

LA CARACTERIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA FUERZA PÚBLICA: EL PRINCIPAL RETO PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE GENERACIÓN DE INGRESOS – Gladys Celeide Prada Pardo, Directora de Registro y Gestión de la Información

Currículo

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, adelanta una Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en el Instituto IEPRI, de la misma Universidad, fue Gerente del Programa de Acceso a Justicia (ICLA) del Consejo Noruego para Refugiados, asesora Senior de la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ), Asesora e Investigadora principal de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el Proceso Nacional de Verificación y el Seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004; y por más de 7 años se desempeñó como investigadora de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado CODHES. Así mismo, ha sido docente de las cátedras de conflicto armado, cooperación internacional y políticas públicas, en los programas de Maestría que ofrece el Instituto de Altos Estudios Europeos IAEE, capítulo Colombia.

El Registro Único de Víctimas (en adelante: RUV)

El Registro Único de Víctimas (RUV) es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de inclusión y reconocimiento de las víctimas de las víctimas. Cumple el propósito de *i.)* Determinarse como un instrumento y un ejercicio de memoria histórica; *ii.)* Servir de herramienta técnica para la identificación de la población considerada víctima en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, así como de sus necesidades; y *iii.)* Operar como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las mismas;¹¹

Lo integran los registros administrativos de inclusión consolidados en virtud de la ley 387 de 1997 (SIPOD), la ley 418 de 1997 (SIV), el Decreto 1290 de 2008 (SIRAV), la ley 1448 (RUV temporal), y los registros y sistemas de información institucionales que en

¹¹ Artículo 2.2.2.1.1, Decreto 1084 de 2015.

su momento fueron integrados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Departamento de Prosperidad Social (DPS), la Unidad de tierras (URT), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Defensa, Medicina Legal, y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

La ruta de ingreso al RUV se impulsa principalmente a través de las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público (Defensoría, Procuraduría y Personería), por las personas que se consideran víctimas del conflicto armado; pero el ingreso al RUV también se produce en virtud de Sentencias Judiciales de Justicia y Paz, los fallos instruidos por los jueces de Restitución de Tierras, y de fallos judiciales en el ámbito de la justicia ordinaria.

Con corte al 1° de junio de 2016 se encuentran registradas¹² en el RUV 8.068.272 víctimas, de las cuales se encuentran incluidas 16.743 personas¹³ identificadas como miembros de la Fuerza Pública, es decir el 0.21% de las víctimas del RUV total. 5.923 corresponden a víctimas de la Policía, 8.024 miembros de las Fuerzas Militares y 3.126 miembros de la Fuerza Pública¹⁴.

Por hecho victimizante se identifica que los de mayor victimización son desplazamiento forzado, minas antipersonal y homicidio, donde la población más afectada son los miembros de las Fuerzas Militares con 7.342 víctimas.

Víctimas incluidas por hecho victimizante y tipo de población.

¹² Víctimas Registradas: Hace referencia al total de personas incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV.

¹³ Personas: Víctima identificada de manera única ya sea por su número de identificación, por su nombre completo o por una combinación de ellos.

¹⁴ Base de información DAICMA, no desagregados por Policía y Fuerzas Militares.

HECHOS VICTIMIZANTES	Fuerza Pública	Fuerzas Militares	Policía
Abandono o Despojo Forzado de Tierras		1	
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos		803	899
Amenaza		749	491
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado		13	32
Desaparición forzada		141	115
Desplazamiento forzado		3.571	3.601
Homicidio		1.164	1.139
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	3.126	2.607	195
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles		86	59
Secuestro		170	265
Tortura		43	56
Otros		6	4

Víctimas directas
83

Víctimas directas
1.123

Fuente: Red Nacional de Información, corte 1° de 2016

Caracterización para víctimas de la Fuerza Pública

Los procesos de caracterización se proyectan con un propósito claro: identificar de manera precisa mediante datos e información las particularidades de un objeto, persona, colectivo o contexto para definir acciones de intervención que incidan de manera directa en el universo caracterizado.

