**Boas práticas**

Processo de descentralização

**Provedoria de Justiça da Colômbia**

Conselho Reitor da Federação Ibero-Americana de Ombudsman

Presidente

Sr. Manuel María Páez Monges, Provedor de Justiça da República do Paraguai

Primeira Vice-Presidente

Lic. Lilia Herrera Mow, Provedora de Justiça da República do Panamá

Segundo Vice-Presidente

Dr. Rolando Villena Villegas, provedor de Justiça do Estado Plurinacional da Bolívia

Terceiro Vice-Presidente

Dr. José de Faria Costa, Provedor de Justiça de Portugal

Quarto Vice-Presidente

Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente da Comissão Nacional dos Direitos Humanos do México

Quinto Vice-Presidente

Dr. Juan José Ríos Estavillo, Presidente da Comissão Estatal dos Direitos Humanos de Sinaloa

A elaboração de este documento foi possível graças à assessoria técnica e acompanhamento da Cooperação Alemã, fornecida pela GIZ através do Projeto de Fortalecimento da Federação Ibero-Americana de Ombudsman – PROFIO.

Elaboração do conteúdo

Hernando Toro Diretor Nacional de Promoção e Divulgação dos Direitos Humanos da Provedoria de Justiça da Colômbia

Elizabeth Gómez Ruiz Assesora da Direção Nacional de Atendimento e Tramitação de Queixas da Provedoria de Justiça da Colômbia

Provedor de Justiça da Colômbia

Jorge Armando Otálora Gómez

Supervisão do conteúdo PROFIO-GIZ

Nadezhda Vásquez Cucho Assessora em Direitos Humanos PROFIO-GIZ

Responsável da Colaboração da PROFIO-GIZ

Julia Unger Directora PROFIO-GIZ

Autoriza-se a reprodução total ou parcial desta publicação sempre que se cite a fronte.

Provedoria de Justiça www.defensoria.gov.co

© Federação Ibero-Americana de Ombudsman www.profio.info

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Projeto de Fortalecimento da Federação Ibero-Americana de Ombudsman, executado por encomenda do Ministério Federal da Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) [www.profio.info](http://www.profio.info)

Edição, *design* e formatação: Crea Comunicações, Nicarágua Depósito Legal na Biblioteca Nacional do Perú N° 2015-05211 Impresso em Tarea Asociação Gráfica Educativa *Pasaje* María Auxiliadora 156, Lima 5, Peru Primeira edição, abril de 2015

ÍNDICE

I Apresentação

II Introdução

III Programa Regional para a Proteção e Restituição dos Direitos. Estratégia para o atendimento de grupos de proteção constitucional especial, em zonas de difícil acesso.

3.1 Aparecimento do programa regional,

3.2 Problemas de intervenção e de gestão,

3.3 Estratégias de intervenção.

3.4 Estratégia de intervenção regional e estratégia de financiamento.

3.5 Processos e estruturas de serviço.

3.6 Abordagem diferencial de direitos constituintes nas políticas públicas e instituições de decisão.

3.7 População a intervir: grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade estrutural / grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade situacional.

3.8 Uso de critérios, ações e instrumentos de seguimento, controlo e avaliação de processos de políticas públicas. Seguimento interno e externo.

3.9 Programa regional quantificado

3.10 Impacto das intervenções das equipas no terreno

3.11 Impacto direto e indireto da ação de defesa em zonas de difícil acesso, comunidades vítimas de deslocamento ou em risco de o ser

3.12 Relações com as ONG e entidades internacionais

3.13 Impacto direto e indireto da ação direta de defesa noutras organizações da administração pública.

3.14 Impacto direto e indireto na ação de defesa nas organizações sociais comunitárias.

**Capítulo 1.** Provedor comunitário. Modelo de gestão para o acompanhamento a comunidades em risco

1.1 História

Resumo da experiência

Origem

Justificação

Desenvolvimento e crescimento

Implementação do modelo

1.2 Descrição de cenários

Cenário interno

Cenário político

Cenário social

1.3 Planeamento e implementação da estratégia

Atores externos

1.4 Desenvolvimento da experiência

Mecanismo de coordenação

Suportes metodológicos incorporados

1.5 Avaliação da experiência

Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções

1.6 Recomendações

**Capítulo 2.** Assessor de promoção e divulgação de direitos. Modelo de gestão para o fortalecimento da democracia participativa e a consolidação dos sujeitos de direito

2.1 História

Resumo da experiência

Origem

Justificação

Desenvolvimento e crescimento

Implementação do modelo

2.2 Descrição de cenários

Cenário interno

Cenário político

Cenário social

2.3 Planeamento e implementação da estratégia

Atores externos

2.4 Desenvolvimento da experiência

Mecanismo de coordenação

Suportes metodológicos incorporados

2.5 Avaliação da experiência

Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções das equipas no terreno

2.6 Recomendações

**Capítulo 3.** Assessor de deslocamento. Modelo de gestão para a atenção especializada às pessoas em situação de deslocamento forçado e o fortalecimento da capacidade de resposta às provedorias regionais de justiça.

3.1 História

Resumo da experiência

Origem

Justificação

Desenvolvimento e crescimento

Implementação do modelo

3.2 Descrição de cenários

Cenário interno

Cenário político

Cenário social

3.3 Planeamento e implementação da estratégia

Atores externos

3.4 Desenvolvimento da experiência

Mecanismo de coordenação

Suportes metodológicos incorporados

3.5 Avaliação da experiência

Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções das equipas no terreno

3.6 Recomendações

**Capítulo 4.** Casa dos Direitos

4.1 História

Resumo da experiência

Origem

Justificação

Desenvolvimento e crescimento

Implementação do modelo

4.2 Descrição de cenários

Cenário interno

Cenário político

Cenário social

4.3 Planeamento e implementação da estratégia

Atores externos

4.4 Desenvolvimento da experiência

Mecanismo de coordenação

Suportes metodológicos incorporados

4.5 Avaliação da experiência

Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções das equipas no terreno

4.6 Recomendações

IV. Gestão da defesa da Provedoria delegada para a assessoria e orientação às vítimas

**Capítulo 5**. Programa de Justiçai e Paz, mecanismo descentralizado para a orientação e atenção psicossocial às vítimas do conflito armado

5.1 História

Resumo da experiência

Origem

Justificação

Desenvolvimento e crescimento

Implementação do modelo

5.2 Descrição de cenários

Cenário social

A procura

5.3 Planeamento e implementação da estratégia

Processo de ajuste

5.4 Desenvolvimento da experiência (aspetos operativos)

Mecanismo de coordenação

Suportes metodológicos incorporados

5.5 Avaliação da experiência

Principais dificuldades de implementação

5.6 Recomendações (transferência da experiência)

1. **APRESENTAÇÃO**

Os Provedores de Justiça, Procuradores, *Raonadores*, Comissários e Presidentes das Comissões Públicas de Direitos Humanos ganharam uma experiência valiosa na promoção, proteção e defesa dos direitos humanos desde a sua instalação até hoje. O contato diário com as pessoas que sofreram uma violação dos seus direitos permitiu estabelecer linhas de ação que estão a dar resultados satisfatórios.

Hoje, oferecemos uma coleção de boas práticas que provaram a sua eficiência ao longo dos anos. A compilação é devida ao excelente senso de cooperação das instituições associadas com a Federação Ibero-Americana de Ombudsman (FIO) e com o apoio financeiro da Cooperação Alemã.

A formação e capacitação das pessoas que trabalham nas instituições de defensoras dos direitos humanos devem responder aos programas em curso que aproveitem as experiências e meios com a urgência que exigem aqueles que apresentam as suas queixas.

Acreditamos que os textos apresentados hoje cumprem essas premissas. Além disso, o conteúdo de cada livro é ordenado de forma didática e a sua leitura é agradável e enriquecedora.

Temos esperança em dias melhores para os países da FIO, devido ao contributo dos trabalhadores e trabalhadoras de cada instituição.

**Manuel María Páez Monges**

Provedor de Justiça da República do Paraguai e Presidente do Instituto Ibero-Americano de Ombudsman

1. **INTRODUÇÃO**

A complexa situação de um conflito armado, emergências humanitárias e debilidades estatais, expressam-se em limitações recorrentes, no pleno gozo efetivo dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à justiça e à habitação digna, elementos fundamentais para a qualidade de vida do povo da Colômbia.

Para a Provedoria de Justiça, estes factos provocaram o aumento da procura de serviços especializados, tendo-se chegado ao ponto de se detetar falta de pessoal para os solucionar.

No início, da década de noventa, a Provedoria tinha uma pequena estrutura nacional orientada para os grandes processos de planeamento, tais como a formulação da sua missão e assessoria aos serviços do Provedor de Justiça, bem como vários serviços aos cidadãos em termos de promoção, exercício, divulgação e prevenção dos direitos humanos.

Entre as suas principais atividades operacionais também se incluíam a atenção e tramitação das queixas, a promoção de ações judiciais como um mecanismo de defesa da violação dos Direitos do Homem e o serviço de defesa pública, especialmente nas capitais departamentais, onde estavam presentes Provedores de Justiça regionais ou escritórios descentralizados.

Nesta década, o deslocamento forçado foi declarado um problema estrutural do país, expresso na declaração do Estado, de inconstitucionalidade do Tribunal Constitucional, Sentença T-025 de 2004.

A soma destes fatos levou a um ajustamento estrutural da Provedoria da Justiça, incorporando uma nova estratégia de atenção em áreas de conflito, com a colaboração da cooperação internacional, sendo decisivo o apoio do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (SIDA) e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, em Inglês).

A fim de implementar uma estratégia para o atendimento coordenado em cada região e reforçar a eficácia das provedorias regionais de justiça, a partir de 2007, as figuras do Provedor Comunitário, o assessor dos deslocados e o assessor de formação da Casa dos Direitos, articulam-se numa estratégia de intervenção conjunta e de fortalecimento institucional, denominado Programa Regional para a Proteção e Restituição dos Direitos.

O programa é uma estratégia de intervenção estatal e proteção desarmada em comunidades vulneráveis pelo conflito armado. Isso ocorre no contexto de uma abordagem regional que mobiliza uma infraestrutura institucional, organizacional e de pessoal para focalizar e concentrar a ação do Provedor de Justiça em locais com maior presença de grupos armados ilegais e do próprio Estado.

O programa permite uma gestão descentralizada da defesa, proteção e restauração dos direitos por parte da Provedoria para apoiar as comunidades vulneráveis ou em risco de se tornarem vulneráveis. Esta gestão é impulsionada através de cinco modelos de intervenção descentralizadas implementadas pela Provedoria de Justiça no presente documento.

Estes modelos de gestão descentralizada, são: 1) Provedor comunitário, 2) Assessor dos deslocados, 3) Assessor de promoção e formação em direitos humanos, 4) Casa dos Direitos; e 5) Programa de Justiça e Paz.

Cada modelo foi criado com o objetivo de facilitar e ampliar a atenção da Provedoria de Justiça para os grupos de população afetados pelas condições de vulnerabilidade estrutural e os grupos de população afetados pelas condições de vulnerabilidade situacional perante o aparecimento de conflito armado, risco e concretização das violações dos direitos humanos nas regiões.

A tudo isto, acrescenta-se o difícil acesso à institucionalidade estatal para profissionais especializados em assessoria, acompanhamento, análise de situações de risco e violações dos direitos humanos, interação e incidência imediata com autoridades locais e regionais responsáveis pela prevenção e atendimento de situações de risco e a violação dos direitos das comunidades em questão.

Numa primeira fase, o presente documento expõe o funcionamento do Programa Regional para a Proteção e Restituição dos Direitos, assim como os quatro modelos de intervenção descentralizada. Numa segunda fase, desenvolve-se o modelo de orientação e assistência jurídica e psicossocial através do Programa de Justiça e Paz.

1. Programa Regional para a Proteção e Restituição de Direitos. Estratégia para a atenção a grupos de proteção constitucional especial em zonas de difícil acesso[[1]](#footnote-1)

Devido à sua dimensão e impacto, a deslocação forçada é dos problemas sociais mais importantes da Colômbia. Isto torna-se visível pela violação recorrente dos direitos humanos e as suas condições básicas de vida, como a saúde, a alimentação, a educação, a justiça e a habitação digna, entre outras condições.

De acordo com os dados oficiais, até maio de 2011, a Colômbia registava mais de 3,7 milhões de deslocados internos, fato que em finais da década de noventa, provocou um aumento crescente na procura da Provedoria da Justiça para que em cumprimento das suas funções constituicionais e legais, pudessem intervir de forma oportuna perante as situações críticas de violação dos direitos humanos nas distintas regiões do país.

Para a Provedoria de Justiça, esta procura traduziu-se numa profunda problemática acerca da sua estrutura de pessoal, que não era suficiente perante o estado da situação.

Nessa altura, as principais ações operacionais da Provedoria centravam-se em tarefas de promoção, exercício, divulgação e prevenção dos direitos humanos; atendimento e processamento de reclamações; promoção de ações legais como mecanismo de defesa para a violação dos direitos humanos, bem como os serviços de Provedoria pública. Estas ações desenvolveram-se principalmente nas capitais departamentais através de cada Provedoria Regional de Justiça, escritórios de natureza descentralizada.

No final dos anos noventa, a nível central, a Provedoria contava com uma pequena estrutura orientada para os grandes processos de planeamento, tais como a formulação da sua missão e assessoria aos serviços do Provedor de Justiça.

**3.1 Aparecimento do programa regional.**

Neste cenário, a irrupção dos deslocamentos como um problema recorrente e em larga escala, começou a sobrecarregar as instituições de defesa, tornando necessário um ajustamento estrutural da Provedoria de Justiça. Isto abriu caminho para a conceção e gestão de uma nova estratégia de atenção e foi proposto recorrer à cooperação internacional, sendo decisivo o apoio do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR) e da Agência Sueca para o Desenvolvimento da Cooperação Internacional (SIDA).

Neste contexto, surge um programa regional que procura consolidar uma forma de atenção ao problema da deslocação forçada, em especial dos grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade estrutural e a grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade situacional.

O posicionamento estratégico consolida-se com maior presença nas zonas afetadas por causas violentas de deslocamento forçada e com o apoio da cooperação internacional, contrata-se pessoal especializado nas zonas com mais carências de atenção que possuíam um Provedor Comunitário que representava a Provedoria de Justiça, para dar seguimento às dinâmicas de conflito na zona e rever o seu impacto na violação dos direitos humanos.

A isto se juntam os assessores de formação e nos finais dos anos noventa, os assessores dos deslocados. Estes modelos consolidam uma nova perspetiva de atenção no terreno, perspetiva que apresenta novas ferramentas e enriquece o trabalho quotidiano e a missão da Provedoria de Justiça.

**3.2 Problemas de intervenção e de gestão.**

O programa regional constitui uma nova forma de atenção focada, desta vez, no território ou regiões, resultando em melhor identificação dos problemas com intervenção adaptados a dinâmicas regionais, sendo os profissionais no terreno, a principal fonte de informações profissionais.

O programa identifica as condições limitativas em que as equipas no campo realizam as ações. Entre estes fatores determinantes, destacam-se a localização, as dinâmicas do conflito e os seus efeitos sobre a população beneficiária.

Assim, junta-se a relação e o grau de apoio por parte da Provedoria Regional de Justiça e as delegações nacionais, a disponibilidade de recursos e sua gestão eficaz e execução; o planeamento dos procedimentos administrativos para a tramitação dos recursos financeiros e o nível de integração e coordenação dessas ações com outras organizações sociais.

O pessoal que assessora a formação e a deslocação, como os provedores comunitários, desenvolvem o seu trabalho em condições bastante complexas: viajam no território por via fluvial ou terrestre, raramente se podem fixar numa mesma localidade porque estão sempre em viagem e em contacto permanente com as comunidades rurais ou urbanas que apoiam e lhes dedicam a sua disponibilidade, 24 horas por dia.

O trabalho no terreno tem dificuldades próprias, resultantes do território e das consequências que derivam do conflito. Isto determina que as equipas se caracterizem pela precisão, pela antecipação das jornadas de atendimento e prevenção, eventos de capacitação e mobilização e situações repentinas que exigem uma resposta rápida.

Algumas deslocações surgem pela emergência em si mesma, ou sejam situações relacionadas com a população a quem se dirigem as ações e à disponibilidade de tempo das organizações da administração pública, com quem se estabelecem relações de operação não apenas a nível municipal, mas também a nível departamental e nacional.

* 1. **Estratégias de intervenção**

O programa regional configura-se como uma estratégia estatal de intervenção e proteção não armada que opera em comunidades em condições de vulnerabilidade devido ao conflito armado, de acordo com uma perspetiva regional que mobiliza toda uma infraestrutura institucional, organizativa e de pessoal, para focalizar e concentrar a ação da Provedoria de Justiça, nos lugares de maior presença de grupos armados ilegais e das forças armadas do Estado.

Nesta ordem, tornam-se viáveis três tipos de estratégias de ação:

• Descentralização do trabalho de promoção, proteção e restituição de direitos, por parte da Provedoria para atender às comunidades vulneradas ou em risco.

• Articulação entre as iniciativas de financiamento. O programa regional apresenta-se como una estratégia de intervenção no / e desde o território onde se devem articular as distintas dinâmicas que se aproveitam de outros projetos de investimento e atenção, o que leva a uma união de recursos do orçamento nacional e de cooperação. O programa integra diversas fontes de financiamento com o fim de consolidar a eficiência e ter um maior impacto segundo um critério de otimização do uso de recursos.

• Articulação organizacional. A integração na intervenção não se concebe apenas em matéria de recursos e institucional, mas também no plano organizativo com um impacto específico que se traduz numa gama ampla de serviços. Desta forma, procura-se que os processos do programa atuem de forma sincronizada, subsidiária e complementar para dar continuidade aos serviços que fortaleçam a capacidade local.

**Princípios e funções básicas**

O princípio da integralidade sustenta os processos do programa com abordagens especiais a diferenças de género, étnicas e territoriais.

