

**PLAN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO
INTERNO, UNA ESTRATEGIA DESDE LA LEY 1448 DE 2011 PARA
SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO: UN ANÁLISIS A LA FORMULACIÓN PARA EL DEPARTAMENTO
DEL VALLE DEL CAUCA 2013.**

Autores:

**Linda María Ochoa Jiménez
Yezika Tatiana Burbano Arias**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI,
2014**

**PLAN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO
INTERNO, UNA ESTRATEGIA DESDE LA LEY 1448 DE 2011 PARA
SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO: UN ANÁLISIS A LA FORMULACIÓN PARA EL DEPARTAMENTO
DEL VALLE DEL CAUCA 2013.**

Autores:

**Linda María Ochoa Jiménez
0842570**

**Yezika Tatiana Burbano Arias
0838938**

**Trabajo escrito como requisito, para optar al título de Profesional en Estudios
Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle.
Resolución 3903.**

**Director de Tesis:
Rafael Vergara Varela**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCION DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI,
2014**

ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO:

INFORME FINAL: **XX**

TÍTULO DEL TRABAJO: **"PLAN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, UNA ESTRATEGIA DESDE LA LEY 1448 DE 2011 PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL D.I.H. – UN ANÁLISIS A LA FORMULACIÓN PARA EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA 2013"**

DIRECTOR: **RAFAEL VERGARA VARELA**

ESTUDIANTES: **LINDA MARÍA OCHOA JIMÉNEZ Y YEZIKA TATIANA BURBANO ARIAS**

EVALUADORES: **JOSÉ JOAQUÍN BAYONA ESGUERRA**

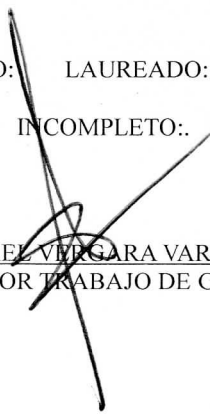
FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: **5 DE MARZO DE 2014 H:5:00 p.m.**

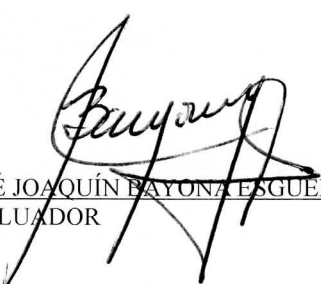
OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: En mi condición de profesor responsable de los cursos de Monografía I, Monografía II y Trabajo de Grado en el Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, había tenido la oportunidad de conocer desde sus inicios el trabajo presentado para evaluación, incluso participé de asesoría directa con las estudiantes en la formulación y aprobación del proyecto de trabajo de grado. Participé igualmente en brindarles contactos con eventuales fuentes de información en la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, en particular el grupo de trabajo de la Alta Consejería de Paz y Convivencia, grupo con el que desarrollaron una relación de asesoría fundamental para su trabajo de grado. Menciono estos hechos para significar que la escritura del informe y el proceso de investigación no me ha sido ajeno, lo había seguido de cerca, razones por las cuales puedo en el corto tiempo de que dispongo cumplir la solitud de evaluación.

1. Se trata de un pequeño ejercicio de investigación, tal como se lo sugerimos en los cursos mencionados, sin pretensiones mayores, claramente descriptivo y que sin llegar a ser una evaluación de las políticas públicas con todo los protocolos que se requiere para ello, logra el objetivo de analizar la efectividad y los impactos del "Plan de prevención y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno desde la Gobernación del Valle del Cauca". El trabajo recoge unos antecedentes bien documentados sobre el conflicto armado y se centra en la situación de las víctimas en la última década, descripción que representa un aporte del documento. Levanta una pequeña geografía del mapa de riesgos en el departamento focalizando los puntos más vulnerables. En este sentido hace buen uso de las fuentes documentales disponibles.
2. Pero quizá su mayor aporte está en el análisis de las estrategias planteadas en el diseño y formulación de la política pública de atención a víctimas y la hoja de ruta de la restitución de tierras, estrategias formuladas en términos de prevención de los posibles hechos victimizantes en la ejecución de la política y su efectividad en el departamento del Valle del cauca. Con estas aproximaciones logra cumplir con los requisitos del marco teórico y marco contextual exigidos en el protocolo de los trabajos de grado.
3. La escritura está bien lograda y en general el trabajo cumple con los mínimos exigidos. Teniendo en cuenta que se trata de un pequeño ejercicio de investigación, doy por aprobado el trabajo de grado y el informe presentado a mi consideración.

EVALUACIÓN: APROBADO: **X** MERITORIO: LAUREADO: NO APROBADO:

APROBADO CON RECOMENDACIONES: INCOMPLETO:.


RAFAEL VERGARA VARELA
DIRECTOR TRABAJO DE GRADO


JOSÉ JOAQUÍN BAYONA ESGUERRA
EVALUADOR

PARTE 1. Términos de la licencia general para publicación digital de obras en el repositorio institucional de Acuerdo a la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad del Valle

Actuando en nombre propio los AUTORES o TITULARES del derecho de autor confieren a la UNIVERSIDAD DEL VALLE una Licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integra en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características:

a) Estará vigente a partir de la fecha en que se incluye en el Repositorio, por un plazo de cinco (5) años, que serán prorrogables indefinidamente por el tiempo que dure el derecho patrimonial del AUTOR o AUTORES. El AUTOR o AUTORES podrán dar por terminada la licencia solicitando por escrito a la UNIVERSIDAD DEL VALLE con una antelación de dos (2) meses antes de la correspondiente prórroga.

b) El AUTOR o AUTORES autorizan a la UNIVERSIDAD DEL VALLE para que en los términos establecidos en el Acuerdo 023 de 2003 emanado del Consejo Superior de la Universidad del Valle, la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993 y demás normas generales sobre la materia, publique la obra en el formato que el Repositorio lo requiera (impreso, digital, electrónico, óptico, usos en red o cualquier otro conocido o por conocer) y conocen que dado que se publica en Internet por este hecho circula con un alcance mundial.

c) El AUTOR o AUTORES aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto renuncian a recibir emolumento alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente Licencia y de la **Licencia Creative Commons** con que se publica.

d) El AUTOR o AUTORES manifiestan que se trata de una obra original y la realizó o realizaron sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, obra sobre la que tiene (n) los derechos que autoriza (n) y que es él o ellos quienes asumen total responsabilidad por el contenido de su obra ante la UNIVERSIDAD DEL VALLE y ante terceros. En todo caso la UNIVERSIDAD DEL VALLE se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del AUTOR o AUTORES y la fecha de publicación. Para todos los efectos la UNIVERSIDAD DEL VALLE actúa como un tercero de buena fé.

e) El AUTOR o AUTORES autorizan a la UNIVERSIDAD DEL VALLE para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión. El AUTOR o AUTORES aceptan que la UNIVERSIDAD DEL VALLE pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.

SI EL DOCUMENTO SE BASA EN UN TRABAJO QUE HA SIDO PATROCINADO O APOYADO POR UNA AGENCIA O UNA ORGANIZACIÓN, CON EXCEPCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE, LOS AUTORES GARANTIZAN QUE SE HA CUMPLIDO CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES REQUERIDOS POR EL RESPECTIVO CONTRATO O ACUERDO.

PARTE 2. Autorización para publicar y permitir la consulta y uso de obras en el Repositorio Institucional.

Con base en este documento, Usted autoriza la publicación electrónica, consulta y uso de su obra por la UNIVERSIDAD DEL VALLE y sus usuarios de la siguiente manera;

a. Usted otorga una (1) **licencia especial para publicación de obras en el repositorio institucional de la UNIVERSIDAD DEL VALLE** (Parte 1) que forma parte integral del presente documento y de la que ha recibido una (1) copia.

Si autorizo ☒

No autorizo ☐

b. Usted autoriza para que la obra sea puesta a disposición del público en los términos autorizados por Usted en los literales a), y b), con la **Licencia Creative Commons Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 2.5 Colombia** cuyo texto completo se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/> y que admite conocer.

Si autorizo ☒

No autorizo ☐

Si Usted no autoriza para que la obra sea licenciada en los términos del literal b) y opta por una opción legal diferente descríbalas¹:

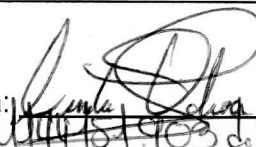
En constancia de lo anterior,

Título de la obra:

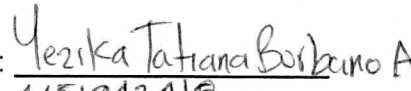
PLAN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, UNA ESTRATEGIA DESDE LA LEY 1448 DE 2011 PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: UN ANÁLISIS A LA FORMULACIÓN PARA EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DE CAUCA 2013

Autores:

Nombre: Linda Maria Ochoa Jimenez

Firma: 
C.C. 14461903 de Cat.

Nombre: Yezika Tatiana Burbano Arias

Firma: 
C.C. 1151943418

Nombre:

Firma: _____
C.C. _____

Fecha: Marzo 2014

(Si desea una versión digital del formulario, una vez esté diligenciado utilice los programas "pdfcreator" o "Dopdf", los cuales le permitirán convertir el archivo a pdf y así podrá guardarlo)

¹ Los detalles serán expuestos de ser necesario en documento adjunto

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA.....	1
1.1	OBJETIVO GENERAL.....	8
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	8
2.	JUSTIFICACIÓN.....	9
3.	MARCO CONCEPTUAL.....	10
4.	MARCO TEORICO.....	13
5.	METODOLOGIA.....	19
6.	CAPITULO I.....	20
6.1	CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA, CAUSAS Y EFECTOS: EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, ACTORES ARMADOS Y SUS VÍCTIMAS.....	20
6.2	UNA CARACTERIZACIÓN LOS ACTORES ARMADOS Y DE LAS VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA: LAS VÍCTIMAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DE CAUCA.....	22
6.3	ZONAS DE RIESGO O POSIBLE RIESGO POR EL CONFLICTO ARMADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.....	30
7.	CAPITULO II.....	33
7.1	ANTECEDENTES DE LA LEY 1448 DE 2011 LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	33
8.	CAPITULO III.....	40
8.1	ESTRATEGIAS DE ACCIÓN DE LA GOBERNACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ASISTENCIA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL VALLE DEL CAUCA.....	40
9.	CAPITULO IV.....	48
9.1	¿FORMULACIÓN EFECTIVA?.....	48
10.	CONCLUSIONES.....	51
11.	BIBLIOGRAFÍA.....	53
12.	ANEXOS.....	56

DEDICATORIA

Este trabajo de grado está dedicado a mis padres por estar siempre presentes brindándome amor infinito acompañado de su apoyo incondicional, por haber hecho su mayor esfuerzo para forjarme como un ser humano integro, a mi madre Consuelo por ser la persona que siempre me ha transmitido esperanza y brindarme su confianza al momento de asumir esta etapa. A mi padre Sixto por transmitirme su fuerza y decisión para asumir este desafío que es la vida. A ambos por ayudarme con lo necesario para poder comenzar y culminar esta que ha sido la experiencia más enriquecedora en mi vida.

A mis hermanos Jorge Luis y Diego, a mi hermana Claudia y Sobrinos por aportar instantes maravillosos a mi vida.

A alguien que estaba muy cerca pero por circunstancias de la vida me demore en conocer, que me demostró que la vida es un viaje demasiado corto que se debe valorar al máximo.

A usted que se apareció en el lugar menos esperado pero en el momento indicado para complementar mi felicidad.

A todos mi admiración y respeto infinitos.

DEDICATORIA

Este trabajo de grado está dedicado a mis padres, a mi papi lucho por ser un excelente padre, por darme las bases para formarme como un ser humano íntegro, por enseñarme que la vida es para guerreros y que ante las caídas hay que levantarse con más fuerzas, por ese amor incondicional, a mi mamá Amanda por ser simplemente ella, por aconsejarme y respetar siempre mis decisiones, por ser la mujer más luchadora e incansable.

A mi hermana Natalia por ser esa persona que llegó a mi vida para enseñarme el valor de la paciencia y la responsabilidad, por decirme siempre “te amo”.

A mi familia (hermano, tías, primos y primas) por ser la más rara y particular del mundo, por brindarme su apoyo y amor siempre que lo necesite, porque cada uno de ellos me ha ayudado para llegar hasta aquí.

Y a ti por enseñarme que la vida es de colores, que vinimos a este mundo a ser felices, por siempre decirme “que si uno quiere puede hacer las cosas”.

Al rugby por enseñarme el sentido de la colectividad y enseñarme las mil formas que tiene el mundo.

Los amo.

AGRADECIMIENTOS

Le agradecemos a la fuerza creadora y a la madre naturaleza, por brindarnos toda la energía positiva y la sabiduría necesaria

Le agradecemos a la universidad del valle, por habernos acogido con las puertas abiertas y habernos permitido gozar de todas y cada una de sus bondades, de las cuales agradecemos primordialmente a cada uno de los docentes, de los cuales tuvimos la oportunidad de recibir su conocimiento y tiempo supremamente valioso para nuestra formación.

Agradecemos a nuestro director de plan José Joaquín Bayona Esguerra por haber estado siempre dispuesto a responder nuestras inquietudes e impulsarnos en la construcción de este tema, así mismo a nuestro tutor de tesis Rafael Vergara Varela quien con la mejor voluntad nos brindó su tiempo, despejó todas nuestras dudas e hizo posible esta tesis.

Además a la Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos de la Gobernación del Valle del Cauca, especialmente a Fabio Cardozo, María Isabel Duque y a Nelson Franco por acogernos y habernos permitido realizar nuestras prácticas profesionales en este lugar, también por brindarnos toda la información necesaria para hacer posible esta investigación.

A nuestros compañeros de la primera promoción diurna de Estudios políticos y resolución de conflictos y personas quienes nos acompañaron en este paso por la Universidad, agradecemos su amistad y apoyo.

RESUMEN

El presente texto hace referencia a un análisis sobre si ha sido efectiva la formulación de la Política Pública del plan de prevención y atención a víctimas del Conflicto Armado Interno elaborado por la Gobernación del Valle del Cauca, haciendo un breve recorrido histórico por lo que ha sido el conflicto armado en Colombia, el Departamento y sus zonas afectadas por hechos victimizantes, los cuales vulneran los Derechos Humanos y transgreden el Derecho Internacional Humanitario. Así mismo brindaremos los antecedentes de la ley que actualmente se aplica en todo el territorio nacional *Ley De Víctimas Y Restitución De Tierras* para dar una visión de cómo a partir de la misma en el Departamento se formula la política pública de *Prevención y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno* las cuales permiten brindar mediante estrategias de prevención y asistencia protección a los derechos de la población civil, por lo cual brindaremos un esbozo de la manera como fue formulado y las estrategias que desarrolla el Departamento junto a otros entes institucionales dentro del mismo las cuales deben estar encaminadas a salvaguardar la vida, la integridad y la libertad de la población civil para finalmente dar cuenta si su formulación se dio de una manera correcta.

Palabras Clave: **Conflicto armado interno, Víctima, Política pública, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario.**

1. INTRODUCCIÓN

El tema del trabajo de investigación surge en primer momento con el interés de estudiar el conflicto armado como factor del cual resultan hechos victimizantes que trasgreden los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia, donde se ve involucrada la población que habita principalmente las zonas rurales del país, no obstante, al ver que el espectro a analizar era muy amplio y abarcaba un fenómeno que aunque ya ha sido analizado por varios autores, este tema se considera complejo de estudiar, es así como decidimos situarnos a nivel Departamental y coincidimos en que lo más sensato era abordar el conflicto armado en este nivel para darle un análisis más concreto y cercano.

Así mismo queríamos articular la ley 1448 o ley de víctimas y restitución de tierras a nuestra investigación, ya que la misma surge para dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, en razón de la cual se deben formular en los Departamentos diversos planes los cuales brinden atención asistencia y reparación a la población víctima. Además, teníamos la intención de incluir la experiencia de la formulación del Plan de Contingencia del Departamento del Valle del Cauca mediante la cual pretendíamos evaluar las competencias de los distintos entes del departamento en la formulación e implementación del mismo.

