Estado y las víctimas.	Parcialmente -No hay ejercicios de verificación de impactos sobre las relaciones entre los actores involucrados.
Procesos de Formación -8 procesos de formación desarrollados a satisfacción en el territorio. (Ver anexo 11)	-Ausencia de mecanismos de evaluación ex post. -Se da por hecho que los procesos ya han generado impactos positivos sobre las víctimas.	Sí -Fortalecimiento del Estado de Derecho y los DD.HH. -Promoción de la gobernabilidad nacional y local.	Sí -Refuerzo de las capacidades institucionales. -Consolidación de las acciones locales de paz en materia de Verdad, Justicia y Reparación (VJR).	Parcialmente -No hay evidencia (fáctica o de percepción) de mejoras masivas en las relaciones entre el Estado y las víctimas.
Documentación -Elaboración de 4 piezas documentales sobre la política pública de JT en Colombia.	-Disociación con deberes del Convenio de 2008. -No existe aún un mecanismo o ejercicio de evaluación ex post del impacto en la optimización de la gestión de los funcionarios o la reducción en los niveles de discriminación de género.	Sí -Atención integral a víctimas. -Fortalecimiento del Estado de Derecho.	Sí -Refuerzo de las capacidades institucionales. -Promoción de dialogo sobre DD.HH entre Estado y las víctimas.	Parcialmente, al no haber evidencia de una disminución real de la discriminación y aumento del empoderamiento de las mujeres víctimas.
Resultados previstos				
Acceso -Cumplimiento de todas las subactividades. -Desarrollo de múltiples piezas informativas y productos distribuidos en el territorio nacional.	-Falta de información sobre diagnóstico de la estrategia antigua. -Ausencia de mecanismos de verificación sobre impactos en víctimas. -Imposibilidad de verificar el cumplimiento de todos los indicadores de la Matriz de ML. -Ausencia de línea base (LB).	Sí -Atención integral a víctimas. - Promoción de los procesos de Verdad, Justicia y Reparación (VJR).	Sí -Consolidación de las acciones locales de paz (VJR). -Promoción del dialogo sobre DD.HH entre Estado y las víctimas.	Si, al apuntar a satisfacer una necesidad de orientación e información sobre DD.HH. -El acceso a información de calidad sobre sus derechos y los mecanismos para reivindicarlos empodera a los actores oprimidos.

<p>Fortalecimiento institucional</p> <p>-Desarrollo de 8 temáticas de capacitación.</p> <p>-Efectiva prestación de apoyo tecnológico, técnico y científico a la mayoría de entidades involucradas. (Ver anexos 17 y 19).</p>	<p>-No todas las capacitaciones incluyeron un mecanismo que asegurara su replicabilidad al interior de las instituciones.</p> <p>-Insuficiencia de la estrategia correspondiente a la Unidad Móvil para atender todas las particularidades territoriales. (Ver anexo 19)</p> <p>-Incumplimiento en la adecuación física y técnica a los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas.</p> <p>-Se da por hecho que los procesos ya han generado impactos positivos sobre las víctimas.</p> <p>-Ausencia de mecanismos de evaluación ex post sobre impactos en víctimas y funcionarios.</p> <p>-Transposición de subactividades con el resultado de Acceso.</p> <p>-Imposibilidad de verificar el cumplimiento de todos los indicadores de la Matriz de ML.</p> <p>-Ausencia de LB.</p>	<p>Parcialmente</p> <p>-Se realizaron algunas subactividades que no fueron propiamente contempladas en 2008.</p> <p>-Atención integral a víctimas.</p> <p>-Fortalecimiento del ESD.</p> <p>-Fortalecimiento de los DD.HH.</p> <p>-Promoción de los procesos de VJR.</p> <p>-Promoción de la gobernabilidad nacional y local.</p>	<p>Parcialmente</p> <p>-Se realizaron algunas subactividades que no fueron propiamente contempladas en 2008.</p> <p>-Sector PIN: Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo.</p> <p>-Sector PIN: Competitividad y comercio. (Ver anexo 6)</p> <p>-Fortalecimiento de la capacidad de respuesta y de cooperación del sistema judicial y policial.</p> <p>-Consolidación de las acciones locales de paz (VJR).</p> <p>-Refuerzo de las capacidades institucionales.</p>	<p>Parcialmente</p> <p>-Las capacitaciones si han contribuido a combatir la violencia estructural y cultural contra la población víctima, pero no en su totalidad.</p> <p>-La no adecuación de Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas no promueve la atención, equidad y participación de las víctimas como sujetos oprimidos. Negar la oferta institucional puede ser visto como una nueva expresión de violencia.</p> <p>-Las capacitaciones pueden haber instalado capacidades para mejorar las relaciones entre Estado y Víctima, y pueden mejorar la atención prestada a las últimas, pero sin una evaluación ex post integral estos son solo efectos potenciales</p> <p>-La capacitación en la orientación para el desarrollo de negocios productivos puede fomentar la autonomía y el empoderamiento de las víctimas, pero probar este hecho requiere también de una evaluación ex post integral.</p>
<p>Coordinación inter-institucional</p> <p>-Puesta en marcha de la estructura regional del CIJT al impulsar los CTJT (pero solamente en 4 Departamentos de Colombia). (Ver anexo 12)</p> <p>-Aportes técnicos y tecnológicos al PNBPD; infraestructura para actividades forenses y capacitación para enfrentar la desaparición forzada.</p>	<p>-Pocos avances en numerosas subactividades</p> <p>-Incumplimiento en el diseño del documento de política de Estado sobre JT</p> <p>- Las actividades dirigidas al fortalecimiento de registros fueron limitadas</p> <p>- Transposición y confusión de subactividades con el resultado de Fortalecimiento Institucional</p> <p>-Solo es posible dar cuenta, de forma parcial, de uno de los tres indicadores de la Matriz de ML de 2008</p> <p>- Ausencia de LB</p>	<p>Sí</p> <p>-Fortalecimiento del ESD.</p> <p>- Promoción de los procesos de VJR.</p> <p>-Promoción de la gobernabilidad nacional y local.</p>	<p>Sí</p> <p>-Refuerzo de las capacidades institucionales.</p> <p>-Consolidación de las acciones locales de paz (VJR).</p>	<p>Parcialmente</p> <p>-Los involucrados en el Proyecto reconocen la importancia de hallar colectivamente un método para resolver los conflictos a la luz de la justicia pero varias de sus acciones no se ajustaron a esta meta.</p> <p>-Trabajar en la dirección de la paz positiva es una cuestión lenta pero satisfactoria que requiere, entre otras cosas, de planes cuyos impactos y aportes puedan ser verificados.</p> <p>-No contar con una claridad en el antes y después de las situaciones genera incertidumbre sobre la contribución real de los esfuerzos de CI para conseguir justicia y armonía social.</p>

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (APC 2007d, Calderón 2009; CE 2007e; Galtung 1990; Leech 2014; Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, 2013a; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008)

Fotografía No. 3: Operación de la Unidad Móvil de Atención y Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado



Fuente: (Alcaldía de Mistrato - Risaralda 2014; UARIV 2015)

Teniendo en cuenta los hallazgos expuestos en la tabla anterior es posible sostener dos conclusiones principales: en primer lugar, frente a los Procesos clave, aunque se presentan progresos importantes y un alto nivel de correspondencia con la visión de paz tanto del emisor (UE) y receptor (Colombia) de CI; los alcances limitados de algunas iniciativas como el caso de las piezas documentales para la identificación de cadáveres, la ausencia de formas de evaluación de impactos en víctimas y funcionarios, sumado a la correspondencia parcial de las acciones frente a los alcances de la paz positiva, permiten afirmar que se requieren nuevas acciones que compensen estas limitaciones y permitan la constitución de mecanismos de evaluación ex post frente a los resultados registrados en los tres procesos.

En segundo lugar, en lo que respecta al conjunto de Resultados propuestos, el Proyecto presenta avances y aciertos numerosos en todos los resultados propuestos y, en general, se evidencia una alta correspondencia con la visión de paz de los socios de CI. Sin embargo, FORVIC falla al carecer de mecanismos de verificación de impactos, no todas las capacitaciones incluyeron mecanismos que aseguraran la replicabilidad de los aprendizajes, y además se evidencia una correspondencia insuficiente con los alcances de la paz positiva. Esto permite afirmar que se necesita implementar nuevas acciones que no solo lleven a

subsana los desaciertos identificados, también que sean dirigidas a desarrollar la paz positiva como referencia en la construcción de paz.

3.2. La CI como genuino instrumento de construcción de paz: algunas reflexiones desde la experiencia de FORVIC

El caso del Proyecto FORVIC en Colombia, un esfuerzo de CI dirigido a apoyar los esfuerzos locales de Colombia en la construcción de paz, por medio de la priorización de los componentes de “Reconciliación y justicia transicional” y de “Liberalización” del modelo estándar de la construcción de la paz de las Naciones Unidas, constituye una experiencia destacable a la hora de reflexionar crítica y propositivamente sobre las condiciones en las que deben pensarse este tipo de esfuerzos de CI como genuinos medios de construcción de paz.

Aproximarse a estas condiciones y elementos resulta fundamental por dos razones. La primera es conocer las lecciones que deja la operación de un proyecto emblemático de CI vinculado a las dinámicas de construcción de paz y JT en Colombia, un país que por las características propias de su modelo universal atención a víctimas requiere, de acuerdo con Carranza, del apoyo efectivo de la comunidad internacional.

La segunda es proveer de nuevos elementos de juicio para abordar, de forma crítica y constructiva, el análisis de futuros esfuerzos de CI similares dirigidos a la construcción de paz en el país, hecho que es muy probable que ocurra en razón de las circunstancias que rodean las actuales negociaciones de paz y los esfuerzos del Gobierno por obtener apoyo internacional sostenible al proceso.

Dicho esto, la tabla siguiente es un esfuerzo por exponer algunas de estas condiciones de forma resumida, entendiendo la construcción de la paz desde un sentido estratégico, de largo plazo y de largo aliento, y tomando en consideración las dimensiones de la definición operativa de la construcción de paz diseñadas por el profesor de Relaciones internacionales de la UAB y presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) Rafael Grasa.

Tabla No. 8. Construcción de paz desde la CI: marco de análisis desde los aciertos y desaciertos de FORVIC

Construcción de paz desde la CI: Marco de análisis desde los aciertos y desaciertos de FORVIC			
Dimensiones operativas de la construcción de paz	Guía para trabajar la construcción de paz (ICIP-CCB) / Estudios de HEGO A	Lecciones del proyecto FORVIC	Condiciones ideales para la CI en materia de construcción de paz
Acuerdo semántico sobre lo principal	<p>-La atribución colectiva de significados clave (como construcción de paz y JT) favorece entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> •El dialogo y mejor entendimiento de los socios. •La legitimidad de los esfuerzos. •La evaluación mutua de desempeño y de resultados. 	<p>-El fundamento lógico del Convenio de financiación hace algunos esfuerzos por precisar algunos significados clave, pero su claridad es baja en la delimitación de conceptos amplios como construcción de paz, JT y ESD.</p> <p>-El Convenio falla en puntualizar con suficiencia la relación entre justicia y consolidación de paz en Colombia, aunque en el documento se sugiere que “la situación de violencia y la profunda crisis de la justicia parecen reforzarse mutuamente” (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, pág. 9).</p>	<p>-Los futuros proyectos y programas que versen sobre paz deben construirse a partir de la atribución colectiva de significados clave.</p> <p>-Una buena base semántica pueden ser los principios generales de la Ley de Víctimas y las articulaciones conceptuales entre las estrategias de cooperación de los socios.</p> <p>-Así mismo, una referencia especialmente útil para encuadrar las definiciones, diseños y acciones de futuros proyectos de CI es la paz positiva de Galtung. Como se pudo apreciar en el presente documento de investigación, la paz positiva constituye una de las concepciones de paz más completas y globales que puede ser muy valiosa en los esfuerzos de construcción de paz en Colombia, esfuerzos que necesariamente deben pasar por la atención integral a las víctimas del conflicto armado.</p> <p>-Los marcos o convenios de financiación pueden ser un espacio oportuno y valioso para que las partes concurren en acuerdos semánticos.</p>
Componente (s) del modelo de empalme entre el enfoque de las “3 Rs” y el modelo estándar de la construcción de la paz de las Naciones Unidas (Ver anexo 9)	<p>-Priorizar algunos componentes según el enfoque de algunas de las “3 Rs” de acuerdo al modelo de empalme aquí construido (Ver anexo 9):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resolver (componente seguridad, reconstrucción/recuperación socioeconómica y liberalización) 2. Reconstruir (componente reconstrucción/recuperación socioeconómica) 3. Reconciliar (componente reconciliación y JT y liberalización) 	<p>-El proyecto se ocupa de una de las tres Rs que es la de “Reconciliar” y acierta en enfocarse en los componentes de reconciliación y JT y el de liberalización.</p> <p>-Los proyectos son el instrumento idóneo para interactuar con los actores, sin embargo FORVIC falla en promover la participación de las víctimas en los siguientes resultados previstos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Fortalecimiento Institucional •Coordinación inter-institucional. 	<p>-El enfoque de las “3 Rs” puede ser de gran utilidad para priorizar los componentes del modelo de construcción de paz de Naciones Unidas</p> <p>-Privilegiar entre uno y dos componentes del modelo de empalme con el fin de contribuir en la concreción de actividades y subactividades factibles y ejecutables</p> <p>-La concreción desde una de las “3 Rs” y de allí a los componentes del modelo también puede contribuir a reducir los riesgos de transposición y confusión de subactividades, tanto de un mismo proyecto como con respecto a otros esfuerzos de CI.</p>

<p>Elementos de la arquitectura de la CI</p>	<p>-No se menciona la arquitectura de la CI (DP, AAA) pero se reconoce que el papel de la comunidad internacional (bilateralmente y multilateralmente, combinada con acciones desde los Gobiernos, las organizaciones internacionales y desde la sociedad civil) es importante y ha sido importante en todos los procesos de paz en el mundo, y aunque este papel “ha tenido costos, los beneficios parecen haber sido en general más importantes” (Grasa y Mateos 2014, pág. 28).</p> <p>-Las organizaciones donantes estatales (USAID, GIZ) y multilaterales (UE, BM), son piezas fundamentales en la construcción de la paz.</p>	<p>-El Convenio de 2008 es producto de un alto nivel de apropiación y liderazgo de Colombia en la definición de sus prioridades frente a la demanda de cooperación.</p> <p>-La hoja de ruta trazada por la Estrategia Nacional de Cooperación 2007-2010 fue fundamental a la hora de lograr alinear los intereses de la UE y Colombia frente a los caminos para la construcción de paz.</p>	<p>-Varios de los avances desarrollados en el marco de la arquitectura de la CI pueden tener efectos potencialmente beneficiosos para los proyectos de CI similares, principalmente la profundización de los principios de la DP. (Ver tabla No. 2 y anexo 4)</p> <p>-Al respecto, los esfuerzos por integrar los principios de apropiación y alineación serán quizá, uno de los mayores retos de las instituciones estatales colombianas en los próximos quince años para conseguir extracción y validación en el exterior para la construcción de paz.</p> <p>-Una decisión acertada sería la adopción de la gestión por resultados del EML, y permitir el desarrollo de evaluaciones ex post que incluyan las apreciaciones y críticas de los directos beneficiados.</p>
<p>Gestión metodológica de los proyectos</p>	<p>-Gestionar proyectos requiere de la incorporación de instrumentos metodológicos.</p> <p>-Una herramienta clave es el Enfoque del Marco Lógico (EML) pensado por las agencias internacionales para gestionar proyectos y recursos, y que requiere de adaptación y flexibilidad para ser utilizado de forma que fortalezca procesos de gestión y evaluación y no los dificulte.</p>	<p>-El proyecto desarrolló el EML y el Convenio de 2008 presentó la Matriz de ML correspondiente con los siguientes componentes (ver anexo 7):</p> <ul style="list-style-type: none"> •Objetivos/ actividades/resultados •Lógica de intervención •Indicadores objetivos verificables •Fuentes de verificación •Hipótesis/riesgos <p>-Aunque una Matriz de ML puede operacionalizar y verificar el progreso de los planes estratégicos, FORVIC presenta agudos inconvenientes que no permiten desplegar las potencialidades de dicho enfoque, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Algunas disociaciones entre las subactividades y los IOV •Ausencia de LB o primera medición de los 18 indicadores contemplados en 2008, lo que hace inviable un seguimiento y evaluación sistemática completa de FORVIC. •Las fuentes de verificación resultan altamente vagas e imprecisas para analizar los componentes restantes. 	<p>-El ingrediente metodológico se ha convertido en una cuestión indispensable en la tarea de encauzar y dirigir recursos de cooperación internacional. Al respecto, el EML constituye una herramienta especialmente útil y bastante usada y perfeccionada por las agencias internacionales.</p> <p>-Siguiendo las lecciones de FORVIC, y sobre todo teniendo en cuenta la complejidad y multidimensionalidad de las acciones dirigidas a la construcción de paz, es imprescindible que los responsables de futuros proyectos se esfuercen por garantizar los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Una Línea Base (LB) o diagnóstico al momento de elaborar la Matriz de ML •Una unidad responsable de incluir avances significativos relacionados con los indicadores objetivos •Revisión preliminar de las fuentes de verificación a ser consideradas para la matriz. •Un método que podría contribuir a mejorar este componente puede ser la realización de una prueba piloto durante un periodo de operación significativo del proyecto o programa en el que se analicen varios de los IOV iniciales.

<p>Concepción estratégica de los tiempos</p>	<p>-La construcción de paz es un proceso largo de no menos de diez a quince años</p> <p>-Si se aspira a una triple transición (social, política y económica o de modelo de desarrollo) se requiere de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Continuidad de políticas •Sostenibilidad de esfuerzos entre proyectos y programas. 	<p>-En principio, los socios coincidieron en adoptar una concepción estratégica, no de los tiempos, sino de los desafíos venidos del mutualismo entre violencia y crisis de la justicia.</p> <p>-En 2008, se sostuvo que las iniciativas de JT “aconsejan diseños flexibles y dinámicos, debiéndose revisar permanentemente la herramienta de marco lógico para intervenciones de esta naturaleza”</p> <p>-Llama la atención que tanto en el evento de cierre del Proyecto en diciembre, como en las Memorias de 2015, sean los mismos funcionarios los que “demanden” de los responsables una continuidad a los procesos ya desarrollados con FORVIC con el fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Asegurar que los impactos de las herramientas sean sostenibles. •Resolver los faltantes que dejan igualmente los avances del proyecto, principalmente en los aspectos de fortalecimiento del ESD en las regiones apartadas del país, para asegurar en esas zonas la atención adecuada a las víctimas. 	<p>- Tener una concepción estratégica de los tiempos no significa someter a los proyectos y programas de CI a extensos periodos de operación. De hecho, la eficiencia de un proyecto bien puede ser “calificada” en la medida que produzca los mejores resultados en el menor tiempo posible.</p> <p>- Más que extender indiscriminadamente la duración de proyectos, exponiéndolos a cambios abruptos a lo largo del tiempo, una buena alternativa para atender la magnitud de la tarea de construcción de paz está en la articulación juiciosa de los distintos esfuerzos de CI, que deberán tener diseños cada vez más flexibles y dinámicos en razón a los cambios que muy posiblemente pueda sufrir la política de JT en Colombia en el futuro próximo.</p>
<p>Concreción temática según niveles de la construcción de paz</p>	<p>De acuerdo con Grasa y Mateos (2014), hay tres grandes niveles de la construcción de la paz:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Político 2. Estructural (causas profundas diversas) 3. Social (mejorar las relaciones entre personas y comunidades/auténtica transformación de la situación de conflicto). 	<p>-Con FORVIC se hizo evidente un cierto grado de dispersión de los esfuerzos a pesar de acertar en priorizar en ciertos aspectos del modelo estándar de construcción de paz. Esto revela el hecho de que, para proyectos similares, los esfuerzos de concreción temática deberán ser mucho mayores</p> <p>-FORVIC disgrega esfuerzos y recursos en actividades de todos los niveles, sobre todo a nivel político y a nivel social. Esto genera un desperdicio de energías y dificulta, tanto la concreción de actividades, como el seguimiento del desempeño.</p>	<p>- En el nivel político, la CI puede contribuir pero de manera posterior o en la forma de asistencia técnica en la constitución de reformas que afecten la estructura y los fines del Estado. Es poco probable que se permita a actores externos involucrarse hondamente en los asuntos internos del Estado.</p> <p>-En general, es importante que los futuros proyectos y programas se enfoquen en dirigir sus aportes y recursos a uno o dos niveles, con el fin de generar mayores impactos en áreas específicas.</p> <p>- De acuerdo con las reflexiones generadas tras el evento de cierre de FORVIC, los aportes de la CI no solo deben estar orientados a apoyar las medidas de JT, también debe fijarse en el desarrollo territorial integral para atender las causas estructurales del conflicto. Sin embargo se debe aclarar que, al tener un carácter subsidiario y complementario a los esfuerzos del Estado, su marco de acción en el área es significativamente limitado.</p>