Esta construcción de conocimiento alcanza mayores niveles de calidad cuando se realiza de manera conjunta entre los actores que intervienen en el proceso. La caracterización no puede ser vista como un fin, sino como un medio para alcanzar propósitos globales mediante estrategias pertinentes, eficaces y eficientes.

En la medida que la planeación de los procesos para caracterizar vincule el conocimiento, la experiencia y los objetivos de los actores que serán caracterizados, así como de quienes caracterizarán; las variables demográficas, geográficas, intrínsecas y de contexto permitirán una mayor precisión en la recolección de información.

Caracterizar, en el universo particular de las víctimas de Fuerza Pública cobra una relevancia significativa, y esto al menos por dos razones:

- a. La primera se asocia a la naturaleza de las afectaciones, toda vez que los contextos victimización de la población a la que se hace referencia, en su gran mayoría se vinculan al marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario; constituyendo por la misma causa un reto en el ejercicio de planeación del tratamiento de los datos y la información relacionada, en la medida en que demanda una preparación integral y en perspectiva diferencial de los funcionarios y servidores públicos involucrados en el proceso.
- b. La segunda, porque exige esfuerzos extraordinarios de colaboración entre las entidades gubernamentales, en una integración armónica que además no debe desatender el respeto por los derechos fundamentales de los afectados, entre ellos, principalmente los de dignidad y Habeas Data.

La Unidad para las Víctimas ha dispuesto estrategias y herramientas que tienen como fin facilitar la comprensión de las circunstancias en las que se desarrollan las victimizaciones a miembros de la Fuerza Pública, entre ellas y de manera principal, el recurso humano para adelantar las tareas que componen el ciclo operativo del proceso de inclusión en el RUV. Por ejemplo, para el proceso de valoración de las declaraciones que rinden las víctimas, la unidad cuenta con un equipo de profesionales experimentados, con capacidades y formación académica en Derecho Internacional Humanitario (DIH) quienes realizan la lectura y análisis de la información, y generan las conclusiones que permiten definir la inclusión o no de las víctimas en el RUV¹⁵. En la práctica esto nos ha permitido recoger aprendizajes significativos del ejercicio de caracterización, y entender que en perspectiva de la población de Fuerza Pública víctima, esta debe planearse desde dos perspectivas complementarias:

- a. En primer lugar desde la reparación integral para restituir los derechos humanos vulnerados, y

¹⁵ (En este punto es para la Unidad importante destacar el apoyo de la Escuela Superior de Guerra pues a través de su maestría en Derechos Humanos y DICA, muchos colaboradores y funcionarios de la entidad se han preparado para fortalecer los procesos misionales en la materia del DIH y el DICA).

- b. En segundo lugar, atendiendo a escenarios de DIH que demandan el análisis, principalmente, desde el denominado Derecho de la Haya para la conducción de hostilidades y el Derecho de Ginebra como una normativa para proteger a las víctimas de la guerra. Esto en una lógica de integración que con el llamado Derecho Operacional¹⁶, así como la profundización en la revisión de los contextos en los que se ha desarrollado el Conflicto Armado No Internacional (en adelante: CANI) que ha tenido lugar en Colombia.

En una lectura básica sobre las narraciones que las víctimas de Fuerza Pública han brindado en el Ministerio Público, se destaca la necesidad de contar con definiciones e interpretaciones objetivas del marco técnico -conceptual que constituye y el entorno de las afectaciones en el grupo poblacional Fuerza Pública víctima; entre otras y muy especialmente aquellas que se asocian a la condición y calidades del sujeto destinatario de la política, en este caso, por aludir a uno de los conceptos más relevantes, el de *persona protegida por el DIH*, o dicho de otro modo, al que permite discernir la diferencia entre aquellas personas que son consideradas no combatientes y aquellas que sí lo son, en la medida que dichas definiciones representan un factor fundamental y un elemento definitorio para los demás procesos.

Como parámetro para la valoración se ha incorporado lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-291 de 2007, en referencia a que el sentido genérico del término combatiente es el apropiado para el CANI, mas no el específico, esto es, aplicar el principio de distinción propio del DIH y distinguir a aquellas personas que hacen parte de las hostilidades. El principio de distinción es, en palabras de la Corte Internacional de Justicia como el primero de *"los principios cardinales (...) que constituyen la esencia del derecho humanitario"*.

Involucrar el principio de distinción como parámetro para caracterizar a las víctimas de la Fuerza Pública permite identificar a aquellas personas que requieren el acompañamiento en los procesos conducentes a la consolidación de su proyecto de vida,

¹⁶ Se hace referencia a la definición del Derecho Operacional como una disciplina propia del medio castrense en donde se contempla la integración de asesorías a comandantes, planificadores, equipos de inteligencia y tripulaciones de aviación sobre derecho bélico (ius in bellum) y demás cuestiones estratégicas sobre el combate. (Te. Cnel. John Humphries. El Derecho Operacional y el reglamento de combate).

habida cuenta que la situación generada por la victimización sufrida no permite que en la mayoría de los casos estas personas continúen incorporados en sus labores al interior de la Fuerza Pública. De tal forma que a priori pueden decantarse tres aspectos relacionados con la caracterización:

- 1- Es una necesidad apremiante definir un plan de trabajo interinstitucional para adelantar procesos de caracterización de las víctimas de la Fuerza Pública para incidir en las políticas públicas.
- 2- La caracterización para las víctimas de la Fuerza Pública debe involucrar conceptos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como del Derecho Internacional Humanitario.
- 3- La planeación de la caracterización debe realizarse de forma integrada y colaborativa entre el Ministerio de Defensa, la Fuerza Pública y la Unidad para las Víctimas.

Establecer los criterios de manera adecuada sobre los cuales se realizará la caracterización de las víctimas de la Fuerza Pública es el gran reto que tiene la mesa de trabajo interinstitucional conformada por el Ministerio de Defensa (Fuerzas Militares y de Policía) y la Unidad para las Víctimas.

Para la caracterización, una propuesta de trabajo

La Unidad para las Víctimas quiere en este espacio presentar una propuesta alcanzar el fin último de la incidencia en políticas de generación de ingresos para los miembros de la Fuerza Pública, mediante una estrategia de caracterización que apoye la consolidación de la política sectorial que se viene construyendo de cara a los retos ingentes que suponen el establecimiento de medidas y acciones para la generación de ingresos y la vinculación laboral de los miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto.

Esta propuesta se enmarca en el modelo operativo de caracterización y vinculación a la oferta programática, que ha diseñado y establecido la Unidad para las Víctimas en los últimos cinco años. Dicho modelo se compone de tres elementos esquemáticos básicos en su operación.

1. El primer elemento, ya expuesto aquí, refiere a la caracterización de la población víctima. En el núcleo principal de desarrollo de estas medidas se encuentra, claramente definida, la identificación de las necesidades, afectaciones y potencialidades de la población. Para cumplir con este propósito se propone entonces, desarrollar las acciones operativas y de trabajo conjunto pertinentes para materializar la estrategia de caracterización ya presentada.

De manera específica, se debe avanzar en la consolidación de la dimensión diferencial que identifica al grupo poblacional de Fuerza Pública Víctima, de manera que se incorpore en los instrumentos de levantamiento de información que se vienen utilizando; para el caso de la Unidad para las Víctimas, estas acciones se traducen en integrar este carácter diferencial a las encuestas de caracterización, entre otros, los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).

2. El segundo componente del modelo es la identificación de la oferta programática, para el caso que nos compete, los programas diseñados para la generación de ingresos y la vinculación laboral de la población víctima. El trabajo desarrollado por la Unidad para las Víctimas durante estos cinco años, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) ha permitido la adquisición de la experiencia requerida para el levantamiento de la información relacionada con estos programas, identificando los aspectos más relevantes para su difusión, tales como, cupos, fechas de convocatorias y cierres, regionalización, entre otros.

Las acciones requeridas para la implementación de este componente de identificación de la oferta se puntualizan mediante el levantamiento del mapa de oferta para los miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto.

3. El tercer componente del modelo lo constituyen las acciones de articulación y gestión que permitan empatar las necesidades y potencialidades de las víctimas, identificadas mediante la caracterización con enfoque diferencial, y la oferta programática contenida en el mapa de oferta para los miembros de la

fuerza pública víctimas del conflicto. Así mismo, la articulación y gestión debe desarrollar acciones tendientes a la generación de nueva oferta programática y al fortalecimiento de los instrumentos de caracterización de las víctimas en un ciclo cuyo éxito y resultados dependen significativamente de la articulación interinstitucional la cual debe reposar por competencias en el seno del SNARIV.

Se propone, dar inicio a un plan de trabajo conjunto mediante el fortalecimiento de las acciones de articulación y gestión, de forma tal que se parta de instancias institucionales de participación e incidencia conjunta, en las cuales desarrollar las acciones de conceptualización, revisión normativa y operación de los componentes de caracterización y gestión de oferta programática.

El hecho de que nuestra propuesta parte de esta necesidad de articulación y gestión, no debe interpretarse sólo como un llamado para continuar fortaleciendo la relación entre la Unidad para las Víctimas y las más importantes instancias de decisión de la Fuerza Pública, relación que, dicho sea de paso, se materializa en espacios de interlocución como este, sino que se debe ver a la luz de los retos específicos asociados a la implementación de medidas para la vinculación laboral y la generación de ingresos para las víctimas.

Es en este sentido que consideramos oportuno prever la generación de escenarios en los cuales las acciones de articulación y gestión involucren al sector de la empresa privada, dado que son potenciales socios estratégicos en materia de vinculación laboral, así como también el diálogo con la academia y centros de pensamiento en los cuales se estén desarrollando importantes elementos para la caracterización con enfoque diferencial, y el diseño de estrategias para la identificación y disminución de las barreras de vinculación laboral.

En el marco de este plan de trabajo, que se propone desde la Unidad para las Víctimas, para la implementación de medidas de vinculación laboral y generación de ingresos, el establecimiento de la RED y su participación activa en la implementación del plan, tienen un carácter de necesidad urgente.

De manera específica proponemos el diseño y elaboración del marco de buenas prácticas para la vinculación laboral y la generación de ingresos de miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto. Este marco debe incorporar elementos diferenciales asociados al hecho victimizante y a la condición de discapacidad generada como consecuencia del mismo; de manera que sea viable la integración objetiva de estos elementos en la caracterización de la población y la identificación y/o generación de los programas de oferta.

A partir del marco de referencia y buenas prácticas, se genera la necesidad de conceptualizar y desarrollar los elementos diferenciales en la caracterización de los miembros de la fuerza pública víctimas del conflicto, con un componente claramente definido de enfoque diferencial.

En este aspecto, consideramos oportuno que esta RED se proponga esta línea de trabajo, para conceptualizar y operar los retos que tenemos para identificar las necesidades de las víctimas con un enfoque en condiciones de discapacidad y de afectación en medio del conflicto.

Así mismo, proponemos el diseño de acciones encaminadas a la construcción del mapa de oferta de los programas de vinculación laboral, educación para el trabajo, y la generación de ingresos, visto no sólo como la realización de un inventario detallado de convocatorias, sino como una metodología de acercamiento de esta oferta a las víctimas, pero sobre todo, como una línea de intervención que nos permitan proponer nuevos programas diseñados específicamente para la atención de las necesidades y potencialidades de la población, así como la demanda de los mercados regionales, y por supuesto, mediante la articulación del sector privado y de cara a los retos de los nuevos escenarios de posconflicto.

Un esquema básico de la propuesta de trabajo se presenta a continuación:



I FORO REGIONAL Y LANZAMIENTO DE LA RED EN DDHH, DIH Y DICA DE LA FUERZA PÚBLICA
“RETOS DE LA SOCIEDAD Y DE LA FUERZA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN
COLOMBIA”

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley Nª1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 3 de marzo de 2011.

Ley Nª387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, Bogotá, 18 de julio de 1997.

Ley Nª418. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 26 de diciembre de 1997.



I FORO REGIONAL Y LANZAMIENTO DE LA RED EN DDHH, DIH Y DICA DE LA FUERZA PÚBLICA

“RETOS DE LA SOCIEDAD Y DE LA FUERZA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN
COLOMBIA”