No fue posible realizar el trabajo incluyendo el Plan de Contingencia puesto que el plan todavía no se encuentra aprobado y solo está en su fase de formulación, también surgió una cuestión principal y era acerca de ¿Cómo abordar el tema del conflicto armado dándole la importancia que requieren a las víctimas? puesto que no queríamos que el trabajo se convirtiera en un tedioso análisis de como se ve el conflicto armado en el Departamento centrándonos en el estudio de los actores armados dejando una deuda con el reconocimiento a quienes han sufrido por este flagelo; por el contrario, queríamos centrar nuestra atención hacia las víctimas y en ¿Cómo la gobernación del Valle del Cauca brinda herramientas de apoyo y prevención ante los hechos que son producto del conflicto armado interno para atender a las víctimas del mismo en el Departamento? Y así vislumbrar las competencias de los entes del departamento frente a este flagelo.

Por lo tanto, decidimos tomar como eje de estudio el Departamento del Valle del Cauca, ya que quisimos desde el ámbito departamental hacer énfasis en identificar a partir de la política pública de atención a víctimas y restitución de tierras, ¿Qué medidas se están tomando desde la gobernación del Valle del Cauca para prevenir y dar oportuna atención a la población que se encuentra en riesgo de sufrir un hecho

victimizante frente al conflicto armado interno?, surge el interés ya que el Departamento es uno de los más afectados en la última década por el conflicto armado el cual atenta contra la integridad de la población, principalmente a quienes habitan las zonas rurales en riesgo o posible riesgo.

Es así como nos encontramos y tomamos de apoyo para nuestro análisis el Plan Prevención y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno del Departamento del Valle del Cauca, el cual comenzó a ser implementado en el 2012. Seguido intentamos hacer conectar las ideas de lo que como tema de investigación esperábamos, era poder lograr analizar si lo que se pretende alcanzar en parte de la ley 1448 a nivel departamental está resultando con las estrategias que desde la gobernación se están generando para la prevención y oportuna atención a la población que se encuentra en riesgo frente al conflicto armado interno. En este punto eran varios los conceptos que se involucraban: conflicto armado, políticas públicas, víctimas, hechos victimizantes, DD.HH y DIH.

Pocos conflictos tienen tanta trayectoria e intensidad como ha sucedido con el conflicto armado en Colombia, este es un fenómeno que lleva más de cincuenta años dejando víctimas quienes tienen cerca de sí, la violencia por la cual terminan viéndose afectados en su integridad y siendo víctimas de ésta en diversas formas las cuales violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En el Departamento al igual que en el panorama nacional se han desarrollado dinámicas de confrontación entre actores armados legales e ilegales en donde el objetivo siempre ha sido el control territorial, trayendo consigo una ola de violaciones entre las cuales encontramos homicidios contra la población civil, líderes y funcionarios públicos; muertes y heridos por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), desplazamiento forzado y reclutamiento forzado, cooptación y uso de niños, niñas y adolescentes; siendo así todos estos hechos de violaciones en contra de la población, violaciones las cuales son asistidas por el Plan de prevención y atención a víctimas.

El conflicto armado colombiano se ve enmarcado en un contexto histórico muy amplio, es un fenómeno complejo de analizar, ya que lograr describirlo implicaría considerar tanto las características geográficas y sociodemográficas de cada municipio donde ocurren las acciones violentas, como conocer quiénes son los actores armados y las víctimas de su accionar. Se debe lograr comprender el contexto en el que nacieron así como las relaciones que se tejen entre los diferentes actores, además de ello se debe analizar cómo la violencia impartida por los diferentes grupos armados se manifiesta de diversas maneras dentro del territorio nacional, es decir, lograr realizar un diagnóstico eficaz el cual permita identificar las zonas críticas y posibles zonas de riesgo para poder identificar a las víctimas o posible población en riesgo y lograr brindar propuestas para prevenir posibles hechos de violencia contra la población civil y dado el caso en el que hayan ocurrido brindar una atención oportuna.

Es posible realizar un barrido histórico si se quiere desde el inicio del conflicto armado y su evolución histórica dentro del Valle del Cauca para comprender un poco más las

dinámicas actuales de las diferentes zonas de riesgo o posible riesgo dentro del Departamento producidas en el marco del conflicto armado interno, en el presente trabajo esto no es lo que procuramos, un análisis exhaustivo al contexto no es lo que pretendemos hacer, aunque si realizaremos un recorrido breve por lo que ha sido la situación de conflicto armado interno históricamente en el Departamento ya que se requiere para así vislumbrar la situación de las víctimas en el marco del conflicto armado interno en la última década y lograr brindar un panorama actual de la situación en la que se encuentran dentro del Departamento las víctimas. Para lograrlo nos basaremos en estudios¹ en los cuales han realizado esta tarea y nos brindan descripciones amplias sobre este fenómeno que ha dejado horror, dolor y desolación en las víctimas y que aún se vivencia en el país.

De acuerdo con el Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Arco Iris (OCA), el análisis de las dinámicas del conflicto armado en el Departamento del Valle del Cauca debe hacerse teniendo en cuenta sus características geográficas y la división del mismo en regiones: el norte con presencia predominante de grupos del narcotráfico y paramilitares; el centro, donde confluyen la presencia armada de las FARC, el ELN y las AUC; el sur, con presencia mayoritaria de las FARC y el ELN; y el occidente, el Pacífico, Buenaventura, con un territorio selvático y montañoso, tiene presencia de disputa violenta entre diferentes actores armados. Dentro del territorio nacional y el Departamento encontramos que se cometen por parte de estos grupos armados una serie de violaciones hacia la población civil.

Dentro de estas violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario encontramos que se presentan en el Departamento homicidios contra la población civil, líderes y funcionarios públicos casos entre los cuales se encuentran homicidios y amenazas a concejales, alcaldes, funcionarios públicos, líderes de comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos, al igual que amenazas en contra de fundaciones y ONG's las cuales se encargan de trabajar con la población víctima.

Con relaciona a las muertes y heridos por minas antipersonal y municiones sin explotar se plantea en *Metodología para la valoración de riesgos de violaciones de derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario*² que de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia nacional e internacional sobre violaciones a los Derechos

¹Yaffe, Lilian. Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta, 2011; Misión de Observación Electoral, Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007; Kurtenbach, Sabine y Stiftung, Friedrich Ebert, Análisis del conflicto en Colombia Editorial gente Nueva, Bogotá, 2005; HISTORIA DE COLOMBIA DESDE LA VIOLENCIA DE LOS AÑOS 50 (Versión resumida de la obra de Jenny Pearce: "Colombia en su laberinto" de la cartilla de los movimientos sociales escrita por Héctor Mondragón y de otros aportes; gmh. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

² Estudio de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, Bogotá, 2012.

Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, son víctimas de esta violación aquellas personas de la población civil o miembros de la fuerza pública que hayan sufrido perjuicios en su vida, su integridad personal incluidas lesiones físicas o psicológicas, sufrimiento emocional, así como el menoscabo de sus derechos fundamentales, pérdida financiera o deterioro en sus bienes. Es decir que víctima es la persona individual o colectivamente, haya sufrido un daño real, concreto y específico.

También como otro hecho victimizante encontramos el desplazamiento forzado que es reconocido como máximo resultado de la combinación que provocan las diferentes estrategias que están siendo empleadas en el territorio por parte de grupos guerrilleros y de autodefensa, convirtiendo a la población civil en el blanco de sus actuaciones. El homicidio selectivo o colectivo, las amenazas, los ataques a poblaciones y los bloqueos económicos se presentan como las principales causas que generan desplazamiento y todas tienen en común el irrespeto a los derechos humanos y a las normas que regulan los conflictos armados. Lo anterior, implica que las acciones dirigidas a la prevención de este delito necesitan ser fortalecidas³. El desplazamiento forzado como hecho victimizante continúa siendo en nuestro país y para el Departamento del Valle del Cauca la más recurrente de todas las formas de violación a los derechos humanos y la más evidente manifestación del irrespeto sistemático de los actores armados al Derecho Internacional Humanitario.

El desplazamiento siendo uno de los resultados de lo que a su paso deja el conflicto armado en Colombia dejó a julio de 2010, 3.486.305 de personas víctimas de este delito, cuya dinámica alcanzó su pico más alto en el 2002. Cabe señalar que entre los Departamentos que registran el mayor número de personas expulsadas por municipio, según datos acumulados a julio de 2010, son: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (7%), Chocó (6%), Cesar (5%), Caquetá (5%), Tolima (5%), Nariño (5%), Valle del Cauca (4%), Putumayo (4%), Cauca (4%), Córdoba (4%) y Meta (4%)⁴. Al 31 de julio de 2010 los niveles más altos de desplazamiento forzado por la violencia se registraron en el 2002, y aunque según datos del Registro Único de Población Desplazada hubo una reducción posterior, todavía siguen ocurriendo eventos de desplazamientos individuales y masivos⁵.

Frente al reclutamiento forzado, cooptación y uso de niños, niñas y adolescentes, se plantea de acuerdo con el artículo 4 párrafo 3C, del protocolo II adicional a los convenios de ginebra, que los niños menores de 15 años no serán reclutados en las

³ Véase en informe general de Grupo de Memoria Histórica, ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, 2013.

⁴ Véase en Datos de Registro Único de Población Desplazada, 2010.

⁵ El artículo 12 del Decreto 2059 de 2000 señala que se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez o más hogares o de cincuenta o más personas. Se entiende por hogar grupo de personas que viven bajo el mismo techo siendo o no parientes.

fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades⁶, así mismo encontramos que en el artículo 8, ítem e, numeral vii del estatuto de Roma incluye entre los crímenes de guerra reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en hostilidades. Además la ley 418 de 1997 “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, es prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 señala lo siguiente en su artículo” que quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensas o los induzca a integrarlos o los admita en ellos, o quienes con tal fin les suministren entrenamiento militar será sancionado con de tres a cinco años; apegado a lo anterior en el párrafo se plantea que los miembros que incorporan menores de dieciocho años no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de los cuales trata esa ley. Sin embargo, y muy a pesar de lo anterior la realidad en el territorio nacional nos muestra que esta violación y delito continúa cometiéndose en el territorio y que esta población afectada debe verse envuelta en una serie de situaciones las cuales afectan su desarrollo integral.

En Colombia observamos que a mediados de los años 90`s era nula la existencia de mecanismos que brindaran oportuna respuesta a la crisis humanitaria que era resultado de la violencia generada por el conflicto armado interno, en este caso la generación de políticas las cuales brindaran oportuna atención a las víctimas en Colombia; ya a partir de la ley 975 de 2005 y de ley 1448 de 2011, es donde se reconoce que es una víctima en Colombia y donde se crea instancias que permitieran la reparación, restitución, prevención de las víctimas del conflicto, para así poder re integrarlas y repararles los derechos que les habían sido violentados, con ellas se está Ha ido avanzando día a día en los intentos de reparación integral y en restablecer el tejido social.

En muchos lugares de Colombia las personas se ven obligadas a abandonar la zona rural puesto que no hay mecanismos que les permitan hacer frente a la protección de sus derechos y su territorio, es así como también el Estado no hace presencia en algunas zonas del territorio nacional y en otras es casi nula su actuación frente a las violaciones que se cometen contra la población civil. Sin embargo, el Gobierno Nacional en cabeza del Señor Presidente de la República, ha liderado la construcción de un consenso general que le asegure al país, una ley integral de atención a las víctimas, reconociendo la titularidad de los derechos a la verdad, justicia y reparación que les asiste. Una ley, que como él mismo ha señalado “...ayudará a saldar una deuda moral con las víctimas”⁷ con esta Ley se sientan las bases para la implementación de la

⁶ Véase en Naciones Unidas. Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1997.

⁷ Véase en Prologo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011.

política pública para la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

En el caso del Departamento del Valle del Cauca encontramos que la gobernación viene haciendo un gran esfuerzo por responder a estas situaciones las cuales dejan a la población civil en una situación vulnerable. Es por lo anterior que El Plan Integral para la Prevención y Protección a los Derechos a la Vida, Libertad e Integridad - Plan Integral de Atención a Víctimas estando a su vez armonizado con el Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2012-2015 surge como una iniciativa y hace parte de la materialización de la política pública de atención a víctimas y en particular de la ejecución de acciones por parte de las administraciones Departamentales, en este caso, la ejecución de mecanismos por parte de la gobernación del Valle Del Cauca para la prevención y protección a las víctimas del conflicto armado interno.

El presente texto hace referencia a un análisis sobre si ha sido efectiva la formulación de la Política Pública del plan de prevención y atención a víctimas del Conflicto Armado Interno elaborado por la Gobernación del Valle del Cauca, haciendo un breve recorrido histórico por lo que ha sido el conflicto armado en Colombia, el Departamento y sus zonas afectadas o que presentan riesgo de sufrir por hechos victimizantes, los cuales vulneran los derechos humanos y transgreden el derecho internacional humanitario. Así mismo brindaremos los antecedentes de la ley que actualmente se aplica en todo el territorio nacional *Ley De Víctimas Y Restitución De Tierras* para dar una visión de cómo a partir de la misma en el Departamento se formula la políticas pública de *Prevención Y Atención A Víctimas Del Conflicto Armado Interno* las cuales permiten brindar mediante estrategias prevención y asistencia para salvaguardar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de la población civil, por lo cual brindaremos un esbozo de la manera como fue formulado y las estrategias que desarrolla el Departamento junto a otros entes institucionales dentro del mismo las cuales deben estar encaminadas a salvaguardar la vida, la integridad y la libertad de la población civil.

Este trabajo de investigación se encontrara dividido en cuatro apartes en los cuales en primera instancia pretendemos realizar una breve descripción de los actores armados, su papel en el conflicto y de la situación de las víctimas además de brindar un acercamiento a cuáles son las zonas de riesgo o posible riesgo en el Departamento del Valle del Cauca con base en los informes de alertas tempranas e informes de riesgo, para brindar una mirada a la situación de las víctimas antes de la implementación de la Política Publica de prevención y atención a víctimas en el Departamento y dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son las zonas de riesgo dentro del Departamento y cuáles son los hechos victimizantes que ocasiona el conflicto armado y afectan de manera directa los derechos humanos y el derecho internacional humanitario?

En un segundo apartado describiremos y analizaremos los antecedentes de la Política Pública de Atención a Víctimas y Restitución de Tierras y por ende los antecedentes de la Política Pública del Plan de Prevención y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno en el Departamento del Valle del Cauca, lo anterior con la finalidad de indagar como surgen las leyes que dictan la realización de políticas públicas las cuales brinden atención a la población víctima del conflicto armado, así mismo dar cuenta desde cuando se les reconoce a las víctimas como tal y se abre paso no solo al reconocimiento de la población desplazada por la violencia sino a quienes han sufrido por algún tipo de violencia a los Derechos Humanos y que se les ha transgredido el Derecho Internacional Humanitario, brindado desde la institucionalidad medidas las cuales salvaguardes estos derechos.

Ya en un tercer capítulo a través de los contenidos de la Política Pública de atención a víctimas y restitución de tierras daremos cuenta de cuáles son las competencias de los entes departamentales en materia de víctimas, en nuestro caso, las competencias con las cuales debe cumplir el Departamento del Valle del Cauca y así mismo lograr dar a conocer las estrategias planteadas por parte de la gobernación y las diversas instituciones responsables frente a los distintos hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno, brindando respuesta a la pregunta ¿A partir de la ley 1448 que estrategias han aplicado la gobernación del Valle del Cauca y las distintas instituciones encargadas para la prevención y atención a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH en el Departamento?