<p>Protagonismo de los involucrados</p>	<p>Hay dos grandes categorías:</p> <p>1. Actores internos: son aquellos afectados directamente por el conflicto y por la construcción de paz, pueden ser catalogados en cuatro tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Élites e instituciones políticas locales (nacionales y territoriales) •Organizaciones de la sociedad civil local y comunidades locales •Organizaciones empresariales •Cuerpos armados <p>2. Actores externos: Llegan para asistir a los internos, se dividen en cinco grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Naciones Unidas, sus misiones y diferentes agencias •Los organismos donantes, tanto bilaterales como multilaterales •Las organizaciones regionales y subregionales •Las empresas privadas (externas) 	<p>En el marco del Proyecto FORVIC se le dio preponderancia a dos actores específicos: Funcionarios públicos y víctimas del conflicto.</p> <p>-Para los primeros se dirigió la oferta institucional de capacitaciones y formación en materia de autoprotección. Es</p> <p>-Los segundos fueron “las personas más importantes en este proceso”, y para ellas estuvo direccionada la mayoría de actividades y subactividades, de forma directa e indirecta.</p> <p>-A pesar de que, según el ICIP, las comunidades locales son un actor clave al ser el principal receptor del conjunto de reformas de la construcción de la paz, el proyecto solo las involucra activamente en algunas actividades tales como los procesos de divulgación (evaluación cualitativa del impacto mediante un grupo focal) y en los talleres psicosociales.</p> <p>-La participación en el evento de cierre de solo una representante de víctimas fue insuficiente para conocer las opiniones y percepciones de las mismas frente a la mejora de los recursos materiales y humanos del Estado a su servicio. (Ver anexo 19)</p>	<p>- En el caso colombiano, con un conflicto aun en marcha, “la coordinación e interacción estratégica entre los diversos actores, tanto internos como externos y entre los internos y los externos en general, es manifiestamente mejorable”</p> <p>- No todos los futuros proyectos de CI serán similares a FORVIC, sin embargo es probable que muchos fijen su centro de gravedad en la atención a las víctimas como camino esencial para la construcción de paz.</p> <p>Dicho esto, resultaría primordial que estos nuevos esfuerzos tengan en cuenta los siguientes elementos:</p> <p>-Las víctimas constituyen los principales receptores del conjunto de actividades de la construcción de paz, y darles una voz en varias etapas del ciclo del proyecto puede asegurar que los proyectos lleguen más allá de los resultados preestablecidos y se generen verdaderos impactos positivos mucho más satisfactorios.</p> <p>-Como revelan los contactos con Dolores Medina y con la Alianza Nacional de Mujeres Libres de Violencias (ANML), la CI puede llegar a ser indispensable para mantener y sostener los procesos de incidencia política y acompañar procesos que involucren activamente a las víctimas del conflicto. (Ver anexo 18 y 13)</p> <p>-Las nuevas iniciativas de CI en Colombia pueden encontrar, en los mecanismos y dinámicas de organización ciudadana ya existentes, unos aliados con gran conocimiento, experiencia y capacidad en las esferas locales que podrían facilitar y optimizar la gestión de recursos internacionales. (Ver anexo 19)</p>
--	--	--	--

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (APC 2007d; CE 2007e; Grasa y Mateos 2014; González 2007; Sabalza 2006; Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, 2013a)

4. CONCLUSIONES

La CI, entendida como una construcción anclada a las concepciones cambiantes que se tengan sobre las prioridades del “desarrollo” y de las formas de promoción del progreso económico y social de los países, es sin duda alguna un fenómeno dinámico y por lo mismo, altamente adaptable a las coyunturas nacionales e internacionales.

Ahora bien, a pesar de que los últimos desarrollos temáticos de la CI dan prioridad al enfoque de los DD.HH, en el cual las iniciativas de cooperación deben estar dirigidas a expandir la capacidad de las personas para reivindicar sus derechos, llama la atención el poco interés que suscita el estudio a profundidad de los casos de Estados que enfrentan ambiciosos procesos de JT, luego de sufrir cruentas guerras internas o implacables regímenes dictatoriales, y el papel de la comunidad internacional frente a dichos procesos.

Tras limitar tradicionalmente a la CI en medio de la ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria frente a situaciones de emergencia tales como catástrofes naturales o conflictos armados, las experiencias de Ghana y Timor Oriental pusieron en evidencia el hecho de que los actores internacionales cuentan con un papel decisivo en el futuro de los programas de reparaciones y pueden terminar favoreciendo o reduciendo los efectos positivos de un proceso de JT, el cual aunque no puede por sí solo garantizar una paz duradera, es un elemento necesario de una transición exitosa y constituye un aporte legal y político constitutivo de la construcción de paz.

Así mismo, estas distintas experiencias internacionales también revelaron que los países en desarrollo, que salen o están en tránsito de una transición democrática, tienen una oportunidad valiosa en potenciar su capital político y redirigirlo en esfuerzos de diplomacia por la paz que permitan, entre otras cosas, canalizar los recursos de CI en la atención a las víctimas en materia de verdad, justicia y reparación (como deber central en el marco de la lucha contra la impunidad), favoreciendo además la construcción de una paz sostenible en sus respectivos países.

Dicho esto, se destaca especialmente el caso colombiano cuyo SNCI y sus esfuerzos únicos de JT de carácter universal le han valido un creciente interés de la comunidad internacional, principalmente de la UE y de EE.UU. De estos dos socios, sobresalen los aportes de la UE en virtud de su visión en materia de política exterior hacia

Colombia mucho más afín con las líneas que guían la demanda de cooperación de ese país, y que incluyen el fortalecimiento del ESD y los DD.HH, la atención integral a las víctimas y los procesos de VJR, entre otros.

La búsqueda del Estado colombiano del apoyo de la UE para el establecimiento de una base sólida y duradera en materia de paz se ha materializado no solo en el respaldo de la Unión a los esfuerzos locales de resolución política del conflicto armado, también en distintas iniciativas de cooperación tales como el Proyecto FORVIC o los programas FORSISPEN y FORJUS. De estas iniciativas sobresale FORVIC al estar no solo enfocado en el componente de Reconciliación y JT del modelo estándar de construcción de paz, también por la especial atención que da a la atención integral a las víctimas del conflicto armado como fin último del fortalecimiento del ESD y a la lucha contra la impunidad.

Al analizar los efectos y contribuciones generadas por FORVIC en materia de fortalecimiento del ESD y lucha contra la impunidad en Colombia, a la luz de la relación entre las dinámicas de la CI y la JT, es posible sostener las siguientes tres conclusiones: en primer lugar, aunque son destacables los avances en los componentes de Acceso, Fortalecimiento institucional y Coordinación institucional, y el Proyecto alcanzó varios de los objetivos propuestos en 2008, su desempeño no fue 100% satisfactorio, adolecía de múltiples debilidades metodológicas y estructurales, y varias actividades no fueron desarrolladas o se desarrollaron inadecuadamente.

En segundo lugar, a pesar de que el foco de atención del Proyecto estaba en la atención a las víctimas del conflicto, las fallas en la promoción de la participación activa de las mismas durante las fases de formulación, implementación y evaluación del Proyecto, además de la ausencia de mecanismos integrales de evaluación ex post previstos o en desarrollo, constituyen fragilidades manifiestas que deben ser corregidas en futuras iniciativas similares con el fin de conocer y estudiar los impactos reales de la CI sobre la atención integral a las víctimas del conflicto armado.

En tercer lugar, con respecto al complejo proceso de construcción de paz visto desde la paz positiva, cabe admitir que el Proyecto fue tan solo un aporte modesto que apuntó a fortalecer la institucionalidad del Estado por medio de la construcción de

capacidades propias, más que a atender las causas estructurales del conflicto³⁹. En consecuencia, se requerirá que los futuros esfuerzos de CI desarrollen, de forma más profunda, la paz positiva como referencia en la construcción de paz. Lograr esto demandará, más que de un aumento en los recursos internacionales, de una acción acertada y coherente del Estado colombiano para definir y dirigir, junto con sus socios, la CI hacia la construcción de una paz estable y duradera⁴⁰.

En pocas palabras, el caso de FORVIC constituye una experiencia destacable a la hora de reflexionar, crítica y propositivamente, sobre las condiciones en las que deben pensarse este tipo de esfuerzos de CI como genuinos medios de construcción de paz. Ahora bien, aunque el estudio de FORVIC permitió una aproximación sobre algunas de estas condiciones ideales, el trabajo sobre esta cuestión no está de forma alguna finalizado y aún requiere de nuevos y profundos esfuerzos analíticos que corrijan, identifiquen y construyan nuevas condiciones bajo las cuales la CI pueda ser vista como un instrumento genuino para la construcción de paz en Colombia.

³⁹ Ver tabla No.7.

⁴⁰ Ver anexo 14.

BIBLIOGRAFÍA

Grasa, R., y Mateos, O. (2014). *Guía para trabajar en la construcción de la paz: Qué es y qué supone la construcción de la paz*. Bogotá D.C.: Kimpres Ltda.

Keohane, R. (1984). *Después de la Hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Román, E. (2002). *Cooperación y Desarrollo: Nueve preguntas sobre el tema*. Burgos : Amycos.

Capítulos o artículos en libro

Agudelo, J. (2011). Marco internacional de la cooperación para el desarrollo. En J. Agudelo (Ed.), *Variables sociopolíticas de la cooperación internacional* (págs. 23-69). Bogotá D.C: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo ELACID.

Boni, A. (2010). El Sistema de la Cooperación Internacional al Desarrollo. En C. Calabuig Tormo, y M. Gómez-Torres (Coords.), *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo* (págs. 7-48). Valencia: Editorial de la Universitat Politècnica de València UPV.

Muñoz, F., y López, M. (2000). El reconocimiento de la Historia de la Paz. En F. Muñoz, y M. López Martínez (Eds.), *Historia de la Paz. Tiempo, espacios y actores* (págs. 15-29). Granada: Editorial Universidad de Granada.

Romeva, R. (2003). La construcción de la paz desde la perspectiva de la transformación de los conflictos. En R. Romeva, *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo* (págs. 43-67). Barcelona: Editorial Icaria.

- Tassara, C. (2012). Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo. En J. Taborda, *Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas* (págs. 15-83). Bogotá D.C.: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo ELACID.
- Todaro , M., y Smith, S. (2011). Comparative Economic Development. En M. Todaro, y S. Smith, *Economic Development* (págs. 37-94). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Torres, C. (2010). Cuestiones histórico – lógicas en el devenir del Sistema Financiero Internacional. En C, Torres, *Retos de la nueva configuración del Sistema Financiero Internacional en el contexto de la crisis económica* (págs. 5-41). Pinar del Río: Universidad de Pinar del Río.
- Velázquez, J. C. (2007). Descolonización de Jure y de Facto en el Timor Oriental: Un Estado Inacabado. En J. C. Velázquez, *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales: modalidades de aplicación del derecho internacional* (págs. 391-404). México, D.F.: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

- Abuchaibe, H. (2001). La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Justicia Transicional en Colombia. *Revista Zero-Universidad Externado de Colombia* (27), 24-29.
- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista paz y conflictos* (2), 60-81.
- Krause, W. (1963). La Alianza Para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, 5 (1), 67-81.

- Delgado, M. (2011). Una justicia transicional sin transición: verdad, justicia, reparación y reconciliación en medio del conflicto. *Revista Análisis Internacional RAI* (4), 53-67
- Dugatkin , L. A. (2002). Cooperation in animals: An evolutionary overview. *Biology and Philosophy* (17), 459–476.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27 (3), 291-305.
- Grandas, D. (2011). Aplicación de la Declaración de París en Colombia. *Expediitio* (12), 79-85. Disponible en: <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/EXP/article/viewFile/787/798>
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2 (3), 115-147.
- Jiménez Bautista, F., y Jiménez Aguilar, F. (2014). Una Historia de la Investigación para la paz. *Historia Actual Online HAO* (34), 149-162.
- Keohane, R. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32 (4), 379-396.
- Núñez, R. F, y Zuluaga, L. N. (2012). Estándares internacionales de reparación de violaciones de derechos humanos: principios de implementación en el derecho colombiano. *Revista Análisis Internacional RAI* (6), 207-230. Disponible en: <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/853/864>
- Orellana, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja REDUR* (10), 285-309.

- Sanín , J. (2004). Relaciones Colombia-Unión Europea: De la incertidumbre política al posicionamiento estratégico. *Policy Paper 4 - Friedrich-Ebert-Stiftung FES*. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/01998.pdf>
- Teitel, R. (2003). Genealogía de la Justicia Transicional. *Harvard Human Rights Journal*, 16, 69-94.
- Tickner, A. (1997). Hacia un modelo normativo del consenso en las instituciones internacionales. *Colombia Internacional* (45), 3-11.
- Tinbergen, J. (1978). Percepciones de la interdependencia. Diferentes formas de cooperación internacional: comparación de su eficiencia. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 229-475.
- Tokatlian, J. G. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo Económico*, 39 (155), 339-360.
- Uprimny, R., y Saffon, M. P. (2008). Usos y Abusos de la Justicia Transicional en Colombia. *Anuario de Derechos Humanos*, 165-195 .

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

- Acebillo, M., Barbeito, C., y Caireta, M. (2011). Guía didáctica para el trabajo del documental: Sobre la violencia. *Fundació Quepo*. Disponible en: http://www.quepo.org/mm/file/JANADESH/Tema_1_cast_web.pdf
- Acebal Monfort, L. (coord.), Fernández Aller, C., y Luis Romero, E. (2011). El Enfoque Basado en Derechos Humanos y las Políticas de Cooperación Internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español. *red EnDerechos*.

Disponible en:
<http://www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf>

Carranza, R. (2009). The Right to Reparations in Situations of Poverty. *ICTJ*. Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Right-Reparation-2009-English.pdf>

Ciurlizza, J. (2012, 20 de mayo). El marco para la paz frente a una auténtica justicia transicional. *The International Crisis Group*. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/opededs/ciurlizza-colombia-el-marco-para-la-paz-frente-a-una-autentica-justicia-transicional.aspx>

Colprensa. (2012, 15 de septiembre). El conflicto le ha costado al país \$207 billones en 10 años. *LR La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/el-conflicto-le-ha-costado-al-pa%C3%ADs-207-billones-en-10-a%C3%B1os_20832

Cuya, E. (2011, 31 de julio). La Justicia Transicional en América Latina: Desarrollo, aplicación y desafíos. *Nürnberger Menschenrechtszentrum NMRZ*. Disponible en: <http://www.menschenrechte.org/lang/es/strafgerichtsbarkeit/justicia-transicional>

Dietrich, W. (2009). La paz: sobre la difícil historia de un concepto clave de la cultura. *Universität Innsbruck - UNESCO Chair for Peace Studies* Disponible en: <http://www.uibk.ac.at/peacestudies/chair/library.html>

Glenn, J. (2015). 15 Desafíos globales para las próximas décadas. *OpenMind*. Disponible en: <https://www.bbvaopenmind.com/articulo/15-desafios-globales-para-las-proximas-decadas1/?fullscreen=true>

González, L. (2007). Guía para la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo. *HEGOA*. Disponible en: http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/182/Guia_para_la_gestion.pdf?1309420633

Holmes, C. (2015, 21 de octubre). Para que haya claridad. *Portafolio*. Disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/que-haya-claridad>

Leech, P. (2014, 14 de julio). Galtung's 'Structural Violence' and the Sierra Leone Civil War c.1985-1992. *Transcend Media Service TMS*. Disponible en: <https://www.transcend.org/tms/2014/07/galtungs-structural-violence-and-the-sierra-leone-civil-war-c-1985-1992/>

McGee, R., y García, I. (2010). París en Bogotá: Aplicación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en Colombia. *Institute of Development Studies IDS - University of Sussex*. Disponible en: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ParisenBogotaEspaolVersinfinalMay510.pdf>

Noriega, A. Y. (2007). El papel de las Naciones Unidas en la crisis humanitaria de Darfur, Sudán. *La Catarina - Universidad de las Américas Puebla - UDLAP*. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/noriega_c_ay/capitulo1.pdf

Papadimitriou , G., y Cascón , P. (2006). Antología: Sobre la paz. *Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo - CONEVyT*. Disponible en: http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/apre_conflicto/recursos/antologia/antologia_1.htm

Paúl, J. (2015). Países desarrollados. *Expansión*. Disponible en: <http://www.expansion.com/diccionario-economico/paises-desarrollados.html>

Rojas, D. I. (s.f.). La cooperación internacional al desarrollo, cambios globales y su impacto en Centroamérica. *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración (CIPEI)*. Disponible en: http://www.boletincipei.unanleon.edu.ni/documentos/boletin2/5_Denis_Rojas.pdf

Romero-Castillo , E. (2010, 20 de septiembre). Johan Galtung: Me impresiona la idea de unos Estados Unidos de Latinoamérica. *Deutsche Welle DW*. Disponible en: <http://www.dw.de/johan-galtung-me-impresiona-la-idea-de-unos-estados-unidos-de-latinoam%C3%A9rica/a-6021716>

Sabalza, M. (2006). Enfoque del Marco Lógico. *HEGOA*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/88>

Saravia, J. (2004). Guía para la Planificación de Proyectos por Objetivos y Guía para la Elaboración del Marco Lógico. *International Center for Tropical Agriculture - CIAT*. Disponible en: http://ciat-library.ciat.cgiar.org/ciat_digital/CIAT/books/historical/168.pdf

Sikkink, K., Marchesi, B., Dixon, P., y D'Alessandra, F. (2014, 24 de octubre). Reparaciones Integrales de Colombia: Logros y Desafíos. Evaluación Comparativa y Global. *Harvard University*. Disponible en: http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_409315_20141116.pdf

Singh, B. (2003, 30 de agosto). Johan Galtung: Positive and Negative peace. *Active for peace*. Disponible en: http://www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf

Solari, H. (1999, 15 de septiembre). Genocidio en Timor Oriental. *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/153539-genocidio-en-timor-oriental>

Troszczynska-van Genderen, W. (2015). Fichas técnicas sobre la Unión Europea - La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados. *European Parliament* Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html

Value, N. (2004, 28 de enero). El papel que desempeña el CONPES. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1594532>

Verbeken, D. (2015). Fichas técnicas sobre la Unión Europea-Historia de la Unión Económica y Monetaria. *Parlamento Europeo* Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html

Villa, E., Restrepo, J., y Moscoso, M. (2013). Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. *Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC* Disponible en: http://www.cerac.org.co/assets/pdf/Crecimiento_Confl-icto_Armado_y_Crimen_Organizado-JAR-EV-MM.pdf

Weidenfeld, W., y Wessels, W. (1997). Europa de la A a la Z Guía de la integración europea. *University College Cork – National University of Ireland, Cork (UCC)* Disponible en: http://www.ucc.ie/archive/hdsp/Ato%20Z/pdf/Az_es.pdf

Otros documentos

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC]. (2015). Conceptos. Disponible en: <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=114>

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC]. (2012a). Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/enci-2012-2014.pdf

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC]. (2012b). Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia. Disponible en: http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/APC-Colombia-Informe-Gestion-2012.pdf

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC]. (2010c). Más y mejor cooperación internacional para Colombia. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/Presentaci%C3%B3n_SAC_Taller_de_Cooperaci%C3%B3n__030510_.pdf

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC. (2007d). Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/marco-internacional-de-la-cooperacion/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf

Alcaldía de Mistrato - Risaralda. (2014, 25 de febrero). Mistrato le informa - Sector Convivencia: Unidad Móvil de Atención y Orientación a las Víctimas del Conflicto Armado. Disponible en: <http://www.mistrato-risaralda.gov.co/noticias.shtml?apc=ccx-1-&x=2819197>

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo [CECOD]. (2008). Diseño de indicadores y líneas de base en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Disponible

en:

<http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=mxCVbRRvKQ8%3D&tabid=187>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). Informe General - Capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. Disponible en: http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf

Comisión Europea [CE]. (2015, 19 de junio). El trabajo de la Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/atwork/decision-making/index_es.htm

Comisión Europea [CE]. (2015a). El resumen histórico de la cooperación y la ayuda al desarrollo de la UE. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/el-resumen-historico-de-la-cooperacion-y-la-ayuda-al-desarrollo-de-la-ue_es

Comisión Europea [CE]. (2014b). Comprender las políticas de la Unión Europea: Cooperación internacional y desarrollo. Disponible en: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/development_cooperation_es.pdf

Comisión Europea [CE]. (2012c). Evaluación de la cooperación de la Comisión de la Unión Europea con Colombia-Informe Final. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1315_vol1_es.pdf

European Commission [CE]. (2012d, 2 de abril). What Is Results Oriented Monitoring (ROM)? Disponible en: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom>

Comisión Europea [CE] . (2007e, 28 de marzo). Colombia. Documento de Estrategia País (2007-2013). Disponible en: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2006, 6 de marzo). Documento CONPES 3411. Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado. Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/conpes3411.pdf>

Contraloría General de la República de Colombia [CGR]. (2012). Informe de auditoría - Ministerio del Interior. Proyectos de inversión. Vigencia 2011. Disponible en : <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/142047885/IF011+MIN+INTERIOR.pdf/c0b6a715-c182-4ad8-84ef-ef1ad5265a0d?version=1.0>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2010). Línea Base de indicadores - Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf

Decreto N° 3011. (2013, diciembre 26). Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012. Diario Oficial de la República de Colombia N° 49016. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56210#99>

Decreto No. 4800. (2011, diciembre 20). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial de la República de Colombia N° 48280. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

Decreto N° 2897 (2011, agosto 11). Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. Diario Oficial de la República de Colombia N° 48158. Disponible en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/sites/default/files/d-2897-11%20crea%20minjusticia%20y%20del%20derecho.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2015). Sistema de Alertas Tempranas - Misión y principios orientadores. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat>

Delegación de la Unión Europea en Colombia. (2015). Cooperación técnica y financiera. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/tech_financial_cooperation/index_es.htm

Delegación de la Unión Europea en Colombia. (2014a). Relaciones políticas. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm

Delegation of the European Union to the United States of America. (2014). What is the European Union? Disponible en: <http://www.euintheus.org/who-we-are/what-is-the-european-union/>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Economic and Social Council [ECOSOC]. (2010). Briefing Paper 2: Aid Transparency and Aid Effectiveness. Disponible en:

http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/luxembourg_bp2_aid_transparency_and_aid_effectiveness.pdf

Evento de cierre: logros y desafíos de la atención a las víctimas en Colombia. Mejores prácticas y lecciones aprendidas del proyecto FORVIC 2010-2015 [notas tomadas del evento] (2015, diciembre 9). Presentación, conversatorios y reflexiones finales.