A gestão de defesa define como uma população-alvo a que se define e estabelece como uma população vulnerável de afrodescendentes, indígenas e mestiços, mulheres, crianças, organizações sociais e vítimas de desalojamento forçado.

A conceção de território funciona como uma cascata: desde o desenvolvimento de ações originadas no contexto nacional, que em seguida se consolidam gradualmente desde o aspeto regional até ao local, a partir das considerações sobre a situação dos direitos humanos propostas pelos provedores regionais, provedores comunitários, assessores regionais para os deslocados, assessores de promoção e divulgação, bem como pelas comunidades e pelos seus processos organizacionais.

No âmbito da restituição dos direitos, a Provedoria de Justiça consolidou ações de acompanhamento e fortalecimento de larga duração que permitam garantir a reconstrução do tecido social nos cenários sociais e políticos afetados pelo prolongamento do conflito armado.

A partir do programa regional, também se estabeleceram ações coordenadas e articuladas de assistência, proteção, empoderamento e participação que brindam os cidadãos e cidadãs com a criação de espaços onde podem exigir os seus direitos.

**3.4 Estratégia de intervenção regional e estratégia de financiamento.**

O programa de regionalização constitui-se como uma estratégia institucional de intervenção regional que permite levar o Provedor de Justiça a lugares com maior implantação de grupos armados ilegais e das forças armadas do Estado, permitindo descentralizar o trabalho de promoção, proteção e restauração dos direitos às comunidades mais vulneráveis.

Em termos de financiamento, o programa de regionalização é concebido como uma estratégia de intervenção no território onde se articulam as dinâmicas que são oriundas de outros projetos de investimento e que são implementados com recursos do orçamento nacional e de cooperação. Isto consegue integrar as diversas fontes de financiamento, otimizando a utilização de recursos, articulação e coordenação de programas e recursos.

**3.5 Processos e estruturas de serviço.**

O propósito consiste em fortalecer a capacidade local onde os quatro processos atuam de forma complementar, subsidiária e sincronizada, para oferecer à comunidade os seguintes serviços:

* Acompanhamento de vítimas de desalojamento forçado e outras violações dos direitos humanos. Isso traduz-se em apoio, orientação e construção de pontes com autoridades e instituições locais.
* Apoio a processos organizativos da comunidade através de capacitações para aprender a exigir os seus direitos.
* Ativação de mecanismos de proteção a líderes e autoridades étnicas em risco.
* Incidência perante as autoridades locais como o Ministério Público para que estas cumpram as suas obrigações de garantia no gozo efetivo dos direitos da população vulnerável.
* Capacitação de lideres e organizações sociais, no âmbito da formação e participação, através de modelos pedagógicos para que se envolvam nos cenários de planeamento, formulação e implementação das políticas públicas que correspondam aos seus planos de vida, desenvolvimento local e etnodesenvolvimento. Oferta institucional própria ou de outras organizações e instituições, para a promoção das capacidades instaladas nas estruturas locais de atendimento e aprofundamento do impacto da intervenção, dos escritórios regionais da Provedoria de Justiça.

Os quatro processos sustentam-se no Princípio da Integralidade, com especial atenção à abordagem de género, étnicos e de territorialidade. O público-alvo da gestão de defesa é a população vulnerável afro descendente, indígena e mestiça, mulheres, crianças, organizações sociais e vítimas de deslocamento forçado.

A observação territorial sobre o desenvolvimento das ações, parte do âmbito nacional, para as apontar na perspetiva regional e local, com base nas considerações sobre a situação dos direitos humanos, propondo provedores regionais, provedores comunitários, assessores regionais para os deslocados e assessores de promoção da participação.

**3.6 Abordagem diferencial dos direitos constituintes nas políticas públicas e instâncias de decisão.**

O programa de regionalização defende a incorporação da abordagem da atenção diferencial nas políticas públicas, que estabelece, desde a participação dos membros nas comissões, mesas interinstitucionais missões de observação, magistratura moral e o trabalho de promoção e divulgação.

A Provedoria de Justiça tem como objetivo sensibilizar e tornar-se visível na agenda do Governo e na opinião pública regional. A importância de restaurar os direitos das vítimas de desalojamento forçado, no que que toca às particularidades de género, etnia e deficiência, em populações de risco e em situações de deslocamento.

Neste sentido, como uma linha de ação, o programa regional inclui o apoio aos processos de formulação de política pública à escala territorial de maneira que permita:

* Definir linhas de atenção com uma abordagem diferencial.
* Definir estratégias e planos de ação para identificar os fatores de risco de deslocações forçadas e vulnerabilidade dos direitos humanos para que as entidades responsáveis para a atenção às vítimas de deslocação forçada possa definir planos de prevenção e contingência.

**3.7 População a intervir: grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade estrutural / grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade situacional.**

O programa regional focaliza as suas intervenções nos territórios donde se apresentam conflitos sociais, culturais, políticos, económicos e armados que aportam grandes violações aos direitos humanos. Neste contexto, destacam-se os fatores que mediam a relação entre o conflito armado e os direitos humanos.

As zonas focalizadas estão normalmente associadas a manifestações de discriminação e desigualdades históricas o que faz aumentar as condições de vulnerabilidade estrutural e situacional que expõe as populações, em maior ou menor grau, a um nível elevado de danos provocados pelos grupos armados em pleno conflito.

É dada atenção à prioridade de grupos de população em duas categorias: grupos de população afetados pelas condições de vulnerabilidade estrutural, que são populações altamente vulneráveis ou violadas nos seus direitos e podem sofrer ou têm sofrido um elevado nível de exposição ao impacto e aos efeitos devastadores do conflito armado. Trata-se de violações graves do pleno gozo dos seus direitos económicos, sociais e culturais.

A segunda categoria são os grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade situacional. Estes determinam-se a partir dos fatores de vulnerabilidade que associados ao género, etnia ou idade, aumentam os níveis de exposição de mulheres, homens, indígenas, afrodescendentes e crianças a sofrer os efeitos de um conflito armado.

Baseado na progressiva exigibilidade da mulher para o pleno exercício dos seus direitos, o Provedor de Justiça incorporou nas suas ações a abordagem de género, desde uma perspetiva da proteção da mulher no âmbito do direito internacional e em conformidade com os instrumentos jurídicos adotados pelo Estado Colombiano.

**3.8 Uso de critérios, ações e instrumentos de seguimento, controlo e avaliação de processos de políticas públicas. Seguimento interno e externo.**

A eficácia do programa regional implica um rigoroso processo de análise de resultados que se realiza através de dois mecanismos, um interno e outro externo.

A nível interno:

1. Mecanismo do programa regional. É projetado com ferramentas próprias ao programa que permite realizar parte do processo de seguimento, avaliação, controlo de gestão e difusão, para além de uma linha de base e uma matriz de seguimento do Plano Operativo Anual (POA).

2. Mecanismo externo de natureza institucional. É a aplicação do sistema de informação responsável pelo controlo de gestão e avaliação do impacto, denominada aplicação Estrategus. Projetou-se para dar seguimento e controlo ao Plano Estratégico Institucional (PEI) que se atualiza cada quatro anos e que se encontra en processo de reforma (PEI 2009-2012) como os indicadores de impacto e gestão. Estes instrumentos incluem indicadores desagregados segundo critérios diferenciais de idade, sexo, etnia e grau de deficiência.

**Âmbito externo:**

Avaliação externa do programa regional. É um exercício que responde às recomendações que foram feitas pelo financiador, basicamente ASDI. Contempla uma avaliação externa aquando do cumprimento de metade do período de execução.

**3.9 O Programa Regional em números[[2]](#footnote-2)**

O Programa Regional da Provedoria de Justiça iniciou as suas operações em meados de 2009, nas quatro regiões da esfera de ação do gabinete do Provedor de Justiça: Região do Caribe, Região do Pacífico, Região dos Andes e Região da Fronteira.

O programa realiza ações de prevenção, proteção e atenção através de aconselhamentos jurídicos e psicossociais, receção de queixas, tramitação de tutelas e direito de petição, em colaboração com a Provedoria de Justiça, mecanismos de busca urgente, ações de mediação, recursos de reposição, receção de declarações de vítimas e ações de formação para a incidência de participação nas políticas públicas.

De Junho de 2009 a Dezembro de 2012, o programa regional executou ações de atendimento, proteção e prevenção descritas quantitativamente da seguinte forma:

**Quadro N.º 1: Recursos interpostos**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Atenção, proteção e prevenção** | **2009 - 2010** | **2011** | **2012** | **Total** |
| **Assessorias** | 4.141 | 5.475 | 3.618 | **13.234** |
| **Queixas** | 2.153 | 1.497 | 964 | **4.614** |
| **Tutela** | 290 | 360 | 159 | **809** |
| **Direito de petição com a coadjuvação da Provedoria de Justiça** | 1.112 | 1591 | 1.396 | **4.099** |
| **Mecanismos de procura urgente** | 19 | 28 | 6 | **53** |
| **Ações de mediação** | 0 | 0 | 237 | **237** |
| **Recursos de reposição** | 0 | 108 | 164 | **272** |
| **Declarações** | 1.194 | 953 | 575 | **2.722** |
| **Ações de formação** | 226 | 147 | 281 | **654** |

**Gráfico N.º 1: Recursos jurídicos interpostos 2009 -2012**



Estes valores revelam as ações de assessoria jurídica e psicossocial, com recurso preponderante, seguidas da receção de queixas no terreno.

O serviço de assessoria no terreno entre 2009 – 2012 reflete uma dinâmica de crescimento e decréscimo que se explica em parte pelo desenvolvimento das ações que evidenciaram a necessidade de ilustrar de forma coletiva, de capacitar e de evidenciar a capacidade para a interação dos participantes com os protocolos, procedimentos, roteiros e instâncias governamentais.

**Gráfico N.º 2: Assessorias**



A receção de reclamações mostra uma redução gradual que é devido a um nível mais elevado de articulação da ação do programa regional em contraponto com ações regionais do Provedor de Justiça. Do trabalho no terreno não se pode inferir que existe uma diminuição real de queixas e reclamações da população em termos de violação dos seus direitos, o que também se reflete no recebimento de declarações.

**Gráfico N.º 3: Receção de queixas.**



**Gráfico N.º 4: Declarações recebidas**



As ações de formação assinalam uma tendência de crescimento, o que obedece à estratégia de gerar competências individuais e coletivas para o uso autónomo de instrumentos jurídicos, como a supervisão ou o direito de petição e formação em políticas públicas e processos de planeamento territorial, entre outros aspetos.

**Gráfico N.º 5: Ações de Formação.**



Acerca da população beneficiada entre 2009 e 2012, pelo processo de seguimento, avaliação, controlo de gestão e difusão, registaram-se 215.009 beneficiários individuais, discriminados anualmente, da seguinte forma:

**Gráfico N.º 6: Beneficiários individuais.**



O programa regional também contempla como beneficiários indiretos 967.541 pessoas, incluindo familiares. Este resultado obtém-se multiplicando o total de beneficiários diretos (215.009) por 4,5 considerado o número médio de membros por família na Colômbia, conforme se utilizou no modelo de seguimento do programa.

**Gráfico N.º 7: Beneficiários núcleo familiar indireto**



Dado que o programa de regionalização é baseado numa abordagem diferenciada dos direitos, fazendo ênfase nas múltiplas realidades etnoculturais na Colômbia, a população beneficiada diretamente pelas ações do programa, é classificada como população mestiça, camponesa, indígena e afro-colombiana.

A população mestiça é a mais numerosa, a indígena corresponde a 3,4% e o Afro-colombiana 10,6% em relação ao total, de acordo com o Departamento Administrativo Nacional de Estatística de Colômbia (DANE). Isto evidencia uma ampla participação da população indígena e afro-colombiana, sendo este último um centro de especial atenção por parte do programa regional, dado o seu aumento em termos de beneficiários diretos ao longo dos últimos anos.

.

**Gráfico N.º8: Beneficiários por relações etnoculturais.**



Nas relações de género, no que respeita aos beneficiários diretos, observa-se um equilíbrio quanto ao número de homens e mulheres.

**Gráfico N.º9: Beneficiários por relações de género**



Quanto ao género, em relação às relações etnoculturais, observa-se um equilíbrio da população mestiça. Contudo no que diz respeito à população indígena deteta-se uma maior proporção na participação de homens indígenas em relação às mulheres indígenas, por oposição à população afro-colombiana, onde há uma participação maior das mulheres em relação aos homens.

Este fator evidencia as dinâmicas etnoculturais, com o verificado por exemplo na nossa visita a Buenaventura, onde a liderança das mulheres afro resultou óbvia em relação à baixa participação dos homens na ação realizada.

**Gráfico N.º 10: Beneficiários por relações de género e relação etnocultural.**

CA

BA

CA

CA

BA

BA

A

A

A

2012

2011

2009 - 2010



**3.10 Impacto das intervenções das equipas no terreno**

O programa regional promove e impulsiona os direitos, capacitando as comunidades e acompanhando as organizações sociais e comunitárias nos processos de participação na tomada de decisões públicas.

Estas ações traduzem-se numa maior apropriação das comunidades nos seus territórios, nas alterações práticas e de utilização de linguagem, bem como o reconhecimento destas como sujeitos coletivos e sujeitos de direito, para além de criarem tecido social.

Outro alcance das intervenções no terreno é que aproximam as comunidades da estrutura do estado, permitindo diferenciar entre o Estado e o Governo, conhecer as estruturas dos serviços do estado, sabendo que elas são parte do sistema político e que existem mecanismos através dos quais podem influenciar as decisões públicas, bem como aprender a exigir os seus direitos.

As intervenções também geram confiança nas instituições públicas, já que as populações apreciam a existência de meios para melhorar as suas condições de vida, a que se dedicam de forma exclusiva. Esta abordagem permite que se descrevam como se desenrola a ação do estado no seu território, para que hoje as comunidades que têm estreita relação com o programa regional, passem a saber que o Estado são eles próprios.

A Provedoria de Justiça como órgão de controlo, vigia, dá seguimento e intervém nas decisões públicas, ainda que não possua poderes disciplinares. Para alguns, esta situação é limitativa, sobretudo para as comunidades, ainda que para o pessoal no terreno, em especial para a equipa nacional, é uma expressão da função da magistratura moral da Provedoria de Justiça.

Através das suas ações contribui fundamentalmente no cumprimento da missão não apenas da Provedoria de Justiça, mas também de outras instituições.

**3.11 Impacto direto e indireto da ação de defesa em zonas de difícil acesso, comunidades vítimas ou em risco de deslocação.**

A função da ação de defesa obriga a realizar perguntas incómodas aos agentes governamentais, que são originadas nas queixas da comunidade, muitas das quais não são do seu agrado, já que o papel da defesa permite visibilizar problemáticas e procedimentos governamentais inapropriados. De todas as formas, e resultantes desta ação, surgem divergências com outras entidades governamentais e/ou os seus representantes ao nível dos municípios e dos departamentos.

Tanto comunidades abordadas como os representantes do programa regional, assinalam esta dinâmica como a “pedra no sapato” ou o “sal na ferida” para as ações governamentais o que acaba por provocar um bom acolhimento ao nível das comunidades, mas não nas entidades governamentais ao nível dos municípios e departamentos.

Nalguns casos, mais do que noutros, o programa prevê um grau de tensão, pondo em prática o exercício político nas regiões, incidindo nas formas de pensar e graças aos processos de formação e acompanhamento, realiza e administra a política no local, o que permite o seguimento de novas lideranças que entram em conflito com as formas tradicionais da ação política local.

**3.12 Relações com ONG e entidades internacionais.**

As equipas do programa regional no seu papel de Provedor da Comunidade ajudam a organizar a Comunidade, o que, em alguns casos, provoca a rivalidade com o papel das Organizações de Cooperação Não-governamental (ONG).

Nos locais onde não existe nenhuma presença de Estado, o papel das ONG justifica-se, no entanto, quando neste contexto surge um gabinete do Provedor de Justiça. Mais do que cooperação são estabelecidas situações de concorrência, já que as lógicas de financiamento e componentes de trabalho passam a ser questionadas.

Algumas comunidades deixam transparecer que algumas ONG motivaram a sua rivalidade com o Estado, perante a sua ausência, ou que se autoproclamem como mediadores e ponte entre estas e as estruturas governamentais. Isto não acontece contudo com ONG cuja trajetória reconhecida da pastoral social, de formação eclesiástica, organismos internacionais defensores comunitários e assessores de formação com quem se estabeleceram alianças para entrar nas comunidades e consolidarem-se como tal.

Também se evidenciam, como ação de defesa, o questionar dos relatórios de algumas ONG sobre os dados recolhidos nalgumas zonas, que inclusive devem ser considerados incorretos. Os provedores comunitários apresentam como fator possível, a justificação da sua presença e necessidade da ajuda internacional de maneira que desde o terreno, a Provedoria de Justiça obtenha legitimidade para corroborar as informações aportadas pelas ONG da zona.

Entre os organismos internacionais, a experiência mais positiva dá-se com a ACNUR, chegando-se a comentar que o pessoal deste programa regional trabalha por vocação.

**3.13 Impacto direto e indireto da ação de defesa noutras organizações da administração pública.**

As ações do programa regional e as posturas na defesa dos direitos afetam as agendas dos funcionários públicos e a legitimidade das ações das organizações, colocando-as sob o olhar da opinião pública tornando visível os seus problemas de gestão, administração e outros órgãos de controlo, o que cria uma ambiência de tensão no interior destas entidades.

Também se tornam visíveis as situações de emergência e as condições em que vivem as populações mais afastadas dos centros urbanos, sendo portadores de dados e informações que são possíveis, com o seu trabalho, e que outras organizações não conseguem.

Esta informação é geralmente sobre a situação de risco, ameaças ou vulnerabilidade - que excede o seu trabalho ou uma ação coordenada, tornando-se facilitadores da urgência dentro destas organizações, que transmitem tensão nos dados produzidos e na eficácia dos seus resultados.

Também é importante salientar que a presença de operadores do programa nas fases de consulta e planeamento com organizações sociais de pessoas deslocadas, vítimas ou organizações sociais da Comunidade e da administração pública, seja visto como uma garantia para ambas as partes. A sua mera presença legitima os acordos estabelecidos.