Finalmente en el último aparte brindar respuesta a nuestra pregunta inicial, ¿en el marco de la política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas del Conflicto Armado Interno, ha sido efectiva la formulación por parte de la Gobernación del Plan de Prevención y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno en el Departamento del Valle del Cauca? Con base en lo anteriormente planteado sobre el papel dentro de la formulación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

1.1 Objetivo General

Este trabajo de investigación pretende dar cuenta si ha sido efectiva la formulación del Plan de Prevención y Atención a víctimas del Conflicto Armado Interno desde la gobernación del Valle del Cauca.

1.2 Objetivos Específicos

- Analizar los antecedentes del conflicto armado y la situación de las víctimas en el departamento del Valle del Cauca en la última década.
- Describir cuales son las zonas que presentan mayor riesgo para la población y por ende que municipios son los más vulnerables a sufrir por hechos victimizantes dentro del Departamento.
- Analizar los antecedentes de la Política Pública de Atención a Víctimas y Restitución de Tierras y el Plan de Prevención y Atención a Víctimas del conflicto armado interno en el Departamento del Valle del Cauca.
- Desde el análisis de los contenidos de la política pública de atención a víctimas y restitución de tierras, dar cuenta de las estrategias planteadas por parte de la gobernación del Valle del Cauca frente a la posible ocurrencia de un hecho victimizante presentado en el marco del conflicto armado interno en el Departamento del Valle del Cauca.

2. JUSTIFICACIÓN

Esta investigación se hace con el fin de indagar las medidas de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en el Departamento del Valle del Cauca el cual es uno de los más afectados por el conflicto armado, con esta investigación pretendemos analizar las estrategias y competencias desde la administración departamental para brindar reconocimiento de sus derechos a las víctimas otorgando beneficios en el acceso a servicios del Estado y convirtiendo a estas y sus familiares en acreedores de una reparación integral.

Así pues como la ley lo exige en materia de asistencia es necesario el conjunto integrado de medidas programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal entre otros a cargo del Estado, orientado a establecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política de igual forma la atención la define como la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y sicosocial a la víctima con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad justicia y reparación. Es así como los Departamentos están en el deber de formular proyectos, planes y poner en práctica políticas salvaguarden los derechos de la población víctima del conflicto armado.

Con este panorama en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y medidas de reparación a las víctimas desde la gobernación del valle se ha gestado un plan de prevención y atención a víctimas del conflicto armado para articularlo con la ejecución de la política pública de víctimas y restitución de tierras dentro del departamento. Por ello, encontramos con gran interés describir y analizar la formulación de este plan, siendo este encaminado a la oportuna atención, prevención y repuesta por parte de la gobernación y otras entidades gubernamentales frente a situaciones de riesgo, con el cual se realiza un despliegue de rutas de atención frente a la posible ocurrencia de hechos victimizantes para la población en el marco del conflicto armado interno.

Es oportuna esta investigación puesto que entre los estudios que han realizado no hay uno que dentro del Valle del Cauca en materia de victimas vaya dirigido a este Plan y además hay un vacío en el análisis a la formulación de planes dirigidos a la atención de víctimas del conflicto armado los cuales brinden una guía para dar cuenta de cómo se opera desde los entes departamentales, la cual logre dar cuenta de las estrategias desde la institucionalidad.

3. MARCO CONCEPTUAL

A continuación en la presente investigación se dará un marco conceptual para definir los conceptos básicos encaminados para la comprensión y claridad del tema de la investigación, luego un marco teórico, el cual consideramos pertinente para realizar un análisis a la formulación del plan de prevención y atención a víctimas del conflicto armado en el Departamento del Valle del Cauca en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, lo anterior según las referencias bibliográficas sobre víctimas y política pública así mismo realizaremos la integración del marco teórico con las investigaciones y finalmente una conclusión.

Conflicto armado interno, política pública, víctimas, prevención, atención derechos humanos, derecho internacional humanitario.

Conflicto armado interno: Según el Derecho Internacional Humanitario “son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado (Parte en los Convenios de Ginebra). El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima”.

Política pública: una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”⁸

Víctima: Se consideran víctimas, para los efectos de la ley 1448 o ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

⁸ Roth Debeul, André Noel, Discurso sin compromiso. La política pública de Derechos Humanos en Colombia, Ediciones Aurora, Bogotá 2006, pág. 66.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

PARÁGRAFO 1o. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

PARÁGRAFO 4o. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

PARÁGRAFO 5o. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores

criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.”⁹

Derechos Humanos: “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos”.

Derecho Internacional Humanitario: “El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también "derecho de la guerra" y "derecho de los conflictos armados". El DIH es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados –denominados tratados o convenios–, por el derecho consuetudinario internacional que se compone a su vez de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho. El DIH se aplica en situaciones de conflicto armado. No determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada por una importante parte – pero distinta– del DIH, que figura en la Carta de las Naciones Unidas”

⁹ LEY DE VÍCTIMAS UN PASO HACIA LA PAZ, Valle del Cauca, 2011, Página 21.

4. MARCO TEÓRICO

Definición de Política Pública

El análisis de las políticas públicas puede abordarse desde diversos enfoques o modelos entre los cuales para nuestro análisis de la política pública de prevención y atención de víctimas del conflicto armado interno en el Departamento del Valle del Cauca encontramos que es el modelo secuencial el cual nos permitirá dilucidar una serie de etapas para el análisis de una política pública. Este modelo fue inicialmente sugerido por LASSWELL (1956) y luego desarrollado por JONES (1970) y permitió realmente lanzar el análisis de política pública como objeto de estudio en el campo académico¹⁰.

Para Meny y Thoenig “la política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny, Thoenig 1992: 89). Según Cuervo Restrepo (2007) “es preferible hablar de un marco referencial para definir una política pública, plantea que las políticas públicas son las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas caracterizadas porque constituyen flujos de decisión o una decisión específica orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención

La política pública designa un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad o intervenciones que se eligen hacer o no en diversos campos o problemas (social, económica entre otros) que aquejan a la sociedad desde el gobierno. Desde el análisis una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos¹¹, las cuales dan como resultados políticas las cuales pretenden solucionar problemas que se presentan dentro de la sociedad. Debemos entonces pensar las políticas públicas como un campo de acción que busca de cierta manera la institucionalización de aquellos temas que se tornan problemáticos en determinado momento, es en este momento en el cual los temas se ponen a disposición para su intervención por parte de personal capacitado y el cual debe actuar eficientemente.

De lo anterior se puede desprender una pregunta fundamental ¿Cuándo un tema se considera público y de importancia para ingresarlo en la agenda? Para que un

¹⁰ André Noel Roth Debeul, pág 38. 2007

¹¹ Yves Meny y Jean Claude Thoenig, Las Políticas Públicas, Editorial Ariel, 1992, página 89, Barcelona.

problema sea público y se considere la posibilidad de ingresarlo en la agenda debe cumplir con tres condiciones:

- Debetenerrelevancia social
- Debe ser competencia de una autoridad presente o futura.
- Debe ser un problema susceptible de traducir al lenguaje de política pública

En complemento para la construcción de nuestra definición de Política pública encontramos que André Noel Roth considera que la política pública “designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”¹², es así como observamos que en Colombia el Estado mediante leyes da vía a la aplicación de las mismas por diversas entidades gubernamentales las cuales generan políticas frente al problema de las víctimas, acciones que se dan impulsadas en el marco de la ley 1448 que permitan brindar una reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Problema que está en la agenda del Estado porque hay derechos fundamentales que son garantizados y esta la ley la cual dispone la realización de unas acciones para superar este problema y además la sociedad Colombiana se ha visto constantemente afectada por más de cinco décadas por el conflicto armado.

El autor plantea que el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio el conjunto de dispositivos conformados por: 1) los objetivos colectivos que el estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos. 2) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental y 3) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas¹³... para Roth el análisis consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos.

¹²Roth Debeul, André Noel, Discurso sin compromiso. La política pública de Derechos Humanos en Colombia, Ediciones Aurora, Bogotá 2006, pág. 66.

¹³Roth Debeul, André Noel, Políticas Públicas: formulación implementación y evaluación. Ed. Aurora, 2002, Bogotá D.C.

Según Meny y Thoenig a una política pública se le atribuyen cinco características:

- i. Un contenido. La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (outcomes) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción los cuales resultan de un proceso de trabajo y acción.
- ii. Un programa. Aunque el marco no esté explícitamente definido debe poder en hipótesis distinguirse la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación.
- iii. Una orientación normativa. Se presupone que la actividad pública es el resultante de la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor no puede dejar de asumir de las que es nolens volens contable o responsable. Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.
- iv. Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental, quien posee legitimidad que es la de la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza.
- v. Una competencia social. Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada.

Si se lee un plan de desarrollo ya sea a nivel nacional, departamental o municipal se encuentra que allí están formuladas en términos muy generales distintas políticas. A nivel de un plan nos encontramos apenas con enunciados de políticas que sería el programa en el lenguaje de los proyectos, ni siquiera se está a nivel de los lineamientos que constituye una fase previa en términos conceptuales, no normativos a la estructuración de la política. Por ende en un plan de desarrollo no se encuentra propiamente políticas públicas, se encuentra lineamientos generales de política pública que deben ser desarrollados a nivel de las secretarías departamentales o municipales, y en el caso del gobierno nacional en los ministerios y otras agencias gubernamentales como departamentos administrativos, programas presidenciales entre otros. Cuando se aprueba el plan de desarrollo podemos empezar a hablar propiamente de una agenda

gubernamental, en los planes no está definido aún el problema¹⁴. Para Cuervo Restrepo los planes de desarrollo deben ser traducidos en planes de acción institucional y es allí donde empieza a definirse en términos concretos el contenido de las políticas públicas.

La ley 152 de 1994 ordena que todas las entidades deben elaborar planes de acción institucional, donde cada entidad seleccione los temas que son de su competencia, en este punto se verá con más claridad la fase de definición del problema justo antes de la adopción de las decisiones de política pública las cuales están relacionadas con la definición del mismo¹⁵. Aquí podemos observar entonces que si la definición del problema incluye varias variables dentro de la decisión de política se deberá tener en cuenta alternativas las cuales brinden tratamiento y solución al conjunto desde diversas entidades.

La ley no es la política pública, en las leyes puede haber lineamientos de política pública, obligaciones específicas de realizarlas y manifestaciones mucho más específicas de lo que sería la política pública, según el grado de especificidad como esté elaborada. Hay un concepto según Restrepo que es fundamental enfatizar para definir el ámbito conceptual y operativo de las políticas públicas. “el flujo de decisión” ya que podría decirse que una política es el flujo de decisión en torno a un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado y debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos.

Las dimensiones de las políticas públicas

Según Cuervo Restrepo existen dos dimensiones de las políticas públicas:

Dimensión sustantiva: hace referencia a la actuación específica del gobierno en sus distintos niveles y sectores sobre un tema determinado que ha ingresado en la agenda pública, políticas que a la vez se desagregan en programas específicos y en proyectos cuya elaboración también puede tener una lógica de elaboración desde el enfoque de políticas públicas.

Dimensión adjetiva: hace referencia a la manera como se enfoca el problema de la acción pública sobre la sociedad y cómo se incorpora en las distintas fases de elaboración de la política pública a los distintos actores involucrados en la solución del

¹⁴Cuervo Restrepo Jorge Iván, la definición del problema y la elaboración de la agenda en Ensayos sobre Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. 2007.

¹⁵Cuervo Restrepo Jorge Iván, la definición del problema y la elaboración de la agenda en Ensayos sobre Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. 2007.

problema, es así que cuando se habla de política pública se habla de una intervención específica de gobierno en un tema y también de una forma de ver y entender los problemas sociales que supone un flujo de decisión que se encuentra recogido en el esquema que se propone en el modelo secuencial.

El ciclo de las políticas públicas es un recurso metodológico para tratar de entender la secuencia de decisión de las autoridades gubernamentales que no necesariamente se corresponde con la realidad. El ciclo propuesto por Jones indica que el proceso de formación de políticas públicas inicia con la definición del problema y continúa con la elaboración, Cuervo Restrepo en su escrito *La definición del problema y la elaboración de la agenda en Ensayos sobre Políticas Públicas* plantea que esto no se cumple siempre en la realidad política e institucional y que en el caso de Colombia donde no se ha internalizado este enfoque por parte de los actores políticos e institucionales no es la excepción.

Dentro de las etapas o ciclo de la política pública encontramos: La Percepción, Definición, Organización, Representación, Formulación, Legitimación, Aplicación o administración, Reacción, Evaluación, Resolución o terminación¹⁶. La herramienta propuesta por Jones distingue cinco fases en el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Roth plantea que en la primera fase una situación es percibida como un problema por los actores políticos y sociales y que es ideal que los partidos políticos sindicatos y gremios traduzcan en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros; es así como entonces se solicita una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.

Ya en la segunda fase cuando ya se ha logrado la inscripción del problema en la agenda del gobierno, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo.

En un tercer momento los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión examinan la o las posibles soluciones existentes y deciden cual será la respuesta más efectiva a su modo de percibirlo.

En la cuarta fase se dará la implementación práctica de la decisión o no; plantea que por lo general la administración es la encargada de implementar la solución escogida por el decisor, es la decisión en hechos concretos, es decir su implementación. Y ya en última instancia la respuesta dada al problema y los impactos causados tanto positivos como negativos son evaluados por los actores sociales y políticos, los cuales pueden

¹⁶ Véase <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/modelo-secuencial-2002.pdf>. Estévez Alejandro, El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde.

dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta o suprimir la política.

Lo deseable e ideal es que al momento de la toma de decisiones en torno a una política pública se tengan en cuenta todas las alternativas posibles clasificadas en un orden de importancia decreciente. Aunque “lo que generalmente pasa es que la decisión se toma en un contexto en el que intervienen múltiples actores y en el que existen diversas presiones, tiempos escasos e informaciones incompletas”¹⁷.

El Modelo secuencial tiene una perspectiva de análisis de las políticas públicas que contempla cuatro elementos: las actividades funcionales, la categorización desde el punto de vista del gobierno, la categorización desde el punto de vista del sistema, y los productos (outputs) del sistema. Jones ha abordado el fenómeno de las políticas públicas desde cuatro ángulos diferentes, a los cuales según Alejandro Estévez en su estudio *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*, se les debe agregar un quinto, el proceso de las políticas públicas. Podemos señalar que Jones ha hecho un análisis estático (las actividades funcionales, el sistema) y, al mismo tiempo, dinámico (el proceso de las políticas públicas). Para terminar, la dinámica misma del Modelo Secuencial pone el acento sobre los comportamientos, las funciones y los procesos. El modelo se ha transformado y simplificado en Agenda, Discusión o formulación, Decisión, Implementación, Evaluación

Para Jones los problemas públicos que existen en una sociedad son el resultado de lo que la gente percibe como necesario. Así que los individuos perciben que tienen problemas en común, para ello se organizan y formulan demandas, las cuales llegan a los que buscan representar al pueblo. Estas demandas son percibidas y juzgadas por aquellos que tienen la autoridad para tomar decisiones, decisiones que son llevadas a la práctica, para así entrar en las temáticas de los problemas públicos, la gente reacciona ante las decisiones tomadas, si se presentan la misma reacción en un núcleo de gente, las demandas vuelven a emerger, y así sucesivamente¹⁸.

Con base en lo anterior, podemos decir que dentro del Estado, la acción del gobierno debe desarrollarse para y a través de actores sociales quienes la conciben, la deciden y la implementan, pero en la realidad esto pocas veces ocurre de este modo.

¹⁷ Cuervo Restrepo Jorge Iván, la definición del problema y la elaboración de la agenda en Ensayos sobre Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. 2007.

¹⁸ Jones, Charles O. (1970), "An introduction to the study of Public Policy", Ed. Duxbury Press, USA, 170 paginas.