Flood, E. (2015). Colombia: paz con justicia transicional [Web log post]. Disponible en la página web: <http://blogs.eltiempo.com/el-analisis-de-emma/2012/09/20/colombia-paz-con-justicia-transicional/>

Frühling, M. (2004, 28 de febrero). Reflexiones sobre la necesidad de aplicar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación para poder superar el conflicto armado interno en Colombia y lograr una paz duradera y sostenible. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0436.pdf>

Fundación Ideas para la Paz [FIP] . (2015). Los debates sobre justicia transicional en Colombia. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/especiales/justicia-transicional/#myAnchor>

International Center for Transitional Justice [ICTJ]. (2015). Regiones y Países: Colombia. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/our-work/regions-and-countries/colombia>

International Center for Transitional Justice [ICTJ]. (s.f.). Mecanismos de justicia transicional en Colombia . Disponible en: <https://www.ictj.org/colombia-linea-tiempo/index.html>

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional [HEGOA]. (2005). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (2. Ed.) . Vizcaya

Ley 1448 de 2011. Ley de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones (2011, junio 10). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Ministerio de Justicia y del Derecho [MJD]. (2012, 30 de noviembre). La Ministra de Justicia presidió reactivación del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz. Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/238/La-Ministra-de-Justicia-presidi%C3%B3-reactivaci%C3%B3n-del-Comit%C3%A9-de-Coordinaci%C3%B3n-Interinstitucional-de-Justicia-y-Paz.aspx>

Ministerio de Justicia y del Derecho [MJD]. (s.f.). Justicia transicional en Colombia. Disponible en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/articulo/justicia-transicional-colombia>

Ministerio de Justicia y del Derecho [MJD]. (s.f.). ¿Qué es la Dirección de Justicia Transicional? Disponible en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/node/102>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2015). Cooperación internacional. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation>

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. (2014). Qué es la UE. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/quees2/Paginas/default.aspx>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] . (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] . (1945b). Carta de las Naciones Unidas.
Disponibile en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015). DAC
Glossary of Key Terms and Concepts. Disponibile en: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#TC>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2008a).
Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de
acción de accra. Disponibile en:
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
[OHCHR]. (2006, 20 de enero). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones
Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en
Colombia. Disponibile en:
http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005_esp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
[OHCHR]. (2005a, 16 de diciembre). Principios y directrices básicos sobre el
derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de
derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a
interponer recursos y obtener reparaciones. Disponibile en:
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2010). Plan de
investigación para el delito de desaparición forzada de personas . Disponibile en:

https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/diciembre/Plan_de_Investigacion_Desaparicion.pdf

Policia Nacional de Colombia [PNC]. (2011). Directiva Administrativa Permanente 007 del 2011. Impartir instrucciones en el marco de la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, conforme a los mecanismos de ley y los compromisos de la Policía Nacional. Disponible en: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2011/Documents/Directiva007_2011-PN.pdf

Prodetur. (s.f.). Tipos de Cooperación. Disponible en: <http://www.prodetur.es/prodetur/www/empresa/cooperacion/tipos-cooperacion.html>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2015a). Diálogos Democráticos: Proceso Londres Cartagena Bogotá y el G24. Disponible en: [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml??apc=g-g-1--&s=g&m=a&cmd\[333\]=c-2-Proceso#.VgHgX_1_NBc](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml??apc=g-g-1--&s=g&m=a&cmd[333]=c-2-Proceso#.VgHgX_1_NBc)

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22. Ed.). Madrid.

Red Argentina para la Cooperación Internacional [RACI]. (2009). Conceptualizando la Cooperación. Disponible en: <http://www.raci.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/part1.pdf>

Servicio Europeo de Acción Exterior [EEAS] . (2015). Relaciones de la UE con República de Colombia. Disponible en: http://eeas.europa.eu/colombia/index_es.htm

The Millennium Project y Propektiker. (2014). Desafíos Globales para la humanidad. Disponible en: http://www.proyectomilenio.org/es/web/guest/retos_nodos

United States Agency for International Development [USAID]. (2015, 28 de mayo). *USAID History*. Disponible en: <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>

Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2015). Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Disponible en: http://participaz.com/images/cartillas/Capitulo_5.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2015a, 9 de diciembre). La Unidad Móvil de Atención llegó a Pensilvania (Caldas). Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/registro-y-gesti%C3%B3n-de-informaci%C3%B3n/la-unidad-m%C3%B3vil-de-atenci%C3%B3n-lleg%C3%B3-pensilvania-caldas/11643>

Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas. Memorias 2015. Bogotá : Ministerio de Justicia y del Derecho.

Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho. (2013a). Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas. Memorias 2013. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Unión Europea [UE]. (2015, 10 de agosto). Política Exterior y de Seguridad. Disponible en: http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm

Unión Europea y Gobierno de Colombia. (2008). Convenio de Financiación No. DCI-ALA/2008/019-58 8 “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas”. Disponible en : http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/CC619_CEE%20VICTIMAS-2009.PDF

Entrevistas

Entrevista realizada a Alquichides, A. y Quintero, O. (2015, 27 de noviembre). Representantes del área de comunicaciones, Alianza Nacional de Mujeres Libres de Violencias (ANMLV), vía electrónica.

Entrevista realizada a Guardans, J. (2015, 30 de noviembre). Fundador y director de Ideaborn; es licenciado en Derecho por la Universidad Central de Barcelona (Cataluña, España) y diplomado en Relaciones Internacionales por la universidad Johns Hopkins SAIS-BC (EE.UU./Italia). Se desempeñó desde 2012 como Jefe del Equipo de asistencia técnica al proyecto FORVIC, vía electrónica.

Entrevista realizada a Hernández, A. (2015, 11 de diciembre). Dirección de Gestión Internacional de la Fiscalía General de la Nación (FGN), vía electrónica.

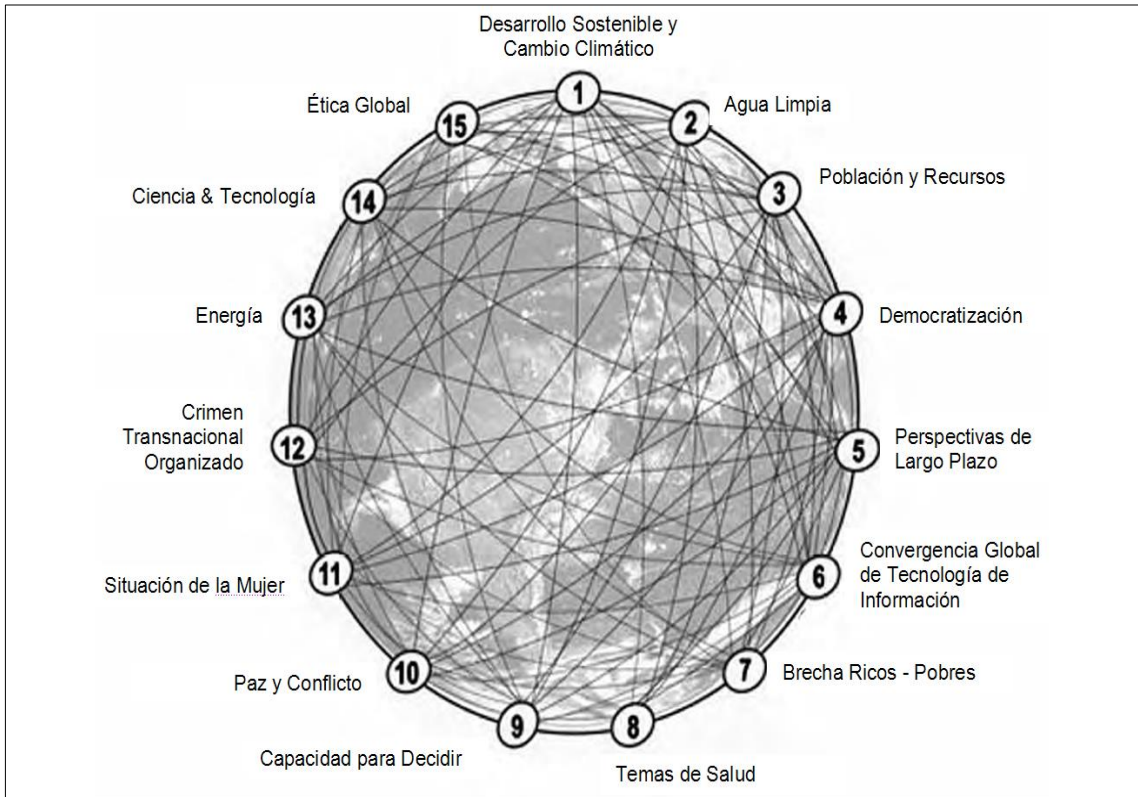
Entrevista realizada a Torres, A. (2015, 11 de diciembre). Coordinadora, Oficina de Cooperación Internacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); participó como panelista durante el evento de cierre del Proyecto FORVIC, Bogotá.

Entrevista realizada a Roa, M. (2015, 14 de diciembre). Directora Técnica Grupo de Genética División Criminalística, Fiscalía General de la Nación (FGN); participó como panelista durante el evento de cierre del Proyecto FORVIC, vía electrónica.

Entrevista realizada a Medina, D. (2015, 12 de diciembre). Representante de víctimas del conflicto armado; participó como panelista durante el evento de cierre del Proyecto FORVIC, vía electrónica.

ANEXOS

Anexo 1. Gráfico. Desafíos Globales para la humanidad



Fuente: (The Millennium Project y Prospektiker 2014)

Anexo 2. Tabla. Montos de los desembolsos de recursos de cooperación bilateral, que ingresaron al país en el marco de los proyectos o convenios gestionados, ya sea en el 2012 o en años anteriores

Fuentes	Montos en USD\$	%
Bilaterales	415.895.456	86.6%
Estados Unidos	175.727.210	36.7%
España	44.464.292	9,3%
Unión Europea	35.039.196	7.3%
Alemania	32.735.875	6,8%
Países Bajos	30.227.111	6.3%
Francia	23.611.111	4.9%
Suecia	19.115.710	4,0%
Canadá	17.006.114	3,5%
Japón	14.742.406	3,1%
Suiza	6.828.192	1,4%
Corea	6.447.422	1,3%
Bélgica	4.634.518	1,0%
Italia	1.721.962	0,4%
Austria	1.466.291	0,3%
India	1.300.000	0,3%

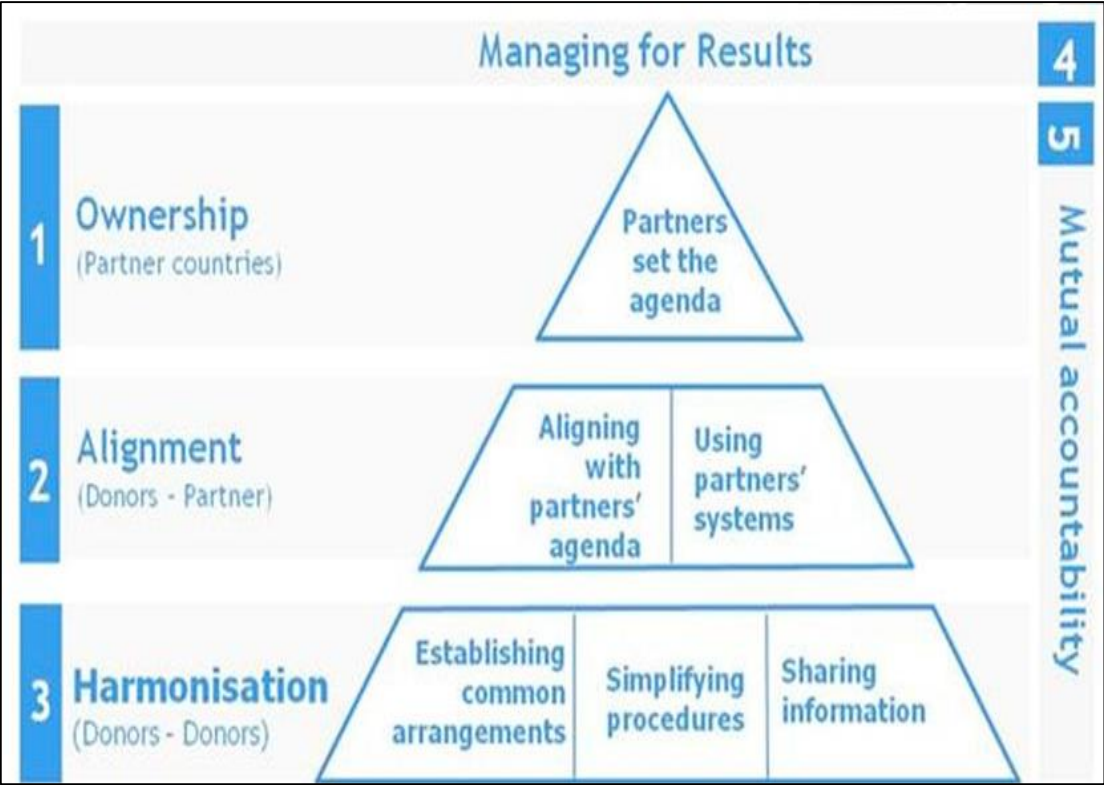
Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (APC 2012b, pág. 9)

Anexo 3. Tabla. Diferencias conceptuales entre los grandes paradigmas

Diferencias conceptuales entre los grandes paradigmas			
Conceptos	Realismo	Liberalismo	Marxismo
Estado	Unitario y racional, cuyo objetivo es la persecución del poder	Fragmentado y descentralizado; los actores no estatales tienen igual o más peso en las decisiones	Estado de clase que representa los intereses de la clase dominante
Naturaleza del sistema	Sistema anárquico donde prevalece el conflicto y la confrontación	Sistema armónico que tiende al equilibrio y al orden; la sociedad es la suma de los individuos	Sistema donde prevalece el conflicto por la lucha de clases y tiende hacia el cambio, incluso por medios revolucionarios
Cooperación internacional	La noción del <i>selfhelp</i> o <i>autos ayuda</i> hace difícil la cooperación entre estados, pues la falta de un poder centralizado impulsa una permanente competencia	Reconocen que existe un proceso de interdependencia política y económica en el escenario internacional, que genera una creciente demanda por la cooperación	La división del sistema mundial entre un <i>centro</i> y una <i>periferia</i> cuestiona el alcance de los procesos cooperativos, ya que afirma la existencia de un sistema mundial desigual en el que la cooperación otorga mayores ventajas a los países hegemónicos o del centro
Teorías que parten de los grandes paradigmas	Neorealismo Realismo estructural Estatocentrismo	Teoría de la modernización Pluralismo Institucionalismo Neoinstitucionalismo o institucionalismo neoliberal	Teoría de la dependencia Teóricos de la CEPAL Sistema mundial moderno

Fuente: (Jiménez 2003, pág. 132)

Anexo 4. Gráfico. Principios rectores y actores de la Declaración de Paris (DP)



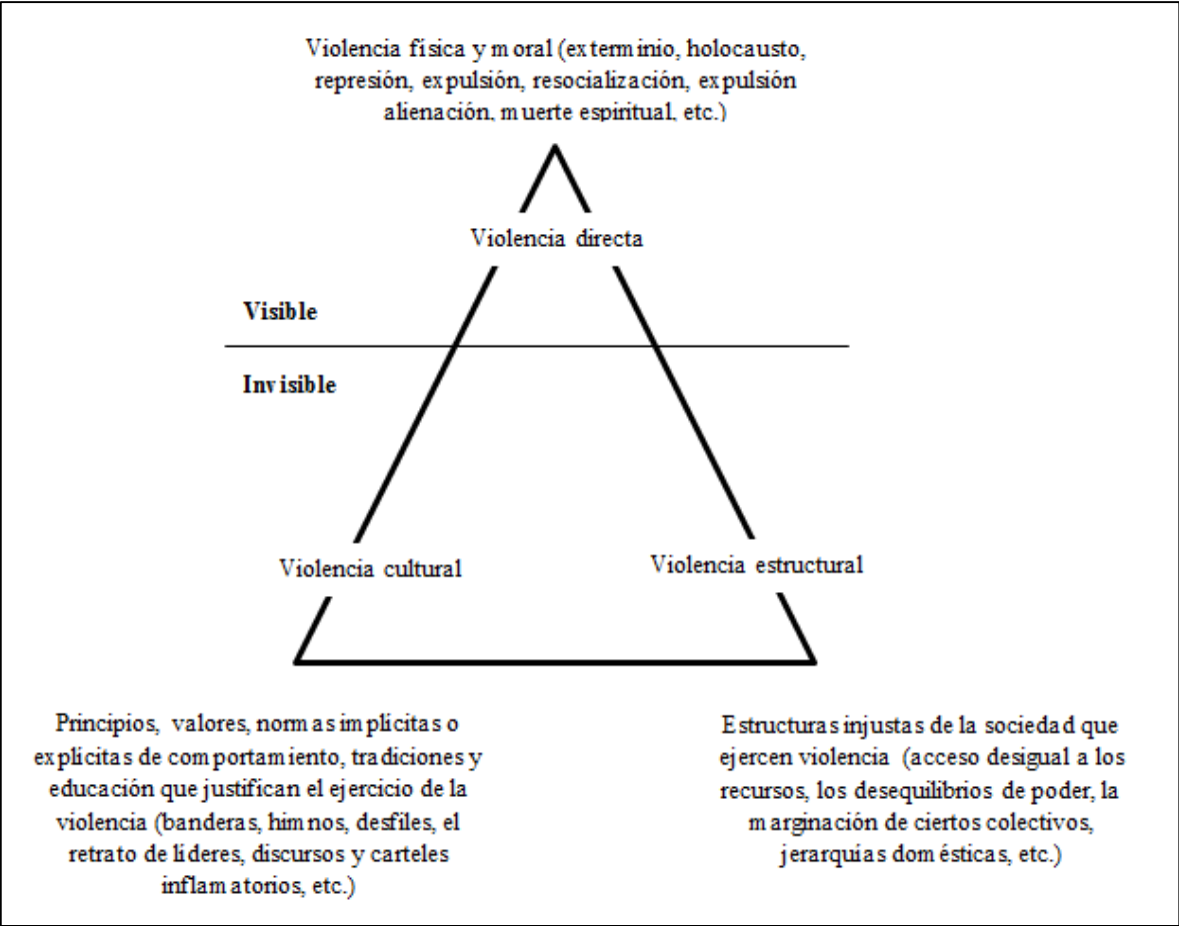
Fuente: (Economic and Social Council [ECOSOC] 2010, pág. 1)

Anexo 5. Tabla. Programación de la ayuda programable de la UE en favor de Colombia (PIN) para el período 2007-2013

Sectores de intervención	Asignación indicativa: 160 millones de euros	Objetivos
	Distribución de la asignación	
Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo	70 % del PIN	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de las acciones de paz, refuerzo de las capacidades institucionales y desarrollo sostenible en varias regiones del país. - Desarrollo local integral desde un enfoque pluridimensional, refuerzo de las capacidades institucionales, apoyo a las infraestructuras básicas, cultura de la legalidad, desarrollo social y humano.
Estado de Derecho, justicia y derechos humanos	20 % del PIN	<ul style="list-style-type: none"> -Reforzar la capacidad de respuesta del sistema judicial y policial y la cooperación judicial entre estos servicios, en particular, a nivel local, en coherencia con la política nacional. -Mejorar la capacidad del Estado para intensificar su diálogo con la población colombiana en materia de derechos humanos y de participación ciudadana.
Competitividad y comercio	10 % del PIN	<ul style="list-style-type: none"> -Aumento de la competitividad y la capacidad de los protagonistas económicos. -Apoyo a la distribución de los productos fabricados a nivel local en los mercados nacionales e internacionales.