Nalguns casos, os operadores decidem não participar nestes cenários, por estarem em desacordo com eles, já que que pronunciando-se pela defesa dos direitos das comunidades, as suas posturas quase nunca se tomam em consideração e no momento em que a administração pública apresenta os acordos estabelecidos perante os organismos de controlo, a Provedoria é o argumento persuasivo com mais autoridade para aceitar estas decisões.

**Principais dificuldades**

Com base no objetivo de participar ativamente nas sessões das comissões regionais e mesas-redondas temáticas, primeiro identificam-se e estabelecem-se soluções para os problemas de coordenação interinstitucional, nas entidades estatais responsáveis pela atenção integral para a população deslocada.

Segundo a Lei de Vítimas, esta situação passa para a Provedoria de Justiça e depois aos assessores de formação, onde estão presentes a secretaria técnica das mesas de participação de vítimas, para além do trabalho de seguimento, o de elaboração e implementação dos planos de ação para atenção a estas populações.

As ações do programa referentes aos processos de prevenção, proteção e restituição dos direitos, como os de formação e incidência nas políticas públicas, implicam que os operadores tenham uma relação constante com organizações da administração pública e que em muitas ocasiões se possam ver afetados pelas agendas de trabalho e as práticas institucionais destas organizações.

Um envolvimento principal deriva da ignorância das situações de emergência que as populações afetadas vivem ou processos de intervenção do estado através de projetos de infraestrutura, envolvendo o deslocamento e a violação dos direitos. Aqui, a eficácia das ações do programa está sujeito à disponibilidade e vontade dos funcionários, bem como as frustrações de seus operadores e suas populações que apontam que o Provedor de Justiça não tem "capacidade".

A ignorância de alguns funcionários da administração pública sobre a importância da participação das vítimas na preparação de planos de ação, com abordagem dos seus direitos, duplica o tempo dos operadores nas reuniões de coordenação com essas estruturas, com o objetivo de garantir a conformidade com a lei e a implementação de seus mecanismos.

**Desconhecimento e falta de propostas**

Também as mudanças da administração, as eleições de autarcas e as novas nomeações de funcionários municipais, rompem com os processos organizacionais das comunidades que têm sido liderado pelos operadores do programa de regionalização, bem como com a sua incidência, chegando mesmo a ignorá-los completamente e a impedir a sua participação em cenários locais de planeamento. Sempre que há mudança de administração normalmente começa-se de novo.

As obras de infraestrutura nos territórios e as práticas institucionais para acelerar os processos de negociação com as populações afetadas, promovem a divisão das comunidades organizadas, devendo-se gerir bem esta situação.

Em alguns casos, a falta de conhecimento e de propostas destas comunidades sobre os processos de gestão do território e perante o assunto específico das obras de infraestrutura, limitam a sua capacidade de impacto efetivo nestes processos de planeamento, para além de que as decisões permanecem em mãos de terceiros, como engenheiros e gerentes destes projetos.

A situação jurídica que impede a catalogação dos atores armados presentes nas zonas onde opera o programa, como de atores armados reconhecidos no âmbito do conflito armado, impede o cumprimento efetivo das suas ações de defesa e aumenta os fatores de risco.

No caso de Buenaventura, a dinâmica do conflito armado levou a que a população e os seus líderes que eram convocados para participar nas áreas de treino e construção de planos e projetos comunitários que garantam o exercício efetivo dos seus direitos, não possam na realidade assistir às reuniões por motivos de segurança, o que reduz consideravelmente a capacidade de convocar consultores e advogados.

**Alterações importantes**

Com base no objeto de intervenção do programa de regionalização, bem como na promoção, prevenção, proteção e restauração dos direitos humanos das populações em situação de vulnerabilidade, qualquer alteração da orientação da política e dos planos de cuidados ou acesso a estes direitos pela administração pública em tais organizações ou estruturas, que estão liderando e levando a cargo a operação da política social através de alterações regulamentares de natureza sociotécnica, afeta as ações do programa de regionalização.

Isto ocorre na medida em que estas mudanças implicam a abordagem de novos quadros jurídicos pelos operadores do programa regional que estudam, aplicam tempo e lógica de produção de normas na administração pública Colombiana, bem como os processos de adaptação institucional.

Uma mudança na estrutura e funções do Ministério da Saúde, por exemplo, implica novos tempos de planeamento e aprovação de projetos, recursos, orçamento e procedimentos administrativos. Outro ponto é a capacidade das administrações municipais para se adaptarem a estas mudanças e desenvolvimentos constantes no plano de assistência para garantir o efetivo gozo do direito à saúde, o que implica uma estagnação temporária das ações do programa, cenários de incerteza e claro um maior aumento da sua procura.

A organização do estado, por setores administrativos, impede o pleno gozo de direitos, na medida em que este tipo de organização não reconhece a impermeabilidade entre estes, já que os sujeitos são indivisíveis por sectores, para além de que quase sempre os projetos de política e planos de acesso e assistência, serem contraditórios.

**3.14 Impacto direto e indireto da ação de defesa nas organizações sociais comunitárias**

Neste tipo de organizações, as ações do programa de regionalização ajudam a fortalecer e capacitar, bem como fornecer os elementos e mecanismos para resolver os seus próprios conflitos. Também eles desenvolvem cenários e dinâmicas de planeamento frequentes e concertados, seguimento e controlo sobre os seus processos e tornarem-se agentes de mudança nas comunidades, dando continuidade a estes processos.

O apoio aos processos organizacionais nas comunidades, principalmente na componente de formação, conseguiu o seu fortalecimento e permanência, bem como o desenvolvimento de uma maior qualificação, enquanto parceiros válidos perante as autoridades e agências governamentais, em prol da exigibilidade dos direitos.

O resultado dos processos de formação de líderes e organizações sociais através de modelos pedagógicos com abordagem diferenciada, de acordo com as suas realidades socioculturais, a participação nas fases de conceção, formulação e implementação de políticas públicas, permitiu a apropriação de conhecimentos, habilidades e práticas jurídico administrativas que são evidentes no desenvolvimento de melhores planos de vida e desenvolvimento local e etnodesenvolvimento.

Neste quadro, são quatro os modelos de intervenção que integram a gestão descentralizada da defesa em conformidade com o programa regional.

**Capítulo 1. Provedor comunitário. Modelo de gestão para o acompanhamento a comunidades em risco.**

Através do Provedor da Comunidade, a Provedoria de Justiça está presente em áreas críticas de difícil acesso e baixa presença de instituições do estado. O objetivo fundamental desta figura é acompanhar e orientar as comunidades em risco de deslocamento, bem como monitorizar a dinâmica do conflito nestas áreas e avançar com o diálogo com as autoridades responsáveis pela prevenção da violação dos direitos humanos, com o objetivo de evitar a violação às comunidades alvo.

Cada provedor comunitário em zona de risco desenvolve:

* Orientação sobre o quadro regulamentar e recursos jurídicos para facilitar o acesso aos programas e projetos que garantam os seus direitos.
* Receção e seguimento das queixas sobre a atuação das autoridades estatais.
* Missões humanitárias de observação que viabilizem o cumprimento dos direitos humanos.
* Missões humanitárias de observação para tornar visível a situação dos direitos humanos. No caso de confinamento, integram missões que ajudam e desbloqueiam as comunidades.
* Ações de diálogo com as autoridades para cessar a situação de risco ou barreira para o acesso à oferta do estado.
* Relatórios de visibilidade da situação de risco e deslocamento forçado, bem como a resposta de estado definida para abordar estas questões.
* Atividades de formação para o exercício do direito de participar nas instituições políticas públicas estabelecidas pela Constituição da República da Colômbia e pela Lei 1448 de atenção, assistência e reparação às vítimas do conflito armado interno.
* Acompanhamento de processos de restabelecimento dos direitos, mediante de processos de retorno o realojamento de comunidades camponesas e de grupos étnicos.
* Participação em instituições locais e regionais de políticas públicas para o cuidado e reparação às vítimas da violência na Colômbia, em particular, naquelas mesas ou comissões relacionadas com as comunidades e grupos étnicos em risco ou em situação de deslocamento forçado.

O desenvolvimento destes trabalhos é realizado em coordenação e orientação operacional com os provedores de justiça regionais. A nível conceitual conta com a orientação da equipa de profissionais e consultores atribuídos para o Provedor Delegado Europeu de Justiça para os direitos da população deslocada, localizados na cidade de Bogotá.

**1.1 História**

**• Resumo da experiência.**

A figura dos provedores comunitários tem como ponto de partida o ano de 2000, na consequência dos acordos entre o Estado Colombiano e a comunidade deslocada de Cacarica, Bajo Atrato, representada pela organização Comunidade de Autodeterminação, Vida, Dignidade de Cacarica (CAVIDA), para que esta pudesse regressar ao seu território.

Como parte da reparação às comunidades negras de Cacarica, nos acordos estabelecidos, estabeleceu-se a criação de uma Casa de Justiça para o território. Através deste compromisso, envolveram-se instituições como a Procuradoria Geral da Nação a Provedoria Geral da Nação e a Provedoria de Justiça.[[3]](#footnote-3)

A única instituição que cumpriu com o compromisso permanente assumido perante a comunidade de Cacarica, foi a Provedoria de Justiça. Apesar da Casa de Justiça de Cacarica não ter funcionado, o seu impacto visível é que tanto a Provedoria da Justiça, como as comunidades adjacentes, valorizaram a presença de um representante permanente da Provedoria de Justiça numa zona onde persistia a presença de atores armados ilegais.

O impacto desta presença institucional permanente, também se evidenciou quando o retorno de outras comunidades fracassou: Existiram outros processos que se geriram em Bajo Atrato através da figura das Comunidades de Paz, que era um outro modelo que se vinha a utilizar, contudo as populações tiveram, como resultado, que voltar a deslocar-se.

As comunidades de Cacarica resistiram e esta oposição, aos fatores que geraram os deslocamentos, consolidando-se graças à presença permanente da Provedoria de Justiça. A relação com o representante desta instituição gerou uma atuação distinta da ação dos atores armados ilegais que por sua vez se fortaleceu com o apoio e suporte das comunidades.

Entre 2001 e 2002 formulou-se uma proposta que nomeia esta atividade de acompanhamento e proteção das comunidades através da figura do Provedor Comunitário, isto a propósito da experiência adquirida no Pacífico, no contexto dos territórios étnicos, com comunidades negras e indígenas. É assim que os provedores comunitários nascem fortemente ligados ao trabalho com as comunidades étnicas desde um ponto de vista diferenciado.

**• Origem**

A figura do Provedor Comunitário surgiu nos territórios abrangidos por lógicas de agudização do conflito armado, sendo um fator chave quanto a eventuais emergências, a grave situação de risco e posteriores violações dos direitos humanos na localidade de Bojayá e *Vigía del Fuerte*.[[4]](#footnote-4)

Neste sentido, o Provedor Comunitário é a figura que permite à Provedoria de Justiça ampliar a oferta de cuidados às comunidades em risco de sofrer violações aos seus direitos e que se encontram em zonas de difícil acesso e com uma oferta reduzida ou inexistente de bens ou serviços estatais[[5]](#footnote-5), o que faz aumentar a sua vulnerabilidade e invisibilidade.

Neste sentido, depois da experiência de Bojayá, surgiu uma experiência pioneira de acompanhamento específico numa zona de alto risco e que logo se estendeu a um modelo de gestão onde o Provedor Comunitário representa no terreno a Provedoria de Justiça.

Desta forma, gera-se uma oferta de atenção que se expressa em atividades de orientação jurídica, formação em direitos, recolha de queixas e preocupações das comunidades e interlocução com as autoridades locais e regionais, para originar políticas e medidas que contribuam para uma intervenção numa situação de risco.

**• Justificação.**

A figura do Provedor Comunitário apresenta um impacto importante na conjuntura humanitária, já que na história do conflito armado na Colômbia, a resposta que o Estado teve para acolher e proteger as comunidades objeto de hostilidades, foi o uso da força.

Desta maneira, foram as próprias comunidades as, que de forma criativa opuseram resistência, depois de formular e implementar estratégias de autoproteção não armada. Os provedores comunitários tendem a fortalecer esta última alternativa, identificando-a como um novo modelo de gestão descentralizada.[[6]](#footnote-6)

O Provedor Comunitário está intimamente ligado com a estratégia do Sistema de Alerta Precoce (SAT) gerido pela Provedoria Delegada para a Intervenção de Riscos de Violações dos Direitos Humanos e pelo Direito Internacional Humanitário (DIH). Ambos os modelos se desenvolvem em contextos locais do conflito armado e procuram emitir informação oportuna e articulada, sobre a ocorrência de violações aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário.

Esta figura é suportada com recursos da cooperação internacional e é entendida como uma presença do gabinete do Provedor de Justiça em áreas críticas, sendo a sua missão de monitorizar a dinâmica do conflito e especialmente verificar o seu impacto frente à violação dos direitos humanos das comunidades.

A dinâmica surgiu com o objetivo de formular ações de mitigação contra as violações dos direitos humanos das comunidades, através de seu acompanhamento para orientar e fortalecer o tecido social, líderes locais e consolidar os direitos humanos de organizações sociais.

**• Desenvolvimento e crescimento.**

O acompanhamento do Provedor Comunitário conseguiu um impacto positivo para dissuadir e limitar as ações violentas dos atores armados ilegais e da ação institucional armada que passa a fronteira da legalidade.

No início, este fazia um exercício de formação e promoção dos direitos humanos e de atenção das queixas nas zonas mais afetadas pela violência armada, as quais têm a tendência de estar afastadas das cidades capitais departamentais.

A figura consolidou-se como uma ponte entre as comunidades e as instituições governamentais territoriais e nacionais, depois das informações que aportavam pistas para se procurar uma intervenção oportuna nas regiões do país mais afetadas pela violência armada.

Para a seleção, sobretudo da equipa inicial, desenvolveram-se condições particulares com um forte acompanhamento de uma equipa psicológica, já que na caracterização do seu perfil, a componente afrontamento do conflito é claramente demarcado.

Sobre este processo a Provedoria Delegada assinala: “O grupo de seleção era aproximadamente de oito psicólogas com quem se realizavam simulações, como esta, no acompanhamento da comunidade El Palmar por exemplo, aquando da chegada de um grupo armado se pergunta como atua, que faz, que deve fazer. Desta forma observava-se como reagiam os candidatos, sendo um fator decisivo. Numa das vezes chegaram a existir cerca de 40 candidatos e ficaram menos de dez”.[[7]](#footnote-7)

O processo de seleção foi um fator chave e detalhado que compreendeu um exame psicológico e uma entrevista situacional, com o fim de selecionar pessoas que suportavam viver numa zona isolada, fora dos seu núcleo familiar e dispostas a transformar o seu estilo de vida. “Determinou-se, por exemplo, que não era conveniente que os aspirantes a provedores comunitários tivessem filhos”.[[8]](#footnote-8)

Atualmente, a equipa de provedores comunitários são na sua maioria certificados por profissionais das ciências humanas e sociais, como sociólogos, seguidos por trabalhadores sociais, politólogos (profissionais em ciência politica, advogados, administradores públicos e em geral dá-se preferência a todas as profissões da área social.[[9]](#footnote-9)

Na primeira década do século XXI, na Colômbia, de forma crescente, os problemas socialmente relevantes são diversos como os despojos, usurpações e vendas maciças de terra, lutando pelo controlo territorial por parte dos grupos armados ilegais, o recrutamento forçado, as ameaças aos líderes comunitários e funcionários públicos e massacres.

Posteriormente aos processos de desmobilização, surgiu uma atomização das estruturas das antigas autodefesas ilegais, a consolidação de grupos pós desmobilização (bandos emergentes ou criminosos, BACRIN) e as estratégias de consolidação militar em zonas de conflito (Provedoria de Justiça, 2010), assim como a problemática do abuso reiterado dos direitos da população deslocada de forma forçada devido à violência que faz com que exista uma queda substancial do seu bem-estar socioeconómico e à dificuldade para gerar receitas em cidades e municípios recetores.

Neste contexto, o Tribunal Constitucional emite a Sentença T-025 de 2004 que declarou que em matéria de deslocamento, existe um Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI). Isto significa que na Colômbia existe uma população importante onde a garantia dos seus direitos constitucionais não é uma realidade, ou por palavras do Tribunal, não possui o gozo efetivo dos seus direitos.

Na busca de superar o ECI e em prol de garantir o gozo efetivo dos direitos das vítimas de deslocamento, a Provedoria de Justiça como integrante do Sistema Nacional de Atenção Integral à População Deslocada – SNAIPD -, solicitou à Provedoria de Justiça o cumprimento com o seguimento do cumprimento da Sentença T-025 de 2004, o que se concilia com as suas funções constitucionais e legais de promoção e defesa dos direitos humanos das vítimas de deslocamento ou das populações em risco de o ser.

Estas funções complementam-se e reiteram as sentenças do Tribunal Constitucional anteriores à T-025 de 2004, como são a T-227 de 1998[[10]](#footnote-10), a T-1635 de 2000[[11]](#footnote-11) e a T-721 de 2003[[12]](#footnote-12), para além dos autos do Tribunal Constitucional (Sala Especial de Seguimento da Sentença T-025 de 2004), como são os autos 314 de 2009[[13]](#footnote-13) e o 383 de 2010[[14]](#footnote-14), entre outras figuras legais.

Neste contexto, o modelo do Provedor Comunitário tornou-se numa ferramenta que contribui para a superação do ECI desde a Provedoria de Justiça e mediante um trabalho de acompanhamento às comunidades em risco e o seguimento e incidência nas políticas locais e regionais direcionadas para as populações em situação de deslocamento.

Em 2011, com a publicação da Lei 1448 de 2011, Lei das Vítimas e Restituição de Terras e o seu decreto 4800, este modelo acaba por se consolidar ao estabelecer-lhe especificamente funções, como mecanismos de prevenção da vulnerabilidade dos direitos.[[15]](#footnote-15)

**• Implementação do modelo**

O Provedor Comunitário é responsável pela Provedoria Delegada para os Direitos da População Deslocada, delegação de nível central que depende diretamente do gabinete do Senhor Provedor de Justiça.

Este gabinete tem como missão garantir a proteção e promoção dos direitos humanos da população vítima de deslocamento forçado, para além de dar seguimento ao cumprimento das instituições do Estado quanto às suas obrigações constitucionais, legais, de jurisprudência e regulamentares de atenção integral ao deslocamento forçado.

O gabinete delegado dispõe de uma equipa de profissionais responsáveis pelo trabalho de apoio metodológico e temático nos campos de políticas públicas (habitação, salarial, prevenção-proteção e proteção, etnias, género, relações intergovernamentais, regressos e reinstalações), onde os Provedores comunitários devem dar o acompanhamento, seguimento e incidência nas zonas onde estão presentes.

A isto juntam-se os trabalhos de suporte administrativo que tramitam e apoiam todas as solicitações de recursos para a mobilidade e ações nas comunidades como missionários de acompanhamento humanitário, observação, ações de formação em direitos humanos e políticas públicas, jornadas de atenção e receção de queixas, apoio à recolha de declarações de deslocamento, bem como aspetos de vinculação contratual e pagamento de salários, entre outras ações).

Deve-se salvaguardar que até 2011, os provedores comunitários estavam adstritos à denominada Coordenação Nacional de Deslocados que era um grupo de trabalho que durante oito anos esteve adstrito à Secretaria Geral da Provedoria mas no contexto do processo de fortalecimento institucional ativado pela Lei 1448, transformou-se en la Provedoria Delegada para os Direitos da População deslocada.

Esta figura conferiu uma maior autonomia para o manejo do Modelo de Provedores Comunitários e estabilidade à sua equipa de profissionais, facto que uma parte significativa passou a ser financiada diretamente com recursos da entidade e cada vez menos das fontes flutuantes da cooperação internacional.

**1.2 Descrição de cenários**

**• Cenário interno.**

Os provedores comunitários são um mecanismo de transmissão de petições, queixas e situações que colocam em risco as comunidades. A maior parte do tempo, este encontra-se fora da Provedoria Regional de Justiça, localizando-se principalmente nas zonas rurais, veredas e localidades onde se localizam as comunidades em questão.

As situações que afetam as comunidades são compiladas e dirigidas às instituições internas da Provedoria Regional de Justiça, de acordo com a sua competência e onde se encontram adstritos os provedores comunitários. O Provedor Regional é informado das equipas da Dupla Centro de Orientação Sócio-Jurídica às Vítimas do Conflito e analista regional de riscos do Sistema de Alerta Precoce.

Se o caso o exige, a informação é enviada para as delegações centrais da Provedoria de Justiça em Bogotá, sendo as mais importantes: a Provedoria Delegada para os Direitos da População Deslocada para comunidades e pessoas em risco e em situação de deslocamento.

Outra instituição é a Provedoria Delegada para a orientação e assessoria às vítimas do conflito armado interno, para o assunto de trâmites e políticas de atenção e reparação às vítimas que a Lei 1448 regula, como nos casos de inclusão ou não no Registo Único de Vítimas e a Provedoria Delegada para os indígenas e as minorias étnicas para os casos que envolvem os grupos étnicos.

**• Cenário político**

O provedor comunitário atua sobre as administrações públicas locais, como as autarquias municipais e regionais, como as secretarias e entidades autónomas departamentais, bem como as nacionais que optem por operar nas zonas de atuação focalizada.

Também realiza trabalhos de interlocução com estas instituições, para poder avaliar as situações de risco e as barreiras de acesso existentes nos serviços do estado, para além de ativar os fluxos de atenção de forma a evitar ou reduzir a probabilidade de risco de violação dos direitos e que as comunidades acedam à oferta dos serviços oficiais.

Neste sentido, os provedores comunitários são um mecanismo valioso para poder dar seguimento e aplicação às políticas públicas de prevenção, proteção e atenção aos deslocamentos forçados. Estes tiveram um papel importante na sensibilização das autoridades locais e regionais perante as obrigações estatais de prevenção, proteção e garantia de direitos.

**• Cenário social.**

As principais violações dos direitos que se podem advertir sob a gestão do provedor comunitário, são:

* Recrutamento forçado (afeta principalmente crianças e adolescentes).
* Perseguição, coerção e assassinatos de líderes sociais, comunitários e de populações étnicas.
* Coerção e pressão sob a população civil em épocas de eleições parlamentares e presidenciais.
* Saques, invasões e pressões para conseguir a venda massiva de terra.
* Consolidação de ordens sociais e políticas paralelas ao panorama institucional, sob a proteção de grupos pós-desmobilização, como por exemplo os bandos emergentes e criminais.
* Deslocamento forçado, confinamentos e assassinatos massivos, tanto sob a forma de massacres como de assassinatos seletivos, assim como atentados com minas antipessoais e munições por explodir.

Estes factos vulneram e criam a necessidade de proteção dos direitos à:

• Vida.

• Integridade física.

• Saúde.

• Alimentação.

• Trabalho.

• Saúde pública.

• Segurança social.

• Igualdade.

• Participação.

• Rendimento mínimo.

• Educação.

• Habitação digna.

• Acesso à justiça.

**1.3 Planeamento e implementação da estratégia.**

**• Atores externos**

A Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ASDI) e o gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) apoiaram o reforço da coordenação nacional para os deslocados, a fim de articular uma equipe dos provedores da Comunidade com ênfase nas fronteiras, tendo em conta a avaliação do sucesso da experiência na sua primeira fase e por causa destas áreas também estarem a ser muito afetadas pelo conflito armado.

Para 2005 existiam seis provedores comunitários e quatro pessoas a nível nacional para a coordenação da população deslocada. Nesta data e de forma institucional prevê-se articular esses esforços e recursos dispersos num programa para consolidar e gerar um maior impacto positivo e melhorar o uso dos recursos no acompanhamento da situação de conflito armado e de atenção às comunidades.

Administrativamente isto passa também por atividades de monitorização, prevenção e dissuasão com a presença de provedores comunitários e prever as possíveis situações de deslocamento (Sistema de Alerta Precoce) para desenvolver uma resposta oportuna por parte do Estado em todos os seus níveis, bem como a articulação dos processos de formação em direitos humanos para a participação, aplicação e seguimento das políticas públicas.

**1.4 Desenvolvimento da experiência.**

A partir de 2006, aumentou o número de provedores comunitários no âmbito do programa regional. Existiam em 2012, 30 provedores da Comunidade. A estratégia recebeu um elevado reconhecimento por parte das comunidades, órgãos governamentais, autoridades judiciais e especialmente o Tribunal Constitucional e organismos internacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos, como é o caso dos organismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

**• Mecanismo de coordenação.**

Em 2009 ocorre em uma reforma no regime de operação de um modelo de gestão que é centralizado numa lógica de intervenção descentralizada. No primeiro caso, a antiga coordenação nacional de deslocamento (escritório ligado à Secretaria Geral) geria os provedores da comunidade de forma direta através de consultores nacionais coordenados de acordo com a regionalização do país (região Andina, Pacífico, Caribe e Fronteira).

Com a intervenção descentralizada, a Provedoria Regional de Justiça, assume a função operativa e a equipa de assessores da Coordenação Nacional de Deslocados, encarrega-se de gerar alinhamentos gerais do programa e orientações por campos especializados de políticas públicas para a população deslocada.

Esta alteração no modelo de gestão das ações dos provedores comunitários, acontece porque existia uma tendência a que o planeamento e a execução operativa fossem feitos a nível nacional, o que gerou uma relação distante entre os gabinetes das provedorias regionais, o trabalho dos provedores comunitários e os assessores de formação para a participação.

A partir de 2009, os provedores comunitários articulam-se junto dos assessores dos deslocados e assessores de promoção e divulgação dos direitos, com a estratégia denominada Programa de Ação Regional. Com o fim de determinar os níveis de acompanhamento, este desenvolve critérios de intervenção e focalização a partir do estudo das populações deslocadas e recetoras, bem como das capacidades institucionais dos municípios de onde provêm as populações vítimas de deslocamento.

Em 2011, o escritório de coordenação nacional para a população deslocada, anteriormente ligado ao Secretariado Geral do Provedor de Justiça, passa a ser um representante do Provedor de Justiça dos Direitos para a População Deslocada que estruturalmente funcionaria com recursos do orçamento operacional e estaria abrangida no âmbito da estratégia missionária da instituição, mas com a ressalva de que a maioria das suas equipas trabalharão com recursos da cooperação internacional.

**• Suportes metodológicos incorporados**

A população a intervir define-se a partir das perspetivas internas de trabalho da Provedoria de Justiça que definem dois grupos de população que devem ser alvo de intervenção, sendo estas:

**Grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade estrutural.[[16]](#footnote-16)**

As condições de vulnerabilidade estrutural referem-se aos fatores de vulnerabilidade dos direitos com carácter de permanência ou "mudança lenta" com base na dinâmica das instituições socioeconómicas históricas. Os grupos de população afetados pelas condições de vulnerabilidade estrutural são caracterizados por um baixo nível de realização dos direitos, uma fraca política pública para a realização e a proteção dos direitos e uma presença limitada do estado para a realização dos direitos.

**Os grupos populacionais afetados por condições de vulnerabilidade situacional.[[17]](#footnote-17)**

A partir da lógica documental, as condições de vulnerabilidade da situação apontam os fatores de vulnerabilidade dos direitos "... associados ao género, etnia ou idade (que) aumentam os níveis de exposição de mulheres, homens, povos indígenas, afrodescendentes ou crianças que sofrem os efeitos do conflito armado. Eles são vítimas, na medida em que são grupos de população afetados pela violação maciça dos direitos humanos e violações ao Direito Internacional Humanitário, devido à inadequação e deficiências nas políticas de prevenção e proteção contra o crime de deslocamento forçado, recrutamento forçado, a violência sexual, controlo ou expropriação violenta de terras, no contexto do conflito armado".

**1.5 Avaliação da experiência.**

A figura do Provedor Comunitário representa um impacto nas comunidades, pois na história do conflito armado na Colômbia, a resposta que o Estado deu para acolher e proteger as comunidades objeto de hostilidades, foi através do uso da força e a implantação do exército.

Com as ações do Provedor de Justiça, através de Provedores Comunitários, em maior ou menor grau foi-se conseguido que sejam as próprias comunidades as que criativamente resistem ao conflito, formulam e implementam estratégias para a autoproteção através de uma via não armada e através da ação de defesa, alcançamos uma maior presença do Estado perante essas situações humanitárias

**• Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções.**

Através dos Provedores Comunitários, faz-se um acompanhamento das organizações sociais e comunitárias nos processos de participação na toma de decisão públicas. Estas ações traduzem maior apropriação dos territórios pelas comunidades, mudanças nas práticas e uso da linguagem, em reconhecimento das comunidades como um sujeito de direito e sujeitos coletivos, além da criação de tecido social.

Outra das conquistas das intervenções no terreno é a aproximação da estrutura do estado às comunidades para além de as capacitar e de tornar mais fácil o entendimento entre as populações que aprendem assim a diferenciar entre o Estado e o Governo, a conhecer as estruturas dos serviços do estado e a saber que fazem parte do sistema político e que existem mecanismos pelos quais podem influenciar as decisões públicas e exigir seus direitos.

Assim, gera-se confiança nas instituições públicas, já que as populações percebem que existem meios para melhorar as suas condições de vida e que a comunidade conta com diferentes instituições que lhe são dedicadas. Também se consegue descrever como atua o Estado no seu território. Hoje em dia as comunidades que conseguiram uma relação estreita com o programa regional, sabem que a razão do Estado são eles mesmos.

Como órgão de controlo e vigilância, o Provedor efetua um seguimento e pode influenciar as decisões públicas, quando não interfiram na esfera disciplinar. Para alguns, especialmente para as comunidades, esta situação é uma limitação, no entanto para os funcionários de campo e especialmente para a equipa nacional, é uma expressão da moral da função da magistratura do Provedor de Justiça, porque através de suas ações contribuem fundamentalmente para o cumprimento da missão não só do gabinete do Provedor de Justiça, mas também de outras instituições.

**Mais um membro da comunidade e da família.**

Familiaridade, amizade, confiança, fraternidade são qualificadores que definem o tipo de relação entre a Provedoria e os provedores comunitários, com as comunidades nos territórios onde se focalizará a ação de proteção.

Envolvimento íntimo é outro termo que descreve esta relação. Aqui, as portas abrem-se para o pessoal do serviço do Provedor de Justiça, o que significa um reposicionamento do Estado e, em especial, do gabinete do Provedor de Justiça que desempenha um papel importantíssimo, ainda mais se levarmos em conta que a ação de defesa ocorre em territórios onde a presença do Estado é quase inexistente.

Desta forma, a ação de defesa constitui uma garantia para a proteção, promoção dos direitos humanos e democracia, sendo o acionar do Estado colombiano, nos territórios e populações onde não tem presença.

Outro elemento necessário na abordagem da construção da metáfora da "familiaridade", é a personalização. Apesar de ser uma imagem institucional com uma legitimidade que é superior a qualquer órgão do Estado, a imagem do gabinete do Provedor de Justiça, depende em grande parte das pessoas que estão diretamente envolvidos no terreno.

Ao contrário de muitos processos administrativos médios das organizações do estado onde a personalização pode ser visto como um grave problema ou defeito, a ação de defesa teve como principal baluarte e fator de sucesso, a "familiaridade" adquirida com as pessoas que se atendem, o que abriu caminho como servidores da Provedoria. Essa personalização, longe de ser um problema é uma garantia da continuidade do programa.

**1.6 Recomendações.**

1. Os problemas enfrentados pela equipa de campo são tão delicados e variados que a sua permanência é essencial para a continuidade da gestão de defesa. Perante isto, uma mudança de pessoal afetaria significativamente as relações reforçadas, com muito esforço, durante anos.

Desta forma, uma orientação pessoal desconcentrada, distante das comunidades, ou que transmita desconfiança sobre sua competência e/ou neutralidade ativa em relação aos atores armados ou institucionais, pode ser problemática para o modelo de intervenção implementado com os defensores comunitários no campo.

Neste contexto, é fundamental alertar sobre a importância de tentar manter esta relação, já que recuperar o terreno que se ganhou com as comunidades, a sua confiança e abertura para o fluxo de informação, é um processo lento. Também se devem estabelecer regras claras de vinculação e manutenção do pessoal já que a sua grande rotação, aliada ao esquecimento dos rigorosos critérios de seleção, poderiam afetar de forma importante os objetivos desta figura.

1. Os provedores comunitários gozam de confiança entre as comunidades, sendo fundamental para a sua manutenção, o apoio da cooperação internacional, sobretudo nas primeiras fases de configuração e implementação do modelo, ao permitir alguma flexibilidade que os recursos próprios não oferecem e que dependem do estatuto nacional de contratação (Lei 80 de 1993).

Este apoio responde aos recursos flutuantes em relação à agenda do financiador situação que propiciava muita expetativa perante eventuais alterações de prioridades. Esta relação tem um impacto sobre a iniciativa, para além de que em certos períodos do ano, não era possível a sua presença no terreno o que ocasionava a suspensão de certas atividades com as comunidades.

Em resumo, uma das formas em que o Provedor de Justiça, de forma gradual, tem protegido a iniciativa perante estas limitações, foi a crescente "nacionalização" da contratação destes profissionais. Desde 2011, os Provedores Comunitários financiam-se cada vez mais com os recursos de investimento provenientes do Orçamento Geral da Nação e não da ajuda da cooperação internacional que cada vez mais financia as atividades no terreno.

Uma recomendação a ter em conta é estabelecer um programa de financiamento de médio prazo que proporcione estabilidade para a iniciativa, na medida em que ocorre a inserção e a construção da confiança nas comunidades alvo e a sua extensão para outras áreas.

1. Os provedores comunitários trabalham sob uma abordagem de processos, mas são organicamente incorporados nas provedorias regionais que são unidades e que operam sob uma lógica de funções. Esta relação gera tensão entre ambas as formas administrativas de operação, sendo necessário gerar mecanismos de compatibilidade.

Uma abordagem de processos deve enfatizar a medição através de indicadores operacionais, gestão e resultados orientados de fins organizacionais com base na determinação quantitativa e qualitativa do impacto sobre as populações estruturadas, como é o caso da população beneficiária, direta e indireta, dos provedores comunitários ao nível da satisfação do cidadão.

Desta forma, uma maneira de melhorar os níveis de implementação deste modelo é através do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para agilizar e proporcionar atividades descentralizadas e mesmo generalizadas no âmbito de processos padronizados

Isto aplica-se à organização de equipas multifuncionais, dado que a sua utilização é atribuído como garante do declínio dos tempos e das distâncias na prestação atempada de serviços, lidando de forma eficiente com os problemas de comunicação que possam surgir entre as delegações centrais e regionais e destas com cada provedor comunitário. A estratégia envolve os gerentes e funcionários especializados na gestão de tais sistemas.

**Capítulo 2. Assessor de promoção e divulgação dos direitos. Modelo de gestão para o fortalecimento da democracia participativa e a consolidação dos sujeitos de direito.**

Através do assessor de promoção e divulgação, a Provedoria de Justiça procura fortalecer o tecido social popular, seguindo a tese do professor Orlando Fals Borda de que “o direito à participação não tem possibilidade de se realizar, a não ser desde a essência do coletivo organizado socialmente”.

Esta visão visa melhorar a qualidade cidadã em prol do desenvolvimento de ações políticas inteligentes em regiões que vivem no meio da violência armada e que estão orientadas para contrariar o discurso dos grupos de combatentes que limitam, impedem ou manipulam o exercício da cidadania.

**2.1 História.**

**• Avaliação da experiência.**

O modelo de atuação nasce no ano de 2002, no âmbito do projeto de cooperação internacional 19 Colômbia Terra Incógnita, patrocinado pela Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ASDI) focado na participação cidadã na elaboração de orçamentos municipais.[[18]](#footnote-18)

Inicialmente Colômbia Terra Incógnita desenvolveu-se nos municípios do departamento de Nariño: Cumbal, Mallama, Ricaurte, Samaniego e na província de Pasto; nos municípios do departamento de Cauca: Sucre, Caldonó, Inzá, Santander de Quilichao e Popayán; nos municípios do departamento de Boyacá: Chiquinquirá, Duitama e Nobsa, bem como nos municípios do departamento de Cundinamarca: Fusagasugá, El Colegio, Chía, e Tocancipá. O projeto baseou-se na estrutura seguinte:

**Quadro No.1: Objetivos e população alvo.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Objetivo** | **Atividade** | **Destinatários** |
| Seguimento dos planos de ordenamento territorial e as suas modiﬁcações. | Ações de cartografia social e de introdução aos sistemas de informação geográﬁca (SIG). | Funcionários e comunidades. |
| Fortalecimento dos Conselhos Territoriais de Planeamento (CTP). | Ações de capacitação e de preparação para a compreensão dos planos de desenvolvimento municipal e elaboração dos conceitos dos CTP, bem como a capacitação para o seguimento destes planos nos orçamentos anuais. | Funcionários e comunidades. |
| Orientação para adiantar processos de orçamentos participativos em cada um dos municípios selecionados. | Desenhou-se uma metodologia ﬂexível com diversas abordagens aos processos concretizados e adaptados à realidade e experiência de cada região e município. Assim, para se poder avançar, criaram-se escolas em cada município para se poder participar nas decisões de ordenamento, planeamento e orçamento. | CTP de planeamento, funcionários e comunidades. |
| Promover o exercício do direito ao território, fonte de vida e recursos naturais que se encontra em muitas das razões ocultas do deslocamento forçado e do empobrecimento das comunidades e dos seus municípios. | Ações de capacitação e de preparação. | CTP, funcionários e comunidades. |
| Promover a construção e a reconstrução do tecido social e a sua formação para a participação direta nas decisões das políticas públicas de acordo com a perspetiva de dar importância à ação dos cidadãos e especialmente das minorias e sectores discriminados.  | Ações de capacitação e de preparação. | CTP, funcionários e comunidades. |
| Considerar a participação como uma via de resolução e esclarecimento de conﬂitos sociais e armados como fator social para poder intervir em futuros confrontos.  | Ações de capacitação e de preparação. | CTP, funcionários e comunidades. |
| Promover o direito à liberdade de opinião e de expressão. | Ações de capacitação e de preparação.Realizá-las em assembleias comunitárias onde se debatem os direitos económicos, sociais e culturais, é uma das formas mais democráticas de aplicar esse direito e de proporcionar soluções pacíficas e democráticas aos conﬂitos. | CTP, funcionários e comunidades. |

Fonte: Chica et al. Páginas 23-24.

O projeto Colômbia Terra Incógnita continha uma proposta de defesa de participação a partir da aposta da escola de Porto Alegre e das múltiplas experiências que se desenvolveram no Brasil e na América Latina, cujo fundamento é o conceito universal de participação cidadã subentendido na sua natureza histórica de projeto democrático transformador.

**• Origem**

Perante a realidade colombiana é estabelecido como objetivo fundamental, fortalecer o tecido social popular, seguindo a tese do professor Orlando Fals Borda, “o direito à participação não tem possibilidade de se concretizar a não ser desde a essência do coletivo organizado socialmente”.

Esta visão procura melhorar a qualidade cidadã em prol do desenvolvimento de ações políticas inteligentes em regiões que vivem no meio da violência armada e direcionadas a neutralizar o discurso dos combatentes que por sua vez limitam, impedem ou manipulam o exercício político de cidadania.

Neste sentido e devido à participação direta, procurava-se também recuperar a governabilidade e voltar a legitimar a função das autoridades locais, como os presidentes de câmara, vereadores e conselheiros municipais.[[19]](#footnote-19)

**• Justificação.**

A justificação da figura do assessor de formação tem a mesma justificação que o trabalho que Colômbia Terra Incógnita realizava de forma desarticulada e que desenvolviam um trabalho de formação, acompanhando comunidades, administrações municipais e territoriais, de forma isolada do resto da instituição da Provedoria de Justiça, pelo que se afirma que era um trabalho desarticulado das provedorias regionais.[[20]](#footnote-20)

**• Desenvolvimento e crescimento**

Como projeto pioneiro (onde surge em 2002 o modelo de assessor de promoção e divulgação) Colômbia Terra Incógnita é projetada para resolver os problemas de coordenação das ações entre as provedorias regionais de justiça e os escritórios centrais em Bogotá.

Embora o projeto desapareça, a partir de 2009 a figura de provedoria nas regiões e a equipa de assessores em Bogotá, estão integrados na estratégia de coordenação país/território, chamado Programa Regional para a Proteção e a Restituição dos Direitos

O vínculo com o programa procurava integrar esforços em áreas de intervenção no terreno sob tutela e perante relações de coordenação que se foram concretizando em trabalhos mais integrados com as provedorias regionais.

Hoje, os trabalhos dos assessores de formação mantêm um perfil definido a partir do projeto Colômbia Terra Incógnita e as alterações acerca da articulação com as outras estruturas e dependências da Provedoria de Justiça.

Hoje, a relação orgânica acontece entre a Direção Nacional de Promoção e Divulgação dos Direitos no âmbito do cumprimento das suas funções. Isto permitiu uma maior institucionalização da figura e em particular, melhorar os níveis de articulação entre o trabalho desta equipa no terreno e a missão da Provedoria.

Isto ocorre já que inicialmente a gestão estava ancorada às regras do modelo de cooperação que apoiou o trabalho, o que hoje expressa por exemplo, que os assessores não respondam apenas aos critérios, mas que suportem de forma ativa o cumprimento do mandato outorgado à Provedoria de Justiça por oposição à organização de assembleias departamentais de participação das vítimas por ocasião da Lei 1448 de 2011.

**• Implementação do modelo**

O assessor de promoção encarrega-se da Direção Nacional de Promoção e Divulgação dos Direitos, gabinete de nível central que depende diretamente do gabinete do Senhor Provedor de Justiça.

Este gabinete tem como missão, a promoção e divulgação dos direitos humanos, bem como a orientação de todas as pessoas para o seu exercício. As suas funções são:[[21]](#footnote-21)

* Elaborar e por em prática programas académicos
* Elaborar e por em prática programas académicos para o ensino dos direitos humanos e dos princípios de participação democrática, em coordenação e sob a responsabilidade do Ministério da Educação.
* Promover campanhas que visem o respeito dos direitos humanos.
* Promover os programas necessários de ensino dos direitos humanos nas entidades estatais.
* Coordenar com os diretores das escolas de formação dos membros das forças públicas, o ensino dos fundamentos da democracia e dos direitos humanos.
* Organizar e manter o Centro de Documentação dos Direitos Humanos da Provedoria de Justiça.
* Realizar e promover estudos e investigações sobre os direitos humanos.
* Coordenar todas as dependências da Provedoria para a elaboração das informações e propostas legislativas apresentadas pelo senhor Provedor de Justiça.
* Todas que sejam atribuídas pelo Provedor de Justiça, de acordo com as responsabilidades inerentes ao seu cargo.

Na Direção, dispôs-se de uma equipa de assessores que se encarrega dos trabalhos de apoio metodológico e temático, no que se refere a:

1. Formação para a participação comunitária e institucional (esta última no seguimento do desenvolvimento do mandado atribuído à Provedoria de Justiça através da Lei 1448 de 2011).
2. Fortalecimento das organizações sociais, comunitárias e de vítimas.
3. Formação para a participação e incidência nas políticas públicas de atenção e reparação às vítimas (no seguimento do desenvolvimento das leis 387 de 1997, 1190 de 2008 y 1448 de 2011) e as políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Para os trabalhos de suporte administrativo no terreno, dos assessores de promoção, estes apoiam-se na equipa administrativa do programa regional que se encarrega de tramitar os aspetos de vinculação contratual e pagamento de salários, pagamento dos recursos solicitados referentes à mobilidade e ações nas comunidades com ações de formação, acompanhamento das comunidades em exercícios de controlo social das políticas públicas, fomento da organização às assembleias departamentais de participação das vítimas, entre outras atividades.

**2.2 Descrição de cenários**

**• Cenário interno**

O assessor de formação é o titular de uma função especializada, de forma que é a porta de entrada da Provedoria de Justiça para os pedidos de formação nas áreas dos direitos e capacidades para a participação e intervenção nas políticas públicas que são apresentadas pelas organizações sociais e em particular, as que reúnem as vítimas do conflito armado.

Neste sentido, o trabalho do assessor têm um impacto inicial na Provedoria Regional de Justiça, onde está localizado o Provedor Regional. Na medida em que a procura é de maior profundidade, esta passa para a equipa dos assessores nacionais da Direção Nacional de Promoção e Divulgação responsável pelo apoio a esta figura e na medida em que estas solicitações de formação impliquem outras políticas, estas ampliam-se.

Em primeiro lugar, isto amplia-se às tendências que integram o programa regional, em especial a equipa responsável pelos vários temas da Provedoria Delegada para os Direitos da População Deslocada e segundo o requerido na formação, a outras dependências como: a Provedoria Delegada de Assessoria e Orientação às Vítimas do Conflito Interno, a Provedoria Delegada para a Infância, Juventude e Idosos, a Provedoria Delegada para os Direitos Coletivos e do Ambiente e a Provedoria Delegada para os Indígenas e as Minorias Étnicas.

**• Cenário político**

O assessor de promoção atua sobre as administrações públicas locais (câmaras municipais), regionais (secretarias e entidades departamentais autonómicas) e nacionais que operam nas zonas de atuação específica.

Este é um agente ativo que nas suas zonas de atuação específica consegue a configuração de redes com entidades estatais como a Unidade Nacional de Atenção e Reparação Integral às Vítimas (UARIV), secretarias do Governo e áreas responsáveis a nível municipal e departamental de fomento à democracia participativa; organizações não estatais como os organismos não-governamentais de direitos humanos e agências de cooperação internacional, universidades, entre outros que objetivam o desenvolvimento de processos de formação e controlo social.

**• Cenário social**

O assessor de formação procura mitigar ou eliminar a visão predominante e distorcida de que o exercício de cidadania se resume apenas ao momento eleitoral e acesso aos serviços sociais do Estado, permeado por abordagens de clientelismo partidário.

Também se estabelece a estratégia da formação contra a cultura do assistencialismo e contribui para garantir a superação da assistência como um elemento redutor a médio e longo prazo e que não permitirá gerar uma cidadania ativa.[[22]](#footnote-22)

**2.3. Planeamento e implementação da estratégia**

**• Atores externos**

A Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ASDI) foi um ator fundamental para o desenvolvimento desta figura, a partir do seu apoio ao Projeto Colômbia Terra Incógnita em 2002 e estava orientada para promover a participação cidadã na construção dos pressupostos participativos municipais.

A partir de 2009, o financiamento deste modelo associa-se ao apoio da ASDI, ao programa regional e em consequência da valorização da sua figura no contexto macro desta estratégia.

**2.4 Desenvolvimento da experiência**

Em 2012, possui aproximadamente seis assessores de promoção, contudo a partir de 2013 no enquadramento das funções de promoção da participação e em particular no papel atribuído pela secretaria técnica das assembleias departamentais e nacionais sobre a participação às vitimas, através da Lei 1448 de 2011, a Provedoria de Justiça, pode iniciar um processo crescente de “nacionalização” do financiamento aos profissionais responsáveis pela execução desta figura nas regiões, o que acaba por permitir financiar em 2013 a cerca de 12 profissionais.

**• Mecanismo de coordenação**

De igual modo que o modelo dos provedores comunitários em 2009, os assessores dos deslocados promovem uma alteração no esquema operativo, passando de um modelo de gestão centralizada, onde a equipa em Bogotá do programa regional manipula diretamente o conteúdo a uma lógica administrativa de intervenção descentralizada onde a Provedoria Regional de Justiça assume a função operativa.

Neste contexto, a equipa de assessores nacionais adstrita à Direção Nacional de Promoção e Divulgação, fica responsável por gerar as linhas gerais e as orientações por políticas públicas para a população deslocada, assim como pelos trabalhos de apoio, mediante trabalhos de campo nas zonas dos assessores.

Finalmente no seio do programa regional, desenvolvem-se critérios de intervenção e focalização que vão desde o estudo das populações deslocadas, até às capacidades institucionais dos municípios onde chegam as populações vítimas de deslocamento, com o objetivo de determinar os níveis de acompanhamento.

**• Suportes metodológicos incorporados**

Dentro dos parâmetros definidos da participação para a intervenção nas políticas públicas para as vítimas, sem excluir setores vulneráveis, a tarefa central dos assessores de formação foi dotar de elementos concetuais e pedagógicos para assim abordar temas que se trabalhem no programa regional.

A partir da experiência de Colômbia Terra Incógnita, trabalhou-se de forma mais profunda na capacitação de formadores, ou seja potenciar os assessores de formação no processo Formação de Formadores e que consiste em realizar reuniões periódicas onde se convocam para além dos provedores comunitários, os assessores de deslocados.

Nesta atividade também se vincularam as provedorias delegadas e as provedorias regionais, propiciando “pontos de encontro a partir da territorialidade em consequência dos cruzamentos e incidências em matérias de deslocamento que convoca a estas dependências a partir da sua especificidade, com a vantagem essencial de: “ampliar este olhar tanto pedagogicamente com conceitualmente”.[[23]](#footnote-23)

Consequentemente, hoje realizam-se espaços de formação a partir de currículos participativos, no âmbito em que se desenvolveu a formação, a participação e incidência às vítimas referenciadas na Lei 1448.

**2.5 Avaliação da experiência**

A partir do processo de formação às comunidades vulneráveis em prol da sua incidência em processos de participação, o fortalecimento é um resultado visível nas práticas de transmissão de conhecimentos nas zonas determinadas.

Assim, ao estar de forma permanente no território, os processos que desenvolvem os assessores de formação juntam-se às necessidades e práticas culturais das comunidades.

Da mesma forma, o conteúdo é orientado ao fortalecimento do tecido comunitário, à promoção de direitos, à consolidação das organizações de base e ao fomento de exercícios de controlo social das políticas, bem como da gestão comunitária frente às problemáticas públicas.

**• Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções das equipas no terreno**

O apoio aos processos de organização nas comunidades, principalmente a partir da componente de formação, conseguiu o seu fortalecimento e permanência, bem como o desenvolvimento de uma maior qualificação enquanto interlocutores válidos para com as autoridades e instituições governamentais em prol da exigência dos seus direitos.

Fruto dos processos de formação a lideres e organizações sociais através de modelos pedagógicos com objetivos diferenciados e que tocam as suas realidades socioculturais, a participação nos cenários de planeamento, formulação e implementação das políticas públicas, especializou-se e permitiu a apropriação de conhecimento, capacidades e praticas jurídico-administrativas que se salientam pelo desenvolvimento de melhores planos de vida, desenvolvimento local e etnodesenvolvimento.[[24]](#footnote-24)

**2.6 Recomendações**

A figura do assessor de formação é um meio eficaz para contribuir para a aprendizagem e consolidação das organizações sociais no conhecimento e trabalho dos planeamentos dos direitos e políticas necessárias para avançar na direção de uma cidadania ativa. Neste sentido, recomenda-se:

1. Apostar mais em processos de formação para comunidades ou organizações sociais de grupos vulneráveis, do que na formação a indivíduos. Desta forma, procura-se a atrofia ou ausência da lei e fomentar trabalho organizativo para contribuir no fortalecimento do tecido social.
2. Incorporar a formação nos direitos, como se fosse uma ferramenta para o restabelecimento das pessoas, como sujeitos de direito, enquanto se procura mitigar ou eliminar a instrumentalização e imagem passiva dos programas de cunho assistencialistas.

Por esta ordem, os assessores de formação são um meio adequado para incidir nos processos de luta contra a exclusão e dotar os beneficiários de ferramentas básicas com as quais podem começar a soltar o seu capital simbólico e linguístico com os quais podem exercer os seus direitos perante a institucionalidade estatal.

1. O programa de formação e estímulo à participação deve estar articulado com as estratégias definidas pela entidade, no seu plano, contudo as ferramentas para o trabalho no terreno, devem ser flexíveis, de forma que os assessores contem com a flexibilidade necessária para ajustar as suas metodologias aos contextos das populações a serem trabalhadas.
2. Os processos de formação requerem continuidade, já que as intervenções a curto prazo não atingem resultados visíveis mas comunidades. Desta forma, recomenda-se a articulação destes processos a um plano estratégico de médio prazo e não de apenas uns meses.
3. Recomenda-se a realização da seleção de profissionais usando critérios de mérito e procurando, na medida do possível, separar os processos de formação de todas as tentações de politização ou instrumentalização dos conteúdos e da equipa, com critérios ou objetivos partidários. Esta é a chave dos quatro modelos de gestão descentralizada do programa.

**Capítulo 3. Assessor de deslocamento. Modelo de gestão para a atenção especializada às pessoas em situação de deslocamento forçado e o fortalecimento da capacidade de resposta das provedorias regionais de justiça**

De acordo com o assessor de deslocamento, a Provedoria de Justiça fornece assessoria e orientação sobre as formas de acesso aos programas e serviços para pessoas e comunidades em situação de deslocamento forçado. Isto permite desviar a atenção dos gabinetes regionais e fornecer uma atenção mais fluída ao descriminar o contacto impessoal que rege os escritórios oficiais devido ao elevado volume de pessoas que a eles recorrem.

Por outro lado, os assessores de deslocamento são profissionais especializados nas formas de atenção e nos programas governamentais disponíveis para o restabelecimento dos direitos, de forma que são importadores de um conhecimento especializado que os converte em assessores diretos do Provedor Regional em relação ao que diga respeito ao deslocamento forçado, às dinâmicas da atenção e às políticas territoriais (municípios e departamentos).

A presença dos assessores de deslocamento contribuiu para a inclusão especializada desta atenção, dentro das funções regulares da Provedoria Regional de Justiça, tendo aproximado esta componente programática a estes gabinetes funcionais que se associavam normalmente à tutela do Provedor Regional, já que até 2009, os provedores comunitários eram funcionários de nível central e nacional nas respetivas regiões.

Sendo assim, das principais variáveis que configuram o modelo de intervenção descentralizado denominam-se “assessor de deslocamento”.

**3.1. História**

**• Resumo da experiência**

Fruto da expansão crescente da procura de uma atenção especializada para a população deslocada, as figuras do provedor comunitário e do assessor de deslocamento, foram-se expandindo a todo o território nacional.

Ambas as figuras dependiam, diretamente da antiga Coordenação Nacional de Deslocamento e que a partir de 2012, se passou a chamar Delegada para os Direitos da População Deslocada da Direção de Promoção e Divulgação de Direitos Humanos. Este facto fez perceber que a gestão de ambos os modelos foi uma espécie de roda solta na engrenagem das provedorias regionais, o que contribuía para uma reduzida atividade referente a estas atividades especializadas nalguns escritórios regionais.

Antes de se chegar a esta conclusão, em 2007, procura-se uma maior articulação das provedorias regionais em relação a estas funções especializadas. Assim, cria-se a figura do assessor regional de deslocamento que, em coordenação com os provedores regionais, se concentram na elaboração conjunta dos planos de ação dos seus escritórios financiados com recursos do plano regional.

Os planos de ação conferem responsabilidades pontuais aos provedores regionais em temas de promoção dos direitos, participação e queixas, entre outros assuntos. Para isto, os assessores regionais de deslocamento, os assessores de formação e os provedores comunitários seriam parte da equipa da Provedoria Regional e um apoio muito importante para o desenvolvimento eficaz das suas atribuições consignadas nos planos de ação do programa regional.

A estratégia procurava que estas equipas deixassem de se considerar como equipas coordenadas na sua parte operacional desde o prisma regional e no que se referia ao temático e metodológico, desde o prisma nacional (Bogotá).[[25]](#footnote-25)

**• Origem**

Ao contrário do provedor comunitário, que deve estar no terreno com as comunidades, a figura do assessor regional de deslocamento, criou-se para acompanhar o Provedor Regional nos escritórios da Provedoria Regional, com sede na capital de departamento, sendo o seu assistente operacional, nos comités departamentais para a população deslocada, canalizando as ajudas, recolhendo as queixas compiladas no terreno pelos provedores comunitários, organizá-las e segundo o caso, fazê-las chegar às entidades judiciais e governamentais (municipais e departamentais).[[26]](#footnote-26)

**• Justificação**

A justificação da figura do assessor de formação tem a mesma razão de ser que o trabalho que se realizava de forma desarticulada pelas equipas de trabalho de Colômbia Terra Incógnita, que desenvolviam um trabalho de formação quando acompanhavam as comunidades e administrações municipais e territoriais de forma isolada do resto da Provedoria de Justiça e que se comentava ser um trabalho desarticulado das comunidades e administrações regionais.[[27]](#footnote-27)

Neste sentido, o assessor de deslocamento procura contribuir nos processos de articulação das equipas de provedores comunitários, assessores de formação, provedores regionais e assessores nacionais, onde o papel dos Planos de Ação Funcional de cada região contribuem para que as ações especializadas destas equipas nacionais nas regiões, cada vez mais se articulem com missões regulares das Provedorias de Justiça,

**• Desenvolvimento e crescimento**

Dado que os recursos da cooperação internacional estavam estipulados e definidos para as operações no terreno, como era o caso dos provedores comunitários, o financiamento dos provedores regionais de deslocamento, estava limitado.

Para captar recursos de investimento provenientes do orçamento nacional, a Provedoria de Justiça, apoiou-se numa jurisprudência do Tribunal Constitucional respeitante ao fortalecimento da componente institucional para a atenção por parte do Estado da população deslocada. Isto permitiu tornar efetiva a figura dos assessores regionais de deslocamento que permitiu manter entre 12 a 16 assessores regionais de deslocamento entre 2007 e 2012.

**• Implementação do modelo**

Entre 2007 e 2008, o assessor de deslocamento operou sob a coordenação temática, metodológica e administrativa da Coordenação Nacional de Deslocamento que, como se mencionou anteriormente, era um gabinete de nível central que dependia da Secretaria Geral da República da Colômbia.

A partir de 2009, o assessor de deslocamento passa a estar operativamente sob a coordenação do Provedor Regional de Justiça e assume as tarefas de profissional permanente para os temas de deslocamento a nível regional.

A Coordenação Nacional, nomeada Delegada para os Direitos da População Deslocada a partir de 2012, encarrega-se de fornecer o direcionamento temático e metodológico, ainda que mantendo a responsabilidade da gestão administrativa associada à operação deste modelo (contratação e remuneração, entre outras atividades).

Em relação ao direcionamento temático e ideológico, deve-se fazer a salvaguarda que após publicação da Sentença T-025 de 2004, os assessores de deslocamento cumprem com o adiantado pela equipa central de Coordenação Nacional de Deslocados (CND) ao recolher informação que funcionava como prova que permitiam visibilizar os avanços, retrocessos e paragem do gozo efetivo de direitos conseguidos através das políticas governamentais das entidades nacionais e territoriais alinhadas em conseguir superar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

Em consequência, são fornecidos valiosos dados qualitativos e quantitativos que vão permitir à equipa temática da CND realizar exercícios de seguimento que logo se apresentam perante o Tribunal Constitucional da Colômbia.

**3.2 Descrição dos cenários.**

**• Cenário interno.**

O assessor dos deslocados é o titular de uma função especializada, sendo que ele é a porta de entrada por onde chegam à Provedoria de Justiça, a procura de informação sobre os direitos, formas de atenção e tramitação que devem estar ao alcance das pessoas em situações de deslocamento e assim poderem aceder à ajuda governamental as vítimas de deslocamento forçado.

Neste sentido, o trabalho de assessor tem um impacto inicial na Provedoria Regional de Justiça, onde está adstrito o Provedor Regional que é o seu assessor para o atendimento. Na medida em que as solicitações são da maior importância, este solicita apoio ou transfere o caso para a equipa de assessores nacionais do gabinete para os direitos da população deslocada.

Quando o caso envolve outros campos como a proteção constitucional especial de grupos étnicos, mulheres e crianças, acesso aos serviços e programas para as vítimas, entre outras figuras, a partir da orientação recebida pelo assessor dos deslocados, o Provedor Regional deve interatuar com o funcionário do gabinete do sector central da Provedoria, como seja a Provedoria Delegada de Assessoria e Orientação às Vitimas do Conflito Armado Interno, a Provedoria Delegada para a Infância, Juventude e Terceira Idade e a Provedoria Delegada para os Indígenas e as Minorias Étnicas, entre outras.

**• Cenário político**

Quando o Provedor Regional assim o estabelece, o assessor dos deslocados interatua com as autoridades regionais e locais responsáveis pela formulação, gestão e controlo institucional como a Controladoria Regional da Colômbia, a Procuradoria Regional e as suas ações; no âmbito social como nas Organizações da População Deslocada, organizações de vítimas, ONG; das políticas públicas para a atenção aos deslocados forçados, assim como agentes humanitários, Acnur, Comité Internacional da Cruz Vermelha, entre outros.

Assim mesmo, o assessor dos deslocados é um agente ativo que tramita e redige recursos jurídicos com os quais a população deslocada pode exigir o acesso e a celeridade dos programas governamentais. Também fixa as linhas de argumentação entre os pronunciamentos e as políticas regionais de atenção, quando se considera que estas reduzem o âmbito da proteção dos direitos da população deslocada, instituídos na Constituição, na lei e na jurisprudência.

**• Cenário social**

Devido ao fato de existir fora da Provedoria Regional de Justiça, o assessor dos deslocados chega da melhor forma aos contextos geográficos e sociais que originam a procura de atenção por parte das pessoas deslocadas.

No diálogo com outras instâncias estatais, evidencia-se com frequência que estas não são do conhecimento das pessoas o que faz com que exista uma tendência em emitir respostas estandardizadas para casos diferentes, o que faz com que se emitam decisões que não correspondem ao requerimento da pessoa ou da comunidade, mas sim a rotinas organizacionais.

Nos cenários interadministrativos, onde os assessores dos deslocados participam e em geral os outros dois modelos que integram a estratégia do programa regional, este interagem com outros representantes de entidades da ordem, nacionais e subnacionais – departamentos e municípios – em representação da Provedoria de Justiça, como é o caso dos grupos de prevenção e proteção.

A participação dos assessores é estratégica na medida que tendem a dinamizar, ilustrar, descrever os contextos e a simplificar conceitos legais, técnicos, políticos, económicos ou sociológicos que permitem qualificar o processo de seleção de alternativas para a tomada de decisões nestas instâncias.[[28]](#footnote-28)

**3.3 Planeamento e implementação da estratégia.**

**• Atores externos.**

A agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ASDI) tem sido fundamental para o desenvolvimento deste tema. No processo de “nacionalização” do financiamento dos modelos de intervenção do programa regional, a partir de 2012, levou a utilizar o orçamento de investimento da Provedoria de Justiça.

Por outro lado, devido à Lei 1448 de 2011, outro tanto foi ingressado na equipa de pessoal da entidade, pelo que começam a ser financiados com recursos do orçamento, na componente de funcionamento, permitindo uma maior estabilidade na equipa de profissionais que atuam com assessores dos deslocados.

**3.4 Desenvolvimento da experiência.**

Surgindo o assessor de deslocamento, entre 2007 e 2012, como uma figura que procura articular a Provedoria Regional de Justiça às estratégias do programa regional, progressivamente este consegue introduzir dentro do gabinete regional, a figura da ação especializada em atenção ao deslocamento; contudo, a Sentença T-025 de 2004, emitida pelo tribunal Constitucional da Colômbia que se torna a variável que vai contribuir para a consolidação e expansão deste modelo de atenção decentralizada.

No cumprimento do estipulado nesta Sentença, o governo do período de 2002 – 2006 e de 2006 – 2010, vê-se obrigado a desenvolver políticas especificas para a população deslocada. No seguimento, os avanços normativos (Decreto 250 de 2005, Conpes 3400 de 2005, Lei 1190 de 2008, entre outras) permitem um maior reconhecimento e identificação do número de pessoas expulsas em diversas regiões da Colômbia.

Isto leva a que a população deslocada se converta num dos principais utilizadores da Provedoria Regional de Justiça, o que leva a que o assessor de deslocamento consiga um maior grau de aceitação nos gabinetes regionais e que de forma progressiva se converta na mão direita do Provedor Regional, passando estes de seis assessores em 2007 para doze, nos finais de 2012, ou seja com presença em doze gabinetes regionais das trinta e seis provedorias regionais.

A esta expansão que aconteceu em seis anos, também contribuiu a Sentença T-025 ao abrir as fontes de financiamento para a contratação e sobretudo ao fornecer os recursos para a mobilidade nas regiões dos assessores de deslocamento. Isto surge ao encarar os assessores com um meio para o fortalecimento institucional para afrontar o desafio que esta sentença gera nas entidades do Estado.

Por último, deve-se ressaltar que até ao momento, os assessores de deslocamento tornaram-se num elemento significativo nos gabinetes regionais, o que permitiu:

1. Qualificar a atenção a um grupo que requere atenção especial e que se encontra numa situação de maior vulnerabilidade e exclusão de direitos.
2. Desenvolver espírito crítico em cada um dos gabinetes, permitindo a elaboração de relatórios especializados e conceitos que orientem outros colegas em cada uma das regiões.
3. Introduzir na agenda da região, a atenção ao deslocamento, assumindo-se de forma progressiva que se deixe de assumir por certos provedores regionais, como sendo uma tarefa imposta por Bogotá.

**• Mecanismo de coordenação**

Para articular o trabalho dos assessores de formação ao trabalho da região, estabelece-se a figura dos Planos de Ação Funcionais (PAF) que conferem responsabilidades pontuais aos provedores regionais em matérias de promoção de direitos, participação e queixas, entre outros temas.

Contudo, os PAF não coordenam apenas os assessores regionais de deslocamento, também incluem as atividades dos assessores de formação e os defensores comunitários que passam a ser parte da equipa da Provedoria Regional de Justiça. Assim, os PAF articulam-se nos planos de ação elaborados anualmente pelos profissionais de nível central, no cumprimento dos planos de ação no sentido de se atingir os objetivos do programa regional, estabelecido de forma estratégica.

Neste sentido, a coordenação das ações dos assessores de deslocamento coordena-se com o nível regional mediante os PAF, contudo este é parte do plano anual que desenvolve o componente estratégico da entidade, bem como os compromissos de gestão assumidos mediante o convénio de cooperação subscrito com os financiadores da figura do assessor de deslocamento, provedor comunitário e assessor de promoção e divulgação.

Por outro lado, tanto os assessores de deslocamento como as outras figuras que fazem parte da estratégia do programa regional, devem entregar periodicamente uma série de relatórios à equipa de seguimento deste programa. Este consiste num relatório mensal de atividades que deve ser aprovado pelo Provedor Regional e onde se estipulam os trabalhos realizados em consequência do programa estipulado no PAF, ainda que também existe espaço para as contingências que possam surgir.

Também fornece um relatório analítico trimestral onde o assessor de formação realiza uma análise da evolução dos principais problemas ou fatos que são cobertos pela agenda de atendimento. Este contém possibilidades de causalidade e estabelece com foi a gestão das administrações públicas nacionais, regionais (departamentais) e locais (municipais) que devem assumir a resolução das problemáticas que foram atendidas no período em questão.

Nestas problemáticas verifica-se a inclusão ou não, do registo oficial de vítimas, erros na entrega das ajudas humanitárias às vítimas de deslocamento, limitações e avanços na entrega das soluções de habitação, saúde, educação, projetos humanitários, entre outros.

**• Suportes metodológicos incorporados**

Os assessores de deslocamento são basicamente profissionais de direito (advogados), pelo que uma grande parte das suas orientações concentram-se nas formas de acesso à oferta governamental das políticas para a população deslocada, bem como a gestão, elaboração e assessoria para indivíduos e comunidades sobre os recursos jurídicos (petição, direito de apelo, ações de grupo, tutela, entre outros que podem recorrer para exigir o cumprimento das obrigações do estado com eles.

Nesta ordem, os assessores devem possuir conhecimentos sobre os mecanismos de funcionamento das administrações públicas na área de atenção para o deslocamento, mas também do nível central, fornecer diretrizes de ordem temática e metodológica, informações e esquemas de análise sobre os caminhos e os níveis de políticas públicas nacionais que são aplicadas aos níveis local e regionais.

Por outro lado, ambas as equipas de assessores nacionais e assessores de deslocamento, assessores de formação e provedores comunitários, têm um espaço de diálogo e articulação do planeamento de atividades nas chamadas encontros nacionais, que são reuniões anuais entre todos os membros do programa de regionalização.

Aqui dá-se o cruzamento de diagnósticos e propostas de ação frente aos vários problemas enfrentados por todos os membros do programa de regionalização, tanto a nível nacional como regional. Assim procura-se construir consenso e definir agendas de trabalho que integram os planos de ação anuais, conselheiros nacionais e regionais (PAF).

**3.5 Avaliação da experiência[[29]](#footnote-29)**

O assessor de deslocamento conseguiu posicionar a atenção ao deslocado na agenda de seguimento regional das políticas públicas. Isto permitiu que este não seja apenas um objeto de atenção diária nos escritórios regionais da Provedoria de Justiça em que os provedores regionais têm esta figura, desenvolvam uma massa crítica desde onde fazer exercícios de valorização e interlocução qualificada nas instituições de políticas públicas locais e regionais que devem comparecer.

Desta maneira, estes gabinetes observam um processo de crescimento das suas capacidades, contudo por outro lado, as comunidades e as pessoas em situação de deslocamento, encontram nas sedes regionais onde operam um apoio essencial, uma vez que o conhecimento especializado dos assessores contribui para aumentar a eficácia da gestão de defesa.

Em seguida e nesta ordem, apresentam-se os resultados qualitativos da aplicação do modelo de assessores de deslocamento.

**• Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções das equipas no terreno**

Ao nível da assistência para as comunidades e para as pessoas deslocadas, a gestão dos assessores contribui para aumentar a eficácia do gabinete do Provedor de Justiça. Com efeito, os assessores de deslocamento criam enfase nos processos de prevenção, formação em direitos humanos e de fortalecimento e conseguem aproximar a instituição às comunidades, dado que eles servem as pessoas e fazem acompanhamentos e visitas no terreno.

Na componente de prevenção, realizam vistas para avaliar, olhar como estão as comunidades, antes de acontecerem fatos vitimizastes, com acompanhamento do analista do Sistema de Alerta Precoce (SAT). No seu acompanhamento entra em comunicação com os funcionários da administração municipal (secretários de governo, presidentes de câmara) e o responsável pela defesa dos direitos humanos ao nível local, procurador municipal, com o objetivo relacionado com assuntos de atenção, com queixas recorrentes e para fazer um diagnóstico e planeamento da política pública para atender as problemáticas que possam surgir.

A visita ao terreno dura dois ou três dias. No primeiro percorrem-se as ruas com o objetivo de prevenir possíveis vítimas e fala-se com as pessoas que ainda não são vítimas. Outras vezes, reúne-se com os atores das administrações locais (nas comissões) e sobre o tema da atenção, fazem-se brigadas ou jornadas de atendimento descentralizada, onde as pessoas que são vítimas são atendidas. Nestas, tenta-se saber junto da comunidade se apresentou o problema ou não, porque o apresentou, se recebeu ajuda humanitária, com que regularidade, como vive e onde, entre outros aspetos.

 A prioridade no desenvolvimento de trabalho no terreno, não é tanto devido ao relatório do SAT, mas pelo facto de se saber o que dizem as mesmas pessoas quem têm contato permanente com os escritórios da Provedoria Delegada. No que diz respeito à atenção à população vítima de deslocamento forçado, estabeleceu-se dar-lhe atenção prioritária em função dos principais municípios recetores.

As visitas de atenção são preparadas com antecedência e estão programadas como jornadas coordenadas com os municípios, secretários de governo e/ou procuradorias, que convocam a população vítima do deslocamento e, assim, assegura-se que nesse espaço convergem uma mistura de outras instituições do local, regional e estadual, com a sua gama de serviços. Esta é uma contribuição é muito importante para aproximar as instituições do estado às comunidades mais vulneráveis.

A natureza do Provedor de Justiça como órgão de controlo é assistir, participar, promover e impulsionar os direitos. Para isto é criado e capacita as comunidades em risco e em situação de deslocamento, para a participação com o "... .fim de que ganhe autonomia e como órgão de controlo (se possível) vigie e dê seguimento já que (a Provedoria) não tem autoridade disciplinar, podendo contudo influenciar”.[[30]](#footnote-30)

Isto é muito importante, dado que as condições de vida das vítimas de desalojamentos forçados tendem a ser precárias "... sem serviços públicos, eles vivem em barracos de madeira e a água é retirada das levadas".

Finalmente, como mencionado anteriormente, o assessor de deslocamento contribui para criar uma massa crítica nas regiões sobre as questões específicas de atenção regional para atenção ao deslocamento. Isto mesmo ultrapassa as fronteiras do local e regional e se projeta a nível nacional através de uma série de relatórios produzidos sobre questões regionais em direitos humanos e a eficácia das políticas públicas, que foram entregues para o Tribunal Constitucional Colombiano e muitos deles estão no *site* do Provedor de Justiça para a consulta de todas as partes interessadas.[[31]](#footnote-31)

**3.6 Recomendações**

A entrada em operação da figura dos assessores de deslocamento e em qualquer caso, os outros modelos de intervenção descentralizada que integra o programa de regionalização, requer uma infraestrutura institucional para atingir o potencial em termos de atenção, de diálogo e intervenção nas políticas públicas que afetam as suas populações-alvo, portanto sendo recomendável:

1. Definir mecanismos de comunicação entre as equipas de coordenação nacionais e operativos territoriais, de forma que facilite a construção de consenso e reduza tanto quanto possível as tensões entre os responsáveis pelas políticas (no centro) e aqueles que as executam (nas regiões). Além disso, o projeto de protocolos de ação no terreno servem para esclarecer papéis entre os funcionários da sede e as provedorias regionais.
2. Definir procedimentos administrativos expeditos que facilitam a apropriação e o desembolso dos recursos para a realização de atividades no terreno, ou seja, fora dos escritórios das provedorias regionais.
3. Manter uma política de profissionalização e proventos de acordo com rigorosos critérios de mérito e, em particular sensibilidade e experiência no trabalho com comunidades vulneráveis, dado que o propósito destas figuras é prestar um serviço com um rosto humano, de modo a aproximar as provedorias regionais às comunidades, o que rompe com o tradicional estilo impessoal das burocracias de estado.

**Capítulo 4. Casa dos Direitos**

A Casa dos Direitos iniciou a sua atividade em 2007 como resposta a um compromisso da Provedoria de Justiça emitido numa audiência de defesa para a zona de Altos de Cazucá.

Este é um espaço do programa de regionalização, onde a concordância de outros programas de cuidados de diferentes níveis, por exemplo, programas governamentais como é o caso da Rede Unidos vinculada ao Departamento Administrativo da Prosperidade Social e com co-gestores que operam como apêndice e que trabalham diretamente com a comunidade.

**4.1 História**

**• Resumo da experiência**

Como se mencionou anteriormente, a Casa dos Direitos surge de uma iniciativa pioneira que se adota devido a graves situações de violação dos direitos humanos em Altos de Cazucá, zona limítrofe entre Bogotá e Soacha (esta última é a principal cidade do departamento de Cundinamarca e centro recetor da região fora de Bogotá).

Nesta ordem, inicia-se um diálogo com Acnur e consegue-se que a partir de 2006 esta organização se associe ao financiamento da iniciativa.

**• Origem**

A Casa dos Direitos é concebida como um mecanismo de compensação para o acesso a orientação jurídica, rotas de atenção aos programas de governo e serviços de consultoria para a interposição de recursos, não só para a população deslocada, mas também para os mais vulneráveis.

Nesta ordem, esta entidade é uma forma de atenuar a ausência histórica de instituições do estado e, em particular, a que defende os direitos humanos, numa das áreas de maiores conflitos sociais no centro do país. A Casa dos Direitos tem a seguinte estrutura de serviços:

* Receção de declarações de deslocamento.
* Orientação sobre o Sistema Nacional de Atenção e Reparação Integral às Vítimas (SNARIV, criado pela Lei 1448 de 2011).
* Assistência jurídica e psicossocial.
* Orientação e aconselhamento perante os direitos da população.
* Mediação com as instituições do Estado.
* Resolução de litígios através da figura de conciliadores de equidade.
* Promoção e divulgação dos direitos humanos e DIH. Espaço para o desenvolvimento comunitário.
* Centro de documentação para consultar jurisprudência e pressupostos normativos constitucionais e legais em matéria de direitos.

**• Justificação**

Embora surja num momento específico, hoje, após sete anos de operação, a Casa dos Direitos de Soacha e o município de Granizal, departamento de Antioquia, justifica a sua persistência e expansão desde que permitiu que o afluxo de pessoas que procuram ajuda, aconselhamento, acompanhamento, proteção ou simplesmente atenção.

Esta figura incentiva e justifica sua operação com base em uma relação pessoal com a população. É também um fator-chave para a disseminação do programa, mas que, por sua vez, precisam de maior apoio do mesmo gabinete do Provedor de Justiça e outras entidades do governo.[[32]](#footnote-32)

A Casa dos Direitos é reconhecida através das redes sociais que operam na Comunidade. Destaca o pessoal, afetuoso e amigável pelo consultor regional de deslocamento e é configurado "uma voz a voz" na área que funciona muito bem**.**

**• Desenvolvimento e crescimento**

A Cada dos Direitos é um projeto da provedoria de Justiça Regional Cundimarca, o programa regional e Acnur têm como objetivo o impulso efetivo dos direitos humanos através do trabalho de defesa e procura de instituições públicas que prestam os seus serviços à sede.

A partir de 2010 desenvolve-se um segundo modelo no município de Granizal, departamento de Antioquia. Este é composto por uma equipe multidisciplinar de profissionais, incluindo assistentes sociais e advogados. Eles também envolveram alunos do último semestre de carreiras em ciências humanas, sob a forma de estágio.

**• Implementação do modelo**

A Casa dos Direitos funciona com a participação de duas unidades da Provedoria:

1. A Provedoria de Justiça Regional de Cundinamarca fica responsável pela coordenação operativa, já que as gestões da Casa dos Direitos devem estar de acordo com a PAF desta região.
2. A coordenação estratégica a cargo da Provedoria Delegada para os Direitos da população Deslocada. Na Casa dos Direitos existe um coordenador da mesma.

**4.2. Descrição de cenários**

**• Cenário interno**

A Casa dos Direitos procura contribuir na construção da convivência pacífica e visibilizar a situação no exercício dos direitos de quem vive ou se encontra estabelecido nas zonas mais vulneráveis, em concreto Altos de Cazucá y Granizal.

**• Cenário político**

A Casa dos Direitos funciona como um espaço onde além de regular as entidades Provedoria de Justiça e o Estado, podem obter e usar temporariamente parte de seus espaços de divulgação e entrega de sua oferta.

Nesta ordem, as seguintes entidades têm presença regular:

* Provedoria Regional de Justiça.
* Procuradoria Municipal ou Ministério Público.
* Unidade de Atenção e Reparação Integral às Vítimas (UARIV) sob responsabilidade de política nacional de reparação vítimas em desenvolvimento da Lei 1448 de 2011.
* Departamento Administrativo da Prosperidade Social (DPS), sob a responsabilidade da política nacional de assistência social contra a pobreza extrema.
* Secretarias municipais nas regiões de atenção a vítimas, política social, desenvolvimento económico, saúde, educação, entre outras áreas.
* Comissariado da Família que gere os conflitos intrafamiliares e de convivência.
* Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA) sob responsabilidade da política nacional de preparação para o trabalho.

Destas entidades de estado presentes na Casa dos Direitos é observada a potencialidade desta iniciativa para servir como um ponto de encontro entre as comunidades vulneráveis, direitos humanos, instituições e responsáveis para o desenvolvimento social, para que o seu âmbito de intervenção não está inscrito apenas para o campo da atenção à deslocação forçada.

**• Cenário social**

A Casa dos Direitos também é um espaço que se integra no setor não-governamental, tornando mais fácil para ONGs, universidades e organizações sociais de vários tipos, oferecer diversos serviços às comunidades.

Entre as organizações identificam-se:

* Fundação Pensar
* Universidade Nacional da Colômbia
* Pontificia Universidade Javeriana
* Universidade Pedagógica Nacional da Colômbia
* Aldeia S.O.S.
* Fundação Conciliadores em Equidade do Centro do Vale do Cauca - Colômbia, Comuna 4
* *Opportunity Internacional Colombia*
* Corporação Universitária Minuto de Deus

**4.3 Planeamento e implementação da estratégia**

**• Atores externos**

A Casa dos Direitos conseguiu a sua continuidade e expansão em consequência do convénio de cooperação internacional entre a Acnur e a Provedoria de Justiça, esta última canaliza os recursos da Casa dos Direitos a partir da equipa do programa regional. Produto do fortalecimento institucional impulsionado pela Lei 1448 de 2011, atualmente está em processo de um maior financiamento com fontes de investimento do Orçamento Geral da Nação, ainda que a Acnur financia uma parte importante da operação desta iniciativa.

**4.4 Desenvolvimento da experiência**

**• Mecanismo de coordenação**

Como os outros modelos de atendimento descentralizado que integram o programa de regionalização, a Casa dos Direitos tem um planeamento anual operacional que faz parte do plano funcional do Provedor de Justiça Regional, sendo o PAF, o mecanismo através do qual é alcançada a harmonização entre as atividades diárias do escritório, metas e objetivos estratégicos do programa regional, estes últimos em consonância com a estratégia da organização e dos acordos de cooperação que asseguram a parte importante desta estratégia.

**• Suportes metodológicos incorporados**

Desde o exercício da ação de defesa em Soacha, especificamente na zona de Altos de Cazucá, entendida como una zona recetora de população vítima do deslocamento forçado, a Casa dos Direitos é efetiva acerca da descentralização[[33]](#footnote-33) desta ação.

Do programa de regionalização, é possível tornar visível e atender a casos de vulnerabilidade e risco para as comunidades e autoridades municipais diferentes. Através da Casa dos Direitos afeta a ativação de vias de acesso às políticas públicas por meio de treino, suporte para os recursos para a exigibilidade dos direitos ou tornar-se um ponto de encontro entre o estado e necessidade social.

Por outro lado, as equipes nacionais temáticas do programa de regionalização fornecem os conteúdos que facilitam o atendimento da Casa dos Direitos e vice-versa. Casos atendidos neste espaço, são pontos de referência que permite reorientar a análise sobre os problemas das políticas nas áreas alvo.

**4.5 Avaliação da experiência**

**• Resultados qualitativos. Efeitos das intervenções das equipas no terreno**

Uma das vantagens é que se está perto das pessoas e dos seus problemas, o que facilita com que as pessoas cheguem à oferta do programa regional e muito mais se tem em conta das suas limitações económicas e as más condições da prestação dos serviços de transporte público nas zonas onde opera a Casa dos Direitos.[[34]](#footnote-34)

Esta casa tem uma boa infraestrutura com espaço suficiente, de forma que o espaço está subutilizado. De igual forma, de acordo com as entrevistas com a comunidade e o assessor de direitos se identifica que desde a sua criação existe uma relação direta com a evolução da zona, sendo a zona mais consolidada no desenvolvimento urbanístico e possivelmente o desenvolvimento socioeconómico de Altos de Cazucá.

No relato com a comunidade indica-se que quando a Provedoria de Justiça chegou à Comuna Nº 4, em Altos de Cazucá. Outras instituições governamentais também o fizeram, contudo não conseguiram manter-se.

Graças à atividade da Provedoria de Justiça, outros atores humanitários e entidades governamentais de caráter nacional e local, puderam irromper na zona, como nas universidades, sendo a Casa dos Direitos, um elemento estratégico que facilitou o espaço a outras organizações. Isto gerou um impacto positivo na construção da legitimidade da Comunidade, que se torna evidente para trocar opiniões com os diferentes membros da mesma.

Também se sente uma sensação de segurança ao redor desata. Os seus vizinhos comentam que à volta de esta se vive uma atmosfera de tranquilidade, em comparação com outras áreas e isto também resultou em maior envolvimento da comunidade que tem a sensação de chegar à Casa, de forma que as mudanças que ocorrem são de via dupla, já que não só transformam as comunidades beneficiárias do programa regional, mas também aos seus agentes no terreno, neste caso, os assessores regionais de deslocamento.

Quando perguntar à equipa no terreno que mudanças teve na sua vida e no seu comportamento desde que está ligado ao programa de regionalização, ela dirá que tem melhorado os seus conhecimentos, que agora são maiores e mais especializadas na sua visão da vida ao estar em maior contato com as pessoas, "apesar de que não é fácil" por causa da distância e o tempo que eles devem investir, que é mais de duas horas.

A Comunidade também menciona como que o mais difícil é "aprendendo a ouvir e ficar em silêncio". Eles também aprenderam a apreciar as dificuldades dos outros, porque "todos nós temos problemas e os ampliamos à nossa maneira, mas aqui se aprende a ser mais tolerante e ver a vida de outras maneiras”.[[35]](#footnote-35)

Também se menciona que o âmbito profissional, a mudança tem sido enorme e muito mais profunda ao ter que assumir funções que originalmente não foram contempladas. A aprendizagem é contínua, especialmente nos instrumentos jurídicos, sabendo como funciona a administração pública e autarquias locais ou regionais.

Outro ponto é a preparação do pessoal. "As pessoas tendem a chegar com problemas cada vez mais complexos e os quer resolver a partir da Casa dos Direitos e isso significou que a equipa no terreno estuda a fundo com o fim de poder responder da melhor maneira às necessidades do povo."

O maior impacto da vida para os operadores do programa regional da Casa dos Direitos em Altos de Cazucá, é que é um programa que os apaixona e sensibiliza como um trabalho altamente digno e louvável que merece ser contado, mostrado e acima de tudo conservado.[[36]](#footnote-36)

**4.6 Recomendações**

1. A continuidade deste modelo e o fortalecimento com uma equipa multidisciplinar de profissionais, é o ponto fundamental para conseguir avançar em níveis de atenção integral, de forma que se uma parte significativa da procura de serviços se centra em temas de orientação jurídica, isto não significa que os profissionais adstritos devam ser apenas advogados, bem pelo contrário, dada as grandes debilidades e graus de exclusão social e ao mesmo tempo para que se ofereça uma orientação técnica, é necessário aprofundar os problemas de integração social subjacentes às zonas onde operam a Casa dos Direitos.
2. A formação humana, ou seja, a disposição de tratar as pessoas não como estatísticas ou “utilizadores a atender”, mas sim como seres humanos, é a chave para a construção da confiança. Em consequência, não se procuram pessoas com credenciais académicas, mas sim pessoas com uma forte sensibilidade social e experiência em trabalho comunitário.
3. A Casa dos Direitos é um ponto de entrada da institucionalidade estatal, contudo não o poder único. Neste sentido, deve ser prática habitual, na operação deste tipo de modelos, a presença periódica de entidades estatais que aportem as suas ofertas de serviços às comunidades; desta forma, a Casa dos Direitos converte-se numa referência, mas também facilita o acesso das entidades a lugares onde nunca tiveram presença. Isto permite que zonas de alta vulnerabilidade social e conflitualidade urbana, avancem na interiorização de políticas sociais e não apenas na repressão e controlo policial.
4. **Gestão de defesa da provedoria delegada para a assessoria e orientação das vítimas**

**Capítulo 5. Programa de Justiça e Paz, mecanismo descentralizado para a orientação e atenção psicossocial às vítimas do conflito armado**

**5.1 História**

**• Resumo da experiência**

Desde a promulgação da lei 975 de 2005, a Provedoria de Justiça começa a ter uma responsabilidade direta para com as vítimas do conflito armado interno, no desenvolvimento da justiça transicional, que se cristaliza com a criação do que começou como o programa Justiça e Paz que dá cumprimento ao estabelecido no artigo 34 da lei no sentido de ajudar as vítimas no exercício dos seus direitos, trabalho complementar para a tarefa da defesa pública dos alegados autores.

**• Origem**

O programa de Justiça e Paz, nas zonas focalizadas, assumiu-se como um mecanismo para desenvolver trabalhos relacionados com a orientação geral, atenção e acompanhamento às vítimas que sofreram atos violentos por parte de grupos organizados à margem da lei e que se encontrem vinculados aos processos de Justiça e Paz.

Esta gestão desenvolveu-se mediante a estratégia de orientação psicojurídica que contemplava ações diretas com vítimas como assessoria e acompanhamento na proteção dos seus interesses, precisar possibilidades de participação nos processos judiciais ou administrativos de reparação, facilitar a estruturação do caso para a defesa judicial, aportar apoio para diminuir o risco durante a experiência da sua participação no processo penal e para incentivar a sua própria capacidade de justificação.

.**• Justificação**

Em relação ao mencionado na Lei 975 de 2005, a Provedoria de Justiça, assume o trabalho de orientar as vítimas nos processos judiciais contra os integrantes dos grupos desmobilizados das autodefesas. Neste sentido, o Programa de Justiça e Paz contribui para satisfazer as necessidades das vítimas do conflito armado que à data não era abordado por nenhuma entidade, salvo algumas ONG relacionados com os direitos humanos.

**• Desenvolvimento e crescimento**

Em Maio de 2007, o Provedor de Justiça estabeleceu o procedimento para a orientação e atenção das vítimas no âmbito da Lei 975 de 2005, mediante a publicação da Resolução 438 que atribui a tarefa da coordenação da orientação e atenção psicossocial às vítimas através do Programa Justiça e Paz.

A partir deste momento, o programa implementou-se nalgumas delegações regionais e foi a base para alcançar o que hoje se conhece como Delegada para a Orientação e Assessoria às vítimas do Conflito Armado Interno, passando pela criação temporária da Unidade de Atenção Integral às Vitimas, em resposta à aplicação do Decreto 1290 de 2008 que estabelecia o processo de indemnização por via administrativa.

**• Implementação do modelo**

Na operação do programa regional entram em jogo duas áreas da provedoria: a antiga Unidade de Justiça e Paz (hoje Provedoria Delegada para a Assessoria e Orientação às Vítimas) e a Provedoria Regional.

Com efeito, desde a criação do Programa de Justiça e Paz, até ao arranque da provedoria delegada para a Orientação e Assessoria às Vítimas do Conflito Armado Interno, em Janeiro de 2012, a provedoria de Justiça atravessou um processo de qualificação permanente que implicou o fortalecimento do recurso humano para a orientação das vítimas em grande parte do território nacional.

Esta qualificação necessitou de uma precisão progressiva do seu alcance e o estabelecimento de diretrizes claras que permitiram às provedorias regionais assumir um papel ativo para que os cidadãos saibam como exercer os seus direitos de verdade, justiça e reparação integral.

Esta dependência, constituída atualmente como Provedoria Delegada, assume o direcionamento técnico da orientação às vítimas de todo o território nacional, assim como a participação da entidade nos espaços interinstitucionais relacionados com a justiça transicional na Colômbia e no seguimento da Lei de Vítimas e restituição de Terras no âmbito do artigo 201 da Lei 1448 de 2011.

**5.2 Descrição de cenários**

Descrever o cenário interno institucional, externo social e político, bem como a relação da entidade com aas comunidades, a administração pública e a sua credibilidade cidadã, entre outros aspetos.

**• Cenário social**

As violações principais dos direitos que se identificam no âmbito da gestão descentralizada, têm a ver com fatos de vitimização ocorridos no contexto do conflito armado interno: desaparecimentos e deslocamentos forçados, violência sexual, acidentes por minas antipessoais, munições por explodir e artefactos explosivos improvisados, tortura, homicídio, sequestro, massacre, recrutamento ilícito de crianças e adolescentes por grupos armados à margem da lei, entre outros.

**• A reivindicação**

A reivindicação cidadã pretende auxiliar a gestão da delegada com pedidos de orientação sobre os direitos à verdade, justiça e reparação integral para as vítimas do conflito armado interno. Também inclui solicitações para inclusão no registo único das vítimas (declaração) e suas necessidades de assistência jurídica especializada. O perfil da população que se destina a cobrir durante a gestão descentralizada é o universo das vítimas das ações dos grupos armados organizados à margem da lei.

A forma em que a população identifica esta estratégia institucional é através da gestão da Provedoria Regional de Justiça, tanto nas suas sedes como em jornadas descentralizadas (formações psicojurídicos, jornadas interinstitucionais, grupos de apoio, entre outros).

Os temas que se abordam com esta estratégia são diferentes às apresentadas nas sedes regionais e nacionais?

Não. Os temas são os mesmos. Contudo, as metodologias utilizadas no desenvolvimento de jornadas no exterior ajustam-se às necessidades particulares do cenário em que se implementa.

Os anúncios da comunidade fazem referência a responsabilidades das autoridades territoriais e locais, ou de ordem nacional?

De ordem local e nacional. Ao nível local, na atenção às responsabilidades das entidades territoriais como governadores e câmaras municipais, para além da Unidade para a Atenção e Reparação às Vítimas, o Instituto Colombiano de Bemestar Familiar (ICBF) e o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), no âmbito da implementação da Lei 448 de 2011.

Ao nível nacional ocorre em relação à obrigação desta entidades de nível central, assim como de outras, que fazem parte do Sistema Nacional de Atenção e Reparação Integral às Vítimas (SNARIV), como o Ministério das Finanças e Crédito Público, Ministério da Habitação, Ministério da Defesa, Ministério da Saúde e Proteção Social, Centro de Memória Histórica, entre outros.

**5.3 Planeamento e implementação da estratégia**

**• Processo de ajuste**

Em 2007, a Delegada para a Orientação e Assessoria às Vítimas do Conflito Armado Interno planeou a Estratégia de Orientação Psicojurídica às Vítimas, inspirada na estratégia do Instituto Interamericano de Direitos Humanos no âmbito do litígio internacional.

Os ajustes para a sua implementação na Colômbia são derivados de uma compreensão da situação sócio-política e institucional enfrentada pelas vítimas do conflito armado interno, bem como sua caracterização e vulnerabilidade. Desta forma, a estratégia foi implementada por profissionais em psicologia e direito para facilitar o conhecimento e o exercício de direitos, bem como a contenção emocional e prevenção da vitimização secundária (derivada de ação do estado).

Esta estratégia foi planeada e posta em marcha pela Provedoria de Justiça. No início o início deu-se apenas em algumas agências a nível regional da Costa Atlântica e Bogotá, estendendo-se de seguida a 28 delegações regionais do país que têm como jurisdição a maioria do território nacional.

Enquanto as configurações e o projeto tem estado a cargo do escritório executivo a nível central, estes foram derivados da experiência descentralizada através da incorporação dos desenvolvimentos conceituais e processuais, que eram necessárias para assegurar uma boa gestão institucional perante os direitos das vítimas.

As alterações de estratégia destas vertentes foram geradas a partir das alterações normativas, próprias do cenário da justiça na fase de transição na Colômbia, particularmente pela publicação da Lei 975 de 2005, Decreto 1290 de 2008, Lei 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 e Lei 1592 de 2012. Estas responsabilidades institucionais geraram ajustes que levaram à incorporação de novos papéis e procedimentos na orientação.

**5.4 Desenvolvimento da experiência (aspetos operativos)**

**• Mecanismo de coordenação**

O desenvolvimento da estratégia requer a coordenação com outras unidades, a nível regional, como funcionários de departamentos, como a Delegada para a prevenção do risco de violações dos direitos humanos e violações ao DIH, Delegada de Deslocados, Direção Nacional de Atenção e Tratamento de Queixas, entre outros. Idealmente realiza-se através de jornadas conjuntas com funcionários de outras agências, no entanto, isso não é necessariamente sempre assim.

Que suportes metodológicos se incorporam na experiência, ou sejam métodos, protocolos, indicadores ou relatórios?

A delegada tem vários documentos produzidos por ela, permitindo o desenvolvimento das respetivas tarefas por parte das equipas de orientação psicojurídica. Estes documentos são apresentados em formato de guias e protocolos que desenvolvem temas específicos em relação às metodologias a utilizar, bem como a abordagem a vários fatos de vitimização, sentidos inter-instituições, regulamentos e jurisprudência, entre outros assuntos relevantes.

**• Suportes metodológicos incorporados**

A estratégia envolve a participação de um elevado número de profissionais, de fornecedores nacionais e regionais (aproximadamente 150). Esta equipa é composta principalmente por psicólogos e advogados que exercem as suas funções de orientação direta e direção técnica em 28 regiões no país.

**5.5 Avaliação da experiência**

Para avaliar o desenvolvimento da estratégia, o delegado assume um processo de acompanhamento permanente onde é possível avisar os avanços, retrocessos e necessidades de ajustes na orientação e acompanhamento às vítimas, através da observação direta pelos conselheiros a nível nacional, os relatórios de análise e relatórios de informações quantitativas e qualitativas.

Nesta observação e posterior retroalimentação, participam estes assessores, bem como as equipas de orientação psicojurídica (psicólogos e advogados) e os provedores regionais de justiça.

**• Principais dificuldades na implementação**

As dificuldades na implementação da estratégia referem-se principalmente com a restrição no número de profissionais em todo o país para garantir um maior alcance da orientação em relação ao universo das vítimas dos grupos armados interessados na verdade, justiça e reparação integral. Os novos mandatos legais exigem maior cobertura da entidade, dificuldade que foi superada com o apoio permanente da cooperação internacional em conjunto com os recursos próprios desta.

**5.6 Recomendações (transferência da experiência)**

1. Analisar em detalhe o contexto sociopolítico que afeta pessoas a orientar, com o fim de estabelecer os melhores conteúdos e metodologias a utilizar.
2. Contar com uma equipa grande de profissionais das ciências sociais, com conhecimento e experiência na abordagem de pessoas a necessitar de orientação. Estes profissionais não estão sempre disponíveis devido a orientações novas, como seja o tema que orienta a estratégia, no entanto, a Provedoria de Justiça estaria com a capacidade de formar e voltar a treinar os trabalhadores que necessitem.
3. Estimular o trabalho de orientação no exterior em coordenação com outras dependências, assim como outras entidades relacionadas com o tema, com o fim de maximizar tempo e recursos, sem gerar vitimização secundária nas pessoas a orientar.
4. Dar seguimento e acompanhamento permanente ao desenvolvimento da estratégia para retroalimentação das boas práticas e possíveis ajustes de procedimentos.
5. Atualizar permanentemente a estratégia e socializar os ajustes requeridos entre as sedes regionais da entidade.
1. O capítulo seguinte retoma os argumentos estabelecidos na avaliação de impacto do Programa Regional de Provedoria de Justiça, conhecidos entre outubro de 2012 e fevereiro de 2013. O Estudo baseou-se nas metodologias de análise etnográfica e revisão de documentos de gestão do programa, entre 2009 e 2012. Ver a este respeito: ChicaVélez, Sergio. Vargas Murcia, Enver. Arenas Hernández, Sandra*. “Defensoría del Pueblo. Análisis de impacto en la población beneficiaria del Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos 2009 – 2012”. Defensoría del Pueblo. Bogotá. Marzo de 2013.* [↑](#footnote-ref-1)
2. Documentos e informações da gestão do processo de seguimento, avaliação, controlo de gestão e difusão do Programa Regional da Provedoria de Justiça, 2009 - 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Chica Vélez, Sergio. Vargas Murcia, Enver. Arenas Hernández, Sandra. Defensoría del Pueblo. *Análisis de impacto en la población beneficiaria del programa acción regionalizada para la protección y restitución de derechos 2009 – 2012*. Provedoria de Justiça. Bogotá. Dezembro de 2012. [↑](#footnote-ref-3)
4. Em Maio de 2002, Bojayá, Chocó foi o cenário de um massacre terrível interior de uma igreja que vitimou entre 119 e 741 civis, por causa da explosão de um bidão lançado por membros do bloco 58 do grupo guerrilheiro Forças Armadas da Colômbia (FARC-EP). Este acontecimento teve lugar no ámbito dos confrontos armados que aconeteceram nessa mesma aldeia entre as FARC-EP e os paramilitares das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), ambas empenhadas em manter o controlo da zona e o acesso ao rio Atrato. [↑](#footnote-ref-4)
5. Chica et al. Op cit. P. 20. [↑](#footnote-ref-5)
6. Entrevista a funcionário da Provedoria Delegada para os Direitos da População Deslocada. Chica et al. Ibíd. P. 21. [↑](#footnote-ref-6)
7. Entrevista a funcionário da Provedoria Delegada para os Direitos da População Deslocada. Chica et al. Ibíd. P. 22. [↑](#footnote-ref-7)
8. Entrevista a funcionário da Provedoria Delegada para os Direitos da População Deslocada. Chica et al. Ibíd. P. 22. [↑](#footnote-ref-8)
9. Entrevista semi-estruturada a funcionária da Provedoria Regional de Cundinamarca. Chica et al. Ibíd. P. 23. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentença T-227 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero. “À Provedoria de Justiça corresponde-lhe planear e organizar cursos de promoção dos direitos humanos e do respeito dos direitos da população deslocada, às distintas autoridades, com o objetivo de as sensibilizar para esta problemática”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentença T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo. “À Provedoria de Justiça, velar pela divulgação e promoção dos diretos da população deslocada”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sentença T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis. “À Provedoria de Justiça corresponde-lhe instruir a população deslocada sobre os seus direitos e deveres cosntitucionais” “velar pela divulgação e promoção dos diretos da população deslocada”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Solicita-se à Provedoria de Justiça…, “que no ámbito das suas competências constitucionais e legais, realizem um trabalho de seguimento e verificação dos avanços na coordenação e responsabilização entre a nação e as Entidades Territoriais em matéria de atenção integral à população deslocada e garantir o gozo efetivo dos direitos desta população e que informem o tribunal (Constitucional) sobre os resultados deste trabalhor, em cada Sessão Técnica Regional convocada mediante a presente providência e entreguem ao tribunal um relatório final consolidado sobre a matéria”. [↑](#footnote-ref-13)
14. O auto solicita à Provedoria de Justiça que continue o seguimento das ações adiantadas para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional e a garantia do gozo efetivo dos direitos da populção deslocada. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ministério do Interior. Decreto 4800 de 2012. Artigo 201, dos provedores comunitários. “O Programa de provedores comunitarios da Provedoria de Justiça irá fortalecer-se como estratégia de prevenção e proteção às vítimas nos termos ol artigo 3° da Lei 1448 de 2011, com o objetivo de desenvolver ações descentralizadas de promoção, divulgação e proteção dos direitos humanos e infrações ao DHI em comunidades altamente vulneradas ou vulneráveis pelo conflito armado interno.

“O programa de provedores de Justiça irá implementar estratégias de acompanhamento permanente às comunidades vítimas ou em risco, em áreas afetadas pelo conflito armado através do exercício e a promoção da ação de estado que permite a prevenção e a proteção da população civil, em particular o acompanhamento e a implementação das medidas de protecção, dirigido às vítimas, nos termos do artigo 3° da Lei 1448 de 2011”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Provedoria de Justiça. “Relatório maio 2009 - dezembro 2012. Projeto: Ação Regional para a Proteção e Restituição dos Direitos. Gabinete do Provedor de Justiça”. Bogotá. Março de 2009. [↑](#footnote-ref-16)
17. Provdoria de Justiça. “Relatório do período maio 2009 - dezembro 2012”. Op cit. Páginas 18 -19. [↑](#footnote-ref-17)
18. Chica Vélez et al. Entrevista ao Coordenador da estratégia de formação para a participação, adestrito à Direção Nacional de Promoção e Divulgação da Provedoria de Justiça. [↑](#footnote-ref-18)
19. Chica et al. Op cit. Página 25. [↑](#footnote-ref-19)
20. Entrevista semiestructurada com a assessora de formação. Chica et al. Página 25. [↑](#footnote-ref-20)
21. Provedoria de Justiça. “Lei 24 de 1992. Artigo 30. Funções da Direção Nacional de promoção e Divulgação dos Direitos Humanos”. Disponível em http://www.defensoria.org.co/red/?\_item=040203&\_secc=04&ts=1 [↑](#footnote-ref-21)
22. Chica et al. Entrevista a assessor da Direção de Promoção e Divulgação. Op cit. Páginas 28-30. [↑](#footnote-ref-22)
23. Entrevista semiestruturada com assessor nacional, responsável da coordenação da componente de formação do programa regional. Chica et al. [↑](#footnote-ref-23)
24. Chica et al. “Numeral 4.2.3 Impactos diretos e indiretos que tem a açºao de defesa da organizações sociais comunitárias”. Op cit. Página 59. [↑](#footnote-ref-24)
25. Chica et al. “Numeral 2.5 Origem da figura do assessor regional de deslocamento”. Op cit. Página 30. [↑](#footnote-ref-25)
26. Chica et al. “Numeral 2.5 Origem da figura do assessor regional de deslocamento”. Op cit. Página 30. [↑](#footnote-ref-26)
27. Chica et al. “Numeral 2.5 Origem da figura do assessor regional de deslocamento”. Op cit. Página 31. [↑](#footnote-ref-27)
28. Chica et al. Numeral 4.1.3 Conhecimento do terreno. Op cit. Página 53. [↑](#footnote-ref-28)
29. O apartado seguinte retoma as análises efectuadas por Chica, Arenas y Vargas. “Numeral 5.2.4. Alcances e impatos da ação de defensa do Programa Regional em Cundinamarca. Um olhar desde o papel de Assessor Regional de Deslocamento”. Op cit. Páginas 79 a 83. [↑](#footnote-ref-29)
30. Entrevista à Assessora de deslocamento para a Provedoria de Justiça Regional Cundinamarca. Conteúdo em Chica et al. “Numeral 5.2.4 Alcances e impacto da ação de defesa do Programa Regional em Cundinamarca. Um olhar do papel de Assessor Regional de Deslocamento”. Op cit. Páginas 79 a 83. [↑](#footnote-ref-30)
31. A partir do trabalho dos assessores de deslocamento, assessores de formação e defensores comunitários, a Provedoria de Justiça está a prepar uma série de livros de análises de políticas públicas regionais elaborados entre 2009 a 2012. Estes compilam grande parte das análises contidas nos relatórios destas equipas de profissionais. Espera-se que os textos estejam disponíveis no primeiro trimestre de 2014. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ibíd. [↑](#footnote-ref-32)
33. O termo empregado é descentralização, que se emprega de forma indistinta frente à desconcentração. Empregamos o termo desconcentração dado que é mais acertado quanto ao seu significado administrativo. [↑](#footnote-ref-33)
34. Frente à problemática do transporte público, a comunidade comenta a existência de um projeto para construir um teleférico desde Altos de Cazucá, o que foi noticia, “mas que ficou nisso”. Formação com a comunidade. Casa dos Dereitos. Altos de Cazucá. Soacha Cundinamarca. [↑](#footnote-ref-34)
35. Entrevista semiestruturada com assessor regional de deslocamento para a Casa dos Direitos de Soacha Cundinamarca. Entrevista publicada em Chica et al. “5.2.2 Perspectiva do impato do Programa Regional por parte dos integrantes da equipa no terreno. Casa dos Direitos. Altos de Cazucá. Soacha Cundinamarca”. Op cit. Página 78 a 80. [↑](#footnote-ref-35)
36. Entrevista semiestruturada com assessor regional de deslocamenento. Chica et al. Op cit. Página 78 a 80. [↑](#footnote-ref-36)