5. METODOLOGÍA

En la presente investigación iniciaremos con la recolección de bibliografía acerca lo que es una política pública, sus características, su ciclo o pasos, con el fin de identificar las fases que se deben tener en cuenta para realizar un análisis de políticas públicas; además de bibliográfica que nos aporte acerca de los antecedentes del conflicto armado en Colombia y el Departamento del Valle del Cauca. También acudiremos a la normatividad que consideremos pertinente para poder describir las leyes que antecedieron a la ley 1448 ley de víctimas y restitución de tierras que aporta a nuestro tema principal de investigación las víctimas del conflicto armado interno y el plan de atención a víctimas en el marco de la ley 1448. Luego delimitaremos el tema a desarrollar si se ha presentado ineficacia o eficacia por parte de las diferentes entidades departamentales en la formulación del plan de atención a víctimas del conflicto armado en el Departamento del Valle del Cauca.

Para hacerlo posible, utilizaremos fuentes primarias como las entrevistas a funcionarios públicos que de uno u otro modo hicieron parte de la formulación de dicho plan, además fuentes secundarias como la recolección de documentación de la gobernación del Valle, boletines como informes de riesgo de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, así mismo informes de derechos humanos de la Oficina del alto comisionado para los derechos humanos, también distintos documentos de la alta consejería para la paz y los derechos humanos donde se menciona y analiza la situación de las diferentes zonas de riesgo del departamento del Valle del Cauca. Lo anterior con el objetivo de dar cuenta si esa formulación fue efectiva o no por parte de los entes encargados.

CAPITULO I

CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA, CAUSAS Y EFECTOS: EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, ACTORES ARMADOS Y SUS VICTIMAS

En este capítulo realizaremos una descripción breve de los orígenes de la violencia y como esta da pasó a los grupos insurgentes y lo que hasta hoy ha sido el conflicto armado interno en Colombia; para después lograr ubicar la situación del Valle del Cauca frente al mismo, lo anterior con la intención de visualizar en qué momento se encuentra el país, aunque más específicamente queremos dar cuenta del escenario de las víctimas en el Departamento del Valle del Cauca y por ende cuales han sido los efectos del conflicto armado interno en el Departamento.

Colombia es uno de los países a nivel mundial con más altos índices de violaciones a los derechos humanos producto del conflicto interno en el país¹⁹, el fenómeno del conflicto armado hace presencia en el país hace ya más de cinco décadas donde la población es quien se ha visto mayormente afectada. Para lograr comprender de una manera concreta el conflicto armado interno es de vital importancia tener claro: ¿Cuáles fueron las causas que produjeron el conflicto armado interno en Colombia?

Encontramos que hay cuatro causas de la violencia y la guerra en nuestro país, que tienen importancia central: una cultura política de violencia que se desarrolló desde el Frente Nacional, así también encontramos la debilidad del Estado Colombiano, también los límites de la participación política para diferentes sectores y el acceso desigual a la tierra y los recursos naturales²⁰. Es así como “los orígenes de la actual insurgencia se remontan al período conocido como La Violencia, una guerra civil que tuvo lugar entre 1946 y 1966”²¹ en la cual hubo un gran número de protestas sociales de todo orden que incluían desde las campesinas hasta las gremiales, estudiantiles, obreras, sindicales, indígenas y de mujeres.

Surgieron en esta época organizaciones civiles y políticas como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y las Juntas de Acción Comunal (JAC) de igual forma se crea el Movimiento Revolucionario Liberal, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), la Unión Nacional de Oposición (UNO), el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario; también desde la Iglesia hubo un fuerte y semiclandestino sector

¹⁹ Tomado de <http://nacionesunidas.org.co/>

²⁰ Friedrich Ebert Stiftung, Kurtenbach Sabine, Análisis del Conflicto en Colombia. Editorial Gente Nueva, Bogotá.

²¹ Yaffe Lilian, artículo Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta Universidad de Miami, EE.UU.

disidente²² entre otros grupos los cuales deseaban sentir la Democracia donde pudieran participar de las decisiones que se tomaban, tuvieron entonces que abrirse paso en medio de lo que era el Frente Nacional. Todos estos grupos en su momento se convirtieron en una alternativa de acción comunitaria para esa población que siempre aunque era una mayoría se vio marginada en el país por los grupos de poder.

Durante esta sangrienta etapa el país estuvo radicalmente dividido en su apoyo a los partidos Liberal y Conservador, la existencia de este sistema político excluía y dificultaba la existencia de movimientos o partidos diferentes a los partidos tradicionales; es desde esta época que el país comenzó a verse inmerso en la violencia que dio origen a lo que hoy se conoce como conflicto armado interno ya que esta exclusión y marginación sumados al problema de la tierra entre otros factores dieron origen a diversos grupos guerrilleros²³.

El conflicto armado interno es producto de diversas causas estructurales *“aunque en su origen el conflicto armado contemporáneo en Colombia está imbricado con la llamada violencia bipartidista y el Frente Nacional, también está relacionado con las inequidades que se derivaron de este último. Los intentos fallidos de reforma a la estructura de la tenencia de la tierra, de una parte, y la limitada capacidad de incidencia de los actores disidentes que cuestionaban el acuerdo bipartidista, son, tal vez, los fenómenos políticos más notables asociados a esta época”*²⁴ y que dieron origen a las guerrillas en Colombia.

Es así como observamos cómo hay una transición de la violencia partidista a la violencia subversiva que se destacó por el surgimiento de las guerrillas en Colombia, además en hubo una amplia movilización social desde diversos sectores. La cual derivó en represión por parte de los sectores de poder y que no permitió la real participación de la oposición en Colombia.

²² Este grupo disidente se comprometió con un evangelismo practicante inspirado en la encíclica, *Populorum Progreso* (sobre el desarrollo de los pueblos), enunciada por el Papa Paulo VI en 1967 y conocida en la segunda Asamblea General del CELAM, realizada en Medellín en 1968. Este sector, denominado Golconda, al igual que las Comunidades Eclesiásticas de Base.

²³ Entre los grupos guerrilleros más destacados que surgieron en la década de los 60's encontramos a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de Abril (M-19), y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

²⁴ Grupo de Memoria Histórica, ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad, Informe general grupo de memoria histórica, Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

UNA CARACTERIZACIÓN LOS ACTORES ARMADOS Y DE LAS VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA: LAS VÍCTIMAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA²⁵.

En Colombia las víctimas del conflicto armado son en su gran mayoría población que habita o habito zonas rurales del país, son quienes sufren de cerca y en carne propia el flagelo de ser abusados en sus derechos humanos, tanto mujeres, como niños y ancianos son quienes llevan la peor parte en este que no es un conflicto que lleve pocos años. Son décadas de horror que traen consigo secuestros, asesinatos selectivos, masacres, despojo de tierras, siembra de minas, violaciones a mujeres, reclutamiento de menores, abusos y vejámenes de todo tipo cometidos en contra de la población civil, desplazamiento forzado entre otros; hay informes los cuales brindan datos supremamente importantes acerca de lo que ha sido hasta mediados del año 2013 la situación de las víctimas, como lo es *el informe basta ya! del Grupo de Memoria Histórica*, y que se nos brinda como herramienta importante en el análisis de la situación actual de las víctimas.

En *el informe Basta Ya* se muestran cifras sobre las víctimas del conflicto armado interno en el país, enseña que al 31 de marzo del 2013 el Registro Único de Víctimas de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó que ciento sesenta y seis mil sesenta y nueve civiles fueron víctimas fatales del conflicto armado desde 1985 hasta marzo de 2013. Aunque claro está que plantean que ese balance es parcial debido a que el marco legal solo reconoce a las víctimas a partir del 1 de enero de 1985, lo que excluye a once mil doscientos treinta y ocho víctimas documentadas en la base de datos del Grupo de Memoria Histórica entre 1958 y 1984. Así mismo, es importante señalar que en el Registro Único de Víctimas no están incluidos los combatientes muertos en las acciones bélicas y que acuerdo con la investigación del Grupo de Memoria Histórica, entre 1958 y 2012, murieron cuarenta mil setecientos ochenta y siete combatientes. Por lo anterior afirman que el conflicto armado colombiano ha provocado aproximadamente doscientos veinte mil muertos y que de las muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes; es decir, que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles, a lo que plantean según las cifras que son las personas no combatientes según el Derecho Internacional Humanitario los más afectados por la violencia²⁶.

Así mismo se muestra en el informe que de las mil novecientas ochenta y dos masacres documentadas por el Grupo de Memoria Histórica y perpetuadas por los grupos al margen de la ley entre 1980 y 2012, los grupos paramilitares ejecutaron mil ciento sesenta y seis, es decir, el 58,9% de ellas; un número sorprendente y

²⁵ Ver Anexo Cifras Situación de Derechos Humanos En el Valle del Cauca. Comparativo Enero - Septiembre 2009 y 2010 y Cifras Violaciones a los Derechos a la vida e integridad valle del cauca. Comparativo Enero - Julio 2011 y 2012.

²⁶ gmh. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

desolador que deja ver el horror del conflicto armado interno, y que es resultado de lo que fue la violencia ejercida en toda su potencia y capacidad por un grupo el cual se pudo movilizar a sus anchas por el territorio nacional, así mismo las guerrillas fueron responsables de trecientas cuarenta y tres masacres y la Fuerza Pública de ciento cincuenta y ocho (158), lo que equivale al 17,3% y 7,9% respectivamente²⁷. Por otra parte, masacres, equivalentes al 14,8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer. Las veinte masacres restantes corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o a acciones de otros grupos armados (agente extranjero o milicias populares). Esto significa que, aproximadamente, por cada masacre que perpetraron los grupos guerrilleros, los paramilitares efectuaron tres²⁸, fueron los paramilitares los mayores perpetradores de masacres de la población civil en el país y en varias masacres trabajaron en conjunto con la Fuerza Pública, aunque claro está, no restándole importancia a las masacres cometidas por las guerrillas y otros grupos no identificados los cuales también han puesto su cuota amplia en este conflicto armado.

Es así también como nos encontramos en el informe que entre los asesinatos selectivos se encuentra que entre los años 1981 y 2012, 16.346 acciones de asesinato selectivo que produjeron veinte tres mil ciento sesenta y un víctimas, de las cuales ocho mil novecientos tres personas fueron asesinadas selectivamente por grupos paramilitares, lo que corresponde al 38,4%; 6.406, es decir el 27,7% de las víctimas fueron asesinadas por grupos armados no identificados; tres mil ochocientos noventa y nueve o el 16,8% fueron víctimas de las guerrillas; dos mil trescientas treinta y nueve, correspondientes al 10,1% del total de asesinatos selectivos, los causaron miembros de la Fuerza Pública; mil quinientos once, es decir que el 6,5% de las víctimas fueron asesinados por desconocidos, ochenta y tres asesinatos, o el 0,4% del total, fueron el resultado de acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública; y finalmente trece asesinatos fueron perpetrados por otros grupos. Es así como se mantuvo la misma tendencia que en las masacres donde los paramilitares fueron principales causantes de estos asesinatos²⁹.

Ya en el caso de los secuestros estos resultados varían puesto que las guerrillas son las mayores perpetradoras de esta violación del derecho a la libertad, se muestra que de los veintisiete mil veinte tres secuestros reportados entre 1970 y 2010, las guerrillas son autoras de veinticuatro mil, lo que equivale al 90,6% un porcentaje escalofriante y significativamente grande respecto a que los paramilitares realizaron dos mil quinientos cuarenta y un secuestros, correspondientes al 9,4%. Lo anterior significa que de cada diez secuestros, las guerrillas son responsables de cerca de nueve y los grupos paramilitares de uno, a lo cual se suma que de este hecho se deriva la tortura y en unos casos considerables la posterior muerte de quienes estaban cooptados de su libertad.

²⁷ Datos arrojados por el gmh en el informe ¡basta ya!

²⁸ gmh. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

²⁹ gmh. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

El informe es claro que con respecto a las desapariciones forzadas no hay una claridad, como lo plantean existe una notoria precariedad de información sobre los causantes de las mismas. De acuerdo con las denuncias de las organizaciones de Derechos Humanos y de familiares de desaparecidos, la presunta autoría de estas acciones estaría concentrada en la Fuerza Pública y en los paramilitares. Es así como de los cinco mil dieciséis casos documentados por las organizaciones mencionadas, se logró establecer al presunto autor en solo seiscientos ochenta y nueve casos. De este total, doscientos noventa fueron desaparecidos por miembros de la Fuerza Pública, lo que corresponde al 42,1%; así mismo doscientas cuarenta y seis personas fueron desaparecidas por grupos paramilitares, es decir que equivale al 41,8%; ciento treinta y siete desapariciones fueron atribuidas a otros grupos armados, las cuales equivalen al 19,9%; y finalmente dieciséis o el 2,3% del total fue atribuido a las guerrillas. Aunque para las familias y las organizaciones de derechos humanos estas desapariciones se concentran en los paramilitares y las fuerzas armadas, no se tiene información de quienes las ocasionaron ni siquiera en una quinta parte, es decir, que en este tema todavía los entes competentes tienen mucho por hacer.

El informe de memoria histórica muestra también que en los cinco mil ciento treinta y siete casos de daños contra bienes civiles documentados por el Grupo de Memoria Histórica entre 1988 y 2012 las guerrillas fueron responsables de cuatro mil treientos veinte dos, lo que corresponde al 84,1%, puesto que las guerrillas realizan atentados en contra de la fuerza armada ubicada en los cascos urbanos, es la población civil afectada en sus viviendas, su integridad física y psicológica quien lleva la peor parte. Además los grupos armados no identificados fueron responsables de trescientos ocho casos, es decir, del 5,9 %; los grupos paramilitares de doscientos setenta, o sea del 2%; los miembros de la Fuerza Pública fueron responsables de ciento ochenta y dos casos de daños a bienes civiles que son equivalentes al 3,5%; las acciones conjuntas de dos o más actores del conflicto armado ocasionaron cuarenta y nueve casos correspondientes al 1%; y otros grupos armados produjeron seis casos de daños a bienes civiles³⁰. Según lo plantea La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) estos y otros actos de violaciones a los derechos humanos de la población lo que ocasionan en la población civil es mayor inseguridad y miedo del accionar de estos grupos armados, el temor es incesante y conlleva a que muchos de los civiles afectados entre los cuales se encuentran indígenas campesinos y población afrodescendiente se vean obligados a desplazarse ya sea a lugares cercanos de sus poblaciones entre los cuales encontramos las cabeceras municipales, municipios cercanos e incluso a otras ciudades.

Los grupos armados han hecho presencia en el territorio nacional desde hace más de cinco décadas y en el Departamento del Valle del Cauca desde la década de 1970, las FARC tienen presencia en el Valle del Cauca desde esa misma época y esa presencia ha sido más relevante en municipios de la Cordillera Central, como Buga, Palmira, Florida y Pradera, que limitan con las zonas históricas de las FARC en Tolima

³⁰gmh. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

(Marquetalia) y Cauca (Río Chiquito) donde sus acciones eran limitadas. En la década de 1980 crearon el frente 30, con influencia en Buenaventura y sus alrededores, en la década de 1990, el frente 6, con base en Cauca, que, luego, amplió su acción y del que surgió el frente urbano Manuel Cepeda. Hacia finales de 1990 se dio el incremento de la presencia paramilitar en el Valle del Cauca, esto llevó a una movilización de tropa de las FARC, que incrementó su pie de fuerza y accionar expandiendo los frentes que tenían influencia sobre el Valle y operaban desde el Cauca y Tolima, así como sus estructuras móviles, particularmente en Buenaventura, los Farallones y en la zona de acción de la estructura urbana Manuel Cepeda.

A 2007 lastenían presencia en el Valle del Cauca, con estructuras del Comando Conjunto de Occidente, el frente 30 o José Antonio Páez, que desarrollan acciones en Cali, Dagua, Restrepo y Buenaventura, donde también operan las columnas Miller Perdomo y Libardo García. El frente Hernando González Acosta opera en el sur del departamento, particularmente en Florida y Pradera; y el frente Manuel Cepeda, en Cali y Buenaventura. Las columnas Ismael Romero, Alirio Torres y Alonso Cortez operan en el centro, y la Víctor Saavedra, en el centro y sur. Además de sus operaciones extorsivas y de control territorial, las Farc desarrollaron un permanente sabotaje y obstrucción de la infraestructura vial del Departamento, en particular la vía hacia Buenaventura y la carretera Panamericana³¹.