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (CE 2007e, págs. 30-34)

Anexo 6. Gráfico. Triángulo de la violencia de Galtung



Fuente: gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Acebillo, et al. 2011, pág. 40; Galtung 1990, págs. 291-292; Noriega 2007, pág. 2)

Anexo 7. Tabla. Matriz de marco lógico del Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas del Conflicto (FORVIC)” (DCI-ALA 2008/019-588)

Objetivos/ Resultados/ Actividades	Lógica de intervención	Indicadores objetivos verificables	Fuentes de verificación	Hipótesis/riesgos
Objetivo general	Contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la lucha contra la impunidad, con el fin de que las víctimas de DD.HH y DIH puedan ejercer la reclamación efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.	Al terminar la ejecución del proyecto se ha ampliado en un 5% el número de víctimas con cobertura normativa para ejercer efectivamente sus derechos.	-Informes anuales de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -Informes anuales de la OHCHR.	1. EL Estado y el Gobierno apoyan la Ley de Víctimas y el Decreto de reparación Administrativa. 2. La situación de violencia armada no impide la ejecución del proyecto 3. La reducción de la impunidad es considerada una política de Estado.
		Al terminar la ejecución del proyecto ha disminuido en un 2% el número de demandas contra el Estado colombiano ante tribunales internacionales por violaciones de DD.HH.	-Registro de Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) -Informes de la Comisión Interamericana de DD.HH (CIDH).	
		Al término de la ejecución del proyecto ha disminuido en un 2% en número de casos no resueltos sobre violaciones de DD.HH e infracciones de DIH.	-Informes y estadísticas del CSJ y de la FGN.	
		Al término de la ejecución del proyecto ha disminuido en un 2% las denuncias el número de denuncias contra miembros de las FMC y contra funcionarios del Estado por violaciones de DD.HH e infracciones del DIH.	-Informes y estadísticas de la FGN.	
Objetivo Específico	Las víctimas del conflicto disponen de mecanismos efectivos de orientación, atención, promoción de sus derechos y acceso a la justicia.	Al terminar la ejecución del proyecto se ha incrementado en un 15% el número de víctimas atendidas por las instituciones competentes.	-Informes anuales de la OHCHR -Informes del Defensor del Pueblo y de la FGN. -Informes de la Unidad de Víctimas y de las Organizaciones de Víctimas.	4. Existe voluntad política por parte de las instituciones beneficiarias de implementar los nuevos mecanismos de atención a las víctimas. 5. Las víctimas quieren participar en las audiencias de versión libre y continuar con los correspondientes procesos.
		Al terminar el tercer año de ejecución del proyecto ha aumentado el número de víctimas que participan activamente en	-Informes y estadísticas del CSJ y de la FGN.	

		los procesos contra actores de GAOML		
Resultado 1	Las víctimas del conflicto participan y tienen acceso a la vía judicial y administrativa para la obtención de la verdad, la justicia y la reparación de sus derechos.	La terminar la ejecución del proyecto se ha incrementado en un 10% los mensajes informativos que las víctimas han recibido en relación con sus derechos.	-Resultados e Informes de las campañas de comunicación en medios de difusión, folletos, rutas de atención de los servicios públicos -Informes del Defensor del Pueblo, del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y la UARIV.	5. Las instituciones responsables se comprometen con las actividades de comunicación y difusión y hacen lo posible por dar publicidad a sus procesos.
		Al terminar el tercer año de ejecución del proyecto ha aumentado la proporción de denuncias contra miembros de GAOML sobre el número de violaciones cometidas.	Registros, estadísticas e Informes de la FGN.	6. Los programas de protección institucionales son eficaces respecto a víctimas y testigos.
		Al finalizar la ejecución del proyecto ha disminuido en el 5% el número de testigos y víctimas asesinados.	Estadísticas e Informes de la PNC, del Ministerio de Justicia (MIJ) y de la FGN	7. Se establecen criterios de armonización entre los distintos programas de protección.
		Al finalizar el tercer año de la ejecución del proyecto, al menos 100 psicólogos están en condiciones de prestar apoyo psicológico a las víctimas que denuncian.	Informes de los procesos de capacitación de psicólogos institucionales.	8. Los operadores capacitados permanecen vinculados a la institución.
Resultado 2	Las instituciones del Estado proporcionan un apoyo efectivo a las víctimas sobre sus derechos y sobre sus procesos legales y administrativos.	Al finalizar la ejecución del proyecto se ha incrementado en un 10% el número de representaciones judiciales y asistencias judiciales y asistencias psicológicas prestadas a las víctimas.	-Registros e Informes de la Defensoría del Pueblo -Registros e Informes de la FGN	9. Las instituciones a cargo de la representación judicial de las víctimas y de la asistencia psicológica disponen del recurso humano suficiente
		Al finalizar el tercer año de la ejecución del proyecto, 100 defensores públicos están en condiciones de representar judicialmente a las víctimas.	Informes sobre resultados de las pruebas de evaluación de los procesos de capacitación de operadores del	

			Defensor del Pueblo.	
		Al finalizar la ejecución del proyecto se ha incrementado en un 10% la proporción del número de investigaciones realizadas por la FGN sobre el número de casos denunciados.	-Registros e Informes de la FGN y específicamente del CTI.	10. La FGN y específicamente el CTI disponen de recurso humano suficiente.
		Al finalizar el tercer año de la ejecución del proyecto al menos 100 fiscales están en condiciones de investigar adecuadamente los hechos de violencia.	Informes sobre resultados de las pruebas de evaluación de los procesos de capacitación de operadores de la FGN.	
Resultado 2		Al finalizar la ejecución del proyecto se ha aumentado en un 10% la realización de pruebas técnicas y tecnológicas en los procesos judiciales para la efectiva satisfacción de los derechos de las víctimas.	-Registros e Informes de los laboratorios del CTI y del INML. -Registros e Informes de las Unidades de Investigación de la Defensoría.	
		Al finalizar la ejecución del proyecto al menos 3 centros de atención a víctimas han sido equipados tecnológicamente.	-Informes de la Unidad de gestión -Inventarios institucionales.	11. Las instituciones disponen de espacios físicos susceptibles de adecuación para la atención a las víctimas.
Resultado 3	Las instituciones responsables del apoyo a las víctimas coordinan sus enfoques evitando la duplicidad de esfuerzos y trabajando bajo la premisa de responsabilidad conjunta a favor de las víctimas.	Al finalizar la ejecución del proyecto se ha incrementado en un 20% el número de reuniones y las decisiones tomadas en las instancias regionales del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz.	-Informes y registros de la Secretaría del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz.	12. La persistencia de las tensiones y la violencia en algunas regiones no impiden las reuniones de los comités regionales.
		Al finalizar la ejecución del proyecto se ha incorporado un módulo de Memoria Histórica en el sistema de información interinstitucional de Justicia y Paz.	-Registro del Archivo Nacional en el Ministerio de Cultura.	13. El sistema de información interinstitucional de la LJP opera adecuadamente. 14. Se recupera la

				información necesaria sobre los hechos pasados en relación con a la violencia armada.
		Al finalizar la ejecución del proyecto se ha incrementado en un 15% el número de identificaciones de restos hallados en fosas comunes.	-Informes de avance y anuales de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CNBPD).	15. Las instituciones que integran la CNBPD demuestran interés y voluntad política para desarrollar las actividades que les competen 16. Es posible identificar y recoger muestras para la comparación de parientes de los desaparecidos cuyos restos son hallados.
	Actividades	Recursos	Costos	
Resultado 1				
Actividad 1	Puesta en marcha de adecuados sistemas de información acerca de los derechos de las víctimas.	Asistencia técnica/suministro/trabajo	Según presupuesto	
Actividad 2	Capacitación a los funcionarios públicos en la adecuada asistencia integral a las víctimas.	Asistencia técnica/capacitación/información y visibilidad	Según presupuesto	
Actividad 3	Fortalecimiento del sistema de protección de víctimas y testigos.	Asistencia técnica/estudios/intercambio de experiencias/capacitación	Según presupuesto	
Resultado 2				
Actividad 1	Capacitación en materia de asistencia legal y provisión de servicios de apoyo psicosocial	Asistencia técnica/estudios/intercambio de experiencia/capacitación	Según presupuesto	
Actividad 2	Apoyo técnico, tecnológico y científico para la asistencia a las	Asistencia técnica/suministros/equipamiento/trabajo	Según presupuesto	

	víctimas.			
Actividad 3	Provisión de una adecuada infraestructura para los centros encargados de la atención a las víctimas	Asistencia técnica/suministros/equipamiento/trabajo	Según presupuesto	
Actividad 4	Mejora de las capacidades investigativas de la FGN.	Asistencia técnica/ estudios/intercambio de experiencias/capacitación	Según presupuesto	
Resultado 3				
Actividad 1	Apoyo a la Unidad de Justicia del MIJ y al Secretariado del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz	Asistencia técnica/estudios/intercambio de experiencias/capacitación	Según presupuesto	
Actividad 2	Fortalecimiento del sistema de información interinstitucional de Justicia y Paz	Asistencia técnica/suministros/equipamiento/trabajo	Según presupuesto	
Actividad 3	Apoyo al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD)	Asistencia técnica/suministros/equipamiento/trabajo	Según presupuesto	

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, págs. 51-57)

Anexo 8. Tabla. Acciones incluidas en la Estrategia de Comunicación de FORVIC para la divulgación de los derechos de atención, protección y reparación a víctimas

 <p>Logo de una de las emisoras en las que se transmitió la pauta radial</p>	<p>Pautas y cuñas radiales</p> <p>-Se realizaron 7.198 pautas y cuñas radiales por medio de los siguientes canales entre 2011 y 2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> •En 43 emisoras comunitarias de siete departamentos: Casanare, Magdalena, Córdoba, Valle del Cauca, Norte de Santander, Cesar y Arauca. •En 13 emisoras de ciudades capitales de dichos departamentos. •En 4 emisoras para la ciudad de Bogotá.
 <p>Pauta publicitaria en terminal terrestre de transporte</p>  <p>Imagen informativa de uno de los afiches</p>	<p>Pautas publicitarias y afiches en Rutas de atención y Enfoque Diferencial</p> <p>-Numerosas pautas hechas en 8 terminales terrestres a nivel nacional</p> <p>-Distribución, por entidad, de los 2.000 afiches elaborados sobre la Ruta de Atención y Enfoque Diferencial:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Defensoría del Pueblo: 600 •Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas: 600 •Ministerio de Justicia y del Derecho: 600 •Fiscalía General de la Nación: 200.
 <p>Calendario de escritorio elaborado en el</p>	<p>Videoclips y calendarios de escritorio</p> <p>-Diseño y producción de 4 distintos videoclips institucionales.</p> <p>-Elaboración de 4.000 calendarios distribuidos en 2013 así:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Defensoría del Pueblo: 975 •Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas: 975 •Ministerio de Justicia y del Derecho/Justicia Transicional: 975

<p>marco del proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Ministerio de Justicia y del Derecho/Oficina de Asuntos Internacionales: 100 •Fiscalía General de la Nación: 975.
 <p>Cartillas del modelo de atención a víctimas y CD-ROM que contiene todos los materiales para la autoformación en atención a víctimas</p>	<p>Cartillas del modelo de atención a víctimas</p> <ul style="list-style-type: none"> -Diseño y distribución de 1.000 cartillas del Modelo de Atención a Víctimas. -Producción de CDs para la visualización de los distintos materiales dirigidos a la autoformación en atención a víctimas del conflicto
 <p>Revista Rastros edición No. 6</p> <p>Prendas y objetos publicados en las revistas</p>	<p>Ediciones de Revista Rastros</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se publicaron dos folletos que facilitaron la identificación de víctimas -Los folletos fueron incluidos en las ediciones No. 4 y No. 6 de la Revista Rastros, y tuvieron el siguiente impacto: <ul style="list-style-type: none"> •Con la Revista Rastros No. 4 que documenta 158 cadáveres se identificaron 4 y se entregaron 4. •Con la Revista Rastros No. 6 que documenta 69 cadáveres no se identificó ni se entregó ninguno.

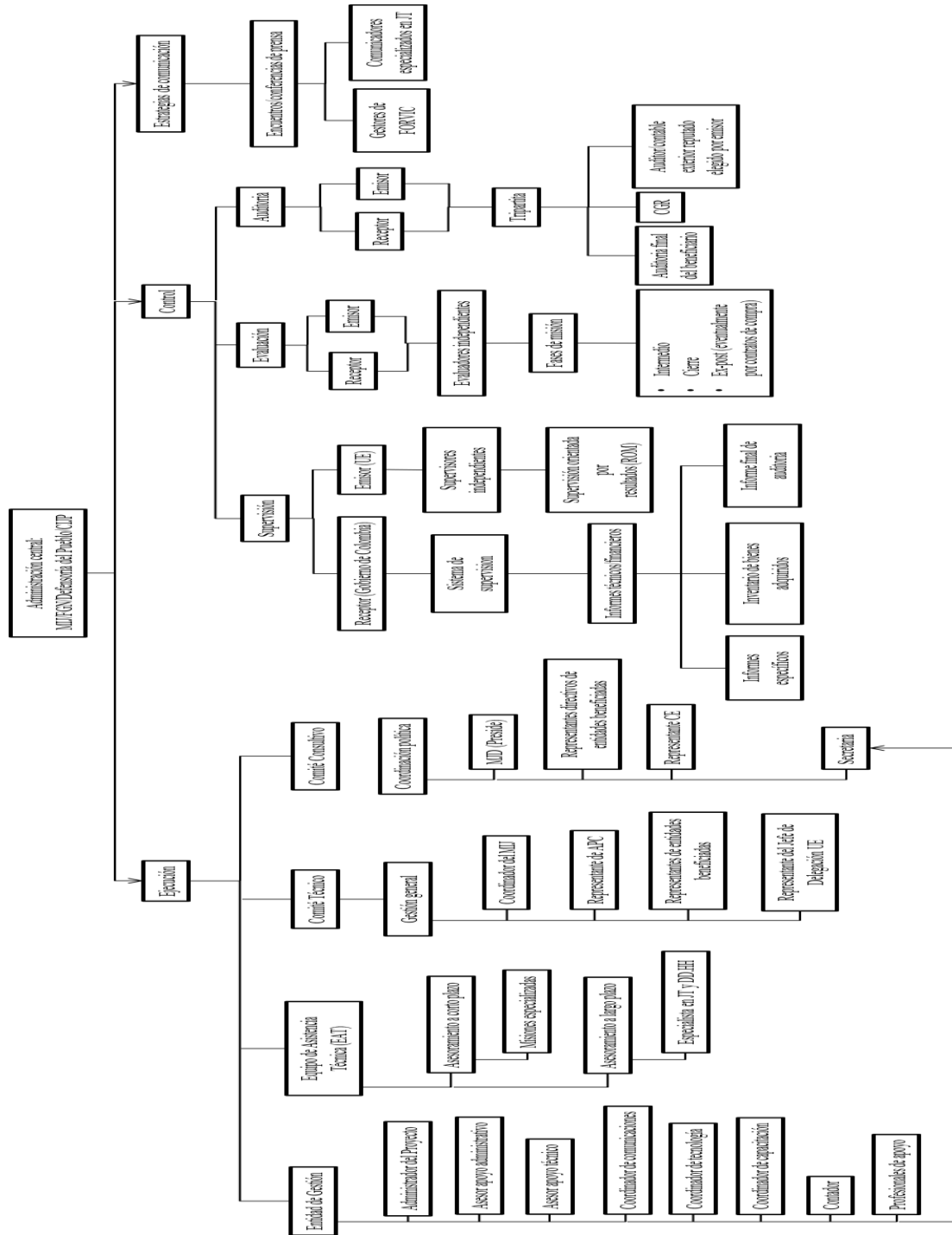
Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, págs. 37-40; 2013a, págs. 16-21)

Anexo 9. Tabla. Empalme del enfoque de las “3 Rs” de Galtung y el modelo estándar de la construcción de la paz de las Naciones Unidas

Las “3 Rs” de la construcción de paz	Componentes del modelo estándar
<p>Resolver: dar solución a los problemas o incompatibilidades que dieron origen a la fase violenta. -Asociado con las contradicciones e incompatibilidades y con la necesidad de superar la violencia estructural.</p>	<p>Componente Seguridad -DDR: proceso principal que se ha hecho habitual en las operación de construcción de paz posbélica y, por el cual, se pretende abordar los problemas de seguridad relacionado con los combatientes de un conflicto armado. -Reforma del sector de la seguridad (RSS): Afecta a ejércitos, cuerpos policiales y algunos ministerios, así como la administración de justicia.</p> <hr/> <p>Componente Liberalización -Reformas graduales que contribuyan a la democratización de los países. Comprende como componentes básicos: 1. Celebración de elecciones/participación e inclusión política y social 2. Restablecimiento del imperio de la ley y del ESD/separación de poderes 3. Procesos de descentralización política.</p>
<p>Reconstruir: reedificar y restaurara la operación de todo aquello que se dañó o afecto en la fase de violencias, material e inmaterial. -Ligado con las conductas y con la recuperación tras la violencia directa.</p>	<p>Componente Reconstrucción y recuperación socioeconómica, con objetivos macro y meso -Implementación de planes estratégicos dirigidos a: 1.Reduccion de la pobreza 2.Liberalización y crecimiento económico/impulso al sector privado/creación de empleo 3. Retorno de desplazados y refugiados 4.Recuperacion y servicios sociales básicos 5. Derechos de propiedad de la tierra 6. Sistemas de fiscalidad/políticas de juventud.</p>
<p>Reconciliar: tratar el derecho a la verdad, a la justicia, a las reparaciones y la garantía de no repetición, centrándose en las personas y las comunidades, especialmente en las víctimas. -Vinculada con las actitudes y la necesidad de revertir la violencia cultural.</p>	<p>Componente reconciliación y justicia transicional -La llamada justicia durante la época de transición exige, entre otras cosas: -Encuestas -Comisiones de la Verdad -Tribunales y jurisdicciones especiales -RSS/no repetición -Reconocimiento de los derechos a la VJR.</p>


Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Grasa y Mateos 2014, págs. 9, 35-36, 42-43; Romeva 2003, págs. 48-49)


Anexo 10. Gráfico. Estructura administrativa del Proyecto FORVIC







Fuente: gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, págs. 25-26; Unión Europea y Gobierno de Colombia 2008, págs. 18-27)


Anexo 11. Tabla. Procesos de formación desarrollados en el marco del Proyecto FORVIC

Procesos de formación desarrollados en el marco del Proyecto FORVIC		
Línea presupuestal 1.4: Formación y capacitación		
Presupuesto: 2.090.000 euros		
Aportante: Unión Europea (UE)		
Nombre de la capacitación	Características generales	Resultados
<p>Capacitación en contratación pública y ejecución de recursos de cooperación internacional</p>	<p>-Capacitación en aspectos jurídicos, técnicos y políticos que se deben considerar para ejecutar proyectos de CI.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de la Unidad de Gestión del MIJ.</p> <p>Contenidos:</p> <p>-Reservas futuras y descargue presupuestario</p> <p>-Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas)</p> <p>-La gestión del ciclo del Proyecto FORVIC</p> <p>-Tributación de los recursos de donación internacional.</p>	<p>- Los funcionarios y miembros de la Unidad de Gestión del proyecto FORVIC fueron capacitados en la gestión de proyectos con recursos financieros de la CI y en conocimientos normativos y procedimentales.</p>
<p>Capacitación en Asistencia Integral</p>  <p>Textos de los módulos de la capacitación</p>	<p>-Capacitación en herramientas conceptuales relacionadas con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y con los mecanismos judiciales y administrativos para el reconocimiento de derechos.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de la Defensoría del Pueblo, FGN y servidores territoriales convocados por el MIJ</p> <p>Contenidos:</p> <p>-Historia de la violencia en Colombia</p> <p>-Concepto de JT y Víctima</p> <p>-DD.HH, DIH y Corte Penal Internacional (CPI)</p> <p>-Normas nacionales e internacionales</p> <p>-Vías adicionales para hacer efectivo los derechos de las víctimas</p> <p>-Responsabilidad del Estado en materia de reparación y restitución</p> <p>-Tipologías del despojo</p> <p>-Construcción de casos de restitución</p> <p>-Estrategias de seguridad en áreas de</p>	<p>- Esta formación, dirigida por la Universidad San Buenaventura, se impartió a 624 servidores públicos en 10 ciudades del país, en todo lo relacionado con atención a víctimas.</p> <p>- La capacitación cumplió con los objetivos propuestos en cuanto a la presentación de instrumentos conceptuales relacionados con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que habilitaron a los funcionarios en la atención, asistencia y protección de las víctimas, teniendo como referentes la normatividad nacional, internacional en el marco de la JT.</p> <p>-Así mismo, aquellos funcionarios que completaron la totalidad de los módulos realizaron una encuesta de satisfacción en la atención brindada a las víctimas</p>

	<p>restitución</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sistema de protección a víctimas del despojo -Psicología y acompañamiento a víctimas -Elaboración y manejo del duelo -Técnicas de autocuidado -Modelo interinstitucional de atención a víctimas -Asistencia primaria humanitaria -Como hacer efectiva la Memoria Histórica -Comités Municipales y Departamentales de Atención a víctimas. 	<p>realizada por la Defensoría del Pueblo. Esta encuesta reveló que aunque los funcionarios percibían como muy útiles o enteramente útiles la mayoría de los módulos, se registra que estos últimos no aportaron mayor conocimiento. Así mismo, se desconocen las acciones adoptadas por el receptor (Gobierno de Colombia) y emisor (UE) de CI frente a estos resultados.</p>
<p>Capacitación en la defensa judicial de las víctimas</p>  <p>Textos de los módulos del Diplomado</p>	<p>El diplomado tuvo como objetivo proporcionar conceptos y criterios jurídicos y procedimentales para la efectiva defensa judicial de las víctimas del conflicto armado. La Universidad Santo Tomas fue la responsable de formar a los funcionarios en todos los temas necesarios para el cumplimiento del objetivo.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de las entidades beneficiarias.</p> <p>Contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -DIH y Justicia Penal Internacional -Enfoque diferencial en la protección de los DD.HH -Sistema internacional de promoción y protección de los DD.HH -Sistema nacional de protección de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los DD.HH -Fundamentos filosóficos, políticos y jurídicos de los DD.HH -Competencias para la representación de víctimas de violaciones de los DD.HH -Acompañamiento psicosocial a víctimas -Argumentación y víctimas en el sistema Procesal/ Penal acusatorio -Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - El diplomado se llevó a cabo en 5 ciudades capitales. En total se graduaron 367 funcionarios. -30 servidores públicos fueron capacitados como formadores para hacer las réplicas del curso a otros profesionales responsables de la defensa judicial de las víctimas. - La Universidad de Santo Tomas otorgo el título de Especialista en Derechos Humanos a quienes cumplieron con la carga académica adicional, de acuerdo a la normatividad aplicada en la materia.
<p>Capacitación en la orientación</p>	<p>-Capacitación en conocimientos completos sobre el desarrollo de</p>	<p>- La capacitación cumplió con el objetivo de impartir</p>

<p>para el desarrollo de negocios productivos</p>  <p>Materiales de la capacitación</p>  <p>Texto correspondiente al Módulo IV de la capacitación</p>	<p>negocios productivos, para ser transmitidos y apoyar las iniciativas de las víctimas y testigos que se encuentran en los programas de protección.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de la FGN</p> <p>Contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Pedagogía para la formación de formadores -Habilidades sociales y ciudadanas para el emprendimiento -Identificación y formulación de proyectos productivos y sociales -Definición y puesta en práctica de ideas de negocios en el Programa de protección y asistencia a Testigos -Orientación en la gestión de proyectos y emprendimientos productivos -Orientación específica para fortalecer las rutas de empleabilidad. 	<p>conocimientos y ejemplos prácticos para prestar una asesoría efectiva a las víctimas y testigos en el desarrollo de sus proyectos de emprendimiento o empleabilidad, siguiendo unas rutas lógicas que condujeran a los resultados planeados y esperados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 funcionarios de la Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la FGN tomaron esta capacitación. -Se habilitaron 10 funcionarios como formadores para llevar a cabo repeticiones del curso y ampliar la cantidad de funcionarios cualificados para prestar el servicio.
<p>Capacitación en seguridad integral</p>  <p>Documento guía del curso en seguridad integral</p>	<p>-El propósito de este curso fue aportar conocimientos a los funcionarios para optimizar el proceso de atención a las víctimas o personas vinculadas al Programa de Protección.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de las entidades beneficiarias.</p> <p>Contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Marco legal de seguridad -Administración de los riesgos -Plan de prevención de pérdidas -Riesgo de los desastres naturales -Ciclo básico de inteligencia -Acciones de contrainteligencia -Diseño, planeación y ejecución de un soporte logístico efectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - En total se capacitaron 53 funcionarios. Cinco de ellos se formaron para ser replicadores del curso y así fortalecer a otros funcionarios en el tema de seguridad integral. -Esta capacitación fue exitosa porque fortaleció la visión y capacidad del funcionario en el dominio de la seguridad integral a nivel conceptual y metodológico, en términos normativos, procedimentales, preventivos y reactivos.
<p>Capacitación en atención psicojurídica</p>	<p>El objetivo de esta capacitación fue, por un lado, satisfacer las necesidades de información y de orientación que tienen las víctimas sobre el proceso judicial administrativo y por otro, proveerles de atención psicológica.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de la Oficina Delegada para la</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Esta capacitación facilitó que se realizaran 80 talleres en diez municipios del territorio nacional. -Gracias a la caja de herramientas, más de 4.600 víctimas tuvieron conocimiento claro, preciso y comprensible de

	<p>Orientación y Asesoría a Víctimas de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>Contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Manejo de talleres psicojurídicos -Manejo de caja de herramientas metodológicas y pedagógicas -Formas efectivas de transmisión de información sobre la LJP y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 	<p>la normatividad, teniendo en cuenta sus condiciones físicas, sociales, psicológicas y jurídicas.</p>
<p>Capacitación en asistencia legal y servicios de apoyo psicosocial</p>  <p>Cartilla de la Estrategia "Cuidándonos"</p>	<p>-Esta capacitación oriento los contenidos principalmente a entregar pautas, estrategias y elementos de autoprotección, disminuyendo así los cambios en la salud mental, dadas las afectaciones emocionales que se derivan del ejercicio laboral al atender víctimas.</p> <p>-Destinatarios: servidores y contratistas de la Defensoría del Pueblo y la FGN.</p> <p>Contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estrategia para el cuidado emocional y relacional "Cuidándonos" -Bases teóricas y conceptuales sobre agotamiento emocional -Metodología del cuidada emocional y relacional -Pautas para la apropiación de la Estrategia -Ejes de consciencia: corporal, territorio, otredad y comunicación. 	<p>-La capacitación fue impartida a 28 servidores públicos. Como resultado posterior se dieron cinco pruebas piloto en tres ciudades capitales, que fueron el inicio de la promoción de la cultura del autocuidado en salud mental en las entidades beneficiarias.</p> <p>-Se habilitó a los servidores públicos en el diseño de acciones para realizar cambios individuales y colectivos en relación al cuidado emocional y relacional.</p>
<p>Capacitación en técnicas de supervivencia en aguas abiertas</p>  <p>Documento guía del curso</p>	<p>-Con el objetivo de fortalecer el PNBPD, se hizo un entrenamiento a funcionarios de la FGN, con el apoyo de la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá, para la adopción de técnicas que redujeran el riesgo de accidente y aumentaran la posibilidad de identificar cadáveres en mares, ríos y lagunas.</p> <p>-Destinatarios: funcionarios de la FGN</p> <p>Contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Guía de aprendizaje sobre técnicas de supervivencia -Realización de entrenamientos en 	<p>-Este entrenamiento fortaleció las habilidades de 80 funcionarios en el manejo de técnicas de supervivencia en medios acuáticos, que pudieran resultar insólitos o imprevisibles, disminuyendo así la probabilidad de sufrir algún accidente.</p> <p>- De este grupo se escogieron cinco para conformar una red de formadores en técnicas de supervivencia en aguas abiertas, propiciando así la multiplicación del entrenamiento, la disminución</p>

 <p>Participantes del entrenamiento</p>	<p>piscina y aguas abiertas -Ilustración en inteligencia emocional aplicada a las urgencias y emergencias.</p>	<p>del riesgo de accidentalidad y la optimización del proceso de rescate de cadáveres.</p>
--	--	--

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, págs. 42-63, 2013a, págs. 15-68). Algunas fotografías fueron tomadas por el autor y otras fueron extraídas de las Memorias de 2015 del Proyecto

Anexo 12. Tabla. Asistencia Técnica Internacional (ATI) y Asistencia Técnica Especializada (ATE) del Proyecto FORVIC

Asistencia técnica internacional del proyecto FORVIC	
Concepto	Justificación
En CI, la asistencia técnica es el proceso por el cual se transfieren, mediante capacitaciones, asesorías, acompañamientos y consultorías, conocimientos técnicos y científicos al país receptor. (OCDE 2015)	<p>-La ATI fue un componente esencial en el propósito de garantizar que los programas y las estrategias diseñadas estuvieran acordes con los estándares internacionales en materia de CI, JT, DD.HH, así como en aspectos técnicos y metodológicos de planificación, ejecución, monitoreo y seguimiento.</p> <p>-La ATI de FORVIC estuvo a cargo de la empresa CISP-Ideaborn, la cual desarrolló un conjunto de acciones y mecanismos efectivos para fortalecer la orientación, atención, promoción de derechos y acceso a la justicia a las víctimas del conflicto armado interno, en el marco de este proyecto. (Ver Anexo 14)</p> <p>-La asistencia consistió en dos tipos de asesoría: una de largo término desde 2012 hasta la fase de cierre de FORVIC, a cargo del Jefe de la Asistencia Técnica (JATI), y una serie de asesorías especializadas (ATI) entre uno y tres meses con expertos en temas concretos para cada una de las áreas de trabajo.</p>
Las ATE del proyecto FORVIC	Características/aportes
1. Apoyo para el fortalecimiento de la gestión de información para el seguimiento y evaluación del FORVIC	<p>-Se enfocó en apoyar a la Unidad de Gestión (UdG) de Cooperación Internacional del MJD con el fin de mejorar y aumentar su capacidad de respuesta hacia las víctimas y la ejecución de los proyectos de CI de la Rama Judicial.</p> <p>-Contribuyó a establecer criterios de medición del impacto sobre los objetivos generales y específicos del FORVIC y a la obtención de los resultados para las evaluaciones finales.</p> <p>-La creación de estos instrumentos se complementó con la elaboración de una biblioteca virtual, con documentos de referencia aportados a lo largo de los dos años del contrato de asistencia técnica sobre la JT en Colombia y específicamente sobre el marco jurídico que soporta la atención a las víctimas, para facilitar la labor de los servidores públicos de cada institución beneficiaria y de los expertos.</p> <p>-Esta consultoría permitió también apoyar la divulgación masiva de la normativa existente mediante la elaboración de guías para la atención, asistencia y reparación a las víctimas, dirigidas a todos los servidores públicos del país con responsabilidades en esta materia.</p>
2. Misión de apoyo al levantamiento y sistematización de procesos de la Unidad de Gestión (UdG) de Cooperación Internacional del MJD	<p>- Inició con un diagnóstico de debilidades y fortalezas con base en revisión documental, entrevistas, talleres y una identificación de los procesos y responsabilidades a cargo de la UdG.</p> <p>- Uno de sus resultados era conformar una matriz de marco lógico y monitoreo de indicadores del FORVIC, en formato Excel, en la cual se pudieran incorporar periódicamente datos de verificación del cumplimiento o no de los indicadores acordados.</p> <p>-Se capacitó a los funcionarios de la Unidad, mediante talleres con la participación de profesionales especializados de la Oficina Asesora de Planeación (OAP) del MJD, en procesos de gestión de</p>

	<p>proyectos financiados por organismos internacionales, donde se aplicó la metodología PHVA (Planificar, hacer, verificar y actuar), o ciclo de Deming.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrolló una aplicación tecnológica especializada para una mejor planificación y gestión de los procesos propios de la UdG, con sistemas de alertas que potencien la oportuna intervención de los funcionarios. - Contempló también la incorporación de personal especializado que se encargue de desarrollar estas herramientas tecnológicas para la recopilación de información, levantamiento, sistematización e implementación de los procesos internos de la UdG.
<p>3. Misión de apoyo para desarrollar un mecanismo para brindar asistencia y fortalecimiento técnico a las entidades territoriales en la planeación, presupuesto y seguimiento y evaluación de la Política Pública para las Víctimas implementada en el territorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Tenía como misión desarrollar un mecanismo para brindar asistencia y fortalecimiento técnico a las entidades territoriales en aspectos correspondientes a la planeación, presupuesto, seguimiento y evaluación de la política pública para las víctimas en cada territorio. -Contribuyó al desarrollo de un instrumento de autodiagnóstico de las capacidades de planeación, presupuesto y seguimiento y evaluación de la Política Pública para las Víctimas implementada en el territorio. -Esta herramienta autodiagnóstica consistió en una encuesta para medir por grados la efectividad de las acciones respecto al plan de desarrollo, el plan de acción territorial, el presupuesto, el seguimiento, las necesidades de fortalecimiento, asistencia técnica y capacitación, y herramientas de reporte de información. -Se contempló un documento de análisis y selección de cinco departamentos prioritarios para la intervención a partir de unos cuestionarios dirigidos a la Alcaldía de Bogotá, D. C., y a las gobernaciones de Córdoba, Nariño, Valle del Cauca, Quindío, Cesar, Antioquia, Meta y Santander. -El producto final fue una propuesta de trabajo con una oferta articulada del Estado; una demanda verificada con el cuestionario enviado y las respuestas recibidas; un común denominador de la asistencia por proporcionar a las gobernaciones, para que estas a su vez apoyen a los municipios; y un mecanismo de planificación, coordinación y seguimiento entre los actores de la oferta institucional.
<p>4. Misión de apoyo para el desarrollo de un marco lógico de justicia transicional en Colombia y la presentación de propuestas para su uso y actualización</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consistía en desarrollar un ML de JT en Colombia y orientar una adecuada presentación de propuestas en conjunto con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP. -Esta consultoría se basó en el trabajo iniciado con la Biblioteca Digital de Justicia Transicional, realizada en el marco de la ATE 1, y de allí se hizo una identificación de temas y subtemas relacionados con el acceso a VJR y garantías de no repetición. -Se definieron unas metas generales y específicas, basados en este marco normativo, con el fin de precisar las actividades por realizar para el cumplimiento de la norma y el goce efectivo de derechos de la población víctima. -Para poner en marcha los lineamientos de esta consultoría, se llevó a cabo un ejercicio práctico focalizado en los temas de reparación integral en los departamentos de Bolívar, Putumayo,

	Santander y Valle del Cauca, que se desarrolló en el marco de la ATE 7.
<p>5. Misión de apoyo para el fortalecimiento de la formación en enfoque diferencial étnico en la Escuela de Reparaciones de la Unidad de Víctimas</p>	<p>-Se enfocó en aportar a la formación de los funcionarios y contratistas un enfoque diferencial étnico a la atención, promoción de derechos y acceso a la justicia de las víctimas del conflicto armado interno, en el marco del FORVIC.</p> <p>-Uno de sus objetivos era que los actores estatales y no estatales que interactuaran con población indígena, afro y Rrom contaran con las herramientas básicas de formación, con base en el marco legal existente, con especial énfasis en los decretos leyes étnicos 4633, 4635 y 4634 de 2011, los autos de la Corte Constitucional y otras providencias, el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política de Colombia y textos legales conexos.</p>
<p>6. Misión de apoyo para el desarrollo de una propuesta de comisión de la verdad y de lineamientos de justicia penal en el marco de la justicia transicional basada en el análisis comparado entre otros países y entre estos con la realidad y necesidades propias de Colombia</p>	<p>-La discusión sobre JT y una propuesta para una comisión de la verdad, tomando experiencias de otros países para hacer un análisis comparativo y aportar elementos de juicio al caso colombiano, fueron algunas de las tareas de esta asesoría especializada.</p> <p>-Hizo un extenso análisis sobre las comisiones de la verdad en el mundo, centrando su enfoque en los casos de Guatemala, El Salvador, Perú, Ecuador, Paraguay, Chile, Argentina y Sudáfrica, donde ha habido períodos de dictadura, regímenes autoritarios o conflictos armados internos.</p> <p>- En el estudio comparativo se analizaron en detalle los objetivos de una comisión de la verdad, la elección de los comisionados y sus requisitos, los poderes y facultades de una comisión, el funcionamiento, los enfoques y metodologías de una comisión y las recomendaciones para un informe final.</p> <p>-Frente a las recomendaciones de la ATE con respecto a la comisión de la Verdad se destacan los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Esta es una entidad temporal e independiente sin atributos judiciales que se encarga de investigar violaciones graves a los DD.HH. o al DIH •Estas instancias ponen el foco en el reconocimiento de las víctimas, de sus derechos y hace propuestas para una transición democrática y la prevención de la violencia. En algunos casos también buscan promover la reconciliación en la sociedad •Persiste el debate sobre las facultades jurisdiccionales de una comisión de la verdad y si un organismo de este tipo puede determinar responsabilidades y sanciones penales a los perpetradores de delitos atroces. •Se reconoce el aporte del esclarecimiento de la verdad para la superación de la violencia. •Resalta la importancia de la legitimidad moral que deben tener los comisionados, la necesidad de brindar una plataforma pública a las víctimas de brindar una plataforma pública a las víctimas en los informes finales <p>-Se puntualizó en la presencia de una sociedad civil sólida e involucrada que participe en el proceso y la responsabilidad de los medios de comunicación.</p>

	<p>-El informe de la ATE también señaló los siguientes componentes como precondiciones que debería tener cualquier solución de JT:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Verdad •Justicia •Reparaciones •Garantías de no repetición •Incorporación de instrumentos internacionales como los estándares mínimos de Naciones Unidas sobre medidas no privativas de la libertad, conocidos como las Reglas de Tokio. <p>-Finalmente, con respecto al tema penal y de cuánto castigo es suficiente como parte de un acuerdo de JT, la ATE revela que, en concepto de la CPI, mientras más graves sean las violaciones de derechos humanos, sus perpetradores tendrán que ser sentenciados a penas más altas. Sanciones no penales pueden incluir limitaciones a la libertad de movilidad, no participar en política ni aspirar a cargos públicos</p> <p>-Ahora bien, en el caso de perpetradores de violaciones de menor gravedad, se pueden promover medidas orientadas a reparación de víctimas y procesos comunitarios de reconciliación.</p>
<p>7. Misión de apoyo a las entidades del equipo interinstitucional Nación-Territorio en la implementación de sus estrategias a nivel local</p>	<p>-El trabajo realizado por la Asistencia Técnica ha permitido profundizar el respaldo del FORVIC al equipo interinstitucional Nación-Territorio, colaborando con la implementación de algunas de las estrategias de sus miembros a nivel local.</p> <p>-El equipo interinstitucional seleccionó como departamentos prioritarios: Bolívar, Putumayo, Santander y Valle del Cauca. Las líneas de trabajo y productos desarrollados fueron iguales en cada departamento, pero buscaron ajustarse a la realidad del territorio.</p> <p>-En estos cuatro departamentos se abordaron los temas de estructura administrativa de los entes territoriales, articulación administrativa para la política pública de víctimas, comités de justicia transicional, mecanismos de acceso a la oferta en el terreno y balance de la implementación de la política pública.</p> <p>-El diagnóstico desarrollado en estos departamentos reveló en el 2014 las siguientes conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -No se ha implementado de manera real y cierta la política pública de víctimas en las gobernaciones de Bolívar, Valle del Cauca y Putumayo. Ni siquiera existe un plan de acción territorial o si existe no se está implementando a cabalidad el conjunto de actividades que deben ejecutarse para la materialización de las acciones. -En el momento de la implementación de la Ley de Víctimas se encontraron barreras de acceso relacionadas con recursos económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura. Tampoco es clara la voluntad y sensibilidad sociopolítica para liderar la política pública por parte de los gobiernos locales. -Los cuatro departamentos tienen dependencias

	<p>responsables para atender la implementación de la política pública de víctimas, pero no cuentan con recursos financieros, infraestructura y talento humano que permitan responder eficientemente a la demanda que existe en el territorio.</p> <p>-No hay procesos de coordinación o articulación de política pública entre el nivel departamental y municipal por falta de conocimientos y de estrategias claras ni se cuenta con herramientas de seguimiento desde el departamento de lo que están haciendo los CTJT.</p> <p>-No hay registros de sesión ni información sobre la agenda o los planes de las CTJT, tampoco se registraron garantías suficientes para que la población víctima participe y sea escuchada.</p> <p>-Frente a estas problemáticas la consultoría recomendó, en primera instancia, que las gobernaciones realicen procesos de formación con funcionarios y población víctima en los que también se incluyan entidades u organizaciones que trabajen en el tema de víctimas.</p> <p>-En segundo lugar, se propuso generar un proceso que eleve el desempeño de la captura y gestión de la oferta nacional y territorial, a nivel regional, departamental, distrital y municipal, con un equipo de profesionales debidamente capacitados.</p>
<p>8. Misión de apoyo para la virtualización de las cartillas metodológicas desarrolladas en la ATE 3</p>	<p>-Esta asistencia desarrolló una herramienta digital, actualizada, de fácil consulta y con una interfaz amigable, para simplificar la entrega de información a las entidades territoriales y facilitar el ejercicio de fortalecimiento y asistencia técnica.</p> <p>-Esta herramienta fue habilitada en una URL provisional (http://qbicstudio.co/dnpSite) que a partir de la entrega por los dos consultores encargados, depende del contenido y mantenimiento suministrado por el DNP.</p> <p>-Esta asistencia técnica hizo parte de una intervención mayor que incluía el desarrollo de la herramienta autodiagnóstica de las capacidades de los gobiernos departamentales y municipales, en el marco de la ATE 3.</p>
<p>9. Misión de apoyo para el fortalecimiento de la formación en enfoque diferencial en diversidad sexual en la Escuela de Reparaciones de la Unidad de Víctimas.</p>	<p>-La misión de la ATE 9 fue apoyar a la Escuela de Reparaciones en la documentación y síntesis de la legislación, jurisprudencia y doctrina relacionadas con el respeto y protección debidos a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas.</p> <p>Como producto de este trabajo se encuentra el documento de propuesta de lineamientos de inclusión de enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género disponible en el siguiente URL de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (RNI): http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/386.</p> <p>-Estos documentos sirvieron de insumo principal para la elaboración de guías para servidores públicos y manuales para formadores, con elementos básicos conceptuales, medidas y rutas tendientes al goce efectivo de los derechos individuales y colectivos.</p> <p>-Para el desarrollo de los informes y documentos, la ATE manejó</p>

	grupos focales en territorios de alta incidencia de vulneraciones contra la población LGTBI e identidades de género (Pasto y Cali), encuestas sobre hechos victimizantes y entrevistas individuales
Conclusiones y recomendaciones del informe final de la ATI de FORVIC	<p>Conclusiones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Una mayor integración de la UdG con las áreas técnicas y de estudios del Ministerio facilitó que el trabajo de seguimiento de la contribución de las actividades a la consecución de los resultados fuese más eficaz. -Fortalecer las entidades territoriales es fundamental para el mismo fortalecimiento del Estado y su capacidad de garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos de Colombia. Los gobiernos departamentales y municipales son la cabeza visible del Estado a nivel local. Cuanto mayor sea la eficacia y transparencia en su gestión, mayores serán las oportunidades de reconciliación y de garantías de no repetición. -Es importante seguir apoyando el trabajo del DNP como facilitador y punto de apoyo a la UARIV y a la ANR, para que estas dos entidades puedan a su vez tener datos para fortalecer todo el sistema de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas relacionadas con la JT y la construcción del posconflicto. Esta línea de trabajo podría ser objeto de un nuevo apoyo de la cooperación internacional, que podría formalizarse, por ejemplo, en el marco del fondo canasta de la JT. - El reconocimiento y protección de las minorías es un pilar fundamental del Estado de derecho y una premisa sine qua non para la construcción del posconflicto. Al respecto, es importante señalar que el trabajo de sensibilización al servidor público debería acompañarse con iniciativas de fortalecimiento institucional del poder local en los territorios donde viven estas mismas comunidades y es esencial que los servidores públicos estén bien preparados para no revictimizarlos por acción u omisión en los procesos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. - En esta búsqueda de sinergias entre el sector público y el privado para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, el apoyo institucional del MJD, así como de la UE, es muy importante. La recomendación es que los promotores del FORVIC puedan mantener su respaldo continuado a esta iniciativa, ayudando a la promoción de las propuestas que se hagan por parte de la Defensoría del Pueblo, del MJD, la Unidad de las Víctimas y los gobiernos departamentales para la promoción del trabajo conjunto en esta línea.

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (OCDE 2015; Unidad de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho 2015, págs. 42-63)

Anexo 13. Entrevista realizada a Adriana Alquichides y Olga Uribe Quintero el 27 de noviembre de 2015

Buenas tardes

Adjuntamos el cuestionario diligenciado.

PD: disculpas por la demora pero en el marco del 25 de noviembre nuestras acciones y capacidades de respuesta estaban copadas.

Comunicaciones

Alianza Nacional de Mujeres Libres de Violencias

1. En pocas palabras, explique ¿qué es y cuáles son los objetivos de la Alianza Nacional de Mujeres Libres de Violencias?

La ANMLV es un proceso de articulación desde lo regional a lo nacional que posiciona las agendas políticas de las mujeres desde los diferentes territorios al poder central en 3 ejes estratégicos: violencias, paz y participación política.

2 ¿Considera la Alianza que la construcción de paz en Colombia pasa por la atención a las víctimas del conflicto, específicamente por la realización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición?

Dentro de la estrategia de paz de la ANMLV una de las acciones principales es el acompañamiento a mujeres víctimas del conflicto armado en la garantía y reconocimiento de sus derechos entre ellos la verdad, la justicia la reparación y la no repetición. La defensa de los territorios como espacios de paz y la garantía de los derechos en los procesos de justicia transicional son los pilares en el trabajo de la Alianza

3. ¿Cuál es, a grandes rasgos, la posición y el pensamiento de la Alianza con respecto a la Cooperación Internacional? ¿Qué valor tiene está en un país como Colombia con tantas necesidades y desafíos?

La alianza nace de procesos de formación financiados por cooperación internacional que permite que las mujeres se encuentren, se reconozcan y planteen la necesidad de articularse que hoy se llama ANMLV.

Para la Alianza la cooperación ha sido indispensable para mantener y sostener los procesos de incidencia política en los territorios sin embargo buscamos tener relaciones de horizontalidad con los cooperantes y mantener nuestras agendas políticas en los proyectos y no bajo los intereses de los financiadores.

4. En términos generales y desde la Alianza ¿Cuál ha sido el rol que ha jugado la Cooperación Internacional en la construcción de paz en Colombia?

Han acompañado procesos en diferentes situaciones pero no reconocemos una acción directa a la construcción de paz.

5. ¿Considera la organización que existe o debería existir, si es el caso, una relación (natural, operativa o de otro tipo) entre Cooperación Internacional y Justicia Transicional?

No, ninguna, los procesos de justicia transicional le competen solamente al estado por ser el garante de los derechos de las/os ciudadanas/os por tal razón ningún estado puede participar ni siquiera operativamente en ese proceso.

6. ¿Ha recibido la Alianza recursos de Cooperación Internacional sustanciales? ¿Cuál fue la experiencia general con este tipo de recursos?

Como ya lo planteamos en la pregunta anterior se nace de un proceso financiado por la cooperación y sentimos que es el aporte que la Alianza ha hecho a las entidades de cooperación que la cooperación a la Alianza más allá de los recursos.

7. ¿La Alianza ha registrado si las víctimas (de las que tiene conocimiento) han recibido algún tipo de asistencia, apoyo o beneficio de la Cooperación Internacional de la Unión Europea (UE)?

No

8. ¿La Alianza ha recibido recursos de cooperación internacional venidos desde la Unión Europea (UE)? ¿Cuál fue la experiencia con este donante y emisor de Cooperación Internacional? ¿Conoce alguna otra corporación u organización que haya recibido alguna asistencia de la UE?

No

9. ¿La Alianza ha registrado o registra si las víctimas, de las que tiene conocimiento, han recibido algún tipo de asistencia, apoyo o beneficios del proyecto denominado “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas” FORVIC?

No

Observaciones o aclaraciones finales (si lo considera pertinente)

No hay observaciones.

Anexo 14. Entrevista realizada a Jaume Guardans el 30 de noviembre de 2015

Apreciado Juan David

Aquí te adjunto el cuestionario. Si quieres una memoria de FORVIC me lo dices y te la dejo en mi oficina: carrera 13 A N° 87-11

Suerte

Jaume Guardans

CEO Ideaborn

1. ¿Considera que la construcción de paz en Colombia pasa por la atención a las víctimas del conflicto, específicamente por la realización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición?

El conflicto es algo natural en las relaciones humanas. Lo importante es establecer las bases para canalizarlo de forma respetuosa y pacífica. En este marco el acceso a la verdad, a la justicia a la reparación tras una catástrofe como la que ha vivido Colombia son en sí mismas las bases indispensables para reducir la espiral de violencia, y así, construir pilares para evitar la repetición. Garantías como tales no creo que se puedan dar ni prometer.

2. ¿Cuál es, a grandes rasgos, la posición y el pensamiento de la Organización con respecto a la Cooperación Internacional? ¿Qué valor tiene esta en países en vía de desarrollo como Colombia que enfrentan tantas necesidades y desafíos, entre ellos un ambicioso proceso de justicia transicional?

Cada país tiene sus características propias. En el ámbito del tránsito de la guerra a la paz lo más original en Colombia es que realmente no necesita de la cooperación internacional. Colombia es un país de renta media, con un producto interior bruto (PIB) relativamente alto. En los procesos que me he tenido la oportunidad de vivir de cerca como Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Palestina y Líbano y en otros tantos que he estudiado, la Comunidad Internacional ha impuesto la agenda total o parcialmente. En Colombia la agenda la

impone el gobierno, el legislativo y los colombianos con sus votos. La Cooperación Internacional es útil sin duda pero no indispensable en el proceso de paz.

IDEABORN como tantas otras organizaciones se adhiere a la declaración de Paris de 2005 de eficacia de la ayuda al desarrollo y protocolo de Accra. Un punto básico es que la cooperación debe estar en un segundo plano, apoyar pero nunca remplazar la iniciativa local.

Las necesidades y desafíos de Colombia no los suplirá la cooperación internacional. Más bien se irán supliendo con un sistema de acceso al capital razonable. Con unos márgenes de no más de dos puntos entre lo que los bancos cobran por prestar y lo que entregan como intereses a sus clientes (hoy está en más de 8 puntos en el mejor de los casos). En el que el campesino o el pequeño comerciante tenga acceso al crédito y los intereses de éste no supera en más de 4 puntos la inflación anual (hoy lo supera en 10 puntos en el mejor de los casos)

Sin acceso al capital a un precio razonable no hay desarrollo y tampoco lo hay cuando la carga fiscal se apoya demasiado en impuestos indirectos. Colombia es un país con una disparidad tremenda entre ricos y pobres. Pero también lo es Estados Unidos y no por eso han de tener allí un conflicto armado interno. Sin embargo en Colombia falta eficiencia en la aplicación de la ley, en la lucha contra la impunidad, en los incentivos fiscales para crear empleo digno y estable en el campo y en la ciudad etc.

Todo lo anterior son ejemplos de acciones que se pueden llevar a cabo SIN el apoyo de la cooperación internacional y que harían para la paz y el bienestar de Colombia y los colombianos mucho, muchísimo más que cualquier cantidad de donaciones internacionales.

3. En términos generales y desde la Organización ¿Cuál ha sido el rol que ha jugado la Cooperación Internacional en la construcción de paz en Colombia? ¿Considera que las acciones de Cooperación Internacional dirigidas al fortalecimiento institucional para la atención a víctimas del conflicto y, en general, para atender los desafíos del conflicto armado en materia de justicia, son caminos para la construcción de paz?

Lo principal y meritorio es el esfuerzo que está haciendo Colombia desde el Estado y desde la Sociedad Civil para solucionar las causas de inequidad y violencia. La cooperación es un aliciente, meramente un aliciente.

Hay que destacar también que hay fundaciones colombianas que hacen mucho por el país y lo hacen con dinero de empresas (nacionales o extranjeras) que tienen personalidad jurídica en Colombia realizan su actividad en Colombia y pagan sus impuestos en Colombia. Un ejemplo más de que las donaciones que vienen de fuera del país son útiles pero tienen en Colombia un impacto muy limitado en términos absolutos y más todavía si se compara con el que la cooperación internacional tiene en países pobres.

4. ¿Considera que existe o debería existir, si es el caso, una relación (natural, operativa o de otro tipo) entre Cooperación Internacional y Justicia Transicional?

La cooperación internacional se forma de un conjunto de actos de solidaridad de los ciudadanos de otros países que aceptan que parte de sus impuestos no vayan a pagar mejor educación, sanidad, infraestructuras etc. en sus países para que lo hagan en países más pobres. La cooperación es también un instrumento de seguridad internacional: “invertamos en los países pobres para que se desarrollen, pues es mejor que tengan capacidad de producir, comprar y vender productos que no que tengan que emigrar ilegalmente a competir por empleo en nuestro país”

La justicia transicional es simplemente el marco jurídico para resarcir un país de un golpe monumental que le ha afectado todo sus órganos. Es una terapia de transición para poder recuperarse. La cooperación internacional puede colaborar en ese proceso pero jamás reemplazar al Estado ni a la sociedad. Para que la transición a la paz sea duradera los colombianos deben invertir con sus propios fondos. Es cuando uno invierte sus ahorros en algo que realmente lo valora. En otras palabras a lo regalado no se le da el mismo valor que lo que ha adquirido uno con el sudor de su frente.

Para IDEABORN un principio básico de la cooperación es que debe apuntalar proyectos e iniciativas pero procurar no superar en un 30 % del valor de ningún proyecto. Lo contrario

genera dependencia y genera un riesgo altísimo de que la acción no sea sostenible cuando la subvención se acabe.

5. ¿Cuál ha sido, en términos generales, la experiencia de la Organización con el manejo de recursos de Cooperación Internacionales?

Buena. Hemos tenido la oportunidad de acompañar la inversión de cerca de 30 millones de euros en Colombia en la última década y trabajamos también en África, Sudeste de Europa, Centro América y el Caribe.

6. ¿La Organización ha recibido u o gestionado recursos de cooperación internacional venidos desde la Unión Europea (UE)? ¿Cuál fue la experiencia con este donante y emisor de Cooperación Internacional?

Si, hemos gestionado bastantes proyectos con fondos de la UE. La experiencia es buena. Cuanto mayor es el cooperante internacional, más complejos son los procedimientos de gestión. Pero son manejables

7. ¿En qué consistió la participación y la contribución de la Organización en el desarrollo del Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas” FORVIC? ¿Qué pueden decir de los resultados e impactos del Proyecto frente a la construcción de paz en Colombia, y más específicamente, en la adecuada atención de las víctimas del conflicto?

CISP / IDEABORN tuvieron el honor de gestionar el contrato de asistencia técnica del proyecto FORVIC. El proyecto se realizó en el marco de un convenio entre la república de Colombia y la Unión Europea. La primera aportó 2.120.000 euros para apoyar los presupuestos ya existentes en cada entidad beneficiaria y la UE aportó 7.400.000 euros.

El proyecto lo gestiona la Unidad de Gestión del ministerio de Justicia y del Derecho y en apoyo a dicha gestión se contrató la Asistencia Técnica por un valor de 662.800 euros. El trabajo de la Asistencia Técnica fue el de apoyar con expertos de corto y largo término el trabajo ya contratado por la Unidad de Gestión. Trabajo que a su vez consistía en desarrollo de unas actividades en tres áreas principales: formación de servidores públicos, dotación en equipos de distinta índole y apoyo a la coordinación interinstitucional. Los tres

componentes con el denominador común de fortalecer a las instituciones colombianas que tienen un mandato legal de atender a las víctimas, para que lo hagan cada día con mayor intensidad y calidad.

FORVIC fue un granito de arena en comparación a los esfuerzos que está haciendo el gobierno colombiano para canalizar recursos públicos a mejorar la capacidad del Estado a respetar y hacer respetar los derechos fundamentales en Colombia. Fue un proyecto útil para un proceso que debe continuar por muchos años.

Observaciones o aclaraciones finales (si lo considera pertinente)

Mucha suerte

Anexo 15. Entrevista realizada a Alexandra Hernández Molano el 11 de diciembre de 2015

Buen día señor Abella,

En atención con lo expuesto en su correo electrónico de fecha 27 de noviembre del año en curso y recibida en la Dirección de Gestión Internacional el mismo día, mediante el cual eleva a la Fiscalía General de la Nación una consulta con fines académicos e investigativos sobre el Proyecto denominado “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas” FORVIC y donde específicamente quiere conocer la experiencia general de la Fiscalía General frente a la Cooperación Internacional y por el cual usted anexa un cuestionario, le informo lo siguiente:

La Fiscalía General de la Nación, en efecto, ha fortalecido la cooperación internacional con los países miembros de la Unión Europea. Proyectos para apoyar a las víctimas de la violencia o fortalecer el sistema penal nacional hacen parte de estas políticas [1].

Es así como la entidad se ha visto beneficiada por el apoyo originado en el FORVIC, que no es otra cosa que el Proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas de la Violencia.

A través del FORVIC se pretende contribuir al esfuerzo que realizan las instituciones colombianas [2]. Con este proyecto se beneficiaron las siguientes entidades, entre otras, Dirección de Justicia Transicional del Minjusticia, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, el CTI, la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y las agencias de cooperación internacional para conseguir que las víctimas de la violencia de los grupos armados al margen de la ley puedan hacer efectivos sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, incluyendo el derecho a la no repetición.

Este programa inició en agosto del año 2009 gracias a la suscripción, entre la Unión Europea y Colombia, del Convenio de Financiación No. DCI- ALA/2008/019-588, con

agencia de cinco años desde su firma y su ejecución estuvo a cargo del Equipo de Gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho, ente creado y capacitado para adelantar proyectos de cooperación internacional relacionados con el sector justicia.

En este proyecto, cuyo costo total se estimó en 9'100.000 euros, la Fiscalía General de la Nación recibió recursos para la ejecución de varias actividades carácter interinstitucional y el apoyo directo para dependencias como la Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (OPA), el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), y la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses, hoy día el Departamento de Formación y Desarrollo, y el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre otras. Sin embargo, no es el único dinero que se recibirá para temas relacionados con el trabajo del organismo investigador.

El proyecto FORVIC planteaba la ejecución de objetivos específicos y estrategias para garantizar que “las víctimas del conflicto dispongan de mecanismos efectivos de orientación, atención, promoción de sus derechos y acceso a la justicia”, tales como:

1. Las víctimas del conflicto participan y tienen acceso a la vía judicial y administrativa para la obtención de la verdad, justicia y la reparación de sus derechos.
2. Las instituciones del Estado proporcionan un apoyo efectivo a las víctimas sobre sus derechos y sobre sus procesos legales y administrativos.
3. Las instituciones responsables del apoyo a las víctimas coordinan sus enfoques evitando la duplicidad de esfuerzos y trabajando bajo la premisa de responsabilidad conjunta a favor de las víctimas.

Durante el primer semestre de 2012 comenzó la ejecución de una de las actividades institucionales contempladas en el FORVIC, consistente en la realización de un curso dirigido a funcionarios de la Oficina de Protección a Víctimas y Testigos sobre el emprendimiento de proyectos productivos. Dicha capacitación fue propuesta con el propósito que los servidores puedan replicar los conocimientos adquiridos en esa materia

entre las personas que se encuentran en el programa para que estén en la capacidad de comenzar algún tipo de negocio o actividad productiva.

Asimismo, en ese mismo lapso y antes de finalizar el 2012, la Unión Europea concluyó el proceso burocrático para que se concretara la compra de cincuenta equipos, cuyos destinatarios serían Medicina Legal y el CTI con el fin de fortalecer los laboratorios de identificación.

El día miércoles 9 de diciembre del presente año en el salón Visionarios del Hotel Crowne Plaza de Bogotá, la Viceministra de Promoción de la Justicia, Ana María Ramos Serrano, realizó el cierre formal del Proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Atención a Víctimas (FORVIC).

A lo largo de la vigencia del FORVIC se ha logrado consolidar y desarrollar el Estado social de derecho, pues gracias a su aplicación ahora se cuenta con servidores públicos que tienen la capacidad de proporcionar servicios de máxima calidad a los ciudadanos, especialmente a aquellos que están en situación de vulnerabilidad. De la misma manera, ha permitido optimizar mecanismos que garantizan una mejor atención a las víctimas. Todo lo anterior se logró con la ejecución de capacitaciones directas e indirectas a cerca de 6.000 servidores públicos en todo el país y entregas de equipos, dotaciones y software.

Estamos atentos de complementar la anterior cuando se obtenga la información requerida por parte de las dependencias competentes al interior de la entidad.

[1]. Fiscalía General de la Nación, Revista Huellas Número 76, Diciembre 2012, página 62, ISSN 1657 – 6829, información publicada en la web de la Entidad y disponible al público conforme consulta realizada a Maribel Ramos de la Oficina de Prensa y Comunicaciones de la FGN.

[2]. Con este proyecto se beneficiaron las siguientes entidades, entre otras, Dirección de Justicia Transicional del Minjusticia, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, el CTI, la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Anexo 16. Entrevista realizada a Ana María Torres Sanz el 11 de diciembre de 2015

Buenos días doctora Ana Torres, de antemano le agradezco su atención y la asistencia suya y la de la UARIV con este esfuerzo de investigación sobre FORVIC. Mis preguntas son las siguientes:

1. ¿Cómo surge o bajo que contexto aparece el denominado proyecto FORVIC?

FORVIC fue un proyecto que inició en 2009 y que tuvo una operación que tardo 6 años aproximadamente. Este proyecto es una expresión más del apoyo de la UE a Colombia, unos apoyos que además se caracterizan por tener unas extensiones largas en el tiempo. Un ejemplo de esto se puede evidenciar en los Laboratorios de Paz.

Sin embargo, este rasgo de la duración puede dificultar la recolección de aprendizajes y puede someter a los proyectos a los cambios en las legislaciones del país. En el caso de FORVIC llama la atención que aunque proyecto tuvo como antecedente unas negociaciones con la UE que iniciaron en 2007, y que se encuadraron originalmente en la ley 387 de 1997 de atención a los desplazados internos por la violencia, este tuvo que atravesar la promulgación de la LJP de 2005 y posteriormente de la ley de víctimas en 2011.

Este proceso afectó los avances y las acciones que ya habían iniciado con FORVIC en 2009, y se trató de ajustar la estrategia para que continuaran los fortalecimientos de los esquemas que ya existían y no se interrumpieran las operaciones. La UARIV se vincula al proyecto desde 2012 y, como vamos a ver, no fue una de principales entidades beneficiadas.

2. Bien y ¿cómo entra a participar la UARIV en la operación del proyecto en cuestión?

FORVIC fue un proyecto de 9 millones de euros aproximadamente y en el que una parte de los fondos los otorgó la UE y otra parte la puso el Ministerio de Justicia buscando dar una respuesta integral, en distintos frentes, a la atención a víctimas e involucrando no solo a las entidades adscritas de la rama justicia como son la Fiscalía, Medicina legal y los mismos tribunales de tierra, sino buscando trabajar junto con todo el Estado en su conjunto. Por eso

está ahí la Defensoría que tuvo unos proyectos financiados importantes y posteriormente la Unidad para la atención y reparación a víctimas que está en el DPS.

2. Uno de los elementos de la investigación es tratar de comparar el convenio de 2008 y las memorias de 2015, y se pudo observar que hubo unos indicadores base descritos en 2008 pero a los que nadie les hizo un seguimiento real y al final las personas que elaboraron las memorias afirmaron que no pudieron tratar ese tema, ¿se puede hablar que allí hubo un fallo del proyecto frente unas metas que no pudieron ser calculadas?

Hay dos cosas, primero y puede ser un fallo generalizado en la mayoría de los proyectos y es que no hay una LB clara, entonces no se hace una medición inicial que permita dar claridad sobre el inicio en un punto “A” para llegar a un punto “B”. Esa “A” nunca se estableció con todas las entidades para los indicadores y finalmente se formularon unos indicadores sobre lo que se pensaba que se podía hacer.

Lo segundo es que hubiese sido muy difícil mantener el formato original del proyecto. No se hizo un cambio en el momento en que la legislación cambió, se creó la ley de víctimas que recogía toda la asistencia a víctimas y daba roles especiales a entidades; apareció en el 2012 la UARIV que debía hacer muchas de las actividades que no se sabía muy bien quien las debía hacer. Entonces esto no solo alteró un poco la estructura pensada del proyecto, también hizo que fuese muy difícil cumplir esos primeros indicadores

3. Con respecto a este proyecto, y en general a los demás proyectos de cooperación, y frente a los hechos recientes relacionados con las solicitudes de Colombia de apoyo en el exterior para el proceso de paz, cabe preguntarse ¿Cómo ve el Estado colombiano a la cooperación internacional? ¿Es ella una fuente loable para apoyar los distintos esfuerzos de paz de Colombia como son las actividades de asistencia para las víctimas?

Sí, la cooperación tiene un papel muy importante para el Gobierno de Colombia, principalmente la AOD y otros esquemas como la Cooperación sur-sur o triangular. Pero esto debe analizarse con cautela dado que, en términos absolutos, la CI no alcanza a ser ni siquiera el 1% del PIB o al menos el 1% de la inversión estatal. Por ejemplo, en el caso de

FORVIC, a la UARIV apenas se le asignó un 1.6% del total de los recursos disponibles, lo cual es muy poco comparado con la totalidad de los fondos o frente a lo asignado a otras entidades.

4. El evento de cierre de FORVIC dejó la impresión de que quedó incompleta la evaluación integral del proyecto, y esto por la confusión entre los asistentes al hablar, sin distinción, de resultados y de impactos, ¿hay alguna forma de diferenciar ambos conceptos a la hora de analizar la operación de proyectos cómo FORVIC?

El impacto, entendido como indicador de impacto, es aquel que afecta las metas trazadoras del plan de desarrollo o de la política pública de atención a víctimas. Yo creo que no hemos hecho ese ejercicio y tampoco tendríamos muchos elementos para hacerlo en este momento, justamente porque no se hizo una LB del proyecto y además los indicadores cambiaron con el tiempo.

Por ejemplo, con una evaluación de impacto se trataría de conocer si este apoyo que le dio el fondo FORVIC a las Unidades Móviles de Gestión si llegó a cambiar la situación del modelo de atención para las víctimas. Preguntas sobre si los aportes de FORVIC cambiaron el rumbo de la política o si la formación de funcionarios se reflejó en que las víctimas se hayan apropiado de la ruta de atención integral, son preguntas que no pueden ser contestadas en este momento en parte por los inconvenientes originales del proyecto.

Claro está que no se puede negar que FORVIC produjo una serie de resultados positivos, no se puede decir que no se hicieron las capacitaciones ni que no se hicieron los trabajos y esto fue una realidad.

5. Tanto en el evento de cierre como en las memorias de 2015 se mencionan unos impactos en la atención a víctimas y se sostiene que las víctimas fueron las mayores beneficiadas de los aportes de FORVIC, sin embargo, frente a los problemas metodológicos de FORVIC ¿Cómo es posible conocer estos beneficios directos para las víctimas? ¿Cómo es posible llegar al detalle de la atención prestada y conocer si las capacitaciones de funcionarios, por ejemplo, llegaron a las víctimas, las beneficiaron y además cambiaron su situación original?

Pregunto sin saber si quizá haya o no un interés, desde el Estado, por conocer esta información o si más bien los resultados son aún muy jóvenes para valorar este tipo de beneficios.

No, los resultados no son jóvenes, de hecho ya en la presentación de resultados del comité consultivo, que fue el espacio de cierre de las instancias de gobernanza, se hablaba específicamente de los resultados, se presenta perfectamente el tema y se presenta como fue el apoyo al sistema penal y el apoyo a la atención a las víctimas. Frente a las capacitaciones de los funcionarios, eso se puede medir y se pueden hacer incluso entrevistas con esos funcionarios.

6. Pero igual faltaría ese elemento de ir a hacer esas entrevistas. Al respecto, una cuestión que se destacó en el evento de cierre fue la inclusión de una víctima en el foro, dado que ellas fueron la población objetivo del proyecto y valorar los impactos de FORVIC pasa necesariamente por conocer su opinión y sus percepciones frente a los aportes del proyecto. Digo esto porque no quiero quedarme con los resultados y las cifras tal y como están dispuestas en las memorias

Pero ahí deberías poder conversar un poco con la gente que protagonizó esto. Podrías entrevistar a la gente que hizo estos manuales y podrías entrevistar a la gente que recibió la capacitación. Se podría hacer una metodología de grupos focales como una manera de avanzar, eso puede ayudar mucho a potencializar la investigación y además puede contribuir a entender muy bien como la gente percibió el proyecto y saber cómo piensa.

7. Y en el diseño del proyecto como tal, FORVIC ¿se propuso alguna vez llegar a ese nivel de detalle de información o se propuso mecanismos de evaluación ex post?

No creo, no lo sé, no tengo clara esa cuestión sobre si tenemos algún mecanismo de evaluación ex post o si tenemos una información concreta sobre el tema. Pensaría que sí y que eventualmente debería tener algún tipo de evaluación posterior.

8. Con la experiencia de FORVIC y de otros proyectos similares, cabe preguntarse ¿Colombia realmente requiere y le es útil este tipo de esfuerzos y de actividades de apoyo internacional?

Sí, realmente sí. Aunque los recursos de CI no son la mayor fuente, cuando estos son complementarios a la inversión pública y están, además, alienados a las prioridades de inversión nacionales, pueden ser realmente muy útiles para el país. Este tipo de recursos le pueden ayudar a Colombia a dinamizar procesos, a innovar y a hacer pilotos que el Gobierno nacional probablemente no puede financiar porque tiene una estructura rígida o porque cuenta con recursos limitados.

9. Para concluir, pensando ya en los futuros proyectos que pueden venir y que seguramente vendrán con los fondos aprobados para el posconflicto en Colombia por parte de Alemania, España o Francia, ¿Cuáles pueden ser algunas de las lecciones que deja FORVIC que pueden contribuir a mejorar los aportes de futuras iniciativas similares?

Lo primero es que deberían tener una LB de medida más clara, ese es un tema que debería hacerse general a todos los proyectos de CI, eso debería ser así. Segundo, debería haber un mecanismo de gobernanza, casi todos los proyectos tienen un mecanismo de gobernanza que más o menos se mantiene en el tiempo y eso ayuda, pero estos mecanismos deberían estar orientados a cumplir los indicadores que arroje la LB.

Lo tercero y último tiene que ver con la conciencia sobre los cambios legislativos y de contexto que pueden ocurrir. FORVIC se gestó y se desarrolló en un momento complejo, y fue así en la medida en que este salió a operar antes de que se promulgara la ley de víctimas de 2011 y para él fue muy difícil encarrillar las acciones hacia los retos de la nueva legislación, en parte por la misma rigidez como se construyen los proyectos con la UE.

Anexo 17. Entrevista realizada a Marta Roa Bohórquez el 14 de diciembre de 2015

Buenas noches Juan David, le envié respuestas al cuestionario enviado por usted por parte de la doctora Martha Roa del Departamento de Criminalística, Grupo Genética.

Una vez tenga información sobre las preguntas faltantes al cuestionario se las estaré enviando.

Saludos,

Alexandra Hernández M

Dirección de Gestión Internacional

1. ¿Considera que la construcción de paz en Colombia pasa por la atención a las víctimas del conflicto, específicamente por la realización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición?

Si y la contribución de los laboratorios de la Fiscalía General de la Nación se enfoca en las investigaciones forenses de restos humanos que se realizan tras un conflicto armado u otras situaciones de violencia, y persiguen dos objetivos, el primero es recuperar y examinar los restos con el fin de efectuar investigaciones criminológicas que permitan establecer la causa y la manera del deceso; el segundo es identificar los restos y de ser posible, devolverlos a los familiares de la persona fallecida, como parte del derecho a la verdad y reparación integral de las víctimas.

2. ¿La Fiscalía ha recibido recursos de cooperación internacional venidos desde la Unión Europea (UE)? ¿Cuál fue la experiencia con este donante y emisor de Cooperación Internacional?

El Grupo Genética del Departamento de Criminalística – DNCTI recibió en el marco del proyecto FORVIC la donación de equipos de laboratorio por un monto total de 192.600 Euros. En este proceso participé en la definición de las especificaciones técnicas de los equipos requeridos y en la evaluación técnica de las propuestas presentadas, el proceso

inició en 2010 y los equipos fueron adquiridos y recibidos en 2012, todo el proceso de contratación fue coordinado y acompañado por la oficina de asuntos internacionales del Ministerio de Justicia.

3. En términos generales ¿Cómo fue beneficiada la Fiscalía con el proyecto Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas “FORVIC” gestionado entre la Unión Europea y el Gobierno de Colombia? ¿Qué impacto general ha tenido?

El Grupo Genética del Departamento de Criminalística – DNCTI recibió en el marco del proyecto FORVIC la donación de equipos de laboratorio por un monto total de 192.600 Euros. Con esta donación se reforzó la capacidad instalada del laboratorio para el procesamiento de muestras de cuerpos esqueletizados recuperados en exhumaciones en todo el país y principalmente en el procesamiento masivo de muestras de referencia de familiares de personas reportadas desaparecidas.

4. Si son de su competencia y conocimiento, diga cuál ha sido la contribución del proyecto FORVIC en los siguientes aspectos específicos, teniendo en cuenta el periodo 2012-2014:

4.2. Fortalecimiento de la capacidad institucional de atención judicial y administrativa para las víctimas del conflicto (Si es posible refiérase a indicadores del proyecto tales como: Número de representaciones judiciales y asistencias psicológicas prestadas a las víctimas, número de investigaciones realizadas por la Fiscalía sobre el número de casos denunciados y número de centros de atención a víctimas aptos para la atención y/o equipados tecnológicamente).

El Grupo Genética del Departamento de Criminalística – DNCTI recibió en el marco del proyecto FORVIC la donación de equipos de laboratorio para el fortalecimiento de la capacidad institucional por un monto total de 192.600 Euros. Los indicadores se basaron en el número de muestras de referencia de familiares de personas reportadas desaparecidas procesadas trimestralmente.

5. A modo de conclusión ¿Puede considerarse que las experiencias con proyectos como FORVIC permiten inferir que la Cooperación Internacional puede constituir un instrumento genuino para la construcción de paz en Colombia?

La Fiscalía General de la Nación ha proyectado e implementado los laboratorios requeridos para el apoyo en las investigaciones penales específicamente en el proceso de identificación de personas; proyectos como FORVIC han fortalecido la capacidad de estos laboratorios que con su labor misional contribuyen en el proceso de reparación integral a las víctimas, derecho fundamental en la construcción de paz en Colombia.

Observaciones o aclaraciones finales (si lo considera pertinente)

No hay observaciones.

Anexo 18. Entrevista realizada a Dolores Medina el 30 de diciembre de 2015

Buenas tardes Juan David, disculpa la demora a continuación, te envié las respuestas.

1. ¿Considera usted que la construcción de paz en Colombia pasa por la atención a las víctimas del conflicto, específicamente por la realización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición?

Si considero que la construcción de la paz en Colombia, pasa por la atención a las víctimas del conflicto, específicamente por la realización de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

2. Desde su experiencia ¿Qué tan positivas han sido las políticas y acciones del Estado colombiano en la tarea de atender a las víctimas? ¿Considera que hay aspectos que deben mejorarse?

Desde mi experiencia, las políticas y acciones del Estado Colombiano la tarea de atender a las víctimas ha sido muy positiva, ya que se ha preocupado, por adquirir equipos y además ha implementado capacitaciones, para los profesionales en las diferentes áreas para optimizar la prestación de servicios y atención a las víctimas.

Yo considero que esos procesos deben ser continuos, y tener acompañamiento y asesoría hasta obtener una respuesta para satisfacción de las víctimas.

3. En relación con lo anterior ¿Considera usted que la Comunidad internacional, por medio de la cooperación, debe involucrarse en los esfuerzos del Estado Colombiano en estas tareas de atención?

De acuerdo a la respuesta anterior, si considero que la comunidad internacional por medio de la cooperación, se involucre en los esfuerzos del Estado Colombiano, en las tareas de atención a las víctimas.

4. Desde su experiencia ¿Cuál ha sido el impacto de FORVIC en la atención a las víctimas en Colombia? ¿Ha sido esta una buena experiencia? ¿Qué debería mejorar?

Desde mi experiencia el impacto de FORVIC, ha sido muy oportuno, fundamental, necesario e importante para las víctimas, porque nos involucramos TODOS, y así unidos logramos LA PAZ, que tanto anhelamos en Colombia.

5. FORVIC permitió, entre otras cosas, capacitar a miles de funcionarios, emprendió campañas masivas de orientación y dotó de equipos a varias entidades, etc. ¿Estas acciones realmente pueden beneficiar o han favorecido a las víctimas directamente?

FORVIC, entre las capacitaciones a funcionarios, campañas masivas de orientación, dotación de equipos a varias entidades, estas acciones, realmente, SI han beneficiado y favorecido directamente a las víctimas.

6. A modo de conclusión ¿Puede considerarse que las experiencias con proyectos como FORVIC permiten inferir que la Cooperación Internacional puede constituir un instrumento genuino para la construcción de paz en Colombia?

Si, considero que las experiencias con los proyectos de FORVIC, permiten inferir, que la cooperación internacional, puede construir un instrumento genuino para la construcción de PAZ en Colombia.

Observaciones o aclaraciones finales (si lo considera pertinente)

No hay observaciones.

Anexo 19. Notas correspondientes al evento “Logros y desafíos de la atención a las víctimas en Colombia. Mejores prácticas y lecciones aprendidas del proyecto FORVIC 2010-2015” desarrollado el 9 de diciembre de 2015 en Bogotá

Instalación

Palabras de Ana María Ramos, Viceministra de promoción de la justicia

FORVIC llega en un contexto en el que había que avanzar, en un momento en que se vio la necesidad para abordar los desafíos de atender víctimas en Colombia, con el fin de conseguir la materialización de sus derechos y la reconstrucción del tejido social.

FORVIC finaliza el tres de Enero de 2016 (potenciado por la Ley de Víctimas) en beneficio de las más de 7 millones de víctimas registradas. Con un tiempo de ejecución de seis años, este proyecto logró que la justicia fuese fortalecida y fuese más inclusiva, capacitando además a más de mil funcionarios públicos de la Fiscalía General, el Ministerio de Justicia y la Defensoría, en más de 2 ciudades del país.

Así mismo, entre los logros de FORVIC se registran las siguientes acciones: primero, la puesta en marcha de la unidad móvil de atención la cual ha estado presente en 19 departamentos y ha atendido a la fecha a más de 15 mil víctimas; segundo, la ejecución de 80 talleres de atención psicojurídica en 10 municipios; y tercero, el apoyo al Instituto Nacional de Medicina Legal con la entrega de laboratorios de genética dispuestos para el estudio de muestras.

El proyecto deja en total unas 16 iniciativas de justicia para la reconciliación, 26 proyectos para llegar a las zonas rurales con escasos recursos de Estado, la iniciativa legalab, que es una página de orientación jurídica para la resolución pacífica de controversias para que sea más fácil acceder a la justicia, y un apoyo al proyecto casa libertad, el cual recibe a los liberados para que emprendan un proyecto productivo.

Finalmente, la Viceministra destacó que si bien la ruta trazada por el gobierno ya ha recibido la ayuda de la comunidad internacional y esto es un hecho que debe continuar en un país con un futuro lleno de desafíos, se espera que los lazos con los demás socios, en

especial con la Unión Europea, continúen y se fortalezcan. Al respecto, Colombia no solo ya obtuvo unos 100 millones de dólares para el fondo para la promoción del uso sostenible de los bosques, también espera que la comunidad internacional apoye el fondo de paz diseñados especialmente para canalizar los recursos para el posconflicto.

Palabras de Ana Paula Zacarías, Embajadora de la Unión Europea en Colombia

La embajadora dio fe de la sinceridad de las palabras de la Viceministra y de los esfuerzos de construcción de paz de Colombia, y destacó el alto grado de confianza que hay entre la Unión Europea y este país.

Sobre FORVIC, subrayó que este se trató de un proyecto interesante que se desarrolló dentro del marco estratégico de la cooperación internacional de la Unión Europea en Colombia, marco que también incluyó otros esfuerzos como los programas FORJUS, FORSISPEN esfuerzos que seguirán activos hasta el 2017 con un presupuesto global de más de 25 millones de euros.

FORVIC surgió en 2010 bajo un contexto de cambio en Colombia, caracterizado por una creciente demanda por verdad, justicia y reparación, demanda que exigía sin duda de una institucionalidad capaz de atender a las víctimas y fortalecer el Estado de derecho. Frente a este panorama, la Unión Europea decide acompañar al Estado colombiano fijando su atención fundamentalmente en garantizar la atención integral a las víctimas del conflicto.

Para lograr este objetivo, se priorizaron acciones tales como los procesos de formación de funcionarios, las rutas de atención, la divulgación masiva de las leyes para las víctimas, la dotación de equipos forenses y la promoción de escenarios de participación para las víctimas. Por medio de la realización de estas actividades, la Unión Europea confía en que los beneficios recibidos por las entidades se puedan traducir en benéficos para todos los involucrados.

En virtud de que la visión de la Unión Europea frente a la construcción de paz pasa necesariamente por el fortalecimiento de las instituciones y la creación de un verdadero Estado de derecho, en el que se ponga a las víctimas en el centro de toda solución

negociada al conflicto armado, la Unión promete continuar apoyando al Gobierno de Colombia pero condicionando sus ayudas a que haya aprendizajes de los proyectos pasados, y requiriendo que las ayudas exteriores recibidas por Colombia se encausen en una visión global de desarrollo que incluya la justicia entre sus componentes. Finalmente, la embajadora destacó que los enormes retos futuros, asociados a la consolidación de la paz en Colombia, competen finalmente a los colombianos.

Conversatorio 1: Logros en el desarrollo de capacidades y competencias de los funcionarios encargados de la atención a las víctimas

Palabras de Jorge Sanín Pombo, Jefe de Asuntos Internacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho

El doctor Sanín se dispuso a realizar una breve exposición del contexto del proyecto, de sus ejes, su estructura, de las entidades beneficiadas, los logros y el manejo presupuestal que se le dio al mismo.

De acuerdo con Sanín, Colombia registra más de 7 millones de víctimas del conflicto, un grupo poblacional que el Estado se ha comprometido a reparar integralmente, objetivo que demanda, sin lugar a dudas, de una atención oportuna y eficaz de unas instituciones estatales preparadas y dispuestas.

El camino hacia FORVIC comienza con el documento Estrategia País UE-Colombia 2007-2013 el cual planteaba reforzar el Estado de derecho por medio de acciones que se tradujeran en un sistema judicial más efectivo. Estas acciones se pusieron en marcha primero con el proyecto FORJUS y luego con el proyecto FORVIC en 2009. Por medio del último, los socios se dispusieron a abordar 4 desafíos concretos en materia de acceso de las víctimas a la oferta estatal: distancia y condiciones geográficas; desconocimiento de los derechos reconocidos; miedo a la revictimización; y debilidades institucionales junto con la falta de recursos.

Enfrentar estos desafíos incluyó, entre otras cosas, las siguientes acciones:

1. Establecer un plan frente a las demandas de la población víctima que comprendiera la canalización de la oferta estatal en materia de representación jurídica, asistencia integral e investigación de acciones delictivas
2. Poner de acuerdo a las instituciones involucradas en un objetivo general (hacer efectivo los derechos de las víctimas) y un objetivo específico común (disponer y prestar a las víctimas de mecanismos efectivos de acceso a la justicia)
3. Esquematizar el plan de acción del proyecto por medio de tres ejes temáticos: descentralización, carácter expansivo, enfoque diferencial. Incluyendo además una política de capacitaciones y de renovación tecnológica y una estrategia de comunicaciones y de asistencia técnica a las entidades.
4. La instauración de un mecanismo de gobernanza con capacidad y autoridad en cabeza de una unidad de gestión para dirigir los esfuerzos y recursos en torno a estos ejes temáticos.

Por medio de estas acciones descritas y tras seis años de ejecución, es posible sostener que el proyecto FORVIC permitió alcanzar los siguientes logros:

1. Divulgar, capacitar y fortalecer el sistema de protección de testigos, y al mismo tiempo aumentar la confianza de las víctimas. Esto último se tradujo en la reducción de riesgos de revictimización, la promoción de denuncias y la prevención de nuevos asesinatos
2. La capacitación de más de mil funcionarios de distintas entidades en todo el territorio nacional.
3. Entrega y formación en el uso y aprovechamiento de los equipos entregados para los laboratorios de genética.
4. Avances positivos en materia de comunicación, al desarrollar una nueva estrategia de divulgación y al haber incrementado las capacidades de las entidades para comunicarse con las víctimas y manejar su información interna (por medio de la instalación de software especializado)
5. Fortalecimiento del Plan nacional de búsqueda, implementación de una unidad móvil de acompañamiento psicosocial, y promoción en el uso de las Tecnologías de la información y la comunicación (TICS) a nivel interinstitucional.
6. Se superaron varias barreras geográficas y se accedió, con la oferta institucional, a municipios donde había un número importante de víctimas del conflicto

El doctor Pombo cerró su intervención destacando el hecho de que a pesar de que se han hecho avances importantes con FORVIC y otras iniciativas de cooperación internacional similares, los retos futuros son numerosos y complejos y ellos demandan que el Estado colombiano siga trabajando de la mano de la comunidad internacional. Ya la Contraloría advirtió que “solos no vamos a poder” al indicar cuantos recursos faltan para consolidar una justicia integral y eficaz, hoy y después del acuerdo de paz de la Habana.

Frente a esto, el doctor Pombo señaló que ya las instituciones se están preparando con un programa de 8 meses y 26 iniciativas para la reconciliación, que iniciaría una vez se contara con aprobación de la Unión Europea.

Palabras de Margarita Yepes, Responsable de la Unidad de Reubicaciones de la Dirección Nacional de Protección adscrita a la Fiscalía General de la Nación

La doctora Yepes habló sobre la experiencia de su dependencia frente a los aportes de FORVIC, y destacó en primer lugar que el proyecto no solo tuvo una antesala en la que las instituciones pudieron proponer los cursos correspondientes a los procesos capacitación, también que el mismo aportó aprendizajes significativos y pedagógicos, al formar unos 80 servidores de la dirección de protección con la posibilidad de replicar dicha capacitación, asegurando beneficios para las víctimas.

Estos procesos formación instalaron capacidades plenas frente a la demanda de una población de víctimas y testigos creciente, principalmente en las regionales de Pereira, Bogotá, Barranquilla, donde se registra la replicación de aprendizajes en beneficio de las víctimas del conflicto.

Advirtió que una vez los conocimientos han sido adquiridos el reto no solo es garantizar una labor social neta de llegar al punto y dar solución a la problemática de la persona, también es continuar con un proceso ya iniciado y permitir que ocurra la capacitación permanente de las personas nuevas que son incorporadas constantemente, en virtud de que no hay funcionarios de por vida y las personas que tienen contacto directo con las víctimas pueden cambiar.

Ahora bien, estos cambios de personal pueden no ser traumáticos si se evalúa primero el perfil del reubicador y de los psicólogos contratados, y se proponen maneras de mejorar tanto la interacción entre las entidades como los hábitos de trabajo internos. Así mismo, es posible contemplar nuevas ideas y herramientas para asegurar que las personas que se dirijan a un nuevo entorno de vida generen un arraigo, entre las cuales se puede incluir la dotación de insumos, la ubicación de menores de edad con sus respectivos cupos escolares, y la adjudicación de capital semillas para que sean las mismas víctimas las que generen sus propias fuentes de ingresos.

Finalmente, la doctora Yepes subrayó que el tratar de extirpar el dolor de las víctimas y reemplazarlo con un proyecto de vida, para que estas personas aporten a la sociedad conforme a sus capacidades y experiencias personales, por medio de cursos e instrumentos, es una parte incontrovertible de la construcción de paz en Colombia y que como tal requiere de apoyos y recursos constantes.

Palabras de Nadia Yarala Díaz, Coordinadora del Grupo de Representación Judicial a Víctimas de la Defensoría del Pueblo

La doctora Yarala comenzó su intervención subrayando que el proyecto FORVIC fue muy positivo en el apoyo de la labor de la Defensoría al permitir el fortalecimiento de los funcionarios en materia de litigio estratégico dentro de todos los procesos judiciales, así mismo el proyecto permitió desarrollar enfoques diferenciales con los casos de mujeres y menores de edad, y fortalecer y operativizar los conceptos de DD.HH y DIH en la labor judicial.

En segundo lugar, FORVIC consolidó una red de formadores creada a partir de la capacitación en DD.HH y DIH de defensores los cuales han podido replicar conocimientos dentro de Barras académicas que son espacios de interacción y de creación de conocimiento jurídico entre especialistas. Esta interacción también ha permitido crear sinergias con expertos de otras entidades y compartir modelos innovadores de atención como es el caso de los métodos reubicación de segundos ocupantes víctimas del conflicto.

En tercer lugar, la doctora Yarala destacó la entrega y puesta en marcha de distintos equipos técnicos de videoconferencia entregados a Defensoría, y que en el presente son usados para cumplir las diversas obligaciones de la entidad. Estos equipos han mejorado la interacción entre defensores y entre víctimas defensores en las distintas regionales de la entidad. Estos aportes, sumados al apoyo pericial, financiero de FORVIC por medio de la entrega de pruebas psicológicas, constituyen elementos valiosos ante la suma de obligaciones impuestas por nuevas y ambiciosas medidas en materia de JT en Colombia

Palabras de Paola Montaña, en representación de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho

La doctora Montaña dirigió su intervención en torno a los tres grandes aportes del proyecto para la DJT: la Unidad Móvil, los diplomados de capacitación y la nueva y mejorada estrategia de comunicaciones.

Para Montaña, estos tres grandes aportes trajeron avances destacables tales como el acercamiento a las víctimas de una manera innovadora llevando rutas y programas de apoyo concretos; la creación de capacidades internas en las entidades que han permitido generar sinergias interinstitucionales y unificar discursos y objetivos; y la difusión de la política de justicia transicional por medio de un sitio web en el que se explica cómo funciona la política y se fomenta la creación de nuevo conocimiento para el desarrollo de nuevas actividades.

Ahora bien, a pesar que se han introducido nuevos elementos innovadores a la estrategia de difusión y a la estrategia de atención psicojurídica, y además se ha logrado la recuperación de la confianza de las víctimas en las instituciones estatales, se hace necesario no solo seguir contando con el apoyo de la Unión Europea, también se debe mejorar el trabajo en las regiones con las víctimas (lo que incluye llevar la oferta de las rutas de atención integral), y además se debe tratar de garantizar que los procesos de formación perduren por un tiempo más largo, vinculando además a los funcionarios de Alcaldías y Gobernaciones.

Palabras de Luis Alberto Bonilla, Asesor delegado para la Orientación y Asesoría a Víctimas del conflicto armado interno de la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo

De acuerdo con el doctor Bonilla, hubo un antes y un después de FORVIC en lo relativo a equipos y capacidades institucionales. Al respecto, desde 2005, junto con los retos de la Ley de Justicia y Paz, se había impuesto casi que la obligación de repensar las acciones de los defensores hacia las víctimas, y dirigir los esfuerzos más hacia una estrategia psicojurídica sensible que permita informar y orientar a las víctimas sobre las rutas de atención existentes.

Repensar las formas de canalizar la oferta institucional constituye no solo una forma para tratar de entender y enfrentar la afectación de los entornos personales, familiares y económicos de las víctimas, también constituía una manera de responder, con un lenguaje y un modelo sencillo, a la debilidad institucional que registraba el Estado en varias regiones y que no permitía el reconocimiento efectivo de las personas como sujetos de derechos.

Gracias a los aportes de FORVIC en el fortalecimiento de las capacidades en materia de atención psicojurídica y la entrega de bienes muebles y equipos tecnológicos, ocurre una reingeniería de la entidad y se amplía la cobertura de servicio por medio del traslado de profesionales en áreas difíciles con estrategias integrales de atención.

Ahora bien, a forma de conclusión, Bonilla advierte que si bien es importante fortalecer territorialmente las acciones de las entidades nacionales, esta extensión de capacidades también debe estar acompañada de un fortalecimiento paralelo de las autoridades locales, además de una profundización en la promoción del autocuidado ante los riesgos de salud que pueden venir con la extensión de las capacidades en los territorios.

Palabras de Omar Eduardo Peña Reina, Director del Centro de Investigaciones y Vigilancia Tecnológica de la Universidad de San Buenaventura

El doctor Peña habló sobre las experiencias de los procesos de formación de FORVIC y destacó algunas características de los mismos. En primer lugar, destacó que estos procesos,

aunque son complejos al incluir un grupo heterogéneo de personas en lo que respecta a su nivel profesional y su grado de interacción con las víctimas, esta interacción de funcionarios junto con docentes y módulos multidisciplinarios, produjo una valiosa experiencia de complementariedad y fortalecimiento en Colombia.

En segundo lugar, subrayó que aparte de llevar conocimientos útiles a los funcionarios, estos procesos también contribuyeron a robustecer el plano personal del servidor público rompiendo mitos y prejuicios de los mismos frente a las víctimas, y afianzando sus capacidades de comunicación, interlocución y representación en las comunidades.

Frente a estos dos avances, destacó que los logros de FORVIC en la materia son en gran medida gratificantes, y el proyecto dio lugar a la promoción de un trabajo articulado y positivo, en el que se agrupan esfuerzos, se evitan desgastes administrativos y se actúa como un aparato organizado en favor de unas metas y objetivos comunes.

Conversatorio 2: Impactos del proyecto FORVIC en la atención a las víctimas: transformaciones institucionales y capacidad de respuesta

Palabras de Diego Fernando Sevilla Cortés, Coordinador de la Escuela de Reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

El doctor Sevilla expuso su opinión sobre los avances y los retos de las iniciativas similares a FORVIC, y cerró su intervención con una serie de recomendaciones para futuros esfuerzos en la materia.

Frente a lo primero, Sevilla destaca que FORVIC ha ayudado a visibilizar a las víctimas como sobrevivientes sujetos de derechos por medio del diseño de enfoques diferenciales y materiales formativos interdisciplinarios. Estos procesos han derivado en el fortalecimiento de los procesos de atención y de la ruta integral de atención, y han reducido exponencialmente los riesgos de re victimización de las personas.

Con respecto a los retos a futuro está continuar profundizando e innovando en la formación pedagógica para capacitar y actualizar el recurso humano del Estado, la búsqueda de más y

mejores metodológicas de comunicación con las víctimas (que pueden incluir expresiones artísticas, musicales y culturales), y la articulación de las instituciones para llegar a las zonas remotas de la geografía nacional con un mismo mensaje y un servicio definido e integral.

Finalmente, frente a las recomendaciones, Sevilla aconseja dos cosas: continuar con el mejoramiento de la comunicación entre autoridades nacionales y territoriales, y conocer mejor las necesidades y exigencias de las víctimas en los distintos municipios de Colombia, con sus particularidades y oportunidades para la reconciliación y la construcción de paz nacional.

Palabras de Manuel Paredes, Jefe del Laboratorio de Genética del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

El doctor Paredes se refirió en su exposición a dos aspectos centrales frente a la experiencia de FORVIC que fueron, primero, los impactos de las contribuciones del proyecto para la Institución, y segundo las recomendaciones de la entidad para futuras iniciativas de cooperación internacional en Colombia.

Con referencia a los impactos, Paredes destacó los siguientes aspectos:

1. Los laboratorios recibieron equipos que apoyaron el trabajo de rutina que se estaba realizando y que incluía el procesamiento de restos óseos y el análisis de muestras
2. Se reforzó la capacidad operativa de los laboratorios permitiendo la atención de un mayor número de casos en un menor tiempo. Al respecto, gracias al proyecto, se pasó de elaborar entre 600 y 700 informes a elaborar entre 1.200 y 1.500, lo que revela una duplicación de la capacidad de respuesta.
3. Frente a la gran empresa del Banco genético de desaparecidos (que hoy cuenta con un registro de más de 30 mil personas), los aportes tecnológicos de FORVIC han permitido el procesamiento un mayor número de muestras con mayor facilidad y calidad

En lo que respecta a las recomendaciones, el doctor Paredes destacó que a pesar de que Colombia está a la vanguardia en estudios forenses, consolidar iniciativas como el Banco

de genética es un desafío que tomará siglos y que por tanto, requerirá mantener un recurso humano y físico calificado que demandará de amplios fondos económicos. Así mismo, subrayo que a futuro se debe propender por acciones que acerquen a la víctima la información y al forense para que haya un dialogo más sencillo y menos técnico, que además pueda desarrollarse sorteando los desafíos geográficos y de seguridad de acceso a las regiones.

Palabras de Marta Roa Bohórquez, Directora técnica del Grupo de Genética de la de División Criminalística de la Fiscalía General de la Nación

La doctora Roa destacó que el proyecto, al adquirir y entregar equipos de laboratorios para la identificación de víctimas, ha fortalecido las competencias de la entidad en materia de investigación forense, lo cual consiste en la recuperación de restos, la identificación de las causas del deceso y el rastreo y entrega de restos a los familiares de las víctima como camino para la verdad y la reparación.

Frente a esto, los aportes de FORVIC han sido especialmente útiles y estos han apoyado, indudablemente, las investigaciones penales dirigidas a buscar la verdad y el destino de las personas desaparecidas. Sin embargo, la tarea de alimentación del Banco de genética es un desafío enorme y se requiere que futuros aportes contribuyan, entre otras cosas, a mejorar las capacidades de estudio de muestras menos informativas y obtener un mayor acceso a los familiares de las víctimas.

Ya se ha iniciado la intervención de cementerios y fosas pero procesar estas muestras requeriría de nuevos y mejores recursos humanos y tecnológicos. Esto indica que las unidades de identificación de la Fiscalía, y en general el Plan Nacional de Búsqueda, requerirá de un mayor apoyo técnico, algo que es absolutamente necesario frente a una labor de tomará décadas y en la que solo se ha avanzado un 5%.

Conversatorio 3: Retos y desafíos institucionales en la atención a las víctimas en el contexto actual

Palabras de Dolores Medina Barragán, víctima del conflicto armado

La señora Medina organizó su intervención abordando, en primera instancia, los aportes del Estado y del proyecto FORVIC en la atención integral a víctimas; y en segundo lugar hizo mención de algunas recomendaciones dirigidas a contribuir en la compleja tarea de la reparación y la reconciliación nacional.

Para Medina no solo es gratificante saber que el Estado colombiano, junto con sus socios de cooperación internacional, está enfocado en la atención integral de las víctimas, sin embargo estudiar la calidad de la atención pasa por analizar el equilibrio entre oferta y la demanda de los servicios estatales en todo el territorio nacional. Dicho esto, es importante destacar que ha habido cambio radical en la forma en que el Estado aborda la cuestión de las víctimas del conflicto, si se tiene en cuenta que para el año 1992 (y en años anteriores) las víctimas estaban solas y se sentían abandonadas a sus propios dolores y frustraciones.

Gracias a la asistencia oportuna, esta situación ha cambiado positivamente y además se ha podido combatir la estigmatización de las víctimas, grupo poblacional que no quiere seguir cargando con calificativos negativos y que ha venido avanzando en dirección hacia el perdón y la recuperación psicológica y emocional.

Según Medina, deben continuar los esfuerzos por llevar al Estado y sus instituciones a los territorios alejados, priorizando políticas de reparación, de atención psicológica, de vivienda, de educación, de empleo y de emprendimiento, que lleven a la transformación de las víctimas en ciudadanos productivos y propositivos. Este es el camino para una genuina y sostenible reconciliación nacional.

Palabras de Mireya Camacho Celis, Asesora para la Dirección de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas

Para la doctora Celis, entre los retos institucionales en la atención a las víctimas en el contexto actual se encuentra la provisión de garantías sostenibles a los derechos, la inclusión social de las víctimas más vulnerables o en condición de pobreza y marginalidad, y la reparación colectiva.

Frente a estos desafíos, Celis señala que es fundamental organizar y dirigir más eficientemente la oferta de las entidades del SNARIV, llevando a las regiones proyectos de vivienda y de emprendimiento productivo, asegurando paralelamente el acceso a recursos materiales y humanos para garantizar una reparación transformativa con la que se superen las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima.

Entre las oportunidades para alcanzar estos objetivos se destaca la puesta en marcha de un modelo de atención grupal e individual con el que se ha avanzado en materia de inclusión y ayuda psicológica; sin embargo, en razón a que se debe continuar con la misma voluntad de seguir reparando a las víctimas en medio y después del conflicto, es esencial mejorar los esfuerzos de organización comunitaria, fortalecer a los grupos y colectivos locales en términos de gobernanza, e innovar institucionalmente, esto último en razón a que las leyes y los ritmos de los sucesos pueden cambiar constantemente.

Palabras de Felipe Cortes, Coordinador adjunto del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Organización Internacional para las Migraciones OIM

El doctor Cortes señaló en su intervención varios desafíos y problemáticas frente al proceso de atención integral para las víctimas en Colombia, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. El carácter transformativo de la reparación es una cuestión que desborda la institucionalidad hoy instalada en el Estado colombiano. Frente a las metas de llevar, junto con la reparación, otros servicios como salud y educación, es importante recordar que ningún país del mundo ha reparado a más del 4% de su población.
2. El camino más adecuado puede ser realizar ajustes institucionales para focalizar la oferta vigente, trabajando gradualmente en una agenda de ciclos de reparación, en la que se garantiza la territorialización de la ley y los fondos respectivos para su financiación.
3. La capacidad instalada en materia de reconciliación aún tienen múltiples insuficiencias, persiste la confusión y la desarticulación entre los esfuerzos nacionales y locales y frente a los alcances mismos de la política reconciliación. Así mismo, persiste un gran desconocimiento sobre lo que se está negociando en la Habana

4. Se requiere profundizar en las acciones en materia de Memoria Histórica por medio de informes generales y específicos sencillos y completos, con el fin de comprender el pasado en contextos específicos.

5. Avanzar en las políticas de reparación emocional y psicológica de las víctimas, reconociendo que estas también requieren ser atendidas desde lo interior y por tanto pueden encontrar algún alivio en el Estado, más específicamente en los funcionarios como expresión concreta del Estado

Finalmente, Cortes aconseja no solo dejar en el congelador la política pública para permitir que los lineamientos se consoliden y se adapten a los nuevos desafíos; también propone reconstruir y fomentar la confianza en el Estado por medio de hechos concretos que se reflejen en el servicio al ciudadano, generando procesos concretos, visibles y susceptibles de mejorar.

Palabras de Catalina Díaz, Directora de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho

La doctora Díaz comenzó su intervención en el evento de cierre destacando que el gran reto institucional en la atención a las víctimas en el contexto actual consiste precisamente en realizar las promesas de la ley de víctimas, el esfuerzo más ambicioso a nivel mundial en materia de reparaciones y cobertura con el que se pretende atender a más de 7 millones de víctimas, por medio de un programa de reparación integral que incluye vivienda, retorno seguro, reparaciones colectivas, enfoque diferencial, entre otros.

Alcanzar este logro será desafiante pero atendiendo las observaciones y desarrollando la política en periodos de tiempo considerables, es posible alcanzar la meta. De hecho, el haber atendido y reparado a más de 500 mil personas en un tiempo relativamente corto es ya un logro fundamental que refleja el interés y compromiso del Estado con las víctimas del conflicto.

Ahora bien, el camino es largo y complejo, y entre los retos pendientes analizados por Díaz se encuentran los siguientes:

1. No se han ajustado los tiempos, los fondos y los esfuerzos fiscales de una tarea titánica como la que se propuso la Ley de Víctimas
2. La reparación colectiva puede ser una alternativa importante para la reconciliación pero aún es un componente débil en razón a la metodología elegida que es muy engorrosa y que no se acompaña con el universo tan grande de elementos colectivos.
3. En razón a que vendrán nuevas instancias e instituciones tras la firma de la paz en la Habana, el desafío será lograr una participación ciudadana efectiva en estas instancias que serán creadas. Frente a esto, bien podría pensarse en fomentar una sinergia junto con las expresiones de participación local ya existentes en forma de comité y juntas, buscando que se puedan coordinar y articular para que ellas hagan seguimiento de la realización de los acuerdos de la Habana.

A manera de conclusión, Díaz señala que más allá de pensar en un contexto de reconciliación, está la posibilidad de construir un país en convivencia pacífica en el que todos los habitantes, como ciudadanos con derechos y deberes, se sientan vinculados a unas normas democráticas y de libertad, donde todos se respeten mutuamente y respeten las normas diseñadas para su convivencia pacífica.