Según lo informa el Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Arco Iris (OCA), el ELN tiene presencia en el Departamento del Valle del Cauca desde la década de 1980, con el frente Luis Carlos Cárdenas, que se estableció sobre la Cordillera Occidental y también con comandos urbanos, responsables, en buena medida, del incremento del secuestro urbano en el Departamento. Con el ataque paramilitar durante los primeros años de esta década, el ELN rediseñó su estrategia, fortaleciendo la acción del frente urbano Omaira Montoya, y creando el frente José María Becerra. Se puede decir que las acciones del ELN se vieron disminuidas a partir del año 2000, lo anterior como resultado de la disputa con los paramilitares y la arremetida de las Fuerzas Armadas, con posterioridad a la toma de rehenes de la iglesia la María. Actualmente el ELN tiene presencia en el Valle del Cauca con el frente de guerra Suroccidental, que opera también en Cauca y Nariño; en Cali, Palmira y Yumbo actúa a través del frente urbano Omaira Montoya Henao; en Dagua, El Dovio y Riofrío, los frentes José María Becerra y Luis Carlos Cárdenas; en Jamundí, con la columna Guerreros de los Farallones; y en Buenaventura, con la columna Gerardo Valencia Cano.

³¹ Tomado de Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007. Informe misión de observación electoral.

Las Autodefensas Unidas de Colombia o AUC por su parte ejercieron presencia en el Departamento del Valle del Cauca a través del bloque Calima, que luego se denominaría bloque conjunto Calima- Pacífico, conformado por el frente Mártires de Ortega, el frente Cacique Calarcá, el frente Calima y el frente Pacífico. Según versión del exjefe paramilitar alias HHen verdad abierta en el año 2009 esta estructura se dividió en el frente Cacique Calarcá situado en Sevilla, Bugalagrande y Andalucía; el Central en Tuluá, Buga, Río Frío y Trujillo; el frente Pacífico ubicado en Calima Darién, Dagua, Restrepo, Cisneros y Buenaventura; y por último el Frente Farallones en Jumbo, sur del Valle y norte del Cauca.

La mezcla de presencia guerrillera, acciones violentas de gamonales, la consolidación del narcotráfico y la actuación cómplice y criminal de la fuerza pública, crearon un coctel explosivo que produjo una cadena de hechos violentos que han afectado al Departamento desde la década de 1980 hasta el presente. Por ejemplo se encuentra que el informe del grupo de memoria de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación sobre la masacre de Trujillo es una constancia histórica de esa mezcla explosiva y de horror. *“Entre 1988 y 1994, en los municipios de Trujillo, Bolívar y Riofrío, noroeste del Departamento se registraron, según los familiares y organizaciones humanitarias, 342 víctimas de homicidio, tortura y desaparición forzada como producto de un mismo designio criminal. En esta larga cadena de crímenes, las desapariciones de La Sonora, la desaparición de los ebanistas, el asesinato del sacerdote Tiberio Fernández y la desaparición de sus acompañantes, ocurridos entre marzo y abril de 1990, marcan el clímax del terror reinante en la zona...”* Este terror se desató *“...contra aquellos que, desde la perspectiva de los victimarios, eran simpatizantes y/o colaboradores de la guerrilla del ELN”*³².

Esa misma mezcla explosiva, pero mucho más compleja, explicaría unos años después el ingreso y desarrollo de grupos paramilitares a la región, cuya aparición en el Valle del Cauca no puede ser analizada sin tener en cuenta la influencia del narcotráfico en la vida cotidiana de los pobladores de este Departamento, desde principios de la década de 1990, así como la decisión, ya no sólo de gamonales rurales sino de la élite industrial y económica urbana del Departamento, de optar por mecanismos de justicia privada, promovidos y financiados fundamentalmente por narcotraficantes como aparatos de seguridad propios³³ los cuales garantizarían la seguridad de sus empresas y bienes.

En la década de 1990 la persecución a los grandes capos del Cartel de Cali, impulsada por el proceso 8000 y el reacomodo de los carteles del norte del Valle, llevó a un

³² Tomado de Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007 en Comisión de Memoria Histórica, 2008, p. 15 y p. 41.

³³ Tomado de Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007.

enfrentamiento entre los mandos medios que buscaban llenar el vacío dejado por sus antiguos jefes. Al tiempo que se daba este reacomodamiento de poder dentro de los grupos del narcotráfico, se presentaba una escalada militar del ELN y las FARC, que favoreció la alianza entre grupos paramilitares, narcotraficantes y élites urbanas y rurales “El aumento de la actividad armada de la guerrilla y la realización de secuestros masivos, entre otros, a partir de 1998, facilitaron el desarrollo de alianzas entre diversos sectores de la vida económica y social vallecaucana, legales e ilegales, que utilizaron como plataforma militar y punto de confluencia, el aparato armado de los carteles³⁴. Como ejemplos de esta situación se pueden mencionar los secuestros masivos realizados por el frente José María Becerra del ELN en la Iglesia La María de Cali y el Kilómetro 18 en la vía a Buenaventura, en mayo de 1999 y septiembre del 2000³⁵.

Las dinámicas del nivel de secuestrados y del nivel de desplazados en el Departamento de Valle del Cauca entre 1997 y 2007. Como en otros departamentos, en el Valle coincidió la disminución del número de secuestros con el aumento de desplazados. El nivel de secuestros tuvo un aumento rápido entre 1997 y 1999; siendo éste último, el año en el cual se registró el mayor nivel de secuestros, 325 secuestros. Posterior a 1999, el nivel de secuestros se redujo significativamente; mientras que el número de desplazados continuó en aumento hasta 2001, año en el que alcanzó su primer pico más alto 17.179 desplazados. En 2002 se dio una reducción 8.505 desplazados y, posteriormente, en 2003, se presentó el segundo pico 17.385 desplazados. En 2004 se observó una fuerte caída 4.668 desplazados, pero desde entonces el nivel de desplazamiento ha crecido sostenidamente.

Vale la pena observar que el aumento del número de desplazados que se dio entre 1999 y 2001 coincidió con la llegada y expansión paramilitar al Departamento, que se evidencia en el aumento del número de municipios en disputa durante el mismo periodo. Es así como las masacres, el homicidio selectivo, las amenazas, los combates y los enfrentamientos entre grupos irregulares dispararon el desplazamiento en el Valle del Cauca. Según el Observatorio del programa presidencial de DD.HH y DIH fueron los municipios de Tuluá, Buenaventura y Buga objeto de las incursiones del bloque Calima a partir de 1999 y sedes de una serie de homicidios, masacres y amenazas, estos municipios son los principales expulsores de población civil. Además después de

³⁴ Tomado del Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2003, p. 6

³⁵ Tomado de Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007.

las primeras incursiones de las AUC los enfrentamientos con las Farc hicieron imposible los retornos de las poblaciones desplazadas a sus lugares de origen³⁶.

Según el Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario desde 2003 hasta 2007 se presentaron en el Valle del Cauca cincuenta masacres, es decir 22% del total nacional, lo que pudo ser causante del alto número de desplazamientos en este periodo. Se plantea según informes del observatorio que hubo una disminución del desplazamiento en 2004 y que esta se explica por la desmovilización del bloque Calima, y que el incremento a partir de 2005 se debió a la disputa territorial entre todos los actores armados y el narcotráfico de las zonas que antes copaba el bloque Calima.

En cuanto a los secuestros, el Valle del Cauca ha vivido un gran número de secuestros múltiples³⁷, llevados a cabo tanto por las guerrillas como por las autodefensas. A pesar de que el secuestro ha sido considerado como una práctica recurrente de la guerrilla se debe tener en cuenta que en el departamento del Valle del Cauca esta actividad también la llevó a cabo las autodefensas aunque por los datos que se relacionan en los estudios que toma como referente el informe basta ya pueda resumirse que fueron más los secuestros realizados por las guerrillas, en suma las autoridades reconocieron en su momento que el nuevo actor que había surgido en el secuestro y que se estaba volviendo protagonista con una alta tendencia al subregistro³⁸, eran las Autodefensas Unidas de Colombia y plantearon que su accionar frente al mismo se asemeja al fenómeno conocido como desaparición forzada puesto que la ausencia de la persona presume una pérdida de libertad por lo que en términos estadísticos se registra como cautivo, pero con estos grupos lo que sucede es que a los pocos días o meses las víctimas de este delito aparecen muertas.

Ya en el año 2004 la disminución progresiva del secuestro se dio como resultado de la arremetida paramilitar y oficial contra la guerrilla, y también por la desmovilización paramilitar. Uno de los pilares más importantes para mantener esta reducción fue la recuperación, por la fuerza pública, de control territorial en el marco de la política de seguridad democrática que se diera en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez,

³⁶ Véase en Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2003, página 17.

³⁷ Algunos ejemplos de estos hechos fueron: en 1999 el frente José María Becerra, del ELN, secuestró a un centenar de personas en la iglesia la María, en Cali. Por su parte, el bloque Calima llevó a cabo ese mismo año secuestros masivos de campesinos en Tuluá, San Pedro y Buga (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2003, p. 18). En 2000, otra vez el frente José María Becerra, del ELN, llevó a cabo el secuestro de setenta personas en el kilómetro 18 de la vía Cali- Buenaventura (Fundación Seguridad y Democracia, 2003, p.1). En el año 2002, el frente 30 de las Farc secuestró en Cali a doce diputados de la Asamblea departamental, los cuales fueron asesinados en cautiverio por esa organización.

³⁸ Véase en Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 2003, página 18.

política la cual debilitó e hizo retroceder a las guerrillas y desmovilizó parcialmente al paramilitarismo. Después de este año el secuestro se redujo marcadamente, pero esto no quiere decir que no haya cesado de ser un mecanismo extorsivo de la delincuencia organizada, o de intimidación por parte de actores armados como lo son las guerrillas o los paramilitares ahora llamados Bacrim³⁹.

Con la desmovilización de la estructura paramilitar entre 2004 y 2005 aunque se dio una disminución en los secuestros por parte de este actor no se presentó una disminución sustancial de los niveles de violencia, y tiene explicación porque antes de la desmovilización existió una violencia asociada al narcotráfico que siguió reinando, lo anterior a cargo de las llamadas bandas emergentes, como las Águilas Negras, que conservaron formas y territorios de operación de las antiguas Autodefensas. Además según lo planteado por el gobierno nacional después de la desmovilización, los espacios que dominaban las autodefensas empezaron a ser penetrados por bandas de delincuencia organizada al servicio del narcotráfico, como los Machos y los Rastrojos, que nacieron como estructuras armadas privadas de los narcotraficantes del norte del Valle Wilber Varela, alias Jabón, y Diego León Montoya, alias Don Diego⁴⁰

Es como en el informe de Monografía Político Electoral Departamento de Valle del Cauca 1997 a 2007 se plantea que cerca del 70% de la población estuvo expuesta al riesgo por acciones violentas de guerrillas, paramilitares y otros grupos criminales del narcotráfico. Aunque los paramilitares tuvieron presencia dominante en 17 y 26% de los municipios del Departamento, esa presencia afectó en promedio al 60% de la población, lo que indica que este fenómeno se dio fundamentalmente en municipios altamente poblados y en cascos urbanos. La guerrilla, en cambio, tuvo presencia dominante, en promedio, en 12% de los municipios del Departamento, pero nunca afectó más de 20% de la población del Departamento. Sin embargo, las acciones de secuestro urbano de la guerrilla, como el caso de la iglesia la María y los diputados entre otros hechos de violencia, hacen que se tenga una percepción mucho mayor de los efectos que produjo la guerrilla en la población⁴¹.

³⁹ Bandas Criminales.

⁴⁰ Tomado de Presidencia de la República. Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2007, página 2.

⁴¹ Tomado de Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007 en Comisión de Memoria Histórica.

ZONAS DE RIESGO O POSIBLE RIESGO⁴² POR EL CONFLICTO ARMADO EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

En el Departamento del valle del cauca se encuentra dividido en la Zona Norte que se encuentra conformada por los municipios de Bolívar, Cartago, El Águila, El Cairo, El Dovio, Roldanillo, Versalles, La Victoria, y La Unión. En esta zona los principales grupos armados ilegales con presencia son FARC-EP, ELN, Los Rastrojos, Los Doce del Patíbulo, Los Machos y Los Urabeños. El principal interés deriva del control del territorio (Cañón de garrapatas) y poblacional para el manejo de las rutas, materia prima, mano de obra y laboratorios para el procesamiento de coca, además de establecer y garantizar lealtades y comprometer la población para la protección y supervivencia de los grupos.

En la Zona centro se encuentran los municipios que componen esta zona son Sevilla, Tulúa, San Pedro, Buga, y Bugalagrande; son presencia de las FARC-EP, Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Machos, grupos que tienen como principal interés la utilización del territorio para su tránsito y resguardo en la zona rural y en la zona urbana incremento del micro tráfico y el Sicariato.

Los Municipios que conforman la Zona de consolidación son Florida y Pradera los cuales hacen parte del plan de consolidación. Aquí el principal grupo armado ilegal es las Farc-EP, pero hacen presencia y tiene acciones Los Rastrojos. Se da dentro de estos municipios una disputa por control geoestratégico de zona limítrofe entre Valle del Cauca, Cauca. Zona de resguardo, tránsito y abastecimiento de las FARC para enfrentar la fuerza pública en el Cauca y proteger a sus líderes.

Ya en Buenaventura se dan disputas entre actores armados por el control territorial para utilizarlos como corredores para el tránsito y actividades ilegales. Haciendo presencia en este municipio las FARC por medio de diferentes estructuras, así también Los Rastrojos, Los Urabeños, Las Águilas Negras y La Empresa.

En última instancia encontramos el área metropolitana de Cali la cual se encuentra compuesta por los municipios de Cali, Jamundí, Palmira y Yumbo, municipios en los cuales hay presencia de bandas criminales las cuales amedrentan a la población mediante amenazas, extorsiones, homicidios por el control de territorio dentro de comunas.

⁴²Ver anexos caracterización de zonas de riesgo, formato del ministerio del interior desarrollado por el Subcomité de Prevención, Protección y Garantía de No Repetición del Departamento del Valle del Cauca.

Los anteriores municipios dentro de estas zonas son las que representan según lo planteado en las líneas de tiempo⁴³ las que presentar mayor número de hechos victimizantes hacia la población.

Dentro del Departamento el desplazamiento es el máximo escenario de riesgo al que se encuentra expuesto la población, para el Observatorio de Paz tanto los procesos de recepción como de expulsión han adquirido una dinámica territorial que permite identificar estructuras geográficas donde se presenta con mayor fuerza el fenómeno del desplazamiento: la primera de ellas se localiza en el centro del departamento en el eje que constituyen los municipios de Buga, Tulúa, Bugalagrande, San Pedro, Sevilla y Caicedonia; la segunda, y la que más concentra el desplazamiento tanto en materia de expulsión como de recepción es el eje conformado por Buenaventura y Dagua; en tercer lugar, se encuentra al sur del Valle del Cauca en los municipios de Florida, Pradera, Palmira y El Cerrito; y dos polos más de concentración del desplazamiento forzado localizados en la población de Jamundí, y la ciudad de Cali cuya característica fundamental es la recepción de personas tanto del departamento como de otras regiones del país. Actualmente se ha generado un cuarto eje en el noroccidente del Departamento que comprende los municipios de Riofrío, Trujillo, Bolívar, El Dovio y Versalles, sin embargo según lo planteado por el Observatorio las cifras de expulsiones no son tan representativas.

Frente a lo que son las amenazas y homicidios contra la población civil, líderes y funcionarios públicos según se plantea en el informe de riesgo de este hecho victimizante la situación de violencia y conflicto armado en el 2010 y durante el 2011 dejo ver que se agudizó el conflicto armado en el Valle del Cauca. Se han incrementado las acciones bélicas por parte de la fuerza pública y de otros actores armados ilegales como las FARC y los Rastrojos. Gran parte de las acciones de los grupos armados involucran a la población civil, razón por la cual, se ha acrecentado el número de violaciones a los DD.HH. y el DIH, en los municipios del Departamento con presencia de grupos guerrilleros y grupos ilegales al servicio del narcotráfico. Se registra el operar de los siguientes grupos armados ilegales: FARC. En este departamento tiene presencia histórica el Comando Conjunto de Occidente, el Bloque Móvil Arturo Ruíz y el Bloque Iván Ríos en los límites entre Chocó y Valle de las FARC.

Entre los municipios que se ven afectados por esta violación encontramos a Tulua, Cartago, Trujillo, El Dovio, La Unión, Roldanillo, Bolívar, La Victoria, Zarzal, Cartago, El Cairo, El Águila, Riofrío Yumbo y se concluye que el aumento en los índices de homicidios se presenta en la mayoría de los municipios del departamento del Valle del Cauca donde hace presencia el narcotráfico con su multiplicidad de conductas ilícitas. Y se presentan amenazas a funcionarios públicos o de ONG's, fundaciones, homicidios

⁴³ Ver anexo Líneas de Tiempo Zona norte, centro, metropolitana y consolidación o sur.

a concejales, líderes campesinos, indígenas, de negritudes y alcaldes, además ataques a organizaciones de apoyo a población vulnerable.

Frente al uso indiscriminado de Minas Antipersonales y Municiones Sin Explotar en Valle Del Cauca entre el 1 de enero de 1990 a 1 mes de abril de 2012 se han registrado 216 accidentes con minas antipersonales (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE) en el Departamento del Valle del Cauca como consecuencia de la confrontación entre los actores armados ilegales para el control territorial y como uso indiscriminado de la propia guerra. Se han presentado los accidentes con MAP y MUSE En los siguientes municipios: Jamundí, Pradera, Florida, San Pedro, Tuluá, Cali, Buenaventura, Palmita, Dagua, La Cumbre, El Cerrito, Guacarí, Buga, Calima, Riofrio, Andalucía, Trujillo, Buga la Grande, Sevilla, Bolívar, Roldanillo, El Dovio, Versailles, Toro, El Cairo y el Águila

Encontramos también el Reclutamiento Forzado, Cooptación y uso de Niños, Niñas y Adolescentes dentro de los posibles escenarios de riesgo a que se enfrenta o se puede enfrentar la población en el Departamento el primero se da mayormente en la zona rural y el ultimo se presenta en el área urbana principalmente aunque también son utilizados los niños de la zona rural. Dentro de las zonas de Riesgo encontramos Cali – Comunas 12, 13, 14, 15, 16, 21. Laderas 1, 18 y 20; Florida (la Diana, las Brisas, Cajones, los Caleños-San Juanito. Casco Urbano); Tuluá (Corredor de movilidad, corredor estratégico-parte más estrecha del Dpto.); Barragán, Santa Lucía, Puerto Frazada, San Rafael, Montero, Alto del Roció, La Laguna. Buga: Florida, (El crucero, La Mesa, El Placer), Trujillo (El Crucero, Venecia, Andinapoles), Riofrio (Fenicia, La Zulia, Salónica), El Dovio, Bolívar (Naranjal), Roldanillo, Zarzal, Pradera (Zona rural Parte Alta, Nogal, Potrerillo, Bolo Azul, Pedregal, Los Pinos. Zona urbana, a la orilla del rio Bolo. Vereda La Fría, Nogal), El Dovio (Comunidad la Capilla, Cañón Garrapatas, Bolívar, La Dorada), Jamundí (Villa Colombia, La Cedrera), Calima (Darién, Rio Bravo), Sevilla y Caicedonia.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA LEY 1448 DE 2011 LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

En Colombia el conflicto armado lleva aproximadamente 50 años y ha dejado más de 220.000 muertos, ha producido 1.900 masacres, de las cuales 1.166 fueron realizadas por paramilitares y 343 por grupos guerrilleros, se ha calculado que entre 1985 y 2012 han desplazado por hora casi 26 personas. Anexo a esto entre 1988 y el 2012 se registraron 95 atentados que dejaron un saldo de 1.566 víctimas, de ellos 77 fueron perpetrados por las guerrillas, 16 por grupos armados sin identificación y 2 por los grupos paramilitares⁴⁴.

Así pues los diversos mecanismos de violencia e intimidación han sido amplios y se han manejado de manera sistemática, los actos realizados por los actores armados han resultado en graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, acciones que han destruido la dignidad social en el país.

Por ello se volvió necesario crear una ley que permitirá frenar la violencia en el país, una ley diferente a la ley ordinaria, que permitiera, no solo la judicialización de los victimarios sino también que diera paso a reconocer las necesidades y derechos de las víctimas.

A nivel mundial estas leyes se les denomina leyes de justicia transicional, estas se ven fundamentadas por principios y valores muy diversos a los del derecho penal ordinario, ya que estas se encuentra en medio de los derechos de las víctimas en lo que se refiere a verdad, justicia y reparación y por el otro lado los derechos que tiene el conjunto de la sociedad de transitar hacia la democracia y la paz. Procurando encontrar el equilibrio necesario entre la justicia y la política, o sea entre los derechos de las víctimas y los derechos del conjunto de la sociedad.⁴⁵

Entendiendo lo anterior, se debe dejar en claro que aunque se establezcan los derechos a la verdad, justicia y reparación, en este tipo de leyes, ello no significa que para la sociedad, en este caso la colombiana, se pueda llegar a generar una capacidad de reconciliación. Por esto reiteramos nuevamente que para cada sociedad se ha de encontrar un punto que equilibre los derechos de las víctimas y las necesidades de la paz o de la transición hacia la democracia.

⁴⁴ Grupo de Memoria Histórica (2013) informe general, ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad (2013).

⁴⁵ Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), Véase en http://www.unrol.org/files/S_2011_634SPA.pdf

Para esto, lo cual la ley de justicia y paz es una ley de valores universales que se adaptan a los diversos estados sosteniendo siempre los tres estándares (justicia, verdad y reparación) dejando en claro que no garantiza la paz como meta final.⁴⁶

En Colombia la aplicación de las leyes transicionales tuvo inicio con la ley de justicia y paz 975, esta empezó para inicios de diciembre de 2002, con el anuncio por parte de los líderes más visibles de las autodefensas unidas de Colombia, en donde hicieron publica sus intenciones de negociar la desmovilización de sus fuerzas armadas con el gobierno de turno, proceso que se produjo en los meses posteriores para finalizar el 31 de diciembre de 2005.

Momento que fue crucial para la ejecución de la ley 975 de 2005, la cual representaba el marco jurídico para el proceso de desmovilización y reinserción por parte de estos grupos armados, pero el cual había dejado de lado a las víctimas, así pues en el 2006 aproximadamente 31.670⁴⁷ combatientes de 38 bloques, dejaron las armas y le dieron paso a la aplicación de la ley.

Con este suceso y a sabiendas que la ley había dejado bastante olvidadas a las víctimas, se empezó a desarrollar nuevos estándares internacionales, dada la presión y movilización de diversos sectores sociales, logrando que poco a poco se fuera integrando el principio central de la justicia transicional, como son los derechos de las víctimas, y que no se quedara solo en un proceso de desmovilización y reinserción, con grandes dificultades y de manera progresiva se fue dando el debate sobre el nuevo anexo sobre la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas y con ello instaurando las instituciones que harían parte de la implementación de esta.

Esta ley aunque llena de críticas e incertidumbre en el momento que fue instaurada y ejecutada, se le debe reconocer ciertas ganancias, a continuación haremos un esbozo de lo que se reconoció, se instauró y se creó; ya que consideramos que sin ella la ley 1448 no sería posible, pues fue la que generó esos primeros reconocimientos a las víctimas y además creo el panorama para que ese primer intento de reparación integral fuera viable.

1. La ley creó un entorno legal el cual fue necesario para la desmovilización de las autodefensas unidas de Colombia.
2. Se dio visibilidad para las víctimas y sus derechos a la verdad, a la justicia y la reparación.

⁴⁶ Fundación para el proceso legal, Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los estados latinoamericanos los estándares internacionales? Estados Unidos (2010). Véase en <http://www.dplf.org/uploads/1285258696.pdf>

⁴⁷ Cifra tomada de la Agencia Colombia para la reintegración (ACR)

3. Reconstrucción de la verdad desde tres dimensiones, por las cuales esta ley puede ser abordada.
 - ✓ Área de la memoria histórica
 - ✓ Verdad judicial
 - ✓ Verdad social.
4. Se creó la política de reparación a víctimas.
5. Localización de fosas comunes por medio de testimonios.
6. Caída de las redes de apoyo entre políticos y paramilitares.

Con ello debemos decir de manera acertada que la ley no solo le dio un reconocimiento a las víctimas, sino que también creó un contexto para que fueran atendidas, pues antes se consideraba solamente al Estado y sus adversarios; las víctimas no eran consideradas entre los actores en guerra.

Por tal razón fueron reconocidas en el derecho a la verdad, a lo que se refiere a una verdad histórica y judicial, para así poder conocer los hechos victimizantes, junto con los responsables y las diversas modalidades de reparación específica para distintas formas de victimización; también se les reconoció las garantías de no repetición, es decir el derecho a no volver a ser victimizadas, este ya es convertido en una obligación o deber por parte del Estado y en un derecho para las víctimas.

el objetivo general de reconocer estos derechos es principalmente la consecución de la reconciliación nacional y una paz que pueda llegar a ser sostenible con el tiempo.

Para la creación de la ley 975 se creó todo un marco conceptual sobre una política de reparación integral a las víctimas, para esto se tuvo en cuenta puntos clave como los diferentes tratados internacionales, la jurisprudencia de las cortes internacionales, el acumulado de experiencia de las comisiones de la verdad, y anexo a esto a la jurisprudencia de las cortes constitucionales y suprema de justicia y del consejo del Estado en Colombia.

Con esto se logró definir de manera real y conceptual que es una víctima actualmente para el ámbito internacional, además cuales son los crímenes de lesa humanidad y de guerra; además de ello se crearon varias bases de datos que permitieron establecer y adelantar procesos judiciales, la reconstrucción histórica, la reparación material y simbólica, la atención especializada y demás necesidades que las víctimas fueron plasmando en estas, por medio de la creación del registro único de la población desplazada, el registro nacional de asociaciones de víctimas⁴⁸, el sistema de información de justicia y paz (SIJYP)⁴⁹ al mismo tiempo los diversos comités, como el

⁴⁸Construido con la CNRR y con la Oficina para la Coordinación de Asunto Humanitarios de naciones (OCHA) para el año 2009

⁴⁹Creado por la fiscalía general de la nación para el año 2009.

comité de reparaciones el cual responde a la necesidad de las reparaciones por vía administrativa.

Con el pasar del tiempo, la visibilización de las víctimas es una realidad latente para nuestro país, con este día a día se han conformado un gran número de organizaciones de acuerdo a las necesidades que sean ido presentando como son: El centro de memoria histórica, la Defensoría Delegada para la orientación y Asesoría de las víctimas del Conflicto Armado Interno, el registro único de víctimas entre otras.

Así pues la ley 1448 ha sido de tal importancia para el gobierno nacional que se ha incluido dentro del plan nacional de desarrollo “prosperidad para todos” del 2010 al 2014⁵⁰, en el capítulo sobre la consolidación de la paz, aquí se desarrolla todos los lineamientos estratégicos y acciones que debe ejecutar el gobierno, como tema central este plan nacional de desarrollo dicta acerca de las medidas de justicia transicional y como estas pueden ser una buena herramienta para la reconciliación nacional, “un buen gobierno para la prosperidad democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los derechos humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional”⁵¹

Además la presente ley ha llegado a constituir los lineamientos legales para la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de graves y manifiestas violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos e Infracciones a las normas internacionales de derecho internacional humanitario, en la presente ley se reconoce el derecho al tratamiento de estas dificultades por medio del enfoque diferencial, resaltando así el conocimiento de la verdad y la reconstrucción de memoria histórica, brindando las pautas necesarias para que las víctimas nuevamente tengan dignidad y puedan desarrollar sus planes de vida.

Al igual que en la ley 975⁵², están nuevamente da razón sobre los derechos de las víctimas, por medio de los diferentes reconocimientos, para así poder brindarles oportunidades para la recuperación de los derechos que les han sido violentados, por ello el gobierno nacional y departamental debe buscar siempre promover planes de acción que se encaminen a la recuperación de estos.

El gobierno nacional y departamental enfrente un gran desafío al momento de la implementación de dicha ley, debemos analizar desde un enfoque de políticas públicas que haber llegado a este momento implica haber utilizado todo un modelo teórico para

⁵⁰ Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011.

⁵¹ Plan nacional de desarrollo prosperidad para todos 2010-201. Capítulo V, consolidación de la paz.

⁵² Ley 975 de 2005, artículo 5 Definición de víctima.

la formulación, para ello y como lo hemos mencionado anteriormente hemos utilizado el enfoque secuencial que consta de varios pasos

- Percepción
- Definición
- Organización
- Representación
- Formulación
- Legitimación
- Aplicación
- administración
- Reacción
- Evaluación

En los cuatro primeros puntos permite que la situación sea vista como una problemática para los actores sociales y políticos, el cual llega a estos por medio de los grupos sociales que perciben dicha situación, para así lograr que esta se vuelva una acción pública y quede plasmada en la agenda del sistema político.⁵³

Luego de estar plasmada en la agenda pública o gubernamental, la administración presente trata de aclarar el problema y propone una o varias soluciones al mismo. Para que los actores e instituciones encargados de la toma de decisión puedan examinar la o las posibles soluciones pres existentes y puedan llegar a decidir cuál será la respuesta más efectiva.

En los últimos pasos se dará la implementación o aplicación práctica de la soluciones, es decir las acciones en hecho concretos, para impactar o cambiar la situación inicial, pudiendo tener resultados tanto positivos como negativos, a esto se le denomina evaluación de la política pública, así pues dependiendo de la reacción se puede reiniciar los pasos para modificar esta o quitarla y no implementarla mas.

Se debe tener en cuenta que las instituciones encargadas siempre brindan una gama de soluciones a las problemáticas, soluciones que se ordenan en número de importancia, por ellos vemos que para la ley 1448 de 2011 uno de las principales lineamientos es la implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de graves y manifiestas violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos e Infracciones a las normas internacionales del derecho internacional humanitario, al igual que en la ley la ley 975 ya que pone como eje central

⁵³Roth Deubel, André-Noel, Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, Colombia: Ediciones Aurora, 2002

el reconocimiento de las víctimas, lo que no significa que dentro de esta no haya más lineamientos que incluyan otro tipo de temas.

La promulgación de la ley 1448 ha llevado a que día a día todos los entes territoriales se comprometan con las víctimas, encaminándolos a la creación de planes para la atención, prevención y asistencia de estas, es así como en el valle del cauca, al igual que en el resto de departamentos de Colombia se debe crear el plan de atención y prevención a víctimas del conflicto armado, como lo dicta dicha ley.

El plan de atención y prevención a víctimas del conflicto armado en el valle del cauca surge de acuerdo al artículo 174 de la ley 1448 en donde se plantea que las entidades territoriales (ET) *“a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*. Es necesario tener en cuenta que la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno por parte de las entidades territoriales, según sus competencias, debe contemplarse en el marco de la descentralización administrativa, en los principios de *coordinación, complementariedad, subsidiaridad y concurrencia*.⁵⁴

A nivel departamental existen los comités territoriales de justicia transicional, estos se encargan de elaborar el plan de atención y prevención para víctimas del conflicto armado, de acuerdo al plan de desarrollo del departamento, para así lograr “la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el “Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” en el nivel departamental, distrital y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración”⁵⁵.

Dichos comités departamentales están conformados por el gobernador, el secretario de gobierno departamental, el secretario de planeación departamental, el secretario de salud departamental, el secretario de educación departamental, comandante de brigada que le corresponda la jurisdicción de la zona, el comandante de la policía nacional en la respectiva jurisdicción, el director regional o coordinador del centro zonal del instituto de bienestar familiar, El director regional del

⁵⁴Implementación de la ley de víctimas en las entidades territoriales-fundación social.

⁵⁵Guía para la conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional, Unidad para la atención y reparación de víctimas, 2012 (Bogotá).

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), un representante del Ministerio Público, dos representantes de las mesas de participación de víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el título VII de la Ley 1448 de 2011, un delegado del director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así que el presente plan existe, gracias a la creación de la ley 1448, pues esta es la que genera el panorama para que los entes se encarguen no solo de formular e implementar, sino también en gestionar los recursos para garantizar y cumplir a nivel monetario lo que los planes requieren.

Hemos visto hasta este punto que la ley 975 de 2005 fue uno de los primeros pasos en Colombia para la instauración de leyes transicionales, entendimos la importancia de esta ya que fue la antecesora de la y 1448 de 2011, abriéndole todo un panorama en materia de reconocimiento a las víctimas, anexo a esto entendimos todo el proceso de formulación de esta política pública de acuerdo a el modelo secuencial, por último se planteó la procedencia del plan de prevención y atención a víctimas del conflicto armado, encontrando a nivel departamental la gran responsabilidad que tienen las entidades territoriales con la creación de los comités de justicia transicional.

CAPITULO III

8.1 ESTRATEGIAS DE ACCIÓN DESDE LA GOBERNACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ASISTENCIA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL VALLE DEL CAUCA

Aquí brindaremos un acercamiento a las estrategias planteadas por parte de la gobernación frente a los distintos hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno, es decir brindaremos respuesta a la cuestión ¿A partir de la ley 1448 ley de víctimas y restitución de tierras qué medidas se están tomando desde la gobernación del Valle del Cauca para prevenir y dar oportuna atención y protección a la población que se encuentra en riesgo de sufrir un hecho victimizante frente al conflicto armado interno?

La gobernación del Valle del Cauca tiene como uno de sus ejes principales de acción, la prevención y atención de hechos victimizantes dentro del Departamento. *“Para la formulación de los planes de prevención, se diseñó una metodología de trabajo dirigida a consolidar los conocimientos y las capacidades de las autoridades territoriales y comunidades en materia de prevención de violaciones e infracciones a los DDHH y el DIH, en especial al respeto de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales”*⁵⁶. De aquí se desprenden una serie de estrategias para atender y brindar una oportuna prevención en los diferentes municipios del Departamento donde se presentan violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. El objetivo de estas acciones dentro del Valle del Cauca es la generación de sinergias institucionales y comunitarias que contribuyan a la transformación creativa de la situación conflictiva y por ende transformen el entorno de las víctimas.

Dentro de la gobernación del Valle del Cauca se generan acciones para Prevención de las Infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las Vulneraciones a los Derechos Humanos las cuales se desarrollan en *Plan Integral Para la Prevención y Protección a los Derechos a la Vida, Libertad e Integridad del Departamento del Valle del Cauca*, dentro de estas estrategias⁵⁷ encontramos el desarrollo de capacidades comunitarias como la auto-organización de la población, el fortalecimiento organizativo, la atención psicosocial autónoma, capacidad de respuesta en salud, capacitación en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, mecanismos de participación y protección de Derechos, mecanismos alternativos de solución de conflictos, capacidad de gestión institucional, participación política, entre otros; así mismo el

⁵⁶Véase en PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO INFORME DE GESTIÓN EJES TEMATICOS, 2011.

⁵⁷ ANEXOS CUADROS ESTRATEGIAS Y ENTES ENCARGADOS

establecimiento de mecanismos de acompañamiento y/o denuncia como las misiones humanitarias, comisiones de verificación, jornadas de acompañamiento a la población, conocimiento de instancias de denuncia en la región, entre otros; también brindan apoyo mediante acciones que contribuyan al mejoramiento de la situación humanitaria en la región: como infraestructura para emergencias, programas de seguridad, autonomía alimentaria, programas de salud y educación, generación de ingresos⁵⁸, entre otras.

Con base en lo anterior para garantizar *la vida e Integridad de la población civil, los líderes sociales y los servidores públicos del Departamento del Valle del Cauca*. Neutralizar mediante acciones preventivas las amenazas emanadas de los grupos armados al margen de la ley contra la población objeto, es decir prevenir este tipo de hecho víctimizante en los distintos municipios que son priorizados, se deberá:

- Activar los subcomités de prevención, protección y garantías de no repetición dentro de los comités territoriales de Justicia Transicional de los municipios.
- Implementar acciones, en estricta observancia de la ley para disminuir la capacidad de daño que generan los grupos armados donde hacen presencia, tal como lo recomiendan los informes de riesgo⁵⁹.
- Generar espacios de concertación en el nivel departamental y en cada uno de los municipios para tratar temas de prevención que tiendan a minimizar las afectaciones existentes.
- Establecer procesos formativos en el conocimiento de DDHH y DIH por medio de talleres.
- Realización y difusión de campañas en los canales televisivos y radiales locales donde se promueva los Derechos Humanos, la cultura de la denuncia responsable contra agentes vulneradores del derecho a la vida e integridad de las personas.
- Fortalecer el Plan Padrino⁶⁰ e implementar otros programas que garanticen la integridad de las personas amenazadas.
- Atención y activación de ruta de protección a víctimas.
- Capacitar a los Funcionarios públicos del Departamento y los municipios sobre la toda la normatividad existente, Autos nº005, 004 y 009, los decretos 4633 de 2010, decreto de ley 4634 y 4635 y sentencia T-025.

⁵⁸ Guía metodológica de planes de prevención y contingencia Gobernación del Valle del Cauca. Oficina Gestión de Paz y Convivencia Departamental. Convenio Marco OIM - Gobernación del Valle del Cauca. Proyecto OVA025. Fortalecimiento Institucional y Comunitario para la Prevención, Protección y apoyo al Restablecimiento de Población en Situación de Desplazamiento en el Valle del Cauca. Primera Edición. Santiago de Cali, Valle del Cauca, 2007. GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA

⁵⁹ Ver ANEXOS Informes de Riesgo

⁶⁰ Plan Padrino El Plan Padrino es un programa del área de participación comunitaria y movilización social de la Consejería Presidencial de Programas Especiales, cuyo objetivo es apoyar proyectos de infraestructura y dotación que contribuyan con las metas de cobertura y calidad educativa que se ha trazado el Gobierno Nacional. Véase en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-90326.html>

También encontramos acciones urgentes para la prevención de este hecho victimizante entre las cuales se dan:

- Socialización y activación de la Ruta de protección para minimizar los niveles de riesgo y vulnerabilidad de los funcionarios públicos y amenazas a líderes sociales, colectivo de mujeres, defensores de derechos humanos, ONG's, y comunidades en riesgo.
- Fortalecer el Comité de orden público departamental⁶¹ y de cada municipio para que las medidas de prevención sean efectivas y proactivas en la minimización del riesgo.
- Socialización sobre medidas de autoprotección con candidatos a corporaciones públicas y funcionarios.
- Creación de canales efectivos de comunicación que permita la interacción entre líderes y comunidades en riesgo con autoridades competentes del tema de la protección.

En el caso de la implementación de estrategias para *prevención de muertes y heridos derivadas de accidentes por minas antipersonal (map) y municiones sin explotar (muse)* la gobernación plantea estrategias de prevención con la población civil y protección a víctimas civiles en las zonas especialmente afectadas por MAP- MUSE, con prioridad a los municipios en los que se presenta mayor probabilidad de materialización inminente como son Tulúa, San Pedro, Florida, Pradera, Palmira.

Como acciones de prevención temprana encontramos que la gobernación acompañada por otros entes institucionales realizan lo siguiente:

- Desarrollar o implementar una estrategia de Educación para la Prevención en el Riego de Minas Antipersonal, Municiones Sin Explotar y sobre las Rutas para la Atención en casos de eventos o accidentes por minas antipersonal, tal como lo señala el informe de riesgo.
- Programa presidencial de Acción integral contra Minas Antipersonal, Oficina Gestión de Paz y Convivencia – Solicitud de Gobernación del Valle del Cauca al PAICMA.
- Gestionar con Ministerio del Interior, alianza con PAICMA para el desarrollo de una estrategia en prevención. Alta Consejería para la Paz y los DDHH PAICMA 2013 – 2015.
- Para la prevención Urgente se debe generar acciones para la verificación de información sobre la presunta existencia de campos minados y municiones sin explotar, para así adoptar las medidas correspondientes en materia de desminado a efecto de evitar accidentes por minas antipersonal, municiones sin explotar o por artefactos explosivos, tal como lo señala el informe de riesgo.

⁶¹ Comité de Orden Público departamental deberá: Coordinar el empleo de la Fuerza Pública, Coordinar la puesta en marcha de los planes de seguridad, Determinar la inversión de los recursos de Fondos-Cuenta Territoriales, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción en armonía con los Planes de Seguridad y Convivencia Departamentales y Municipales, según lo determina el Decreto 2615 de 1991. Véase en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/policia-instrumentos-colombia.pdf>

- Solicitud de Gobernación de Valle del Cauca al PAICMA para verificación
- Validar la ruta de protección por MAP-MUSE
- Desarrollar medidas de protección y control del territorio afectado

Al igual que entre las acciones por apoyar en lo que a garantías de no repetición se refiere, observamos que es una tarea compartida, entre estas acciones se encuentran:

- Acciones de desminado en los municipios de (Florida, Pradera, San Pedro, Tuluá y Buga)
- Seguimiento a los hechos (accidentes /incidentes MAP-MUSE) derivadas de acciones de agentes del Estado
- Monitoreo de casos y de zonas afectadas por MAP-MUSE
- Acompañamiento psicosocial a víctimas y familias afectadas
- Acciones de reparación por vía administrativa o judicial
- Jornadas de asesorías en solicitud de reparación administrativa para víctimas de conflicto armado por lesiones personales y psicológicas, con y sin incapacidad permanente.

Para lo que respecta al *desplazamiento Forzado* el objetivo de la Gobernación se encuentra en Prevenir y/o Mitigar los efectos del desplazamiento forzado, en torno a las afectaciones de los derechos a la vida libertad, integridad y seguridad y propender al goce efectivo de derechos de las personas que puedan resultar víctimas. Será todo el departamento del Valle en especial en zonas altamente vulnerables y con riesgo inminente de este escenario quienes recibirán atención frente a este flagelo, que es en distintos niveles resultado del Conflicto Armado Interno. Así mismo en otro nivel establece coordinación y competencias regionales y subregionales (Gobernaciones y Alcaldías del Suroccidente).

Entre las acciones frente la prevención temprana encontramos que también la gobernación realiza varias de estas en conjunto con otras instituciones

- Fortalecer los protocolos institucionales de actuación en los municipios, observando el diseño y articulación
- de la ruta de atención integral existentes y actualizadas conforme a contextos sociales y municipales
- Observación de la corresponsabilidad nación territorio con capacidades y recursos para la atención integral
- Impulsar la articulación de los CTJT zonales y/o subregionales
- Adelantar programas de generación de ingresos
- Materializar la cobertura de los programas de vivienda y restitución de tierras
- Impulsar la caracterización de la población víctima
- Implementar o impulsar las estrategias de atención integral a víctimas locales y zonales
- Adelantar procesos de formación –capacitación en marco normativo y practico de DDHH, DIH ,
- ley de Víctimas y restitución de tierras, y normativas afines

- Fortalecimiento de organizaciones de víctimas
- Rediseñar y promover los “Corredores de Paz” para la prevención y protección de las comunidades
- Construir, actualizar y difundir los planes de contingencia y los planes de protección – ruta de la protección
- Gestión de estrategias para el fortalecimiento de la capacidad institucional para la atención y verificación en terreno en las zonas vulnerables
- Articular estrategias de respuesta institucional de forma sub y macro regionales para la atención y protección en zonas de confluencia territorial
- Fortalecimiento Instrumento SAT.

Para la prevención urgente de este encontramos que las alcaldías y los CTJT cumplen con las siguientes acciones:

- Activación del plan de contingencia.
- Activar la ruta de la protección y atención integral.

Así mismo en prevención de garantía de no repetición la gobernación e instituciones del Estado se encargan de las siguientes acciones:

- Implementación de las medidas integrales (Vivienda, Trabajo, Educación, Salud, repoblamiento, prácticas laborales originarias, entre otras) de restablecimiento de derechos.
- Implementar retornos bajo los lineamientos de seguridad, voluntariedad y dignidad.
- Programas de atención sicosocial, apoyo a la reconstrucción del tejido social y familiar.
- Impulso de estrategias de recuperación de las tradiciones ancestrales, usos y costumbre étnicas, autoridades tradicionales
- Impulso a la creación y operativización de estrategias documentales y formativas de memoria histórica local y regional.
- Adecuar las estrategias de formación y emprendimiento de víctimas conforme a condiciones y capacidades de la población víctima de desplazamiento.

Dentro de las acciones para la *prevención del reclutamiento forzado, cooptación y uso de niños, niñas y adolescentes* encontramos que se debe Implementar medidas para garantizar el ejercicio y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir su reclutamiento y utilización en sus espacios vitales de socialización. Este hecho victimizante se da de manera marcada en Cali, Florida, Caicedonia, Tulúa, Buga, Riófrio, El Dovio, Bolívar, Roldanillo, Zarzal, Pradera, El Dovio, Jamundí, Calima y Sevilla.

Las acciones que debe emprender la gobernación representada en las diferentes secretarías y el gobierno nacional son:

- Incorporar en las agendas de las diferentes instancias y espacios de coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional de política de infancia y adolescencia, el análisis de la situación de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes en lo urbano y lo rural. / DIAGNÓSTICOS DE RIESGO DEL RECLUTAMIENTO
- Formación técnica en maquinaria agrícola, mecánica, sistemas e informática y enfermería a la población de jóvenes con garantía de participación para evitar la deserción.
- Constituir un Comité departamental que trabaje el tema de prevención del reclutamiento, donde se articule las diferentes políticas y planes que están el tema de NNA.
- Difusión masiva desde la cultura sobre el reconocimiento de NNA como sujetos de derechos en la familia, en la sociedad y en el estado a través del desarrollo de programas didácticos educativo de radio local, comunitario y de las instituciones.
- Fortalecimiento de redes familiares y comunitarias en torno a los niños, niñas y adolescentes en riesgo a través de talleres de Planes de vida, transferencia de tecnología y redes productivas.
- Promoción de Proyectos productivos, culturales y recreativos a niños, niñas y adolescentes.
- Desarrollo de una estrategia de Promoción de la lectura y competencias escolares en primera infancia y fortalecer la retención escolar.
- Promoción por medios masivos (radio, plegables) de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con el fin de brindar a las familias y la comunidad pautas para la integración familiar, la resolución pacífica de los conflictos y el respeto por los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Agentes educativos de primera infancia formados para la detección temprana de comportamientos agresivos y el desarrollo de habilidades sociales en niños y niñas de 3 a 10 años.
- Mesa de prevención del reclutamiento de NNA, en funcionamiento
- Diseño e implementación de Escuelas de Derechos Humanos con participación de adolescentes de clubes juveniles, de organizaciones juveniles del CMJ y del Programa Especializado de Atención a Desvinculados.
- Formar agentes institucionales y comunitarios para la promoción de la convivencia y la prevención de la violencia intrafamiliar.
- Desarrollar actividades de arte escénico (cuenteros, títeres, cine al parque relacionado con el tema, festival de música que incluya danza, artesanía y expresiones juveniles).
- Fortalecimiento de programas, proyectos e iniciativas deportivas, lúdicas, culturales, sociales y pedagógicas en la zona rural y otras localidades urbanas.
- Programa de sensibilización y prevención del reclutamiento de desmovilizados hacia jóvenes en zonas de riesgo: conversatorios, obras de títeres, obras de teatro, títeres.
- Capacitaciones en los batallones de instrucción en el marco de la ley 1098 para proteger y hacer respetar los NNA. Diferenciar los desvinculados y los

recuperados del conflicto armado con el debido procedimiento que define la normatividad.

Dentro de las acciones para la prevención urgente encontramos:

- Desarrollar jornadas psicológicas de apoyo y jornadas de desmovilización para lograr traer a la vida civil aquellas personas que fueron reclutadas por los grupos armados ilegales, a través de campañas radiales, actividades recreativas, distribución de folletos y apoyo de proyectos productivos (Campaña ganar – ganar)
- Creación de Observatorio sobre reclutamiento forzado para hacer seguimiento a los casos.
- Elaborar y socializar una ruta de prevención y atención del reclutamiento en todos los municipios del departamento, a través de una guía con mapa de actores institucionales donde se definan las responsabilidades de cada entidad gubernamental en materia de prevención y protección del reclutamiento.
- Formalizar con las entidades competentes la activación del mecanismo de búsqueda urgente para reclutados.
- Jornadas de solicitud de reparación administrativa para menores víctimas de reclutamiento forzado.
- Constitución de Grupo de Tareas. Documentación y seguimiento de caso
- Diseño de rutas de atención diferenciando territorio y actor potencial de reclutamiento.

De las acciones de prevención garantía de no repetición para este hecho victimizante encontramos responsable al ICBF y la procuraduría, la gobernación y alcaldías deben garantizar el segundo punto, las acciones son las siguientes:

- Reparación integral a NNA desvinculados de las filas a través de un programa integral garantizando acceso salud (emocional), educación y capacitación en temas de generación de ingresos
- Seguimiento a los casos de reparación integral que atienda el ICBF.

Es así como observamos con base en lo anterior y lo consignado en el anexo de los *cuadros adaptados del plan de prevención y atención a víctimas del conflicto armado interno*⁶² que la gobernación del Valle emprende unas acciones para la prevención y atención de estos hechos victimizantes, pero que a la vez se encuentra acompañada por diversos entes institucionales los cuales o trabajan en conjunto con la gobernación para emprender una serie de acciones o por el contrario deben encargarse de hacer cumplir la normatividad, es este caso sería emprender las respectivas actuaciones frente a los hechos y garantizar la prevención y atención oportunas. Al mismo tiempo hay unos órganos de control que son quienes regulan que se cumpla con estas estrategias, en los cuadros anexos observamos que entidades se encargan de cumplir

⁶² Ver anexo CUADROS ADAPTADOS DE EL PLAN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

con cada acción frente a la prevención, atención y no repetición de hechos victimizantes.

9. CAPITULO IV

9.1 ¿FORMULACIÓN EFECTIVA?

Según lo planteado por Roth en nuestro marco conceptual, para que sea posible la formulación de políticas públicas es necesario que se cumpla un ciclo el cual nos permitirán realizar un análisis de la misma. Ciclo el cual está compuesto según lo plantea el autor por unas fases; en la primera fase nos encontramos con una situación que es percibida como problemática por los actores políticos y sociales y que es ideal que los partidos políticos, sindicatos y gremios traduzcan en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros; es así como entonces se solicita una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.

En esta fase se puede decir entonces que antes de la formulación de la ley 975 se había percibido dentro de los actores sociales y políticos la necesidad de crear una ley de justicia transicional, lo podemos observar en la formulación de leyes que aunque no eran de esta índole sí intentaban reconocer a esta población. Leyes como la 378 de 1997, en donde se dictan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos en Colombia, y la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de seguimiento por medio de la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional de la Población Desplazada y sus diferentes Autos de seguimiento al cumplimiento⁶³.

Después de ver que estas no respondían a las necesidades de todas las víctimas sino solo a la población víctima de desplazamiento forzado, se dieron en el contexto nacional diversas situaciones que desencadenaron en la necesidad de dar a conocer la problemática de todas las víctimas con sus diversos hechos victimizantes. Se vio la necesidad de crear nuevas normas las cuales si se adaptaran a las necesidades reales de la población afectada para que ejercieran acciones efectivas,

Ya en la segunda fase cuando se ha logrado la inscripción del problema en la agenda del gobierno, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo. En este punto es cuando ya los diversos actores estatales reconocen la problemática y entienden que deben brindar posibles soluciones las cuales permitan transformar dicha problemática.

En un tercer momento los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión examinan la o las posibles soluciones existentes y deciden cual será la respuesta más efectiva a su modo de percibirlo. Formulando leyes que respondan a las necesidades planteadas en la primera fase.

En la cuarta fase se dará la implementación práctica de la decisión o no; plantea que por lo general la administración es la encargada de implementar la solución escogida

⁶³ Guía plan de acción territorial.

por el decisor, es la decisión en hechos concretos, es decir su implementación. Es aquí donde surgen los planes de acción como respuesta a las necesidades planteadas los cuales están respaldados por la ley, derivándose así proyectos y planes que deben de cumplir y ejecutar los diferentes entes.

ya en última instancia la respuesta dada al problema y los impactos causados tanto positivos como negativos son evaluados por los actores sociales y políticos, los cuales pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta o suprimir la política.

El artículo 202 de la ley de víctimas designa que los *“Planes Integrales de Prevención. Se deberán elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, para el Plan Integral de Prevención a las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario deben contener estrategias y actividades claras de prevención a partir de una metodología rigurosa. En donde se recogen las particularidades de cada hecho victimizante que requiera de estrategias propias para prevenir el mismo y estrategias de cultura de Derechos Humanos y reconciliación”*. Por ello en el diseño, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de dicho plan intervienen diferentes entes departamentales, los cuales tienen responsabilidades y funciones concretas en el marco de la implementación de la política pública de prevención integral de la población víctima del conflicto armado.

Como política publica el plan de prevención y atención a víctimas del conflicto Armado interno cumple con el modelo secuencial o ciclo de políticas públicas planteado en este trabajo. El primer y segundo paso del modelo secuencial para este plan están soportados por la ley 1448, ya que en ella está sustentada todo lo necesario para el desarrollo de estos y es quien obliga a los entes territoriales a cubrir las exigencias de los planes, los cuales están basados en las necesidades que tienen las víctimas dentro de los distintos Departamentos.

Para ello existe los comités territoriales de justicia transicional conformados por por el gobernador, el secretario de gobierno departamental, el secretario de planeación departamental, el secretario de salud departamental, el secretario de educación departamental, comandante de brigada que le corresponda la jurisdicción de la zona, el comandante de la policía nacional en la respectiva jurisdicción, el director regional o coordinador del centro zonal del instituto de bienestar familiar, el director regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), un representante del Ministerio Público, dos representantes de las mesas de participación de víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el título VII de la Ley 1448 de 2011, un delegado del director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual es el tercer paso en el modelo planteado, es en dichos comités donde se encuentran las entidades competentes para la toma de decisiones, es allí donde se formula bajo los estándares que dicta la ley como son: asistencia, reparación atención, como hemos visto en el capítulo de estrategias del presente escrito, notamos que el plan tiene formulado las actividades a realizar por cada entidad competente, en el momento en que estas se implemente llegaríamos al cuarto paso, o sea lo que

está plasmado en el papel se conviertan en hechos concretos para esta población y así crear un efecto positivo o negativo ante las medidas tomadas, para que se reinicie el ciclo nuevamente o se cancele la política pública si se considera que no cumple las expectativas que se necesita.

10. CONCLUSIONES

Para poder contextualizarnos en lo que es el conflicto armado interno en la actualidad en Colombia y en el Departamento del Valle del Cauca y su incidencia negativa sobre la población, fue necesario realizar un breve recorrido histórico que nos brindara de manera concreta un panorama de la crisis humanitaria, que hoy se expresa en diferentes hechos victimizantes entre los cuales encontramos los de mayor incidencia sobre la población a: homicidios contra la población civil, líderes y funcionarios públicos; muertes y heridos por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), desplazamiento forzado y reclutamiento forzado, cooptación y uso de niños, niñas y adolescentes. Hechos los cuales violentan los Derechos humanos y transgreden el Derecho Internacional Humanitario. Siendo estas violencias son asistidas por el Plan de prevención y atención a víctimas.

Encontramos como en el Plan de Prevención y Atención mediante los Informes de Riesgo y Alertas Tempranas la gobernación del Valle obtiene una muestra de lo que se vivencia en los distintos municipios del Departamento y como de este modo puede clasificarlos en zonas de riesgo o posible riesgo para así brindar prevención oportuna y atención en dichas zonas.

El Departamento del Valle del Cauca es uno de los departamentos que se ha visto mayormente afectado, por el conflicto armado interno, viendo esto reflejado en los informes de riesgo por hechos victimizantes, ya que en muchos municipios se encuentra gran cantidad de población que ha sufrido hechos de victimización.

Hemos encontrado que en Colombia el panorama para las víctimas del conflicto armado ha ido mejorando poco a poco, ya que hace 20 años no existían leyes que brindaran una serie de garantías a sus derechos humanos, ha sido entonces la ley 975 de 2005 y la ley 1448 de 2011 las que han ido creando un contexto que esperanzador para las víctimas intentado restablecer el tejido social, mediante planes que permiten atenderlas, prevenirlas y repararlas frente a este flagelo que ha sido el conflicto armado.

A su vez desde el Departamento la gobernación del Valle a través de la Oficina Gestión de Paz y Convivencia se ha preocupado por la generación de estrategias que promuevan el respeto, garantía, ejercicio y restitución de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, para así aportar a la superación de la crisis humanitaria, lo anterior, desde acciones que lleven a la construcción de alternativas de paz y convivencia.

Es pues así que la gobernación del valle se ha acogido a las competencias que le obliga la ley 1448 de 2011, ya que esta ha estado formulando los respectivos planes en los cuales plantea estrategias claras, las cuales los entes institucionales deben cumplir y ejecutar, de una manera efectiva y eficaz.

El plan integral de prevención y atención, visto desde nuestro modelo de análisis, ha cumplido con todas las fases para su correcta formulación. aunque no nos compete analizar si ha logrado crear un efecto positivo o negativo en la población afectada, podemos decir que este se encuentra en etapa de implementación. Lo que nos deja entre ver que la gobernación del valle de cauca y los entes competentes en materia de formulación desarrollaron un trabajo en conjunto el cual permitió una formulación adecuada desde la participación de los entes competentes de la sociedad civil que se está viendo afectada por estos hechos victimizantes.

Bibliografía

Cuervo Restrepo Jorge Iván, la definición del problema y la elaboración de la agenda en Ensayos sobre Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. 2007.

Durán Pabón, Iván Mauricio, Tesis Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Ciencias Económicas. Bogotá D.C., Colombia, 2011. Véase también en [http://www.bdigital.unal.edu.co/3575/1/TesisIMD_\(PlantillaUnal\).pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/3575/1/TesisIMD_(PlantillaUnal).pdf)

Ensayos sobre Políticas Públicas, autores varios, Universidad Externado de Colombia. 2007.

Estudio de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, Bogotá, 2012.

Friedrich Ebert Stiftung, Kurtenbach Sabine, Análisis del Conflicto en Colombia. Editorial Gente Nueva, Bogotá.

Fundación para el Debido Proceso Legal, Las Víctimas y la justicia transicional-¿están cumpliendo los estados latinoamericanos con los estándares internacionales? 2010.

Unidad para la atención y reparación de víctimas, Guía para la conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional, 2012 (Bogotá).

HISTORIA DE COLOMBIA DESDE LA VIOLENCIA DE LOS AÑOS 50 (Versión resumida de la obra de Jenny Pearce: "Colombia en su laberinto", de la cartilla de los movimientos sociales escrita por Héctor Mondragón y de otros aportes.

INFORME DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS A LAS COMISIONES PRIMERAS DE SENADO Y CÁMARA, Bogotá D.C. Marzo de 2013.

Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616)

Jones, Charles O. (1970), "An introduction to the study of Public Policy", Ed. DuxburyPress, USA, 170 paginas

Ley de víctimas un paso hacia la paz. Leyde víctimas y Restitución de Tierras, ley 1448 de junio de 2011.

Lindblom Charles, El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas, Porrúa, Madrid, 1991.

Meny Ives y Thoenig Jean Claude, Las Políticas Públicas, Editorial Ariel, Barcelona, 1992.

Misión de observación electoral; corporación nuevo arco iris, Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007, con el apoyo

metodológico de CERAC y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA 1997 a 2007.

Naciones Unidas. Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1997.

Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Arco

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448.

Plan de desarrollo prosperidad para todos 2010-2014.

Registro Único de Población Desplazada.

Romero, Mauricio (editor) Valencia, León (prologuista/prefacio/introductor), publicación Colombia: corporación Nuevo Arco Iris, 2007; Intermedio Editores.

Roth Deubel, André-Noel, Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia. Antecedentes históricos de los derechos humanos, qué es una política pública, actitud del estado colombiano. Colombia: Ediciones Aurora, 2006

Roth Deubel, André-Noel, Enfoques para el análisis de políticas públicas, Colombia: Universidad Nacional de Colombia / Bogotá, 2010.

Roth Deubel, André-Noel, Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, Colombia: Ediciones Aurora, 2002

Salazar Vargas Carlos, Análisis de políticas públicas en Agendas (Primera parte).

Yaffe Lilian, Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta, Universidad de Miami, EE.UU.

Publicación seriada:

ARCANOS, Publicación De La Corporación Nuevo Arco Iris, Enero de 2012, A Ñ O 15 / No. 17, I S S N 0 1 2 4 - 4 1 5 9 / T. P. R. Nro. 1 0 1 5, Bogotá, Colombia.

Páginas Web visitadas:

<http://www.valledelcauca.gov.co/gestionpaz/>

<http://www.colombiassh.org/site/>

<http://www.dplf.org/uploads/1285258696.pdf>

<http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>

http://www.acnur.org/t3/uploads/media/OCHA_Colombia_-_Boletin_Humanitario_-_Abril_2012.pdf?view=1

<http://nacionesunidas.org.co/>

<http://www.inspiration.org/justicia-economica/conflicto-armado-en-colombia>

http://www.unrol.org/files/S_2011_634SPA.pdf

http://www.urosario.edu.co/urosario_files/ea/eadaed98-5e2a-43f9-877e-983e608b585b.pdf

<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=6177&pagID=12043>

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:U465gY8299wJ:www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH-2011.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

<http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-comprometido-con-las-victimas-en-colombia>

<http://www.radioeducastilla.co/notieducastilla/noticias-regionales/289-plan-de-prevencion-para-las-victimas.html>

<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/policia-instrumentos-colombia.pdf>

http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&ved=0CDMQFjACOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.derechos.org%2Fnizkor%2Fcolombia%2Fdoc%2Fcauca2.html&ei=oU7YUoGpGae_sQSAz4CICg&usg=AFQjCNHBpJ2YIEW74rTjbHirFywAox_klg

<http://www.fondocanadienseparalaninez.com/diakonie/prevencion-y-proteccion-de-ninos-ninas-adolescentes-y-jovenes-a-la-vinculacion-y-efectos-del-conflicto-armado-en-colombia>

http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=17&ved=0CE0QFjAGOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.pnud.org.co%2Fhechosdepaz%2Fechos%2Fpdf%2F60.pdf&ei=oU7YUoGpGae_sQSAz4CICg&usg=AFQjCNEqVvAmllql-lziEs36720BPzxTvQ

<http://monitor.colombiassh.org/>

ANEXOS

- Cifras Situación de Derechos Humanos En el Valle del Cauca. Comparativo Enero - Septiembre 2009 y 2010 y Cifras Violaciones a los Derechos a la vida e integridad valle del cauca. Comparativo Enero - Julio 2011 y 2012.
- Escenarios de Riesgo en el Departamento del Valle del Cauca.
- Líneas de Tiempo Zona norte, centro, metropolitana y consolidación o sur.
- Mapas de Hechos Victimizantes en las zonas norte, centro, metropolitana y consolidación o sur.
- Cuadros adaptados del Plan de Prevención y Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno.