

**Políticas Públicas de Atención a Víctimas del Desplazamiento Forzado:
Familia y Participación de las Víctimas Residentes en Bogotá**

Tesis de grado presentada para optar por el título de
Socióloga

Universidad Externado de Colombia
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Área de Conflicto y Dinámica Social
Línea Violencias, Conflictos Armados y Construcción de Paz

María Alejandra Tamayo Arango

2019

ÍNDICE

DEDICATORIA	5
AGRADECIMIENTOS	5
PUNTO DE PARTIDA	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: Consideraciones sobre la Política Pública desde una Perspectiva Teórico-Conceptual	12
1.1. Participación	19
CAPÍTULO II: Desplazamiento forzado en Colombia, una problemática estructural	23
CAPÍTULO III: Políticas Públicas de Familia y Víctimas del Conflicto Armado Posteriores a la Constitución de 1991	53
3.1. Del año 1994 al 2002	54
3.2. Del año 2002 al 2010	59
3.3. Del Año 2010 al 2018	63
3.3.1. Ley 1448, Nueva Perspectiva sobre las Víctimas y sobre el Conflicto	63
3.3.2. “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas”	69
CAPÍTULO IV: Sujetos de Derechos: Participación Política de las Víctimas del Conflicto Armado en la Formulación y Aplicación de las Políticas Públicas de Atención: Sentencia T-025	75
4.1. Estado de la Política Pública de Atención a Víctimas del Desplazamiento Forzado a Nivel Nacional y Distrital en Bogotá Antes del Fallo de la Sentencia T025 de 2004	75
4.2. Sentencia T-025 del 2004: Participación e Incidencia	76
4.3. Incidencia de la Sentencia T-025 en la administración Distrital de Bogotá	81
CAPÍTULO V: Desplazamiento Forzado y sus Impactos en las Familias Víctimas del Conflicto Armado Residentes en Bogotá	85
5.1. Familia en las Políticas Distritales de Atención a Víctimas del Desplazamiento Forzado	93
CAPÍTULO VI: Conclusiones y Retos	100
7. FUENTES	114
7.1. Bibliográficas	114
7.2. De la web	115
7.3. Institucionales	116
7.4. Jurídicas	118
7.5. Anexos	102

DEDICATORIA

Este proyecto de grado se lo dedico a mi abuelito Nicolás Buenaventura Alder, que me enseñó el amor al conocimiento, a la gente y a la vida, que aunque él no estuvo presente físicamente, siempre me acompañó y me nutrió en este proceso desde otro lugar.

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco en primer lugar a mi familia, en especial a mi mamá, mi papá y a David por su inmenso apoyo y aporte en echarle combustible a mi motivación y por celebrar y sufrir conmigo.

En segundo lugar, le agradezco a todos los profesores que me leyeron, me criticaron, me felicitaron y me retroalimentaron, a Consuelo Ahumada, Jaime Zuluaga y Gustavo Wilches, sobretodo.

PUNTO DE PARTIDA

Al comenzar la tesis tenía varios intereses temáticos muy generales: la educación, los estudios de familia, y las víctimas del conflicto armado colombiano. Queriendo abarcarlos todos, pensaba en cómo articularlos para hacer un proyecto que no fuera muy ambicioso pero que incorporara lo que yo quería. De tal manera que me cuestioné qué era lo que me interesaba de estos temas tanto a nivel personal como académico.

De la educación, mi primer interés surgió por influencia de mi abuelo, Nicolás Buenaventura Alder, que dedicó prácticamente toda su vida a trabajar e investigar sobre y por la educación en Colombia y cuyos libros despertaron mi interés. Pero más allá de eso, reflexionando entendí que lo que me llamaba la atención de la educación era cómo ésta podía ser una herramienta de cambio social, es decir, cómo la educación entendida como formación de seres humanos, de valores, de maneras de enfrentarse al mundo, de interactuar, podía ser una clave para el cambio social. Fue así como llegué a la segunda temática, los estudios de familia, en los cuales había fijado la mira tiempo atrás, desde que leí un texto de Virginia Gutiérrez de Pineda. Este tema conectó perfecto con lo que quería, porque el primer ámbito de educación que el humano tiene es la familia, la cual es un agente esencial en la construcción de sociedad, y que, además, es un tema un tanto descuidado desde la sociología, lo que hizo que me inclinara aún más por él. Allí pude descartar unas ideas y empezar a encontrar el camino.

Por último, estaba el tema de las víctimas del conflicto armado colombiano. Debo decir que lo escogí teniendo en mente que no quería que mi tesis fuera únicamente un trabajo para entregar como requisito de graduación, sino que por pequeño que fuera, quería hacer un aporte, y para el momento en el que me lo estaba planteando, el país estaba en pleno Proceso de Paz, lo cual fue

un factor que influyó. A partir de la conexión que encontré en esa búsqueda, decidí que lo haría desde el ámbito de la política pública. Ello porque considero que este es un tema que necesita nutrirse cada vez más de las Ciencias Sociales. La política pública es, al fin de cuentas, fundamental en la resolución de los problemas sociales a nivel local, práctico, real. Fue así como llegué finalmente a mi tema: “Políticas Públicas de Atención a Víctimas del Desplazamiento Forzado: Familia y Participación de las Víctimas Residentes en Bogotá”.

INTRODUCCIÓN

Las inquietudes en este trabajo giran en torno a dos ejes: uno, sobre cómo se ha comprendido lo que es la política pública, y dos, sobre las concepciones que desde la política pública se tienen de las familias y de las víctimas de desplazamiento forzado, en clave de la participación que esta población tiene tanto en la aplicación como en la formulación de las políticas públicas para su atención.

Indagando sobre el primer eje, llegué a la conclusión de que la temporalidad debía comenzar en 1991. Ello porque en Colombia la Constitución de 1991 personificó la confluencia de una serie de substanciales procesos históricos desatados a finales del siglo XX que arrojaron cambios en las esferas económicas, sociales, culturales, y políticas del país. La Constitución enfatizó en las libertades, los deberes, y los derechos fundamentales de los colombianos, considerados a partir de allí como ciudadanos. Además, estableció unas nuevas reglas de juego entre gobernantes y gobernados, nuevas competencias y nuevos roles para el Estado. La Constitución de 1991 planteó unas pautas generales a largo plazo que condicionaron los lineamientos y la formulación de las políticas públicas en el país.

Por otra parte, es pertinente señalar que se escogió Bogotá, debido a que esta es la ciudad del país con mayor recepción de víctimas de desplazamiento forzado. Desde 1985 hasta 2018, el Registro Único de Víctimas (RUV) registró aproximadamente 7,3 millones de colombianos víctimas de desplazamiento, y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) calculó 7,7 millones, de los cuales aproximadamente 353.973 residen en Bogotá (RUV, 2019). Es por ello que la capital necesita que las políticas públicas que se formulen y apliquen para atender a las víctimas, sean eficaces e incluyentes, y que aporten a la solución tanto de las problemáticas de esta población, como a la terminación definitiva del conflicto armado del país.

Analizando las políticas públicas que consideré relevantes, hallé varios tópicos que constituyen la problemática abarcada en la tesis. En primer lugar, está la concepción de la familia como heterosexual, consanguínea y legal que sigue siendo la predominante. A pesar de diversas ganancias en el tema de reconocimiento de otras composiciones familiares, sobre todo a las de jefatura femenina, la definición tradicional de familia continúa reproduciéndose en las políticas públicas del país. Segundo, las políticas de víctimas del conflicto armado de tardía aparición, por su parte, no le brindan una relevancia significativa a la familia. En la atención familiar a víctimas del desplazamiento forzado, la figura de la “Reunificación Familiar”, adoptada de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como mecanismo, se piensa con el objetivo de mantener “unida” a la familia, tomando la “Reunificación Familiar” como sinónimo de “Bienestar Familiar”, lo cual genera un impedimento para la formulación y ejecución de políticas públicas integrales para la atención a familias víctimas del desplazamiento forzado.

La realización del proceso de recolección de información de la tesis contó con tres etapas: la primera fue la revisión documental, en la que se eligieron 46 documentos, de los cuales, tras un proceso de depuración, fueron seleccionados 30. La segunda etapa, que fue central debido al tema escogido, fue la recolección de 28 fuentes institucionales, de las cuales diez son leyes, tres son sentencias, siete son decretos y ocho son políticas públicas. La última etapa, igual de importante, fue la del trabajo de campo, de la cual emergió: Una visita a un Centro Local de Atención a Víctimas de Conflicto Armado de Chapinero (CLAV), tres relatos de vida de tres víctimas de desplazamiento forzado: un ex militante caleño del M-19, una líder afrodescendiente nacida en Tumaco, y otra mujer afrodescendiente madre cabeza de familia. Y por último, tres entrevistas: una, a una mujer víctima de desplazamiento forzado nacida en Medellín que actualmente trabaja con el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PASIVI) acompañando

procesos de las mesas de participación de víctimas de Bogotá; dos, a un funcionario público también vinculado al PAPSIVI, pero que trabaja en el nivel de atención familiar a víctimas, y tres, una entrevista a una mujer vinculada a la organización de víctimas “Hijos e Hijos por la Memoria y contra la Impunidad”.

Para el primer capítulo discutiré los paradigmas desde los que se han planteado las políticas públicas, entendiendo que los dos ejes señalados sobre los que giran las inquietudes de este trabajo surgieron de la afirmación de que las políticas públicas se construyen desde un paradigma particular y no son medidas o herramientas “neutrales” u “objetivas”. Así mismo abarcaré la perspectiva que tendrá este proyecto en cuanto al concepto de participación como tópico eje.

En el segundo capítulo haré un recorrido por el contexto histórico del conflicto armado en Colombia desde el periodo del último gobierno del Frente Nacional hasta el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, con el fin de aproximarme al origen de las dinámicas contemporáneas del desplazamiento forzado y así brindar una perspectiva más completa del fenómeno que permita una contextualización y enriquecimiento al análisis que planteo en los siguientes capítulos.

En el tercer capítulo expongo, a partir de un recorrido por distintas leyes posteriores a la Constitución de 1991, los elementos y la forma en que han tomado los gobiernos a la familia y al conflicto armado en la formulación de políticas. En el cuarto me enfoco en la participación de las víctimas del desplazamiento forzado en la formulación y aplicación de las políticas. Para ello me centro en la sentencia T-025 del 2004, debido a que esta evidencia un hecho histórico cardinal en Colombia para la participación e incidencia de víctimas del desplazamiento. En el quinto capítulo, por su parte, desarrollo más concretamente el fenómeno del desplazamiento forzado a nivel nacional, para luego situar el análisis en las familias víctimas del desplazamiento a nivel

distrital. Por último, en el sexto capítulo, desarrollo las conclusiones y reflexiones del proyecto de investigación.

CAPÍTULO I: Consideraciones sobre la Política Pública desde una Perspectiva Teórico-Conceptual

Para comenzar expondré los referentes teórico-conceptuales que fueron utilizados como insumo para nutrir el análisis que desarrollaré a lo largo del escrito sobre la Política Pública. Considero que la decisión de adoptar un enfoque para la investigación o análisis de políticas públicas no se reduce a las implicaciones en los métodos y resultados académicos, sino que también significa una manera de entender los problemas sociales, los discursos que se manejan en torno a ellos, y las diversas formas en que se plantean soluciones a estos.

Las políticas públicas se han analizado principalmente desde tres posturas teóricas: la Positivista, la Hermenéutica, y la de la Escuela Crítica. Desde el Positivismo, la política es examinada por el cumplimiento de metas medibles cuantitativamente. Adolfo Eslava Gómez, expone en su escrito “Enfoque Interdisciplinario y Método Experimental para el Análisis de Políticas Públicas”, que el Positivismo, con un fin explicativo, a través del cálculo racional, ubica a la política pública encaminada hacia el dominio técnico de un conjunto de relaciones causales, e identifica dos actores: los formuladores y ejecutores, y la población a la que se dirige la política. En dicha escuela, la relación entre los dos actores es jerárquica y en una sola vía, los primeros son los que crean las políticas y los segundos, al ser la “población objeto”, no participan en esa formulación. De igual manera se plantea que la conducta de la población a la que se dirige la política, se caracteriza por la elección racional, entendida como la toma de decisiones a partir de un razonamiento lógico y objetivo, en el que los individuos priorizan lo que les proporciona una mayor utilidad o beneficio y les reduce los costos o riesgos. El investigador social y politólogo noruego, Jon Elster, explica en su texto “Teoría de la Elección Racional y sus Rivales”, que para que haya elección racional, se deben cumplir tres condiciones de optimización: “la acción es la

mejor forma de satisfacer el deseo del agente, las creencias deben ser las mejores que pueda formarse el agente y la cantidad de información que posee el agente debe ser el resultado de una inversión óptima en su adquisición. La teoría de la elección racional asume dos elementos: la racionalidad instrumental, y el interés propio.“ (Elster, 1986, pág. 113). Por el lado de los formuladores y ejecutores de la política, el Positivismo plantea que estos tienen las herramientas para cuantificar objetos y procesos, para hallar la opción que proporcione mayor beneficio. Roth critica esta posición indicando que: “El resultado es una actividad empobrecida en donde se ha minimizado tanto el estudio de los problemas, como la importancia de la multidisciplinariedad, y que se pretende objetiva o apolítica, haciendo del análisis una actividad frecuentemente tecnocrática e instrumentalizada que ofrece recetas por y para los gobiernos de turno en busca de reforzar su legitimidad” (Roth, 2011, pág. 32). El enfoque positivista de la política pública ignora la capacidad que tiene la población sujeta a las políticas, para transformar la formulación de estas, limitada también por el énfasis en lo cuantitativo, y plantea una relación jerárquica entre los actores.

La Hermenéutica, por su parte, no pretende explicar, como lo hace el Positivismo, sino comprender. Esta orienta su visión de la política pública hacia la participación de los actores en un ámbito intersubjetivo, donde lo central radica en los discursos y la comunicación. Los investigadores estadounidenses de política pública y organización, Bevir y Rhodes, en su texto “Teoría Interpretativa”, afirman que el enfoque hermenéutico de la comprensión de la política pública se sustenta en dos premisas: primero, que “las personas actúan en consonancia con sus creencias y preferencias”, y la segunda, que: “tales creencias y preferencias no pueden ser interpretadas desde hechos objetivos” (Bevir, 2002, pág. 151). De este modo, la Hermenéutica le apuesta a estudiar los significados, ideas y discursos de las políticas públicas, en donde cobran

importancia las creencias que tienen lugar al interior de las acciones, las prácticas y las instituciones.

Por último, la Teoría Crítica, a pesar de que dista de los dos paradigmas mencionados, rescata elementos de aquellos para construir su enfoque. Como resultado, no descarta lo cuantitativo para aproximarse al análisis de las políticas públicas, pero sí lo subordina a la comprensión cualitativa. Del enfoque hermenéutico, rescata la importancia de la crítica transversal a la primacía de la experiencia limitada a lo empírico, junto a la defensa de la auto reflexividad, entendida como la capacidad crítica de los sujetos para influir con sus decisiones a un cambio posibilitado por la conciencia de su posición histórica. Es así como se pueden contrastar los distintos niveles de análisis: los factores medibles dentro de la política pública y el nivel de la comprensión de las ideas y la retórica que manifiestas las intenciones de la política pública.

Finalmente, la Teoría Crítica rechaza la pretensión de objetividad de las políticas, sosteniendo que estas no están libres de valores, sino que conllevan supuestos implícitos cuya condición de valor se pretende negar. Uno de los mayores exponentes de la Teoría Crítica, Max Horkheimer, en su texto “Teoría Tradicional y Teoría Crítica”, explica al respecto que la manera en que se desmiente la “objetividad” es en la realidad histórica: “No hay teoría de la sociedad que no contenga intereses políticos, cuya verdad se debe determinar en la actividad histórica concreta, en lugar de hacerlo en una actividad aparentemente neutral que, por su parte, no piensa ni actúa” (Horkheimer, 1937, pág. 57). Es decir, estos juicios de valor, deben ‘desenmascarse’ y exponerse a la crítica, para lograr una interpretación del juego de intereses y las cargas que tienen las variables subjetivas.

El especialista en planificación participativa desde la teoría crítica, John Forester, expone cómo el enfoque de la Teoría Crítica plantea que la política está en todas partes: “la teoría crítica asume una postura “en valor” y se considera que, mediante la eliminación de “la falsa

consciencia”, hay un compromiso con la transformación social (la objetividad no existe), en particular con la democratización de los procesos de las políticas públicas” (Forester, 1993, pág. 54). En ese sentido, el enfoque de la Escuela Crítica para aproximarse a la política pública, la ubica en un sistema social contextualmente condicionado, e identifica las demandas sociales y la capacidad de transformación de los sujetos para reivindicar sus necesidades. Es desde dicha postura que el Alemán Pierre Muller, en su libro “Ensayos Sobre Política Pública”, plantea que las políticas públicas se pueden entender, en un primer momento, como la capacidad de acción de un Estado frente a las demandas sociales, y que estas, a modo general, tienen como elementos centrales:

“la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza de las instituciones, incluido el poder ejecutivo con capacidad de conducción política, y legislaturas con legitimidad y representatividad, la cohesión social de la sociedad civil organizada, un poder judicial autónomo e independiente, es decir, todos aquellos atributos de una sociedad política”(Muller, 2007, pág 9)

Las políticas públicas, en este sentido, no son solo el producto de un paradigma, también responden a una forma de entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de distintos actores del sistema político, del régimen político, y de la sociedad. Por otra parte, Roth en el texto “Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”, señala cuatro elementos centrales que permiten identificar a la Política Pública: “Implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso”, y agrega, citando a Dubnick:

“Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como

problemático por parte del sistema político, que puede ser consecuencia de otra política o de una política anterior. Es decir, que la acción es, además, causa de nuevos problemas.” (Roth Deubel, 2002, pág. 38).

El abogado colombiano Raúl Velásquez Gávila plantea que existe la necesidad de proponer una nueva definición de política pública. Esta necesidad surge, afirma el autor, porque la mayoría de definiciones del concepto de política pública tienen la falencia o de ser muy generales, o, sobretodo, de limitarse a lo normativo y omite elementos centrales como las relaciones de poder y los intereses de los agentes decisores:

“En el mundo real de las políticas, encontramos algunas que se alejan de lo público o del interés común, porque grupos particulares permean las esferas de poder para obtener a través de la política una ventaja en desmedro de los intereses de una colectividad. Por repudiables que sean, este tipo de políticas son públicas, y deben ser objeto de estudio del análisis de las políticas” (Velásquez Gavila, 2009, p. 152).

Partiendo de allí, el autor propone que la política pública es: “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez Gavila, 2009, p. 156). En este sentido, una política pública puede ser desde un programa o proyecto municipal, hasta una política de Estado o de gobierno de carácter social o económico, entre otros. Lo dicho implica que primero, las políticas públicas pueden responder a distintos objetivos, como perseguir el bien común, o ser políticas coptadas por un grupo de agentes que pretende beneficiarse a costa de los

intereses colectivos. Así mismo, no es necesario que estén enmarcadas en un plan de desarrollo para constituirse como políticas públicas. En consecuencia, para efectos del proyecto, tomaré aquella perspectiva para comprender lo que es la política pública.

Jorge Iván Cuervo, investigador de política social explica al respecto: “No hay *políticas en estado puro*, en cuanto ellas reflejan el grado de desarrollo, cohesión y consistencia de un sistema social y de un sistema político, y cargan con todos sus atributos y deficiencias” (Cuervo, 2007, pág 15). De este modo, las políticas públicas son una serie de medidas que abarcan fundamentalmente al Estado y a la sociedad, ubicados en un contexto determinado, caracterizado por un sistema social, cultural, y político particular, que prescribe la manera en que se diseñan, formulan, aplican y repercuten las políticas públicas.

Es en este orden de ideas, que me he ubicado en el enfoque metodológico de la Teoría Crítica porque considero que me permitió comprender la transformación como un elemento que se presenta en la interacción entre la sociedad, las víctimas del desplazamiento forzado y el Estado como formulador de políticas públicas, y me suministró perspectiva para tomar las demandas y reivindicaciones de las familias víctimas como factor incidente en la política pública. De igual manera, las implicaciones que tiene asumir a la sociedad como una totalidad movilizada por contradicciones me da herramientas para examinar los conflictos que se presentan en torno a la presencia y correspondencia entre las situaciones de las víctimas del desplazamiento forzado y las políticas públicas formuladas para las víctimas. Ello asumiendo que la presencia e interacción de heterogéneos actores determinan todo lo que constituye la política pública.

Hablando ya más concretamente de las políticas públicas de víctimas del conflicto armado colombiano, hay que considerar que dichas se enfrentan a atender una población que es muy alta cuantitativamente, y cuyas características no son homogéneas, por el contrario, están sujetas a

una serie de elementos sociales, económicos, políticos, étnicos y culturales muy amplios. Por tal motivo, esta debe de ser construida y aplicada de abajo hacia arriba, es decir, de las víctimas hacia los formuladores y ejecutores, reforzando las garantías a la participación de las víctimas como pilar de construcción de planes, programas y proyectos, acordes con sus necesidades particulares.

Partiendo de lo dicho, hay que resaltar dos elementos primordiales: la capacidad del Estado para atender las demandas sociales, y el nivel de empoderamiento de la sociedad. Cuervo plantea que en Colombia las deficiencias y precariedades de las políticas públicas no sólo se explican por la variable institucional, sino que también se pueden explicar por la forma cómo se ha desequilibrado el proceso de formación de las políticas a favor de la dinámica partidista y en detrimento de otros actores políticos y sociales: “Puede sostenerse la hipótesis según la cual en Colombia hay un déficit de representatividad y de deliberación en el proceso de formación de políticas públicas que explica la insuficiencia del modelo inspirado en escenarios de democracias con dinámicas deliberativas mucho más consolidadas” (Cuervo, 2007, pág. 15). Es de aquella manera en la que éste fenómeno ha impedido un alcance suficiente de las políticas públicas como medio para mejorar la capacidad del Estado y los gobiernos, e incrementar el empoderamiento de la sociedad.

1.1. Participación

En este sentido, las políticas públicas para las víctimas tienen como reto construir planes integrales con las víctimas, en un proceso que lleve implícito la integración económica, política, familiar y social de las víctimas. Es aquí donde entra el otro eje de interés de esta tesis: la participación. Para el sociólogo español Manuel Castells la participación constituye un proceso social en el que el sistema es influenciado por diversos sectores sociales, brindando una representatividad la cual se caracteriza por “ser reconocida por los pares, que a la vez pueden aceptar o rechazar, para así y considerar si otros individuos se unen a dicha acción participativa como manera de integración social”(Castells, 2006, pág. 48). El concepto de participación se ha abarcado principalmente desde cuatro categorías: participación social, participación comunitaria, participación ciudadana, y participación política.

La participación ciudadana consiste en la necesidad de los ciudadanos, valga la redundancia, por participar activamente en diversos tipos de organizaciones, por lo general, a raíz de la falta de credibilidad y/o de respuesta de la instituciones gubernamentales, ya sea en el ámbito de lo social, la seguridad, la educación, etc. Ello también está estrechamente vinculado a la desconfianza que la ciudadanía pueda tener sobre el manejo del erario público y la rendición de cuentas públicas.

La socióloga argentina Alicia Ziccardi, investigadora sobre participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, abarca la participación ciudadana como la interacción de ciudadanos resolviendo dificultades de tipo particular con actividades sociales:

“la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario la deliberación

pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia” (Ziccardi, 2004, pág. 247).

En este sentido, dicho tipo de participación es una visibilización de diversas demandas de los ciudadanos que deben ser atendidas de manera oportuna, fundamentado en que dicha población es la base primaria del Estado y parte fundamental del ejercicio democrático, así lo señala el antropólogo Colombiano Arturo Escobar:

“La participación ciudadana trata del involucramiento e incidencia de los sujetos en los procesos de toma de decisiones, temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado” (Escobar, 2004, pág101). La participación ciudadana, concibe la organización entre sujetos con motivos comunes que se organizan sobre el respeto de sus beneficios o derechos legales como ciudadanos.

El sociólogo Manuel Canto Chac se refiere a la participación ciudadana en América Latina a partir de tres conceptos: democracia, derechos y desarrollo, afirmando además, que lo que vincula a los tres elementos son las políticas públicas: “habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre ciudadanía e identidad, gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos (Canto Chac, 2008, pág13), lo que implica también la comprensión de las políticas públicas como “acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental”(Ibídem, 2008, pág. 13). Así mismo, el autor, citando a Boaventura De Souza, expone la importancia que posee la transformación de la esfera pública para llevar a cabo el ejercicio de la participación:

“Se necesita la reconstrucción de la esfera pública, leída en clave política pero también técnica, que atraviese la estructura organizativa del gobierno; que disponga de instituciones capaces de procesar el conflicto social sin negarlo, haciendo cada vez más transparentes sus orígenes en las asimetrías del poder y en los mecanismos de reconstrucción y transformación del tejido social; y que visibilice la interacción entre política pública y acción pública” (Canto Chac, 2008, pág. 36).

Aquí es donde entra la categoría de participación política, que si bien abarca la participación ciudadana, va más allá. En la participación política la pretensión es que el Estado proyecte a los individuos como sujetos de derechos cuya intervención sea considerada de importancia, ubicándolos en un territorio que los hace pertenecientes a una sociedad con derechos y libertades, sustentadas en leyes, derechos y responsabilidades de forma participativa. La politóloga española Edurne Uriarte define la participación política como

“La actividad que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes o influir en los mismos, con respecto a una política Estatal; se asocia con los momentos de expansión de la idea de soberanía popular que terminaran expresándose bajo formas de movilización diferentes. Estas formas van desde el sufragio individual, a los grandes procesos de acción colectiva, con modelos convencionales a no convencionales” (Uriarte, 2002, pág. 12).

Me posicioné en la perspectiva sobre participación expuesta, debido a que considero que es la más coherente con la situación y el contexto de las familias víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, por dos factores principales: el nivel de incidencia que implica la participación política y los aspectos no institucionales que abarca, como bien lo expone Vázquez: “con la politización de la esfera cotidiana, de aspectos culturales que se expresa en organizaciones sociales; susceptibles de generar marcos de experiencias y subjetivaciones comunes”(Vázquez, 2008, pág. 50). Es así como la participación política incorpora formas de participación ligadas

con la acción colectiva no institucionalizada, lo cual, en el caso familias víctimas de desplazamiento forzado en Colombia es fundamental.

CAPÍTULO II: Desplazamiento forzado en Colombia, una problemática estructural

El desplazamiento forzado producto del conflicto armado colombiano tiene sus antecedentes en las manifestaciones de violencia del siglo XX, las cuales constituyen un referente fundamental para comprender su desarrollo. No obstante, el fenómeno del desplazamiento durante gran parte de la historia del país se ha considerado como fruto de la pobreza, o como una consecuencia del fuego cruzado en la confrontación entre actores armados. El sociólogo Alfredo Molano, respecto a lo mencionado, afirma que “a pesar del papel central que ha tenido esta forma de violencia en la génesis y evolución del conflicto colombiano, durante la mayor parte del siglo XX, el desplazamiento permaneció invisibilizado como “efecto colateral” del conflicto armado interno” (Molano, 2000, pág. 36). Sin embargo, la historia ha demostrado que existen intereses económicos y políticos que presionan el desalojo de la población civil de sus territorios, es decir, se podría afirmar que el desplazamiento forzado es una estrategia de guerra.

Si bien el conflicto armado colombiano tiene su génesis en la época de “La Violencia”, las dinámicas contemporáneas del desplazamiento forzado tienen su origen directo en el periodo posterior a la época del Frente Nacional. Por tal razón comenzaré mi contextualización en el cuarto y último gobierno del Frente Nacional del año 1970 a 1974.

La victoria electoral de Misael Pastrana Borrero fue deslegitimada debido a un supuesto fraude en las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970, que dio origen al Movimiento 19 de abril (M-19), y que, a diferencia de la mayoría de guerrillas que lo antecedieron, tenía mayor presencia en las ciudades. El proyecto político de Pastrana Borrero fomentó un plan de desarrollo rural, en el cual los beneficiarios de los programas gubernamentales dejaron de ser los campesinos. Lo dicho se materializó en 1972 con el Pacto de Chicoral, realizado por políticos, representantes de los partidos tradicionales, terratenientes, ganaderos y grandes hacendados, y

que significó el abandono de la Ley 135 de 1961 de reforma agraria. El pacto de Chicoral buscó hacerle frente a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que luchaba por facilitar el acceso de los campesinos a la tierra y de esa manera apaciguar la violencia y el crecimiento de las guerrillas. El investigador especialista en conflictos agrarios en Colombia Darío Fajardo señala al respecto

“A partir del “Pacto de Chicoral” la dirigencia nacional tomó una de sus decisiones más costosas para el país: impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria que se había encomendado al INCORA. En lugar de una redistribución de tierras aptas para la agricultura, alejadas a los epicentros urbanos, a los mercados y a la oferta de servicios, el Estado encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonía, el litoral pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los “proyectos de colonización” que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte”(Fajardo, D. 2008, pág. 3).

Fue así como la firma de este acuerdo generó serias repercusiones en el campo y una gran inconformidad campesina. Respecto a ello el informe Basta Ya! del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) expone que “el intento del Gobierno nacional por desmontar el proceso de redistribución de tierras –basado en una concepción de desarrollo de las ciudades y producción capitalista en el campo– chocó contra el campesinado organizado desde el gobierno de Lleras Restrepo que se radicalizó e invadió tierras(CNMH, 2013, pág. 57). En consecuencia, las políticas rurales de Pastrana Borrero fueron un detonante que convirtió al ámbito rural en una fuente de inestabilidad política y precipitó la expulsión de la población.

En resumen, las profundas secuelas que “La Violencia” dejó, la acumulación de tierras por parte de los grandes latifundistas, el fracaso de la reforma agraria y la respuesta estatal a través de la represión militar durante el Frente Nacional, propiciaron un escenario favorable para el

surgimiento de las luchas insurgentes y la reproducción de actores armados. Adicionalmente, a las personas desplazadas por “La Violencia”, se incorporaron también los desplazados provenientes de las “Repúblicas Independientes”, que migraron a distintos territorios, principalmente regiones como el Caguán y el Magdalena Medio.

El gobierno de Alfonso López Michelsen, por su parte, fue elegido por una mayoría que esperaba un cierre del ciclo del Frente Nacional, y si bien se terminó la alternancia de poderes entre los dos partidos tradicionales, contrariamente a lo que se esperaba, el gobierno no impulsó ningún cambio significativo y el conflicto continuó agudizándose. Los problemas en la propiedad rural y las exigencias sindicales acrecentaron una atmósfera de reivindicación social, lo que dio paso, por ejemplo, en los años 80`s, al sindicalismo armado con la fundación de grupos como el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), que a diferencia de otras insurgencias, no tenía como base al campesinado, sino a la clase obrera, incorporando a los trabajadores en la lucha contra las Fuerzas Armadas.

Al mismo tiempo, se produce, desde finales de los 70`s, la irrupción de los cultivos de marihuana, primero, y luego de coca y amapola. La propagación de la economía de cultivos ilícitos en Colombia causó un cambio en el uso de la tierra, así como nuevas manifestaciones de violencia debido a disputas entre actores vinculados a dicha economía por el control de recursos y territorios, lo que significó una nueva dinámica del desplazamiento forzado en el país. Sobre su ubicación, el CNMH plantea que se convirtieron en estratégicos territorios funcionales para “lavar activos a través de la compra de bienes inmuebles urbanos y rurales en zonas como los valles de los ríos Sinú y Cauca” (CNMH, 2013, pág. 76), y que además, la tierra para cultivos de uso ilícito “promovió oleadas de migración de “clases emergentes de dudosa procedencia” y de un campesinado sin opciones económicas. Precisamente, en regiones de gran valor estratégico para las empresas criminales asociadas al narcotráfico, surgirían las primeras estructuras

paramilitares en el país” (ibídem). De hecho, indagaciones realizadas por el TSJP¹ registran que desde finales de los años 70’s había grupos de paramilitares que operaban en regiones como el Magdalena Medio y la Sierra Nevada de Santa Marta, los cuales constituyeron “un hito en la evolución del conflicto armado interno que tendría un devastador efecto en los procesos de expulsión y despojo de la población civil en las siguientes décadas” (TSJP, 2014).

A partir del gobierno de Julio César Turbay Ayala la política anticomunista promovida por Estados Unidos se fortaleció, y la lucha contrainsurgente se endureció con la adopción en septiembre de 1978 de la política del Estatuto de Seguridad en el Decreto 1923. Dicha política se fundamentaba en la declaración del Estado de Sitio, que consistía en una medida extraordinaria que facultaba al presidente a utilizar medidas "excepcionales" en caso de guerra exterior o de conmoción interior para establecer el “orden público”. De tal manera, el Estatuto de Seguridad correspondía a la influencia del ascenso de la Doctrina de Seguridad en el marco de la Guerra Fría y las luchas revolucionarias, en donde Estados Unidos

“cumplió un papel trascendental como arquitecto de la misma para el hemisferio, continuando con la implementación de políticas de contención comunista y en la que se destacaba el concepto de seguridad en términos de defensa militar y seguridad interna ante la influencia revolucionaria y la necesidad de expandir el capitalismo como política económica viable para América. La Doctrina de Seguridad Nacional concebía la importancia de la representación directa de las fuerzas militares en las instituciones estatales (Leal, 2006. Pág. 27).

Es así como el Estatuto de Seguridad generó que el Estado llevara al límite la violencia justificada por la bandera de la lucha contra insurgente; bandera que, a partir de allí, ha sido utilizada por distintos gobiernos y que ha dejado como principal afectada a la sociedad civil.

¹ Tribunal Salas Justicia y Paz, Bogotá, 2014, 29 de mayo.

De la mano con la política anticomunista de Estados Unidos, estaba la puesta en marcha de los planes de erradicación de los cultivos de uso ilícito, que fueron efectivos porque lograron el decaimiento de la industria de la marihuana, pero, a su vez, hicieron posible la incursión de otras drogas. De la aplicación de este plan, Forero expone que: “las antiguas rutas empleadas para el tráfico de esa sustancia fueron rápidamente aprovechadas para la exportación de cocaína por reconocidos narcotraficantes como Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mejicano, y Pablo Escobar Gaviria” (Forero, 2013, pág. 62). Poco a poco se fue forjando una permisividad estatal con los narcotraficantes, los cuales entablaron relaciones convenientes con diferentes actores armados y políticos, y de aquella manera, comenzó “una nueva forma de guerra en Colombia, superpuesta y en ocasiones confundida con la que ya se libraba entre gobierno y grupos guerrilleros, y que habría de dar un enorme auge a los grupos paramilitares, quienes además de ser defensores de grandes terratenientes, ganaderos y empresarios, pasaron a ser defensores de narcotraficantes” (ICJ, 2005, página 9).

La unión entre narcotráfico y paramilitarismo se volvió, a partir de los años 80's, en una de las causantes principales del desplazamiento forzado en el país, y según lo informado por ONG's como el CODHES y la ACNUR, es una de las razones por las cuales “solo hasta los años 80 y principios de los 90 el fenómeno migratorio experimentado desde la primera década del siglo XX comenzó a ser reconocido bajo el término de “Desplazados por la Violencia”” (CODHES, 2013, pág. 76). Además de esto, tiempo después, el narcotráfico se convirtió en el sustento tanto de paramilitares como de guerrilleros, nutriendo la prolongación e intensificación del conflicto.

Velásquez expone que el ejemplo más evidente de la permisividad estatal y las alianzas entre narcotraficantes y paramilitares fue el grupo Muerte a Secuestradores (MAS) creado en 1981, cuya fundación correspondió a un plan de represalia de los narcotraficantes contra la guerrilla del M-19, lo que muestra también, que “los grupos regionales paramilitares fundados en los años

setenta se sumaron grupos financiados por el narcotráfico que constituyeron un factor decisivo para consolidar corredores de droga en regiones como el Magdalena Medio, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Urabá” (Velásquez, 2007, pág. 129). La “estrategia lucha conjunta” contra la insurgencia, desencadenó “asesinatos selectivos de carácter político, desapariciones forzadas y masacres, especialmente de campesinos” (CIJ², 2005, página 7). Fue así como el panorama del periodo de los 80’s a los 90’s oscureciéndose cada vez más, se caracterizó por la degradación del conflicto armado debido al surgimiento del paramilitarismo moderno, la redefinición estratégica de la lucha insurgente, el auge del narcotráfico, y los procesos de paz con las guerrillas. Fue un periodo en que “el Estado, las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes legitimaron el uso de la violencia y el éxodo de la población como formas de resolución de conflictos, haciendo la guerra más intensa y más sucia.”(CNMH, 2013, pág. 84)

Distando del gobierno que lo precedió, Belisario Betancourt no continuó la Doctrina de Seguridad Nacional, y en su lugar impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que tenía como base la Política de Protección de Derechos Humanos promovida por el presidente de Estados Unidos Jimmy Carter. Ello implicó que mientras la fuerza pública estaba en medio de la lucha contra grupos subversivos y el narcotráfico, el gobierno comenzó a diseñar medidas para propiciar acuerdos de paz con grupos insurgentes, principalmente con las FARC, incluyendo la reglamentación de amnistías para delitos políticos. Frente a dichas decisiones gubernamentales los paramilitares, los narcotraficantes, la derecha y un sector mayoritario de militares “consideraron que el Estado había otorgado ventajas inadmisibles a las organizaciones subversivas y se consideraron obligados a asumir la defensa del establecimiento” (Velásquez, E., 2007, pág. 138). Al ya no estar institucionalizada la lucha contrainsurgente la estrategia no desapareció, se volvió clandestina y empezó a involucrar de manera más contundente a la

² Corte Internacional de Justicia

población civil, fabricando algo que el historiador Andrés Dávila llama “subordinación obligada” y “autonomía clandestina”, que fue propiciada por una coyuntura de división y radicalización ideológica que se tradujo en una “exacerbación de autoritarismos regionales y en una creciente tensión entre el poder civil y la Fuerza Pública, que acabó por potenciar y consolidar el paramilitarismo” (Dávila, 1998, pág. 72). Así pues, al tiempo que el gobierno de Belisario Betancur buscaba soluciones no violentas a los conflictos con las guerrillas, sectores radicales de las Fuerzas Armadas, operaban bajo una “autonomía clandestina” con la privatización de la lucha contrainsurgente.

De 1986 a 1990, bajo la administración de Virgilio Barco, ocurrieron cambios importantes. Permaneció la ejecución del Plan Nacional de Rehabilitación que estaba incluido en el plan de desarrollo, y por consiguiente, los diálogos siguieron. Estos procesos se venían llevando con el M19 y grupos insurgentes creados en los 80’s como el grupo guerrillero indígena MAQL (Movimiento Armado Quintín Lame), el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), y la ADO (Autodefensa Obrera). También se estableció la elección popular de alcaldes en todo el territorio con el objetivo de institucionalizar la democratización a través de la descentralización política, pero aun así, la división y la radicalización ideológica en el país continuaba, lo que obstruía los procesos, debido a una ausencia de consenso gubernamental. Aquello significó que el Estado no adquiriera una real dimensión de las implicaciones del fenómeno paramilitar en la época, y por consiguiente, que no hubiera medidas contundentes para frenar su auge. Sobre ello el libro “El Despojo de Tierras por Paramilitares en Colombia”, explica que para el año 1987, el fenómeno paramilitar ya tenía una expansión sin precedentes, y que ejemplo de ello fue la denuncia pública que hizo César Gaviria Trujillo, quien en ese momento era ministro de gobierno, y que advirtió en un debate del Congreso, de la existencia de aproximadamente “128 grupos paramilitares.” (Reyes, Amaya, y Pedraza, 2010, pág. 20).

Si bien los paramilitares tenían presencia en muchas regiones del territorio colombiano, se había evidenciado desde un tiempo atrás que Córdoba era uno de los departamentos con mayor influencia paramilitar. Mauricio Romero, en su libro “La Economía de los Paramilitares”, señala que los empresarios y ganaderos del departamento difundían que las negociaciones de paz del gobierno con la guerrilla era el primer paso para “imponer la reforma agraria y hundir los campos en la miseria” (Romero, 2011, pág. 33). Igualmente, para mediados y finales de los 80’s, Fidel Castaño, el fundador de la “Casa Castaño”, se distanció de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio y fundó el grupo paramilitar “Los Tangueros”, refiriéndose a la finca Las Tangas, ubicada en Córdoba. Dicho grupo tejió alianzas con élites y narcotraficantes, y se dedicó a ejecutar una campaña de exterminio, para no perder el control político, económico y social de la región, contra grupos de oposición, principalmente la Unión Patriótica (UP), que para ese entonces estaba ganando un gran número de simpatizantes tanto a nivel local, como nacional.

La campaña de exterminio terminó no solamente con muertes de políticos de dicho partido, sino además con secuestros, asesinatos selectivos, masacres, y la expulsión de miles de campesinos, afrodescendientes e indígenas que habitaban en los territorios disputados. A pesar de que la Conferencia Episcopal alertó por primera vez a mediados de los 80’s sobre la magnitud del desplazamiento y sobre una crisis humanitaria, los gobiernos no le dieron prioridad, y durante este periodo no se diseñó ninguna política pública para reconocer y atender a la población desplazada, lo cual llevó a su invisibilización y a la profundización de las repercusiones del fenómeno.

La finalización de la década de los ochentas y el comienzo de los 90’s fue un periodo crucial para las transformaciones de las dinámicas del conflicto armado, y en consecuencia, del desplazamiento forzado. En 1989, en el marco internacional, se cayó el muro de Berlín y se declaró, por lo menos formalmente, el fin de la Guerra Fría. En el panorama nacional se adoptó

un “nuevo pacto social” a partir de la promoción del movimiento por una Asamblea Constituyente. De forma paralela, Virgilio Barco continuó con los diálogos con las insurgencias, sobre todo con el M-19, lo que estuvo acompañado de una movilización estudiantil importante, que terminó en la firma del “Pacto Político por la Paz”. Sin embargo, la reforma constitucional propuesta por el gobierno y los acuerdos de paz en ella incluidos fueron frustrados, y el 14 de diciembre de 1989, el M-19 “convocó a rehacer el pacto de paz directamente con el pueblo, en una Asamblea Constituyente surgida de un golpe de opinión por la vía pacífica” (CNMH, 2013, pág. 149).

En ese mismo periodo, se reconoció institucionalmente, por primera vez, la ilegalidad de los grupos de “autodefensas”. Ello ocurrió principalmente debido a dos factores: el primero, el recrudecimiento de masacres y asesinatos selectivos perpetrados por paramilitares como la masacre de La Rochela que se dio ese mismo año, y el segundo, fue el desbordamiento del fenómeno del narcotráfico en los 80’s, que transgredió las fronteras del conflicto de lo rural a lo urbano, y generó una presión internacional importante. Entonces, en el ambiente de visibilización y rechazo general al narcotráfico, era prácticamente imposible negar los evidentes nexos que este tenía con el paramilitarismo. De tal manera que se abolió el marco legal que promovía la creación de autodefensas: “Hubo una suspensión del paraguas legal que vinculaba civiles a la guerra mediante el Decreto 815 de 1989 y el Decreto 1194 de 1989 que creó una nueva figura delictiva para reprimir el liderazgo, la organización y la pertenencia a grupos paramilitares” (Corte Suprema de Justicia, 1989).

Pese a los cambios que se dieron, para 1990 el ambiente electoral en Colombia no pintaba bien, el paramilitarismo y el narcotráfico contrariamente a lo que se esperaba estaban más fuertes: “las estructuras paramilitares recientemente ilegalizadas perpetraron repertorios de violencia de carácter expedicionario y bajo el imperativo de exterminio del opositor político” (CNMH, pág.

144). Debido a la participación directa del narcotráfico, se agravó la violencia política que cobró la vida de Carlos Pizarro, Luis Carlos Galán y Bernardo Jaramillo, entre muchos otros. Adicionalmente empezaban a salir a la luz casos de desapariciones, torturas, y asesinatos que “no solo se produjeron con aquiescencia de la fuerza pública, sino que incluso fueron el resultado de la cooptación de las instituciones estatales por parte de los carteles del narcotráfico” (CNMH, 2013, pág. 145). Es en este escenario que, por un lado, fue elegido el gobierno de César Gaviria, y que, por el otro, también se materializó la necesidad de participación civil, en lo que fue la Asamblea Nacional Constituyente.

En las elecciones legislativas de marzo de 1990 varios actores políticos, pero principalmente el movimiento estudiantil, impulsaron el uso de la Séptima Papeleta, que si bien no estaba legitimada por el Consejo Nacional Electoral, tenía el objetivo de manifestar la voluntad mayoritaria por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Finalmente, a través de la validación por parte de la Corte Suprema de Justicia, en diciembre de 1990 se convocó a comicios para elegir a los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente. En ella participaron los grupos insurgentes desmovilizados, aprobando la inclusión de 4 constituyentes con voz pero sin voto en representación suya (dos por el Ejército Popular de Liberación EPL, uno por el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT y otro por el Movimiento Armado Quintín Lame). Así mismo hubo por primera vez participación de comunidades indígenas.

La Constituyente permitió que los diálogos que se habían llevado desde finales del gobierno de Virgilio Barco dieran fruto, lográndose el desarme y la desmovilización del M-19, y en 1991 se suscribieron acuerdos de paz con otros grupos insurgentes como el PRT, la mayoría del EPL, y otros grupos más recientes como el grupo guerrillero indígena MAQL, la ADO y Patria Libre. Por su parte, en ese mismo año se desmovilizó el grupo paramilitar “Los Tangueros”, aunque se

rearmaron un año más tarde argumentando incumplimiento por parte del gobierno, e iniciando la expansión de la Casa Castaño (TSJP, 2013, par. 535). Sin embargo las FARC y el ELN, que eran las guerrillas con mayor control territorial, no se adhirieron a dichos procesos de paz.

La Constitución del 91, fue fundamental en la historia de la participación con la institución de mecanismos como la tutela, y la importancia de la creación de la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, instituciones que posteriormente jugarían un papel central en las reivindicaciones de las víctimas del desplazamiento forzado en el país y las denuncias a las violaciones de derechos humanos. Aunque, la Asamblea Nacional Constituyente significó además de un hito histórico respecto a participación en la historia del país, resaltando el trabajo del movimiento estudiantil, también implicó una pugna de poderes ante la diversidad de actores que pertenecían tanto a grupos de oposición (Ejército Popular de Liberación, Unión Patriótica, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Movimiento Armado Quintín Lame, Autoridades Indígenas de Colombia, Organización Nacional Indígena de Colombia, M19), como a fuerzas políticas tradicionales del país (partido liberal, partido conservador, Movimiento Salvación Nacional, Unión Cristiana). Ello se evidencia en ciertas contradicciones en la Constitución del 91, que señalaré más adelante y que determinaron configuraciones de orden político, económico y social en el país.

El gobierno de Cesar Gaviria, por su parte, instauró en su plan de desarrollo “La Revolución Pacífica”, una reorientación de la doctrina de seguridad del Estado, y que incluía “la Estrategia Nacional contra la Violencia”, la cual consistía en una lucha directa contra el narcotráfico y una declaración de guerra contra las FARC. Si bien el gobierno sí buscó dialogar con las FARC y con el ELN, los diálogos fracasaron, y estas guerrillas se enfocaron en ocupar los territorios abandonados por las guerrillas desmovilizadas y se reacomodaron estratégicamente para permanecer en la confrontación: “las FARC reajustaron su plan estratégico a partir de su VIII

Conferencia de 1993, con lo cual se produjo una transición de una guerra de guerrillas a una guerra de posiciones (CNMH, 2013, página 154). En respuesta se expidieron los Decretos Ley 535 de 1993 y 356 de 1994, que instauraron el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada que permitió la creación de las Convivir, cuyo propósito era el de “apoyar” a las fuerzas militares a través de “servicios de vigilancia y seguridad privada” que, bajo aprobación del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional, podían usar armas militares: “los servicios especiales de vigilancia y seguridad privada que se autoricen por esta Superintendencia, a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto de proveer su propia seguridad, se denominarán Convivir” (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 1995).

Las Convivir se convirtieron en una estrategia de lucha contrainsurgente a través de la organización de comunidades rurales bajo esquemas cooperativos, juntas de acción comunal o empresas comunitarias. Dichas “organizaciones” terminaron por reiterar la historia de la vinculación de civiles al conflicto, a pesar de que cinco años atrás se hubiera derogado el marco legal que lo permitía: “a través del siniestro esquema de las Convivir, se produjo la llamada “violencia por delegación” donde estos grupos ejecutaban el trabajo sucio que la fuerza pública no podía hacer por su carácter de autoridad sometida al imperio de la ley (Defensoría, 1997, pág. 60). Es decir, el Estado nuevamente estaba abriendo la oportunidad para la privatización de la lucha contrainsurgente que tanto daño había hecho en los 80’s, mediante la promoción de los llamados grupos de “autodefensa”.

El gobierno Gaviria también se caracterizó por orientar su política a la apertura económica y a la “liberación” de los mercados nacionales. Dicha orientación fue posible también gracias a la apertura económica que se había planteado en la Constitución del 91. Ello incidió fuertemente en las dinámicas del conflicto armado en el país porque ahora los territorios no solo eran disputados por las guerrillas, los narcotraficantes y los paramilitares, sino también lo eran por las

multinacionales y los industriales, que estaban interesados en ganar poder económico a partir del control y la explotación de los territorios que eran “vulnerables”, debido a la presencia del conflicto armado. Respecto dicha nueva dinámica, Sánchez expone que “la apertura de 1991 y la descentralización política y financiera generaron un incentivo perverso especialmente en aquellas regiones caracterizadas por conflictos históricos por la tierra, con un gran potencial para la importación y exportación” (Sánchez & Palau, 2006, pág. 64). En consecuencia “la expectativa de mayor autonomía política y fiscal a nivel regional generó incentivos para que los actores armados pudieran consolidarse o inclusive luchar por determinados territorios para obtener el poder y control político y económico de los territorios, particularmente en el norte del país, entre la costa Caribe y la Zona Andina” (Ibídem). Fue aquí donde se le abrió la puerta a procesos que permitieron la agudización de las migraciones forzadas de los 90’s y sobretodo en la década del 2000, con “dinámicas inauguradas por la explotación minera y energética, los modelos agroindustriales y las alianzas criminales entre paramilitares, políticos, servidores públicos, élites locales económicas y empresariales, y narcotraficantes” (CNMH, 2015, pág. 90).

Por otro lado, si bien el desplazamiento forzado no era una problemática reconocida oficialmente por el gobierno, desde 1991 se venían ejecutando algunas acciones de atención humanitaria a las personas desplazadas, que se materializaron en la Ley 104 de 1993. Aquella estableció que la atención se brindaba por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y las entidades del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, porque aún no se reconocía la existencia de víctimas del desplazamiento forzado producto del conflicto armado, sino que la atención era dirigida a las “víctimas del terrorismo” y de “los desastres naturales”. En consecuencia, no había una política pública de atención integral a la población desplazada, y para ser beneficiario de la atención ofrecida por la ley 104 del 93, era necesario estar registrado como víctima en el censo de damnificados. De tal manera que los desplazados recibieron

beneficios y atención insuficientes, mientras que la proliferación del fenómeno del desplazamiento forzado seguía siendo invisibilizada.

El siguiente gobierno, de Ernesto Samper Pizano que abarcó el periodo de 1994-1998, tuvo tanto elementos de continuidad como de discontinuidad con respecto a la Administración Gaviria. Dicho mantuvo la apertura comercial y la inversión extranjera concebida a comienzos de los noventa, y la política de apertura a las inversiones del sector privado de áreas tradicionalmente reservadas al Estado. Por otra parte, algunas problemáticas ya se estaban empezando a poner sobre la mesa. En su plan de desarrollo se incluyó una sección denominada “Justicia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana”, que tenía el objetivo de modernizar la justicia y trabajar por la garantía de los derechos humanos como “fundamentos mismos de la construcción de una paz verdadera y duradera” (DNP, 1995, pág. 134). En dicha sección se reconocieron temas fundamentales que en gobiernos anteriores no habían sido reconocidos: se adoptaron las normas del DIH, se formularon medidas para trabajar contra la impunidad en la violación a los derechos humanos, por la erradicación del paramilitarismo y por la atención a las personas desplazadas por la violencia. Fue así como se recalcó, por primera vez, la necesidad de diseñar un programa de protección y asistencia integral para prevenir el crecimiento del desplazamiento, que brindara atención humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas, y que implementara estrategias para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la generación de empleo, que se hiciera a partir de la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre el Estado, las ONG’s y los organismos internacionales. Así pues, se reconoció por primera vez “la existencia del fenómeno del desplazamiento a causa del conflicto armado, se planteó de manera general una estrategia para afrontarlo, se diseñó de forma incipiente la institucionalidad requerida y se comenzó una intervención normativa a fin de regular la atención de la población desplazada”(CNMH, 2015, pág. 170).

También, ese en 1995, el Congreso aprobó la Ley 241, que decretaba la extensión de la atención humanitaria brindada a las víctimas de atentados terroristas, a aquellas víctimas que resultaran de ataques guerrilleros y de masacres efectuadas por motivos ideológicos o políticos contra la población civil en el marco del conflicto armado. Adicionalmente, en el Congreso se estaba discutiendo un proyecto de ley impulsado por representantes de movimientos de re inserción política como el partido CRS (Corriente de Renovación Socialista) y la UP, que llevaría a la expedición de la primera ley integral para reconocer y regular la problemática del desplazamiento forzado.

A partir de lo mencionado, el gobierno de Samper Pizano expidió varias normas, pero a pesar del importante avance, la política de atención al desplazamiento no prosperó. Sobre las causas el CNMH señala que “la iniciativa no se tradujo en un diseño institucional y normativo coherente. La conceptualización adoptada se diluyó en una práctica que asimilaba a las personas desplazadas con beneficiarios de los programas sociales del Estado ofrecidos para el resto de la población o como víctimas de atentados terroristas, eventos catastróficos, calamidades públicas o desastres naturales” (CNMH, 2013, pág. 172). Finalmente, y contrario a las expectativas, las necesidades de las víctimas no fueron atendidas y no se adoptaron medidas suficientes para prevenir el desplazamiento forzado. Las ilusiones que la nueva apuesta institucional había creado, que se había marcado por la desmovilización del M-19 y otros grupos insurgentes, no se concretaron.

Así mismo, se sumó que la problemática de Las Convivir ya se estaba evidenciando a raíz de denuncias de organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que manifestó que Las Convivir fueron utilizadas por los grupos paramilitares “como escudo en contra de sus actividades violentas” (CIDH, 1999, párr. 371), denuncia que no fue verificada sino años después cuando, posterior a su desmovilización, jefes paramilitares como Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40”, Diego Vecino y Rodrigo Pelufo alias

“Cadena”, aceptaron ser representantes legales o aprovecharon el sistema legal de Las Convivir para constituir sus organizaciones delictivas. Así pues, los grupos paramilitares lograron legalizar sus actividades nuevamente, y se estima que, en su momento de mayor expansión, “existían más de 400 asociaciones de este tipo a lo largo del territorio nacional.” (CINEP, 1998, pág. 23). Las Convivir lograron que el epicentro territorial paramilitar se trasladara desde el Magdalena Medio hacia Córdoba y Urabá. Fue en esa zona que tras la muerte de Fidel Castaño en 1994, sus hermanos Vicente y Carlos fundaron en 1995 las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), que unificaron a las del Cesar, la Sierra Nevada de Santa Marta y los Llanos Orientales.

Por su parte, en 1997 fue aprobada la Ley 387 que estaba inspirada en la normatividad internacional de derechos humanos y que recogía los avances hechos en el país los años anteriores, para convertirse en la ley rectora en lo referido a la atención y protección a la población desplazada por la violencia. En el siguiente capítulo profundizaré en las implicaciones de esta para el desarrollo de las políticas públicas de desplazamiento en el país, pero en términos generales, la Ley 387 definió la categoría de desplazado interno, estableció principios de aplicación, y fijó responsabilidades del Estado en el sentido de formular políticas y adoptar medidas para la prevención del desplazamiento forzado. Adicionalmente se definieron los principios de atención, protección, consolidación, y estabilización socioeconómica con base en los principios constitucionales de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, y se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que era el encargado de aplicar la política y articular las instituciones de atención previstas por el Estado.

Por más que la Ley 387 fue un precedente muy importante en cuanto a políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento forzado, hubo una serie de omisiones que eran fundamentales para la prevención y disminución del fenómeno del desplazamiento, como lo

fueron la responsabilidad en las acciones de la Fuerza Pública y “la estrecha relación entre el desplazamiento y los procesos de despojo como resultado de la lucha por la tierra en el marco de una estructura agraria obsoleta y los intereses económicos de los actores regionales y locales en “zonas estratégicas”(CNMH, 2015, pág. 103). Es decir, no se abordaron los temas neurálgicos que hacían referencia a las causas estructurales del desplazamiento que incluyen factores de sociopolíticos, económicos y militares.

El escenario para 1997 no era muy alentador, el desplazamiento no había parado de acrecentarse desde mediados de 1994 –año en que comenzaron Las Convivir–, y para 1997 el RUV (Registro Único de Víctimas) registró un total de 171.610 personas desplazadas, de las cuales aproximadamente el 40 por ciento fueron expulsadas de forma masiva (RUV, 2018). En este mismo año se fundan las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que estaban compuestas por las ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá), las ACMM (Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio) y las autodefensas de los Llanos Orientales, y que significaron la consolidación del fenómeno paramilitar como un proyecto nacional. Poco después, tardíamente, porque Las Convivir se habían unido a las AUC, en noviembre de 1997 la Corte Constitucional declaró mediante la sentencia C-572, la exequibilidad parcial de Las Convivir, y declaró inexecutable los artículos del decreto que permitían el uso de armas militares y las labores de inteligencia. Ante la presión internacional, el gobierno de Samper Pizano suspendió la creación de nuevas Convivir hasta que se hiciera una investigación sobre las irregularidades denunciadas, que finalmente terminó en la cancelación de las licencias en 1998.

A pesar del enfoque que Ernesto Samper pretendió impulsar con sus políticas sociales, para el año 1998, el indicador de necesidades básicas insatisfechas del país fue uno de los mas altos en la historia, con un 43%(Jaramillo, C. 1999, pág.109). A ello se le sumó la crisis de gobernabilidad determinada por el proceso 8.000. Jaramillo afirma al respecto, que el fracaso del

gobierno Samper “comenzó el mismo día en que algunos de los más representativos dirigentes de su campaña política aceptaron recibir dineros del cartel de Cali, empezando desde su gerente de campaña hasta su tesorero, y terminando en destacadas personalidades que aspiraban a una curul en el Congreso.”(Ibídem. 1999, pág.110). Samper fue investigado por la entrada de dineros del narcotráfico a su campaña presidencial, y aunque posteriormente fue exonerado por la Comisión de acusaciones de la Cámara en 1996, el proceso 8.000 marcó todo su gobierno. Ello implicó que si bien hubo presencia de propuestas innovadoras con respecto a la atención de víctimas de desplazamiento forzado, dichas terminaron fracasando.

El nuevo gobierno de Andrés Pastrana Arango decidió retomar los diálogos con grupos insurgentes, especialmente con las FARC. Fue así como mediante la Resolución No. 85 se declaró el inicio de un proceso de paz, reconociendo el carácter político de las FARC y se estableció una zona desmilitarizada en la región de San Vicente del Caguán que se ubicaba dentro de los departamentos del Meta y el Caquetá. El proceso de paz durante el gobierno Pastrana estuvo acompañado de un vasto apoyo internacional, que ha incidido desde entonces en el reconocimiento y la evolución del conflicto armado interno y en las políticas públicas sobre desplazamiento forzado. Evidencia de ello fue, en 1998, la apertura en el país de una sede del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y posteriormente, entre 1999 y 2002, otros organismos internacionales, instituciones de control y organizaciones de la sociedad civil comenzaron a realizar misiones humanitarias para atender a la población víctima de desplazamiento. Sobre ello la ACNUR expone que el propósito era “brindar asesoría a las instituciones encargadas de prestar atención a las víctimas del desplazamiento forzado, propósito que se formalizó en el Memorando de Intención firmado con el Gobierno nacional en 1999” (ACNUR, 2002, pág. 29).

Paralelo a lo expuesto, se concertó el Plan Colombia entre el gobierno de Estados Unidos y Colombia, que inicialmente se esbozaba como un plan para la superación del conflicto y la construcción de la paz, pero que posteriormente terminaría reduciéndose a una lucha contra el narcotráfico: “la versión final de este acuerdo bilateral, lanzada en 1999, sería reorientada bajo auspicios de Estados Unidos, para transformarse fundamentalmente en una estrategia militar de contrainsurgencia y antinarcótica” (Observatorio DDHH y DIH, 2003, pág. 11).

Por su lado, las AUC, mientras la institucionalidad estaba en la búsqueda de cooperación internacional y se adelantaban las negociaciones de paz con la guerrilla, planearon estrategias violentas para irrumpir en aquellas regiones en que la guerrilla se había consolidado desde las dos últimas décadas. Aquellas no solo se desarrollaron bajo la administración Pastrana, pero fue desde entonces que los paramilitares se dedicaron de lleno a la disputa territorial con las FARC, que por consiguiente, agravó la situación para la sociedad civil ubicada en dichos territorios. Ejemplo de las repercusiones de estas estrategias paramilitares fue la masacre de Bojayá el 2 de mayo de 2002, en la que hubo un enfrentamiento entre las FARC y el Bloque Élder Cárdenas: “El violento enfrentamiento entre estos grupos produjo la violenta masacre de Bojayá en la que entre 74 y 119 civiles murieron al interior de una iglesia como consecuencia de la explosión de un “cilindro bomba” o “pipeta” lanzada por miembros del Bloque 58 de las FARC (CNMH, 2010, pág. 26). En respuesta a dichas acciones, las FARC implementaron prácticas como las llamadas “pescas milagrosas” y el establecimiento de “leyes” en las que legitimaban el secuestro y la extorsión como vías de financiación paralelas al narcotráfico: “En el suroriente [las FARC] concentraban el poder que les daba el control de la economía cocalera, el poder militar que derivaba del robustecimiento del frente de guerra militarmente más fuerte (el Bloque Oriental) y el poder social fundado en los apoyos de las colonizaciones armadas que habían propiciado desde antaño y de los campesinos cocaleros, cuya economía regulaban (CNMH, 2013, pág. 162).

Como era de esperarse, el desarrollo de los enfrentamientos entre las FARC y los paramilitares engrandeció la crisis humanitaria, y en un intento por contrarrestar sus efectos, en noviembre de 1999 se aprobó el Plan de Acción para la Prevención y Atención de Desplazamiento Forzado. Aquel hablaba, a diferencia de otros, de la participación civil y de “enfrentar las causas estructurales del fenómeno de desplazamiento”, para que fuera posible “transcender el tradicional enfoque asistencialista puramente de emergencia”, ejecutando con un “enfoque poblacional y territorial” (Conpes 3057,1999). Importante del Plan de Acción para la Prevención y Atención de Desplazamiento Forzado fue, por un lado, el diseño de un sistema de alertas tempranas para la prevención del desplazamiento, que articulaba a la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, y por el otro, la promoción de la consolidación del retorno voluntario, considerado como uno de los objetivos principales. Sumado a ello, después de casi cinco años de haber formulado mecanismos para reducir los impactos del conflicto armado en la vulneración de los Derechos Humanos, en el 2000 se expidió un nuevo Código Penal, que tipificó por primera vez al desplazamiento forzado como un delito cometido contra las personas y bienes protegidos por el DIH, por una parte, y como delito contra la libertad individual, por la otra. No obstante, a pesar del Conpes 3057 de 1999 y el nuevo Código Penal del 2000, a partir de este año decreció el retorno de la población a los lugares de expulsión, “tendencia que continúa hasta hoy, lo que hace más difícil el camino de regreso” (Defensoría del Pueblo, 2004, página 36).

En el ambiente ya descrito, de esfuerzos institucionales por articular una política pública para atender y prevenir el desplazamiento forzado, el proyecto paramilitar tenía su propia agenda política: El 23 de julio de 2001 se congregaron en Santa Fe de Ralito, Córdoba, jefes de grupos paramilitares y “más de cincuenta políticos de diferentes regiones del país –incluyendo senadores, representantes a la Cámara, concejales, alcaldes y gobernadores– para acordar un proyecto político común” (CNMH, 2015, pág. 166). El Pacto de Ralito consistió en una

estrategia paramilitar que tenía el fin de cooptar al Estado para fortalecer y expandir el proyecto paramilitar, lo que desembocó, años después, en la llamada “parapolítica”, que fue la coalición de los líderes paramilitares de las AUC con funcionarios y dirigentes políticos regionales, ganaderos y terratenientes de Córdoba, Sucre, Bolívar, y Magdalena.

A la par, las FARC mantuvieron su objetivo de propagarse, pues desde que se instauró la zona de distensión, esta guerrilla alcanzó un mayor control territorial y entre 1999 y 2002, en ausencia de las instituciones del Estado, “se comenzaron a producir denuncias de diversos hechos cometidos por miembros de la guerrilla violatorios de los derechos fundamentales de los habitantes de la región” (Observatorio DDHH y DIH, 2003, página 3). A ello se le sumó el Plan Colombia que, dejando su propósito inicial, reforzó militarmente el país, se organizaron fumigaciones de cultivos ilícitos con glifosato, y se atacaron varios laboratorios. Fue así que, para el 20 de febrero de 2002, las negociaciones de paz con las FARC habían fracasado.

En el contexto de los fallidos diálogos de paz, y el marco internacional de la nueva política antiterrorista establecida desde el atentado a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, es elegido Álvaro Uribe Vélez, que gobernó el país del 2002 hasta el 2010. Dicho gobierno se distanció radicalmente del de sus precursores, y viró su propósito al de retomar la “autoridad” y “confianza” estatal por parte de la población civil, a partir de política la Seguridad Democrática. Esta política tenía como meta dos ejes principales: el primero, a través la Fuerza Pública como representante del Estado, retomar los territorios con “débil presencia estatal” y que estaban ocupados por las guerrillas ahora llamadas “grupos terroristas”; y el segundo, ocuparse de la erradicación de cultivos ilícitos a partir de estrategias similares a la del Plan Colombia: la militarización, el ataque a laboratorios y la fumigación con glifosato.

Igualmente, el gobierno de Uribe entabló negociaciones con los dirigentes paramilitares. Este proceso se tradujo en una declaración de cese unilateral de hostilidades por parte de las AUC, a

partir del primero de diciembre de 2002. No obstante, el cese no fue realmente efectuado y los enfrentamientos y ataques contra la población civil persistieron en diferentes regiones del país donde los paramilitares estaban propagando su control territorial. Pese a ello, el 15 de julio de 2003, se firmó el acuerdo de Ralito entre las AUC y el Gobierno. Dicho acuerdo tenía como propósito establecer las condiciones para avanzar a la desmovilización y de adoptar un sistema de justicia transicional, y así: “los líderes paramilitares se comprometieron a desmovilizar a todos sus miembros mediante un proceso gradual, que comenzaría antes de finalizar 2003 y que (a pesar de que estaba previsto hasta el 31 de diciembre de 2005) se extendería hasta el año 2006” (CNMH, 2015, pág 170).

En el departamento de Antioquia, en el municipio de La Ceja, el gobierno, en noviembre del 2003, como se había convenido, instauró la primera zona de localización de paramilitares desmovilizados, en la cual, como acto simbólico, se entregaron “868 miembros del Bloque Cacique Nutibara” (CNMH, 2015, pág. 171). Un año después, por cargos de narcotráfico, el gobierno de estadounidense solicitó la extradición de varios cabecillas del paramilitarismo, entre ellos, Salvatore Mancuso. Frente a lo dicho, Romero expone que “Los jefes paramilitares inmediatamente declararon que no estaban dispuestos a aceptar penas de cárcel por crímenes de guerra, ni a ser extraditados a Estados Unidos”, a lo cual Uribe respondió condicionando su extradición al cumplimiento de los compromisos establecidos en el proceso de desmovilización. De tal forma que, en diciembre de 2004, Salvatore Mancuso, quien dirigía el Bloque Catatumbo, se desmovilizó.

Simultáneamente, el gobierno formuló el Plan Nacional de Recuperación y Consolidación Territorial, que se aplicó en los Montes de María, La Macarena, Tumaco y el Catatumbo, y que tenía como objetivo lograr tres frases: la primera era “apuntalar el accionar legítimo de las fuerzas militares y la Policía Nacional en varias regiones del país para su recuperación”; la

segunda era lograr las condiciones para desarrollar un fortalecimiento institucional, y la tercera era “garantizar el desarrollo económico y la estabilización y cohesión social” (Indepaz, 2014, pág. 7). Dicho plan se desarrolló conjuntamente con una serie de normas en materia de salud, acceso a la educación, a la vivienda y subsidios de vivienda rural y urbana que buscaba la “restitución de los derechos y las obligaciones”. Se establecieron para lograrlo, tres fases de atención: prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

Esta política pública impulsada por el Gobierno, tenía como principal objetivo atender a la población desplazada como un desarrollo de la Política de Seguridad Democrática. En ese sentido, los mecanismos de prevención y atención estaban supeditados a la política de Recuperación y Consolidación Territorial ya expuesta, en consecuencia, el énfasis no era superar las condiciones estructurales que generaban el desplazamiento. Respecto a esto el CNMH plantea que “en los escenarios de consolidación territorial se produjeron nuevos desplazamientos debido a la inseguridad alimentaria y falta de acompañamiento de proyectos productivos alternativos, de una parte, y por el aumento de las capturas y judicializaciones, de la otra” (CNMH, 2015, pág. 177).

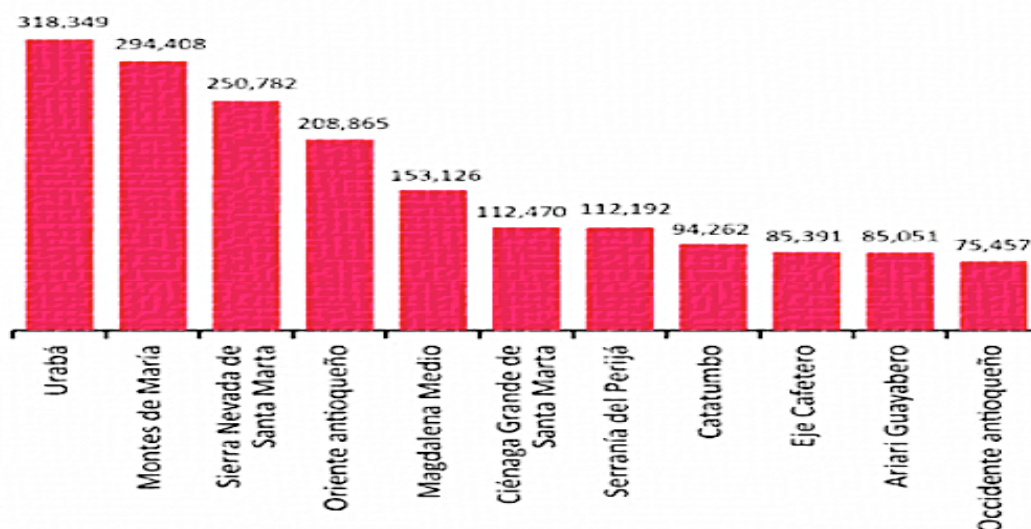
Luis Antonio Tellez, desmovilizado del M19 y víctima de desplazamiento forzado en repetidas ocasiones, me narró cómo fue su experiencia en esta época desde su condición de desplazado en Bogotá:

“Había perdido en Cali y ahora otra vez...pero como seguía trabajando en el comité de derechos humanos empecé a trabajar con los desplazados, pero yo no sabía en lo que me estaba metiendo, y construimos una red que llamábamos grupo de trabajo de internacional y habían muchas ONG’s ahí y dijimos bueno, vamos a sacar una casa del desplazado para que el desplazado no tenga que llegar ni al cartucho ni a ninguna parte sino a una parte que sea

protegida...eso cuando se empezó a hablar de desplazamiento aquí y a hablar de paz con inversión social...eso para el gobierno fue mejor dicho una bomba, para Uribe que era el presidente en ese entonces, cómo así?...bueno. Al año completo de estar trabajando ahí, después de tanta tranquilidad, en una marcha un primero de mayo me cogieron...y ese día sí fue. Me cogieron con una compañera. Nos llevaron para la estación, nos separaron (silencio)...a mí me torturaron...me volvieron mierda... me metieron a las 3 de la tarde y a las 8 de la noche me sacaron...con dolor, muerto del frío y todo mojado...me llevaron disque a la defensoría del pueblo...me llevaron allá, pero primero me hicieron firmar el papelito aquel en el que yo como víctima certifico de que los victimarios no me hicieron nada, me entiende? ...me tocó salirme del grupo de derechos humanos...me fui entonces pa mi ciudad ...allí estaba mi hija mayor que estaba comenzando la universidad y uno como padre tiene que sacarla adelante aunque yo no andaba con la mamá...Entonces en Armenia empecé otra vez” (Luis Antonio Tellez, víctima de desplazamiento forzado y desmovilizado del M19, 2017)

El Plan Nacional de Recuperación y Consolidación Territorial, era la primera fase del Plan Patriota, que de la misma manera, era parte de la política de Seguridad Democrática. A las acciones ejecutadas por la fuerza pública en aquel marco, se le atribuye también generación de desplazamiento forzado de población civil, principalmente causado por: “los bombardeos y ataques aéreos indiscriminados, erradicación forzada aérea y manual de cultivos de uso ilícito, controles de alimentos y tránsito, detenciones arbitrarias y enfrentamientos armados, entre otros (CODHES, 1999, pág. 29).

Gráfica 15. Regiones con mayor número de población expulsada (1997 – 2004)



RUV Diciembre del 2014, tomado de <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Intensidad?vvg=1> el 3 de julio de 2018

Paralelo al proceso de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares, el Congreso de la República aprobó la Ley 975 de 2005, denominada Ley de Justicia y Paz, con el fin de emplear un proceso de justicia transicional con los grupos armados ilegales. Dicha ley era innovadora en el país, debido a que planteaba la puesta en marcha de un proceso de justicia transicional que a la par de ofrecer beneficios y penas alternativas a los responsables de violaciones a los derechos humanos, buscaba garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de estos grupos desmovilizados.

Bajo el nuevo marco legal, miembros de grupos paramilitares participaron en desmovilizaciones colectivas de distintas regiones del país. Respecto a dicho proceso, CODHES señala que a pesar de que la promesa era la paulatina disolución de las estructuras paramilitares, de hecho, pasó todo lo contrario y el paramilitarismo en el país se fortaleció. Ello le permitió en los siguientes años diversificarse: “Los grupos paramilitares persistieron, se fortalecieron y tomaron más control en algunas regiones del país. Este es el caso de los 24 nuevos grupos de autodefensas registrados en 2008 entre los que están: los “Rastrojos”, las “Águilas Negras”,

“Frente Resistencia Motilona”, “Los Paisas”, la “Organización Nueva Generación”, “Los Traquetos”, entre otros (CODHES, 2008, pág. 98).

Desde entonces, asumiendo como extinto al paramilitarismo, el gobierno de Uribe declaró como único enemigo a los grupos guerrilleros, considerados desde ahí en adelante como “terroristas”. De este desarrollo, el CNMH expone que “se declaró el inicio de una nueva era que desconoció el conflicto armado interno en Colombia: La invisibilización de la persistencia de la guerra, reducida a la amenaza “terrorista” de los grupos guerrilleros” (CNMH, 2015, pág. 180). Esa época estuvo marcada por una nueva evolución del conflicto armado interno y manifestaciones de violencia que se tradujeron en el agravamiento de la expulsión de población civil, que respondió, por un lado, a las deficiencias en los procesos de desmovilización que llevaron a que los paramilitares se reagruparan y se rearmaran en nuevos grupos armados ilegales, denominados bandas criminales emergentes (BACRIM), los cuales se dedicarían principalmente al tráfico de armas, drogas y personas. Adicionalmente, con el fin de consolidar el Plan Patriota, bajo la política de la Seguridad Democrática, el gobierno reforzó la intervención de la fuerza pública, aumentando la presencia militar en los territorios, lo que generó respuestas por parte de las FARC, tales como la utilización de tácticas de repliegue como la siembra de minas antipersonales.

Para el 2006, en medio del escenario ya expuesto, Álvaro Uribe Vélez se convirtió en el primer presidente de Colombia en ser reelegido, después de impulsar una controversial reforma constitucional que permitía la reelección inmediata. En su segundo periodo presidencial, del 2006 al 2010, se expidió el plan de desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, que mantenía los lineamientos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Asimismo, se reiteraba el compromiso que desde la Sentencia T-025 del 2004 se había establecido con la Corte Constitucional, de avanzar progresivamente en la garantía de los

derechos de la población desplazada y en la superación del Estado Inconstitucional de las Cosas. El libro “Una Nación Desplazada”, explica que en esta coyuntura, la Corte evaluó el cumplimiento de sus órdenes, tomando como referente ya no solo lo señalado en la Sentencia T-025, sino también lo previsto en sus Autos de seguimiento, y estableció que el avance de superación del ECI era nulo: “no se contaba con una batería de indicadores que permitiera medir el avance, estancamiento o retroceso en cuanto a la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En consecuencia, en el Auto 337 de 2006 definió y adoptó una metodología de trabajo e intercambio de documentos para obtener en el corto plazo los aludidos indicadores” (CNMH, 2015, pág. 184). Esta tarea siguió en el transcurso de 2007, mediante los Autos 109 y 233, y terminó posteriormente con la adopción definitiva de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, estipulados en el Auto 116 de 2008.

Paralelo a dichos pronunciamientos de la Corte, el Gobierno nacional expidió una serie de normas tendientes a alcanzar la estabilización económica de las personas desplazadas a través del acceso prioritario a los programas de desarrollo rural, subsidios para vivienda familiar rural y urbana, y el acceso a tierras. Asimismo, algunas entidades como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la Protección Social reglamentaron el trámite de peticiones, quejas y reclamos de la población desplazada. No obstante, en palabras de la Corte, continuaron “los “vacíos protuberantes” en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad” (Auto 008 de 2009), entre ellas la ausencia de mecanismos y recursos en las entidades territoriales, y la ausencia de “planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público” (Corte, Auto 383 de 2010). Es por ello que el número de víctimas continuó aumentando hasta superar las cuatrocientos mil personas en el año 2007 (RUV, 2018). A través del Auto 200 de 2007, el

Tribunal Constitucional también evaluó la situación de inseguridad que padecían líderes y representantes de la población desplazada, la cual incidía negativamente en el derecho a la participación y en su labor en la búsqueda del restablecimiento de derechos, por lo que decidió crear una presunción de riesgo a su favor.

En medio de estos importantes avances en materia de desplazamiento forzado, en mayo de 2008, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, tomó la decisión de extraditar a Estados Unidos a quince exjefes de los grupos paramilitares desmovilizados, principalmente de las AUC, entre los que estaban Salvatore Mancuso; Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40”; y Hernán Giraldo, alias “El Viejo”. Igualmente fueron extraditados narcotraficantes que cambiaron a paramilitares para desmovilizarse como miembros de las AUC, como Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias “Macaco”; Diego Murillo Bejarano, alias “Don Berna”; Francisco Javier Zuluaga Lindo, alias “Gordo Lindo”; Guillermo Pérez Alzate, alias “Pablo Sevillano”; y Ramiro Vanoy, alias “Cuco Vanoy.” (El Espectador, 2008). A pesar de formar parte del proceso de Justicia y Paz, los líderes paramilitares fueron extraditados para responder por cargos de narcotráfico en Estados Unidos, lo que fue en definitiva un obstáculo para la verdad del proceso sobre los hechos y para la aclaración con respecto a las responsabilidades en el conflicto, y por ende, en el desplazamiento forzado de miles de personas.

En discordancia a la política del gobierno de ese entonces, en el plano judicial se produjo un importante avance en el reconocimiento de las dimensiones del desplazamiento. La Corte Constitucional comenzó a proferir Autos diferenciales con los cuales pretendió que la política pública atendiera las necesidades específicas de los grupos poblacionales especialmente afectados por este fenómeno. El Tribunal Constitucional constató los factores de riesgo propios de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, y los impactos diferenciales que les afectaban al ser desplazados de sus territorios, lo “cual genera la

vulneración de sus derechos individuales y colectivos y agudiza las situaciones históricas de marginación, pobreza y discriminación” (Corte, Auto 004 de 2009; y Corte, Auto 005 de 2009). Precisó que si bien esos riesgos emanaban del conflicto armado, dichos se conectaban con otros factores asociados a intereses de agentes legales e ilegales sobre sus territorios colectivos, ya sea por proyectos mineros, agroindustriales, portuarios, entre otros, y la siembra, procesamiento y tráfico de cultivos de uso ilícito. De igual modo, autorizó a las entidades del CNAIPD³ para que aplicaran la excepción de inconstitucionalidad cuando fuera necesario para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Un año después, El 20 de junio de 2010, fue elegido como presidente Juan Manuel Santos, ex ministro de defensa de Álvaro Uribe, quien desde su campaña electoral prometía dar continuidad a la implementación de la Política de Seguridad Democrática promovida durante las dos administraciones anteriores, pero que poco tiempo después cambió. Durante el primer año del gobierno de Santos se propiciaron algunos de los golpes militares más fuertes dados a las FARC, como la operación Sodoma, en la que fue asesinado el mayor cabecilla de ese entonces el "Mono Jojoy" junto a más de 20 guerrilleros, o como la operación Odiseo, en la cual fueron asesinados Alfonso Cano y alias "El Zorro", uno de los miembros de los anillos de seguridad del jefe guerrillero, en la que también se capturó a alias "El Indio Efraín" y al jefe de seguridad de Alfonso Cano. (Semana, 2011). Para el segundo año en adelante, el gobierno de Juan Manuel Santos tomó distancia del enfoque de su predecesor. En mayo de 2011 el presidente reconoció públicamente la existencia del conflicto armado interno, declaración que se apartaba de la lucha contra el “terrorismo”, y del supuesto escenario de posconflicto luego de la desmovilización paramilitar. De esa forma se admitían las violaciones a los derechos humanos y al Derecho

³ Centro Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Internacional Humanitario por parte de actores armados legales e ilegales, salvo las denominadas “BACRIM”, que seguían siendo consideradas como bandas de delincuencia común.

En el plan de desarrollo de la administración de Santos: “Prosperidad para Todos”, la política pública sobre desplazamiento forzado se diseñó dentro del marco de la política de promoción social, que tenía por objeto fortalecer la generación de ingresos autónomos por parte de las familias en pobreza extrema y en situación de desplazamiento. Asimismo, atendiendo la calidad de víctimas que tienen las personas desplazadas, se establecía que el deber era repararlas integralmente con el objetivo de lograr la superación de su situación de desplazamiento a través del goce efectivo de sus derechos y saldar de esa manera la deuda histórica. Ante la situación, mediante el Auto 385 de 2010, la Corte Constitucional solicitó al nuevo Gobierno nacional fijar una posición frente al último informe de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, pues estimó que había un nuevo enfoque en el sistema de atención a la población desplazada que enfatizaba en el sector rural más que en el urbano.

En diciembre de 2010 el Congreso aprobó la Ley 1424 destinada a “contribuir al logro de la paz perdurable”, en relación con la conducta de las personas desmovilizadas de los grupos armados organizados al margen de la ley en un escenario de justicia transicional. Con esa norma, a los ex paramilitares que se encontraban en un “limbo jurídico” se les podía otorgar beneficios, tales como la suspensión de la orden de captura o de la ejecución de la pena, siempre que suscriban un “Acuerdo de contribución a la verdad histórica y la reparación”. Sin embargo, con esta ley, se dejó un espacio abierto frente al delito de desplazamiento forzado que, al constituir delito de lesa humanidad, acarrea la obligación internacional del Estado de perseguir, juzgar, y sancionar efectivamente a sus responsables. Es así como a mediados de 2011 se generó otro hito normativo en la evolución de la política pública sobre el desplazamiento forzado: la Ley 1448 de 2011, en la cual profundizaré en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III: Políticas Públicas de Familia y Víctimas del Conflicto Armado Posteriores a la Constitución de 1991

Colombia ha sido un país atravesado por las violencias que el conflicto armado ha traído consigo. Los enfrentamientos entre grupos de paramilitares, guerrillas, el Estado y sus fuerzas militares, han dejado como resultado desplazamiento, desaparecidos, secuestrados, reclutamiento forzado, muertes. Conjuntas a las secuelas físicas, el conflicto ha dejado secuelas psicológicas, culturales y sociales que han incidido negativamente en la vida comunitaria del país.

La magnitud de fenómeno ha generado un sinnúmero de consecuencias tan severas que la intervención y el acompañamiento de las distintas instituciones en el proceso de asistencia a corto y largo plazo se volvió necesario. Es por ello que se han creado las políticas públicas de atención a víctimas en el país, que, aunque de tardía aparición, son una serie de estrategias institucionales que han pretendido brindar herramientas para el mejoramiento de las situaciones y problemáticas de la población mencionada.

En el presente apartado haré una exposición de las leyes que para efectos de este proyecto son relevantes porque aportan a la identificación de los elementos y la forma en que han tomado los gobiernos a la familia y al conflicto armado en la formulación de políticas. Las leyes seleccionadas son posteriores a la Constitución de 1991, debido a que como mencioné, esta fue central para la formulación de políticas públicas y en general para la vida sociocultural y política del país, en especial en el tema de participación, el cual es uno de los ejes fundamentales en mi tesis. La Constitución del 91 surgió de la confluencia de una serie de substanciales procesos históricos desatados a finales del siglo XX, que resultaron en la Asamblea Nacional

Constituyente, la cual es uno de los eventos de participación efectiva más trascendentales en la historia de Colombia.

3.1. Del año 1994 al 2002

Comenzaré con el gobierno de Ernesto Samper Pizano, del que se destaca la priorización de la inversión en salud, educación, potabilización del agua y vivienda para los sectores marginados; la creación de programas de impacto social como el Sisbén, y en especial, la Red Solidaria Social, orientada a proveer apoyos económicos a sectores de escasos recursos históricamente apartados de la acción del Estado. Es importante resaltar que dicho programa fue el primero en atender víctimas de desplazamiento forzado. Adicionalmente se destaca una serie de entregas de tierras a comunidades indígenas y afro colombianas, el programa Plante, para la sustitución de cultivos ilícitos, y la aprobación de los protocolos I y II de la Convención de Ginebra, referentes a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

En 1997 se promulgó Ley 387 que constituyó la primera en Colombia de atención a la población en situación de desplazamiento forzado, entendido como consecuencia de la violencia en el país, y que creó el “Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia”, en el cual se define al desplazado en el artículo 1 como:

“Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho

Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (Ley387, 1997).

En el artículo 4 de dicha ley se presentaron dos propósitos transversales: el primero fue atender integralmente a la población desplazada con el fin de lograr un retorno voluntario a través del reasentamiento y el acompañamiento para que el individuo pudiera acceder a una “reincorporación” social, y el segundo propósito proyectó una aproximación más macro y a largo plazo de la problemática, que consistió en neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocaban el desplazamiento, mediante “el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario” (Ley387, 1997).

En correspondencia a la familia, dentro de los principios, en el artículo 2 la ley exponía que: “La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de Reunificación Familiar” (Ley387, 1997). De igual manera, en el artículo 10, de los objetivos se resalta el apoyo preferencial que se le debe brindar a las mujeres, especialmente a las viudas y mujeres cabeza de familia, y a los niños, primordialmente a los huérfanos.

La definición de víctima de desplazamiento forzado que la ley 387 brinda, concibe a la población como prioridad constitucional, considerándola no solo como ciudadana con unos derechos circunscritos sino, que, además, la sitúa en condición de “vulnerabilidad” tanto económica, como social y afectiva, aspectos que no se habían tomado como relevantes en políticas anteriores. Adicionalmente, la ley plantea que, aunque todo el sistema familiar se ve afectado, la población menor de edad es la más “vulnerable”, porque presenta un grado de “indefensión” mayor. Dicho término destaca, porque la víctima es presentada como pasiva, sin agencia, como dependiente, como “indefensa”.

En el Artículo 19 se eligieron dos instituciones encargadas de la atención familiar: La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al que se le asignó la atención a los menores de edad, y a sus familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social. Es así como, para atender el mismo fenómeno, se asignaron varias instituciones, es decir, la madre tenía una institución, y su hijo tenía otra. No se planteaba una atención para la población como “familia”, sino que, era pensada a partir de “fragmentaciones” diferenciales.

En el año 1997 se expidió la ley 418 que estipuló disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, y propuso una serie de medidas para atención a víctimas entendidas como “ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno” (Ley418, 1997). El Artículo 17, sobre la asistencia a familias víctimas, expuso que se consagrarían una serie de instrumentos con el propósito de lograr “la convivencia y la eficacia de la justicia”, entre los cuales se destaca el diseño y ejecución, por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de un programa especial de protección para la asistencia de “todos los casos de menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades o hayan sido víctimas de la violencia política, en el marco del conflicto armado interno” (Ley418, 1997). Es perceptible como factor común el niño o menor de edad entendido como la población más vulnerable, y, por lo tanto, con mayor privilegio en la atención. Estas leyes resaltan tanto a los niños como a las madres, pero se deja en un segundo plano la importancia que pueden tener otros miembros de la familia.

Posteriormente, en 1999, se estableció el “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado” en el Conpes 3057, bajo el gobierno de Andrés Pastrana, reconocido fundamentalmente por el proceso de paz que se trató de concertar con FARC, y por el diseño del

Plan Colombia cuyo propósito era atacar zonas afectadas por el narcotráfico. Orientado por dicho plan se reforzó militarmente el país, se organizaron fumigaciones de cultivos ilícitos con glifosato y se atacaron varios laboratorios.

El “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado”, en relación con la familia, se posicionó en un enfoque diferencial de niñez y de género. Frente al primero, el plan proponía que lo central era evitar la “vulnerabilidad” en los niños, y que para ello, en ningún caso estos podían ser separados de sus familias como parte de las acciones de atención. En segundo lugar, el plan buscaba establecer unos “asentamientos de emergencia”, en los que se constituyeran espacios de interacción social para recuperar la confianza de los niños e iniciar la elaboración psicológica del trauma, y para posibilitar así mismo, una posterior nivelación en el grado en el que se encontraba el niño antes de ser desplazado.

Interesante del enfoque, distinto al que se había manejado en los planes anteriores, es que aclaró que, referente a la atención, los niños no debían ser separados de sus familias. En los enfoques de las políticas precedentes, los niños eran tratados como agentes independientes. Es decir, en el “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado” establecido en el Conpes3057 de 1999, los niños eran vistos en un marco familiar, y debían ser atendidos dentro de él.

Como segundo paso en la atención estaba el enfoque de género. La ley afirmaba que en los proyectos productivos y de generación de ingresos que se desarrollaran como parte de los programas de estabilización socioeconómica, se iba a promover la participación de las mujeres cabeza de hogar. Asimismo, se agregaba que para facilitar el acceso a vivienda y servicios básicos de las familias encabezadas por mujeres, se crearían unos “hogares infantiles” dedicados al cuidado de los niños, especialmente para las familias desplazadas, de tal manera que las mujeres pudieran disponer de tiempo para actividades productivas. Adicionalmente, se

planteaba el establecer “convenios con organizaciones de mujeres para proveer apoyo sicosocial en las etapas de emergencia y estabilización socioeconómica e, igualmente, para poner en marcha programas de desarrollo personal, y de salud primaria, sexual y reproductiva. (Conpes3057, 1999).

La perspectiva de género sigue haciendo énfasis en las mujeres cabeza de familia como población “vulnerable”, determinado también porque, para la época, aproximadamente la mitad de las familias desplazadas eran de jefatura femenina. A pesar de que aquello es fundamental, la política no mencionó qué otras conformaciones familiares se han presentado. Vale resaltar que esta ley incluyó el tema de la salud sexual y reproductiva, el cual no se había tenido en cuenta anteriormente para la atención a la población en condición de desplazamiento.

3.2. Del año 2002 al 2010

En 2003, bajo la administración de Álvaro Uribe Vélez, se aprobó la Ley 812, que instauró el Plan Nacional de Desarrollo. Dicha administración se caracterizó por comenzar un proceso de desmovilización de las AUC, y por la implementación de la Política de Seguridad, que proponía la participación ciudadana en la lucha contra los grupos ilegales, la creación de redes de cooperantes civiles, el ofrecimiento de recompensas a informantes, la creación de unidades de soldados campesinos y el aumento del presupuesto asignado a la defensa nacional, incluyendo la creación de un impuesto para la guerra.

Igualmente, el periodo que abarcó la primer administración de Álvaro Uribe se caracterizó por presentar las tasas más altas de desplazamiento forzado, y víctimas del conflicto armado en general. Así lo evidencia la siguiente tabla tomada del Registro Único de Víctimas (RUV), que expone las cifras de víctimas y de víctimas del desplazamiento forzado durante todos los periodos presidenciales desde 1986 hasta 2016.

ESTADÍSTICAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Desde 1 de Agosto de 1986 al 31 de Julio de 2016.

VÍCTIMAS (8'349.484)			
Virgilio Barco	178.060	2,13%	
César Gaviria	285.327	3,42%	
Ernesto Samper	781.754	9,36%	
Andrés Pastrana	2'221.717	26,61%	41,52%
Álvaro Uribe 1	2'104.888	25,21%	
Álvaro Uribe 2	1'528.952	18,31%	43,52%
Juan M Santos 1	977.123	11,70%	
Juan M Santos 2	256.878	3,08%	14,78%
DESPLAZADOS (7'210.949)			
Virgilio Barco	101.494	1,41%	
César Gaviria	160.296	2,23%	
Ernesto Samper	614.591	8,52%	
Andrés Pastrana	1'926.464	26,72%	38,88%
Álvaro Uribe 1	1'850.268	25,66%	
Álvaro Uribe 2	1'403.592	19,46%	45,12%
Juan M Santos 1	895.914	12,42%	
Juan M Santos 2	249.274	3,46%	15,88%

NOTA: Datos tomados del Registro Único de Víctimas (RUV).
En los años de cambio de administración se contabilizó por meses gobernados (7 y 5)

La ley 812, tenía como propósito fundamental usar la “Seguridad Democrática” como medio para afianzar la legitimidad del Estado. Como relevantes para las políticas de familia y conflicto armado, considero principalmente dos objetivos de esta ley: el tercero, que estaba orientado a la equidad social (en el cual se incluía el tema de la familia), y el cuarto, que le apuntaba a la consolidación institucional en el que planteaba: “Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial” (Ley812, 2003). Fue así como, desprendiéndose del objetivo de equidad social, se incluyeron en el plan de desarrollo objetivos dirigidos a políticas de familia; el principal iba dirigido a especificar la relación entre la institucionalidad y “la familia”:

“Para la protección a la familia, la juventud y la niñez, se impulsará un proyecto de ley para clarificar las competencias de la Nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar. Progresivamente se descentralizará el ICBF, entidad que se especializará en la proposición y dirección de las políticas para la asistencia y protección familiar” (Ley812, 2003).

Asimismo, la ley planteó que bajo la coordinación de la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer y, a partir de un proceso de concertación con las entidades rectoras de las políticas sectoriales “se diseñará y se definirán las acciones específicas, responsabilidades y presupuesto de la política Mujeres Constructoras de Paz y de Desarrollo” (Ley812, 2003). Es particular de este plan, que destacó el papel de la mujer y la importancia de su participación, por ejemplo, en el programa la “Primera Feria Regional de la Mujer Empresaria”. Hay que tener en cuenta que aquí se habla de mujeres y niños de escasos recursos más no de víctimas del desplazamiento forzado ni del conflicto armado.

En una época en la que estaban aumentando vertiginosamente las tasas de desplazamiento forzado, se expide la Sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional, que promulgó que las víctimas del conflicto tienen como derechos: la verdad, la justicia y la reparación. De esta última especificó que la reparación integral tenía como eje central, en el caso de la población en situación de desplazamiento, el derecho a la restitución de la tierra.

Por otro lado, la Ley 1361 de 2009, llamada “Ley de Protección Integral a la Familia”, ciñéndose al mismo concepto de familia plasmado en la Constitución del 91, a partir del reconocimiento de la familia como “sujeto de derechos”, estipulaba que el Estado y las entidades territoriales tenían la obligación de desarrollar acciones “para fortalecer y permitir el desarrollo integral de la familia como institución básica de la sociedad, teniendo en cuenta la realidad de sus familias” (Ley1361, 2009). Es así como se establecieron tres ejes de orientación para la creación de política pública: la asistencia social (dirigido al tema de protección), la integración social, cuyo fin era dirigir atenciones especiales a aquellas en condiciones de “vulnerabilidad”, y la atención integral, centrada en la “satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, culturales, recreativas, productivas y espirituales de las familias, permitiéndoles su desarrollo armónico”(Ley1361, 2009).

A partir de esta política se instituyeron ocho principios: El enfoque de derechos, que estaba dirigido hacia el fortalecimiento y reconocimiento del individuo y de su familia como una unidad, y de los que se exponen 19, de los cuales se resaltan: El derecho de igualdad, la armonía y la unidad, el derecho a recibir protección y asistencia social, el derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el derecho a la orientación y asesoría en el afianzamiento de la relación de pareja, el derecho a tener respeto y libertad en la formación de los hijos de acuerdo a sus principios y valores, el derecho al respeto recíproco entre los miembros de la familia, el derecho al bienestar físico, mental y emocional, y el derecho a recibir apoyo del

Estado y la sociedad para el cuidado y atención a adultos mayores. Por su parte, el sexto principio, sobre concertación y participación, planteaba la “inserción de las familias en los procesos de construcción de políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo a sus vivencias y necesidades” (Ley 1361, 2009).

Es necesario resaltar que la Ley 1361 de 2009, primero, se adhirió a la noción de la familia de la Constitución del 91 –consanguínea, legal, heterosexual-, y segundo, fue la primera en el país que planteó que la política de familia debía tener como uno de sus principios la inserción de las familias en los procesos de construcción de políticas públicas para su atención, la sensibilización hacia la sociedad sobre la importancia de la familia, y la importancia del fortalecimiento de la familia como “núcleo fundamental de la sociedad”. Considero relevante advertir que en dicha Ley se habla de inserción, más se hace uso del término “participación” únicamente una vez, en el título del sexto principio.

3.3. Del Año 2010 al 2018

Posteriormente, bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se expidió la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011, guía vigente para la creación de políticas públicas para víctimas de desplazamiento forzado a nivel nacional y distrital. Esta nació con el fin de asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado colombiano, dentro de un marco legislativo para la justicia transicional.

La administración de Santos le dio un tratamiento al conflicto armado sustancialmente distinto al gobierno de Álvaro Uribe. En primera instancia se reconoció el carácter histórico y político del conflicto armado y la necesidad de, a través de la negociación, conseguir la terminación de este. Asimismo, y aún más importante, se abrió la puerta a la visibilización de las víctimas, la cual, durante muchos años, distintas organizaciones venían reclamando. Esto se evidenció, por ejemplo, en la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica cuya función es aportar a la

reparación integral y las garantías de no repetición de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, a través de la ejecución de una serie de acciones, incluidas la realización de informes, que aporten al esclarecimiento de los hechos y la comprensión del conflicto⁴. En este sentido, la Ley 1448 es el fruto de ese proceso de negociaciones y de la política de “paz” que marcó la importante diferencia entre la administración de Juan Manuel Santos y las predecesoras.

3.3.1. Ley 1448, Nueva Perspectiva sobre las Víctimas y sobre el Conflicto

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras define como víctimas a:

“Aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Ley1448, 2011).

Es de resaltar que la definición general de víctima no cambia mucho a la que ya habían establecido acuerdos internacionales, pero sí hace tres aportes esenciales: uno, especifica los hechos victimizantes; dos, planteó la dimensión colectiva que anteriormente no se había contemplado, aunque el énfasis estaba en la dimensión individual, y tres, destacó el protagonismo de las víctimas.

⁴ En el actual gobierno de Iván Duque el Centro Nacional de Memoria se está viendo seriamente afectada por el nombramiento como director de Rubén Darío Acevedo, quien niega la existencia del conflicto armado en el país, negando con ello la misma esencia del Centro de Memoria y de la Ley 1448. Tales han sido las repercusiones que 120 organizaciones retiraron sus archivos del CNMH, lo que implica un serio retroceso en la construcción de memoria sobre lo ocurrido en el conflicto, en el acceso de las víctimas a los derechos de Verdad, Justicia y Reparación, y también afecta el funcionamiento de la Jurisdicción Especial de Paz, debido a que son archivos usados como insumo para los procesos de esclarecimiento de los hechos en casos de actores que se acogen en la JEP, dentro de los que se encuentran paramilitares, guerrilleros y políticos.

Sobre la correspondencia que hay entre la definición de “víctimas” de las políticas públicas, por consiguiente de la Ley 1448, y la situación con las víctimas, Morelia Arias, mujer víctima de desplazamiento forzado, y trabajadora social del PAPSIVI⁵ en las Mesas Distritales de Participación de Víctimas, señaló que es determinante que se discuta dicha noción tanto con y desde la institucionalidad, como por parte de la sociedad en su conjunto:

“Usted tiene que tener en cuenta que las víctimas son todas distintas, hay víctimas tan ricas que uno dice dios mío! o por ejemplo me acuerdo en la mesa⁶, pues, más a tema de chisme, nosotros hablando sobre la declaración de Uribe como víctima (risas), pero es que es víctima! Lo que pasa es que ahí hay una cosa, y es ¿qué es lo que te hace víctima? No es si tienes plata o no, es el dolor sufrido por el conflicto, lo que pasa es que sí marca una diferencia, por ejemplo una víctima como Uribe, o una víctima como cualquier otra persona que le tocó fue dejarlo todo o dejar simplemente su parcelita que era de lo que vivía, si? Entonces que Uribe es víctima? Sí, claro, pero no es una víctima de la política pública, no es una víctima a la que hay que prestarle ayuda humanitaria, por ejemplo. No es una víctima que hay que buscar para que salga adelante, que no hay que decirle, venga le ayudamos a manejar un proyecto productivo, si? Por eso no solo se necesita la reparación material, sino yo necesito mi reparación emocional, incluso con una mayor necesidad que la material, o por lo menos con una igual, yo necesito que me digan la verdad, cierto? yo tengo toda la plata del mundo, pero díganme la verdad, porque son derechos que no precisamente tienen que ver con el tema del dinero” (Morelia Arias, víctima de desplazamiento y funcionaria del PAPSIVI, 2017).

⁵ Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas

⁶ Mesa Distrital de Víctimas de Engativá

Por este mismo camino, discutiendo sobre la noción de víctimas que desde las organizaciones de víctimas se tiene, Diana Gómez, integrante de la organización Hijos e Hijas por la Memoria y Contra la Impunidad⁷, me planteó lo siguiente:

“Para mi y para la organización ser víctima no es ser un ente pasivo dependiente de la institucionalidad, sobretodo porque ésta ha estado muy ausente...las víctimas somos supervivientes, entonces pues cada avance que se hace es una ganancia en lo que hacemos las víctimas, que es buscar la garantía de los derechos, pero aún así no es como si según cada política se definiera el actuar de la víctima, la política debe brindar herramientas, más no reemplazar”(Diana Gómez, integrante de la organización social de víctimas “Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad”, 2017)

Por su parte, en la dimensión colectiva expuesta por la Ley 1448, es de vital importancia el reconocimiento de los territorios de las comunidades étnicas como víctimas del conflicto armado. En relación con la familia, postuló que:

“También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente” (Ley1448, 2011).

De las vinculaciones familiares mencionadas, se estableció en el artículo 11 que se les debía brindar atención preferencial en los procesos de restitución a las madres cabeza de familia. De la atención se estipuló en el Artículo 49, que esta era: “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación” (Ley1448, 2011).

⁷ Organización social de familiares de víctimas de asesinatos, secuestros o desaparición forzada de simpatizantes izquierda, como las víctimas del genocidio de la Unión Patriótica

En el caso particular de las familias víctimas del desplazamiento forzado, el Artículo 65, sobre atención humanitaria de transición, en el Parágrafo 1, formuló que:

“El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.” (Ley 1448, 2011)

De la rehabilitación, incluida como medida de reparación siguiente de la asistencia en el proceso de restitución a víctimas a largo plazo, expuso el Artículo 136, que el programa debía incluir tanto las medidas individuales como las colectivas que “permitan a las víctimas desempeñarse en su entorno familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva. (Ley1448, 2011). Así mismo, se postuló como transversal en el proceso de reparación, el acompañamiento psicosocial cuya duración dependía de las necesidades de “las víctimas, sus familiares y la comunidad, teniendo en cuenta la perspectiva de género y las especificidades culturales, religiosas y étnicas”(Ibídem). Adicionalmente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras destacó la promoción de acciones que busquen una “discriminación positiva a favor de mujeres, niños, niñas, adultos mayores y discapacitados debido a su alta vulnerabilidad y los riesgos a los que se ven expuestos (Ley1448, 2011).

En la ley 1448 sigue habiendo un énfasis en los niños, los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad y las mujeres como la población “vulnerable”, pero se aporta un elemento fundamental al enfoque diferencial: este ya no está únicamente en la edad y el género, sino también en las diferencias culturales, religiosas y étnicas, lo que se evidencia en el artículo 137, que convino que los “Programas de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas”,

definidos como: “procesos articulados de servicio que buscan mitigar, superar y prevenir los daños a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y la vida en relación, generados a las víctimas, sus familias, y comunidades por las graves violaciones de Derechos Humanos e infracciones el DIH”(Ley 1448, 2011), y que se impartirían desde la atención individual, familiar y comunitaria “según protocolos de atención que deberán diseñarse e implementarse localmente en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas” (Ley 1448, 2011). Importante recalcar los niveles en los que se enmarca el programa: individual, familiar, comunitario.

Morelia Arias, y Álvaro, compañero de trabajo de Morelia, pero que a diferencia de ella no trabaja con las mesas de participación distritales de víctimas, sino con PAPSIVI en el nivel familiar, me expusieron uno de los problemas principales de cómo se ha desarrollado la atención psicosocial desde la Ley de Víctimas :

“A diferencia de la atención humanitaria inmediata que se le da a todos y es el primer paso de la atención, lo psicosocial sí solo se le brinda a quienes lo soliciten, porque justamente una medida al ser psicosocial es una medida voluntaria también, entonces no se puede obligar a nadie a que reciba atención psicosocial.” (Álvaro funcionario del PAPSIVI, 2017)

Al respecto, pero en la entrevista aparte, Morelia expuso:

“Lo que se supone que deberían hacer las entidades y que a veces no lo hacen es dar toda la oferta, pero en la oferta muchas veces se les olvida la parte psicosocial entonces el que atiende a la víctima le brinda la ayuda humanitaria inmediata, le habla de que tiene derecho a estar afiliada en salud, a que tiene derecho en programas educativos, subsidios, de todo eso, pero muchas veces no le hablan de lo psicosocial o cuando se lo hablan, se lo hablan por encima,

entonces la gente cuando se lo dicen como que no entiende la profundidad.” (Morelia Arias, víctima de desplazamiento y funcionaria del PAPSIVI, 2017.)

Por su parte, el rol del ICBF en la Ley 1448 giró en torno a la “Reunificación Familiar”. Este concepto se desprende del principio constitucional establecido en el artículo 42 de la Constitución del 91, que como mencioné, consagra a la familia como “núcleo fundamental de la sociedad” y establece la obligación del Estado y la sociedad para garantizar su protección integral. En el mismo sentido, distintos instrumentos internacionales de derechos humanos en los cuales Colombia se encuentra suscrita han expresado de manera similar la protección de la “Unidad Familiar” como base de la atención. La “Unidad Familiar” se estipuló en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 23, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Artículo 10, en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño de noviembre de 1989, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Artículo 17, y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Artículo 16. Dicha figura estableció que la familia es el elemento “natural” y fundamental de la sociedad y tiene el derecho a la protección por parte de la sociedad y del Estado. En las familias víctimas la “Reunificación Familiar” es el derecho que tiene una familia que ha sido víctima del conflicto armado a permanecer unida, y se enfatizó en que la reunificación “facilita la reconstrucción del tejido social y la consolidación de proyectos colectivos de vida“(Ley1448, 2011).

3.3.2. “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas”.

Un año después de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se expidió la “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas”. Esta introdujo un análisis acerca de los cambios en el país a finales del siglo XX, que se consideraron importantes para la conformación de la familia en el país, de los cuales cinco se refieren a la mujer. El primero es la adopción de la cosmovisión de los derechos humanos como fundamento de la democracia y de las relaciones interpersonales; el segundo es la pérdida del carácter dominante de la nupcialidad a través del matrimonio, el tercero es la reducción de la fecundidad a nivel tanto nacional como mundial, el cuarto es el proceso de desaceleración de la edad para contraer matrimonio y tener hijos, posibilitado por la aparición de métodos de planificación familiar; el quinto es el ingreso de las mujeres al mercado laboral que “tuvo sus motivaciones en su empoderamiento como seres productivos, como seres políticos y agentes culturalmente activos” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012); el sexto es el aumento del costo de vida, que hizo necesario el aporte de las mujeres a los ingresos de la familia, y el séptimo es la mirada de las mujeres sobre sí mismas: “Ellas construyen nuevas identidades que rompen las fronteras de la casa” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012).

Asimismo, la “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas” replanteó lo estipulado en cuestión de familia en la Constitución del 91, apoyándose en la sentencia T-163 de 2003 de la Corte Constitucional, que postuló que: “La familia no se estructura en torno a las relaciones de consanguinidad, afinidad y existencia de obligaciones como los alimentos. La familia se organiza en torno a la solidaridad” (Sentencia T-163, 2003). En ese sentido esta política argumenta que es necesario entenderla así porque de otra forma la familia se agotaría en la regulación legal, y eso conllevaría a la imposibilidad de ejercer un control constitucional. En ese

orden de ideas, se propuso que la política pública de familia debía ampliar sus nociones para lograr mayor proximidad a la diversidad social del país.

En el capítulo dos se expusieron 7 derechos sociales retomados de la Constitución: la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres (del Artículo 43), los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Artículo. 44), el principio de corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como agentes garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en la protección y asistencia de las personas de la tercera edad (Artículo. 44 y 46); la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes sobre los derechos de los demás (Artículo. 44), la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la educación de la población colombiana (Artículo 67), la inviolabilidad de la honra, la dignidad y la intimidad de la familia (Artículo 42), y la obligación del Estado de sancionar la violencia intrafamiliar.

Este artículo, como objetivo eje estipuló que se debía:

“Ampliar el reconocimiento a la diversidad de familias existentes en el país, por parte del Estado, las instituciones privadas y la sociedad en general, abrir espacios de participación, interlocución y concertación para que las familias intervengan como agentes activos en la elaboración de las políticas y en la gestión pública de su interés, garantizar el acceso a bienes y servicios destinados al desarrollo integral a la diversidad de las familias, en la búsqueda y garantía de la paz en su interior y en sus contextos mediatos e inmediatos” (MinisteriodeSaludyProtecciónSocial, 2012).

El desarrollo de dicho objetivo y de los siguientes no se centró en el artículo 42 de la Constitución como ya mencioné, sino en el enfoque de derechos y en el principio de igualdad y no discriminación elevado a derecho fundamental de los artículos 13 y 43, y en los principios consagrados en el Título Primero, que eran criterios de orientación para la actuación de la gestión pública, que afirman que Colombia es una República participativa y pluralista, basada en el

respeto a la dignidad humana. Así mismo se enfatizó en que, de los varios fines del Estado Social de Derecho estaban: el servicio a la comunidad, la promoción del bienestar general, la garantía de la efectividad de los principios y la participación de las personas en los asuntos de su interés, y por tal razón, debía haber el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como criterios orientadores para aplicar la “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas”, que definió a la familia como:

“Unidad social compleja, diversa y plural ubicada en un contexto social, cultural y político; en el orden jurídico es agente político, sujeto colectivo de derechos y garante de los derechos de sus integrantes y en la dimensión social es el hogar en donde las personas perciben las vivencias de las relaciones signadas por la democracia o de relaciones autoritarias y violentas según la forma y el modo de ser y de comportarse de sus integrantes”

(Ministerio de Salud y Protección Social, 2012)

Consecuentemente, planteó diez tipologías familiares:

Familias nucleares, familias monoparentales con jefatura femenina, familias monoparentales con jefatura masculina, familias recompuestas, familias extensas, familias nucleares transitorias, familias constituidas por parejas homosexuales, familias transnacionales, familias conformadas por abuelos y nietos, familias adoptivas”

Dicha Política estableció 4 criterios usados para definir las tipologías familiares mencionadas: la consanguinidad, la alianza legal, la alianza voluntaria y las necesidades de orden económico. Es importante resaltar que se advirtió que no era necesario que una familia cumpliera con todos los criterios para entenderse como tal. Igualmente se hizo una distinción entre lo que en la política se denomina tipología, y las situaciones de las familias. Dentro estas se encuentran las familias en situación de desplazamiento forzado por conflicto armado.

Finalmente estableció como su objetivo central: *“Proporcionar a la unidad persona-familias los medios adecuados para consolidarla como sujeto colectivo de derechos y con la capacidad de agencia que garantiza el desarrollo integral, el ejercicio de sus derechos, la autonomía, la expansión de sus libertades y la igualdad de sus integrantes, al interior de la familia y para fortalecerla, en su calidad de agente político, en su interlocución con el Estado, el mercado y los demás agentes externos que la rodean y conforman su contexto social, cultural y político* (MinisteriodeSaludyProtecciónSocial, 2012).

Considero que lo más importante de la política de familia del gobierno de Juan Manuel Santos, para efectos de este proyecto, es que uno de sus principios rectores es la participación, concertación e interlocución activa y negociada de la familia como sujeto de derechos, con todos los involucrados en los procesos de construcción de políticas. Ello se evidencia en que para el proceso de formulación de dicha política se creó la “Mesa Nacional de Familia”, conformada por representantes de las Entidades Públicas, académicos, y organizaciones sociales. Dicha mesa “estuvo abierta a todos los actores involucrados y sus reuniones se realizaron en diferentes sedes por invitación de las Entidades, Organizaciones y Universidades participantes”(MinisteriodeSaludyProtecciónSocial, 2012).

Así mismo, posterior a la formulación, en la etapa de ejecución, se aplicaron una serie de talleres regionales los cuales contaron con la participación de servidores públicos, contratistas, expertos en temas de familia, sociedad civil, comunidades religiosas de diferentes iglesias, organizaciones sociales, universidades públicas y privadas y Entes de Control. Finalmente, la dirección no fue solamente de entes gubernamentales, también el proceso en su totalidad contó con el apoyo técnico y logístico del Consejo Nacional de Trabajo Social.

La “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas”, además de ser mayor extensión y especificaciones, toma una distancia significativa con las otras políticas específicas

de familia ya mencionadas. Mientras que la 1361 del 2009, primera política específica de familia, expedida en el gobierno de Álvaro Uribe, parte de la definición de familia que se estipuló en la Constitución, es decir, que entendió a la familia como una institución conformada a través de lazos legales y/o consanguíneos, y constituida a partir de una relación heterosexual de los padres. Su fin se centra en la “preservación” de la “unidad familiar”, y su fortalecimiento. Se parte de una contextualización histórica, y define principalmente a la familia como un sujeto colectivo de derechos y brinda tipologías e introduce a la familia en el marco del conflicto armado. Además, esta, a diferencia de la anterior, y de lo esbozado en las políticas públicas que le antecedieron, saca a flote elementos que se han propuesto desde distintas perspectivas de la academia, para comprender lo que es la familia en el país.

La “Política Pública Nacional para las Familias Colombianas” del gobierno de Juan Manuel Santos fue producto de la convergencia de una serie de inconformidades y contradicciones sociales que se daban entre lo sociocultural y lo establecido jurídica y políticamente acerca de la familia en el país, en especial a partir de los cambios del convulsionado final del siglo XX⁸. Adicionalmente esta política evidenció la “marca guía” del gobierno Juan Manuel Santos, que pretendió proyectar planes de desarrollo social para “la paz”.

Es significativo el carácter paralelo que esta política tiene con la Ley 1448 que es anterior por un año, pero que para este proyecto tiene aún mayor importancia, debido a que, si bien no es absoluta y mucho menos es la solución completa del conflicto, sí considero es importante para las

⁸ La realidad social cuenta con una pluralidad y diversidad de órdenes familiares, ubicados fuera del margen consanguíneo/legal/heterosexual. De allí los fuertes debates sobre las parejas del mismo sexo, que han enfatizando en el derecho del libre desarrollo de la personalidad, de la igualdad y las uniones de hecho establecidos en la Constitución del 91. En un fallo del año 2007, la Corte Constitucional reconoció los derechos patrimoniales de las parejas del mismo sexo. Respecto a la adopción de parejas homosexuales, se concluyó en la Sentencia C-071/15 de 2015, que esta es posible cuando uno de los integrantes de la pareja sea la madre o el padre biológico del niño, y el 7 de abril del 2016, la Corte Constitucional aprobó el matrimonio de parejas del mismo sexo en el país.

familias víctimas del conflicto armado en Colombia, porque es una base para promover mecanismos y escenarios de participación en las políticas públicas que vayan más allá de los utilizados, de manera que no sólo hagan parte de la toma de decisiones, sino que éstas exploren una perspectiva colectiva.

CAPÍTULO IV: Sujetos de Derechos: Participación Política de las Víctimas del Conflicto Armado en la Formulación y Aplicación de las Políticas Públicas de Atención: Sentencia T-025

4.1. Estado de la Política Pública de Atención a Víctimas del Desplazamiento Forzado a Nivel Nacional y Distrital en Bogotá Antes del Fallo de la Sentencia T025 de 2004

El primer antecedente sobre la participación de las víctimas del desplazamiento forzado en la formulación de políticas en el país se remonta a la Ley 387, con la “Política Pública de Atención a Víctimas de Desplazamiento Forzado” expedida en 1997. Fue a partir de la movilización de víctimas de desplazamiento forzado, que se logró permear la opinión pública y hacer visible el fenómeno ante organizaciones internacionales, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y ante la sociedad civil en general. La difusión consiguió presionar al gobierno dada la dimensión de la problemática, lo que posibilitó la formulación del CONPES 2804 de 1995 Y 2924 de 1997, y que desembocó en la ley en 387.

Aquella ley implicó que, por primera vez en el país, se abriera la oportunidad de reconocer la magnitud humanitaria del conflicto, y se diera una definición del ser desplazado en Colombia. De allí se dictaron mecanismos para la prevención, atención, restablecimiento socioeconómico, y para planes de retorno, que se configuraron con la Política de Restablecimiento de la Población Víctima de Desplazamiento Forzado. Si bien dentro los varios mecanismos de aquella ley se planteó un seguimiento a la implementación y al cumplimiento de sus objetivos, no hubo una formulación de un mecanismo real de participación directa de las víctimas. Es decir, al promulgarse la Ley 387, surgieron los primeros elementos de apoyo a esta población, no obstante, las personas en condición de desplazamiento no recibieron plenamente los beneficios,

lo que propició la necesidad de acudir a la Corte Constitucional, que, como producto de ese requerimiento, profirió la Sentencia T-025.

Es en este orden de ideas que considero que si bien la ley 387 es un antecedente, para efectos de la tesis, la Sentencia T-025 es el eje fundamental, porque aquella es un hito histórico respecto a la participación e incidencia de las víctimas de desplazamiento forzado en las políticas públicas para su atención en el país.

4.2. Sentencia T-025 del 2004: Participación e Incidencia

El periodo de comienzos de la década de los dos mil en Colombia refleja los problemas estructurales de las políticas públicas enfocadas en la prevención del fenómeno y la atención a las víctimas del desplazamiento forzado. En efecto, a pesar de la expedición de la Ley 387 y de una serie de normas relacionadas con la atención de la población desplazada, los problemas relativos a su implementación llevaron a que la problemática se agudizara. Las limitaciones institucionales, aunadas al recrudecimiento del conflicto armado, desbordaron el número de personas desplazadas, lo que desembocó en la Sentencia T-025 del 2004.

La Sentencia T-025, surgió como resultado de más de 1.600 tutelas de la defensoría, de organizaciones civiles y, sobre todo, de víctimas del desplazamiento forzado. Ello venía acompañado de demandas anteriores por parte de la población en situación de desplazamiento, las cuales llegaron a acumular “108 expedientes que correspondían a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de

familia, personas de la tercera edad y menores, así como una importante población indígena”(Corte Constitucional, 2004).

Es así como la Corte Constitucional verificó que se había venido presentando una violación masiva y prolongada de los derechos fundamentales de la población desplazada, y, debido a que esta situación no era imputable a una institución específica, sino que respondía a un problema de orden estructural de la política pública sobre desplazamiento forzado, la Corte Constitucional declaró que existía un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)⁹. En ese fallo dictaminado por La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa¹⁰, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, por primera vez en la historia del país, reconoció los derechos inalienables a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Con esas y otras determinaciones, la Corte le dio un vuelco significativo al estancamiento e, incluso, al retroceso de la política pública sobre desplazamiento forzado, frente a los objetivos de la Ley 387 de 1997¹¹.

De tal manera que, desde el año 2004, la Corte incidió de lleno en el diseño de la política pública sobre desplazamiento, y su principal efecto fue el cambio hacia un enfoque de derechos, que planteó una reformulación de líneas de acción y ejecución, que buscaban fundamentarse en las demandas de las víctimas. A partir de esta decisión, se dio inicio a un largo proceso de lucha

⁹Es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que se ha presentado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales, que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y, por lo tanto, ordena al conjunto de las instituciones involucradas, poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces.

¹⁰ Este magistrado fue miembro del equipo de negociación técnica sobre Justicia Transicional en el proceso de paz con las FARC y del 2014 a 2018 fue presidente de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

¹¹ Con el debate que se está presentando frente a la propuesta de la bancada del gobierno de Iván duque de hacer una reforma a la justicia, la figura de ECI se ha vuelto a poner en duda, afirmando que no tiene punto expreso de referencia ni en la Constitución, ni en la ley. En este sentido, se argumenta que su posición es autorreferente, lo cual hace que sus críticos sostengan que es una figura ilegítima y la señalen como una extralimitación de las funciones de la Corte Constitucional.

institucional por visibilizar la magnitud del fenómeno y dimensionar su impacto a nivel nacional.

Diana Gómez, señalando el desarrollo de este proceso histórico, afirmó en su entrevista:

“Los desplazados surgen como categoría jurídica, influenciado por los intereses de la comunidad internacional y del gobierno por controlar las migraciones no deseadas...si se compara con víctimas de violación o tortura o desaparición, estos sí son los más influyentes...además porque empezaron a hacer presión en las ciudades receptoras, y también porque han tenido incidencia grupos ya organizados de comunidades indígenas, afro y campesinas” (Diana Gómez, integrante de la organización social de víctimas “Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad”, 2017)

Sin embargo se continuaron dando una serie de inconsistencias en la atención a la población desplazada, además, se presentaron varias controversias en cuanto a la forma y el fondo de la misma. Por ello se hizo necesaria la formulación de Autos que complementaran y obligaran al cumplimiento de dicha Sentencia de una forma detallada y en algunos puntos específicos, de los cuales nombraré los que considero de mayor relevancia.

En el Auto 218 del 2006, la Corte puso en cuestionamiento si las entidades que conformaban el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada habían demostrado, mediante los informes presentados a la Corte Constitucional, la superación del ECI en materia de desplazamiento interno, o si estaba ocurriendo un real avance sostenido hacia su superación, por medio de la adopción efectiva y gradual de las medidas ordenadas en la Sentencia y de los Autos proferidos en años anteriores. Su cuestionamiento concluyó, en el mismo Auto, en el reconocimiento de ciertos avances importantes en áreas críticas de la política. Sin embargo, concluyó también, que no se había demostrado un avance acelerado y de forma sostenida hacia su superación del ECI.

Por su parte, los Autos 266 y 337 del mismo año, solicitaron un “informe a las entidades y organismos de control que tienen a su cargo el cumplimiento de la Sentencia T -025 de 2004, informe que lleve consigo precisiones y evaluaciones sobre este fenómeno”(Corte Constitucional, 2006), y la necesidad de formular indicadores de resultados para la observancia del goce efectivo de derechos.

Un año después, en el Auto 052, se solicitó a los gobernadores y alcaldes de todos los departamentos del país, remitir a la Corte Constitucional la respuesta a una serie de preguntas relacionadas con las acciones desarrolladas por la entidad territorial para la prevención y atención al desplazamiento forzado, específicamente sobre la política de la entidad territorial para asegurar la atención integral a la población desplazada, la evolución de las partidas presupuestales y su respectiva ejecución, la representación de los desplazados en el consejo de planeación, y la adopción de los indicadores de goce efectivo de derecho adoptados por la Corte Constitucional, entre otros aspectos.

En el 2008 la Corte Constitucional expidió el Auto 054, sobre líderes desplazados, en el que se hacía un llamado a las autoridades y al Ministerio del Interior y de Justicia, para que se adoptaran medidas para la protección de dicha población. Dicho Auto fue necesario, debido a que no se había estado aplicando el Auto 200 de 2007, en el cual se manifestaba la necesidad de adoptar medidas para la protección del derecho a la vida y la seguridad personal de algunos líderes desplazados.

Siete años después de proferida la Sentencia, se expidió el Auto 219 del 2011, en el se declaró que el ECI no se había terminado, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno nacional y de los resultados obtenidos, los cuales no demostraban un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, ni en la superación de las condiciones que dieron lugar a tal declaratoria. Adicionalmente, partir del 1 de

abril de 2010, el CNAIPD (Consejo Nacional Integral a la Población Desplazada) comenzó a exigir a cada entidad territorial priorizada, un certificado relativo a la contribución de cada una a la superación del ECI. Así mismo, el Ministerio del Interior tenía que rendir informes sobre las acciones previstas a nivel municipal, distrital y departamental, sobre las garantías reales de participación a las organizaciones de población desplazada, las responsabilidades presupuestales con tiempos específicos y de las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado.

Considero importante señalar que el ECI que la Corte proclamó y la expedición de los siguientes Autos, no se dieron únicamente a raíz del incumplimiento de la ley por desconocimiento de los funcionarios públicos, sino que se estaba en un momento histórico en el cual había un aumento del conflicto armado, principalmente generado por las políticas de “Seguridad Democrática” de la época y del auge paramilitar, que iba de la mano con una revictimización estatal hacia las personas en situación de desplazamiento. Es justamente en este marco que se dio un cambio movido por las acciones colectivas y las presiones de la sociedad civil ante el Estado, en unas coyunturas críticas en las que era fundamental una conjunción de diversas fuerzas políticas internas, las cuales individualmente no hubieran sido capaces de generar un cambio significativo.

4.3. Incidencia de la Sentencia T-025 en la administración Distrital de Bogotá

Después de dictaminada la Sentencia, Bogotá fue de las primeras ciudades que comenzó a aplicar sus principios, a partir de la administración de Luis Eduardo Garzón. Uno de los avances más representativos de la política pública a nivel local en la ciudad de Bogotá, fue la constitución de los “Comités Locales de Atención a la Población Desplazada” que permitió el planteamiento de la articulación de la oferta institucional con la coordinación entre el distrito y la nación: se crearon comités locales en “Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Usme, Engativá, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito”(Sanabria, 2007, pág. 14). De igual forma, se incluyó a “9.300 familias desplazadas, que estaban inscritas en el programa “Familias en Acción” y se hizo entrega ayudas alimentarias de urgencia para las familias que llegaron a la ciudad como acciones de apoyo complementario a las acciones humanitarias de la nación”(ibidem, pág. 15). Esto se empezó a aplicar con mayor intensidad trabajando en las fases de ayuda humanitaria y de prevención y protección de la población en situación de desplazamiento forzado. También, desde dichos avances, se empezó a dilucidar la influencia de la Sentencia T-025, pues entre las órdenes que se impartieron, estaba la de coordinar acciones entre la nación y los entes territoriales para mejorar la atención de dicha población.

Como mencioné anteriormente, Bogotá fue de las primeras ciudades en aplicar las políticas de atención a desplazados después de la Sentencia, y por lo tanto fue de las primeras en contar con El Plan Integral Único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento (PIU). Este contaba con varias fases, cuyos logros examinaré en este apartado con el fin de evidenciar la incidencia de la Sentencia sobre las políticas distritales.

La primera fase fue la de “Prevención y Protección”. El primer y más significativo logro que se obtuvo en esta fase fue el “Acuerdo de Voluntades” entre Alcaldes y Gobernadores, el cual convocó a los mandatarios regionales y municipales como “Cali, Cartagena, Bucaramanga, Malambo, Soledad, Vista Hermosa, Bello, Girón, Florida Blanca, Santa Marta, Itagüí, Ataco, Soacha, y Gobernaciones de Santander, Meta, Cundinamarca”(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005, pág. 88), para definir, entre todos, una política afin sobre la atención y protección a la población desplazada. Para alcanzar el propósito se realizaron dos encuentros, el primero en 2004, donde se acordó ampliar la cobertura en salud y en educación para niños y niñas en condición de desplazamiento forzado. Así mismo se discutió, con apoyo del gobierno nacional, la protección a líderes de esta población y la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana en cada municipio (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005, pág 89).

El segundo encuentro, llevado a cabo en el año 2006 tuvo como prioridad diseñar protocolos y evaluar los Planes Integrales Únicos (PIU) y planes operativos para el desarrollo de retornos y reubicaciones de la población desplazada con el establecimiento de condiciones de seguridad. De tal manera que lo que se pretendió en la primera parte fase, con el “Acuerdo de Voluntades” fue dialogar experiencias y soluciones entre distintos mandatarios para identificar problemas particulares y comunes para aproximarse a las respuestas necesarias para la solución de los mismos. Lo anterior partió de las órdenes de la Sentencia T-025, más exactamente, del Auto 200 de 2007.

La fase siguiente que se estableció fue la de “Fortalecimiento de la Ayuda Humanitaria de Emergencia” (UAO). Esto es un punto importante, ya que estas unidades canalizaron los distintos niveles de atención a la población desplazada, desde asistencia en el proceso de registro, hasta la orientación sobre los programas de asistencia a “largo” plazo. De igual forma, en las UAO se

estableció la presencia fundamental del Ministerio Público, con lo que pretendía que las personas en situación de desplazamiento realizaran las declaraciones de forma inmediata y poder brindar asistencia inmediata.

Las UAO fueron ubicadas en “Puente Aranda, Ciudad Bolívar, Bosa-Kennedy, San Cristóbal y Suba, y el Terminal de Transportes, buscando una cobertura de 10 localidades”(Sanabria, 2007, pág 25). Un aporte importante que se hizo con las UAO fue la ampliación en la cobertura del registro de la población en situación de desplazamiento, y el comienzo de la organización de esta población por categorías (edades, géneros, tipos de desplazamientos), categorías que se fueron construyendo poco a poco a raíz de la insistencia de la Corte con los Autos 178 de 2005 y el 027 de 2008, para identificar los criterios de diferenciación, con el fin de mejorar la situación de precariedad de indicadores y mecanismos de seguimiento, factores que se habían declarado como problemas estructurales de la política pública de atención a la población desplazada.

La tercera fase establecida fue la de “Estabilización Socio-económica”. Aquí se desarrollaron políticas de arraigo para la población que se radicara en Bogotá y políticas para las personas que se acogieran al Protocolo de Retorno por parte de la Secretaria de Gobierno de Bogotá, el cual era un instrumento mediante el cual, “la población desplazada junto con las entidades de gobierno, y las no gubernamentales que acompañan estos procesos, deben generar acciones de concertación y coordinación que conlleven a la población desplazada a la estabilización socioeconómica”(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005). De igual forma se presentaron actividades coordinadas para la generación de proyectos productivos para promover el autosostenimiento de las familias desplazadas. Lo anterior surgió como derivación del establecimiento en la Sentencia T-025 como derechos mínimos la estabilización socioeconómica y la provisión de información sobre el lugar de retorno.

Se logró con lo expuesto, implementar una política pública de atención a víctimas del desplazamiento forzado derivada de muchos de los Autos de la Sentencia T-025, y que se fue desarrollando durante las administraciones distritales siguientes, lo que posicionó a Bogotá como una de las ciudades más avanzadas en el tema de atención a la población desplazada, sin embargo, el ECI no fue superado y a nivel distrital aún había profundas falencias en temas como la vivienda o la carencia de formación de funcionarios especializados que entorpeció la aplicación de las políticas públicas en la ciudad. No obstante, hay que advertir que estos elementos mejoraron significativamente después de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y de la administración distrital de Gustavo Petro del 2012 al 2016.

CAPÍTULO V: Desplazamiento Forzado y sus Impactos en las Familias Víctimas del Conflicto Armado Residentes en Bogotá

De los 12 hechos victimizantes que establece la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Abandonó o Despojo Forzado de Tierras, Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos, Amenaza, Delitos contra la libertad y la integridad sexual, Desaparición forzada, Desplazamiento, Homicidio, Minas antipersona/Munición sin explotar/Artefacto explosivo, Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles, Secuestro, Tortura , Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes. (UARIV, 2014, pág. 10), el desplazamiento forzado es el de mayor incidencia en la ciudad de Bogotá.

El desplazamiento forzado hacia Bogotá ha implicado que en el país se han visto obligadas a movilizarse y abandonar sus lugares de origen muchas personas con la ilusión de iniciar nuevos proyectos de vida, desarrollar una actividad productiva y generar recursos para poder acceder a los servicios básicos, así como a una vivienda y condiciones de vida dignas y, lo que les es más importante, bajo condiciones de mayor seguridad para sus familias en la capital.

A pesar de que el desplazamiento es en esencia familiar e individual y las personas suelen dispersarse en diversos sectores del territorio, en Bogotá a través de los años se ha observado una tendencia a su concentración en las localidades más pobres ubicadas en zonas de alto riesgo, y afecta de igual forma, a los municipios vecinos de la ciudad. Hasta el 31 de agosto de 2013, en la capital del país se habían reportado un total de 415.174 víctimas que corresponden a 98.921 hogares afectados por el desplazamiento forzado, y entre las principales localidades de Bogotá a las que llegan los desplazados son: “Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Suba y San Cristóbal. Por localidades, la mayor concentración de víctimas se ubica en Ciudad Bolívar (28.813), Bosa (21.067), Kennedy (20.659), Suba (15.251), San Cristóbal (13.003), Usme (12,112), Engativá

(8.387), Rafael Uribe Uribe (8.199), Usaquén (4.894), Tunjuelito (3.997), Fontibón (3.671), Los Mártires (3.588) y Santa Fe (2.828)”(UARIV,2015). El RUV, por su parte, registra que únicamente en el 2018 llegaron 689.964 desplazados.

Más allá de las estadísticas, algunos problemas adicionales que se plantean con el desplazamiento están referidos a la estigmatización de la población desplazada, la dificultad de reubicación o retorno, los limitados recursos para ayuda humanitaria, el rechazo entre distintos sectores de la población porque los desplazados compiten por los servicios que se prestan a la población receptora donde se asientan y las dificultades de los distintos actores involucrados para encontrar salidas efectivas a los problemas de estas poblaciones. Es el caso de Luis Antonio Tellez que me narró su llegada a Bogotá como desplazado:

“Entonces llegué ahí, sin plata y sin nada... yo vengo a aterrizar nada menos y nada más sino a Ciudad Bolívar (risas), si? pero yo totalmente desorientado...me puse a trabajar en construcción y sinceramente, yo para el trabajo en material no sirvo. Me puse a trabajar en la construcción (voz baja para sí mismo), duré un mes con unas ampollas, si (risas) con eso monté un negocio, pequeño en Ciudad Bolívar no sabiendo en qué....ni dónde estaba y qué tamaño de problema el que me iba a venir”(Luis Antonio Tellez, víctima de desplazamiento forzado y desmovilizado del M19, 2017).

Además de las dificultades que tuvo que experimentar debido a que era un desplazado llegando a una ciudad desconocida, y todo lo que ello implica, Luis Antonio tuvo que sufrir de nuevo una victimización relacionada a las condiciones de violencia de Ciudad Bolívar:

“En Ciudad Bolívar era un delito ser joven, llegaban las vainas de limpieza, mataban los jóvenes, mataban a nuestros los jóvenes...se nos salía de las manos...Entonces empiezo decir ¿cómo es posible que sea delito ser joven ya sea por falta de oportunidades o en general por lo

que significa ser joven, porque resultaron con el cuento de que en Ciudad Bolívar no vivíamos sino ladrones, prostitutas y drogadictos en ese entonces... no, un momento, en Ciudad Bolívar vive gente buena, si? qué hay problemas en todas partes? sí, pero eso no es porque la gente de Ciudad Bolívar sea gente mala y me pongo a decir ¿cómo cabe en la cabeza que en pleno final del siglo XX en la capital tengan que cargar el agua en burros! Pero cómo así?”(Luis Antonio Tellez, víctima de desplazamiento forzado y desmovilizado del M19, 2017)

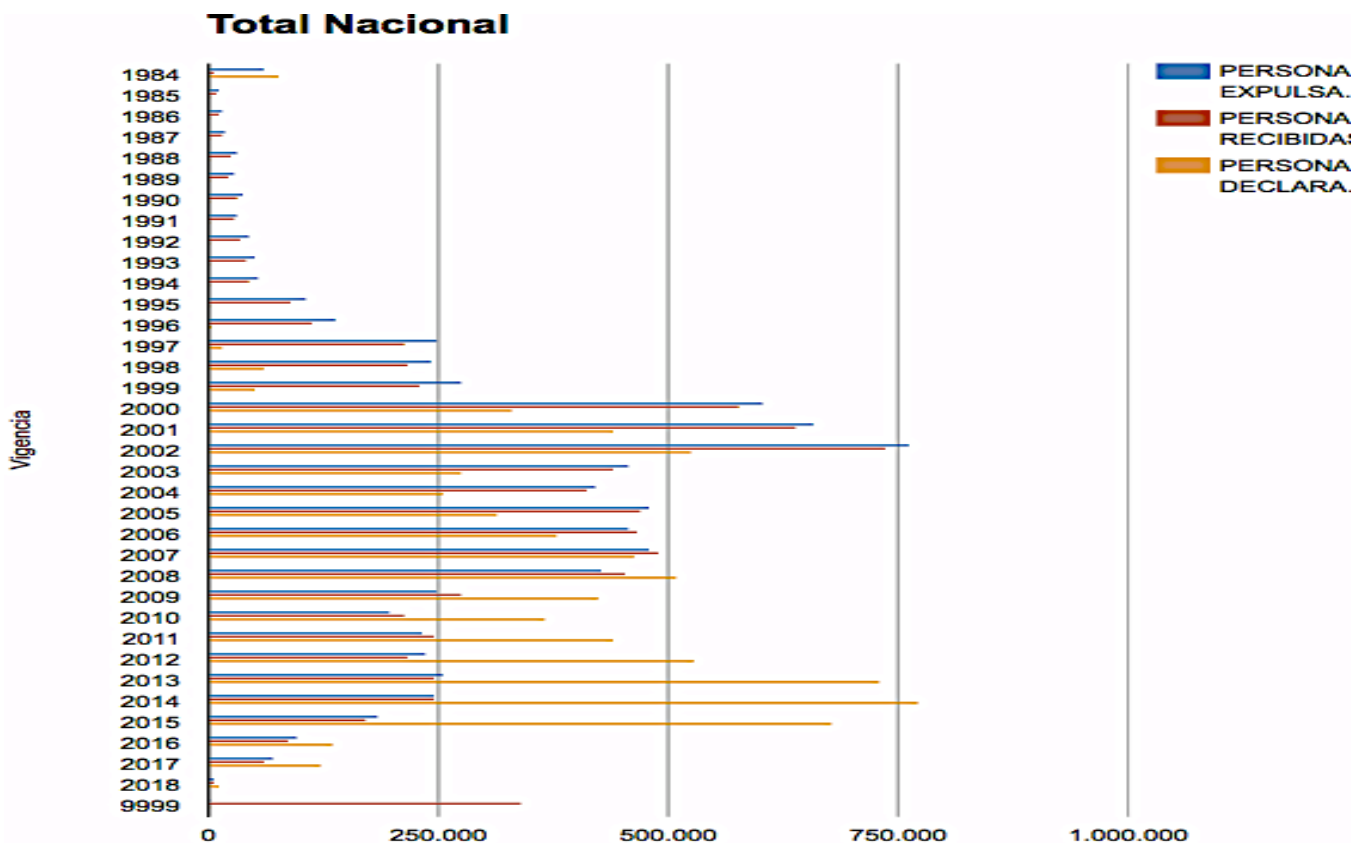
Fue así como Luis Antonio influenciado por su vocación política, decidió intervenir y se integró a el primer comité de derechos humanos de Ciudad Bolívar, pero fue victimizado una segunda vez

“Me hacen un allanamiento en mi casa con un montón de hombres entre esos había ejército, policía, CIJIN, toda esa vaina. Sindicato disque de jefe de las milicias populares de Ciudad Bolívar (silencio) de lo cual no fue así...y yo nunca ...pero sí me sindicaron. Ese día me cogieron, pero menos mal como estaba trabajando con derechos humanos no me torturaron y me soltaron...me soltaron a las tres de la tarde... y bueno...de ahí pues desplazado de Ciudad Bolívar, desplazamiento interno que sí lo hay...si ve? me tocó separarme de mi pareja y mudarme a la parte más degradante de Bogotá... al Cartucho, desplazado por segunda vez, porque sabía que ahí podía vivir con lo poco que tenía y seguir buscando oportunidad.”(Luis Antonio Tellez, víctima de desplazamiento forzado y desmovilizado del M19, 2017)

La tarea de cuantificar las dimensiones del desplazamiento forzado en Colombia ha tenido muchas dificultades, especialmente debido al tardío reconocimiento de este fenómeno por parte de los gobiernos. La Conferencia Episcopal Colombiana alertó en 1985 sobre las magnitudes del desplazamiento en el país , pero sólo en 1997 con la expedición de la Ley 387, se crea una base

de datos oficial. Así mismo, algunas ONG's han jugado un papel importante en esta tarea, como el CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), o la ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados), que recogen la información a través de estudios estadísticos, a diferencia del RUV (Registro Único de Víctimas) que lo hace por denuncias y cuya cobertura sólo le permite registrar después de 1997.

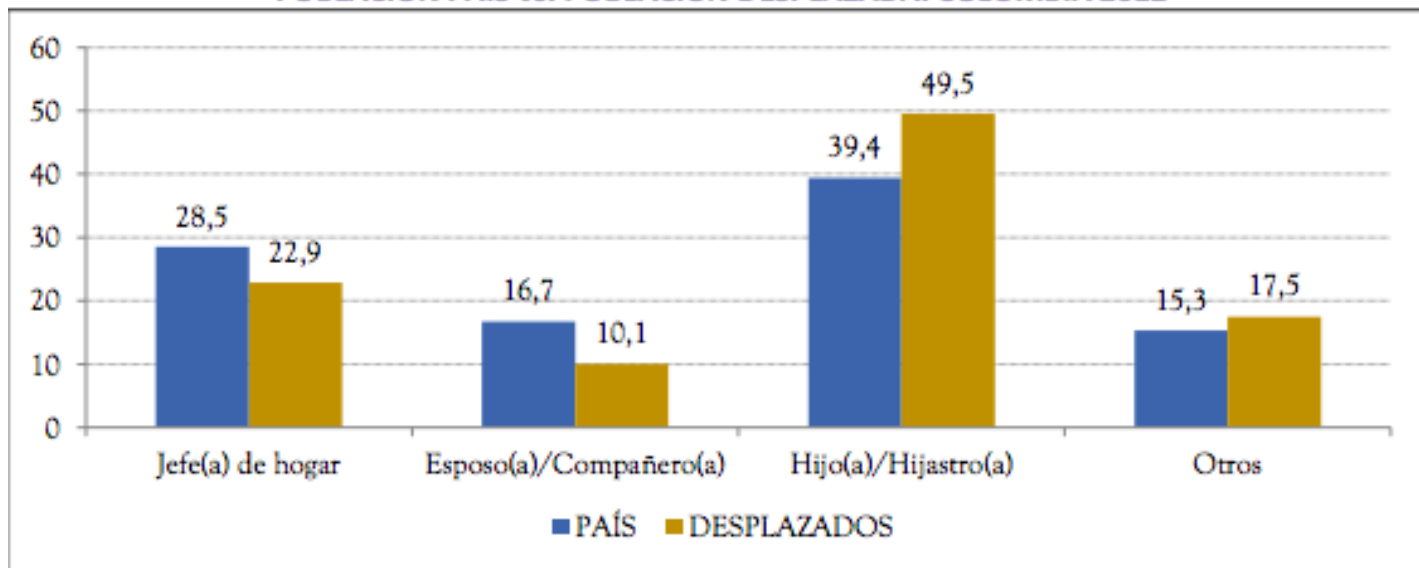
Según CODHES, en los diez años comprendidos entre 1985 y 1995 fueron desplazadas de manera violenta 819.510 personas. El RUV, por su parte, identificó que en solo seis años, entre 1996 y 2002, la cifra llegó a 2.014.893 víctimas, y entre el 2000 y el 2003, el número anual de personas en situación de desplazamiento forzado superó las 300.000 personas. Por su parte, el RUV registró hasta diciembre del 2017 había 6.766.5142 personas que se declaran víctimas del desplazamiento forzado. De esta cantidad, cerca de un cuarto de la población desplazada ha llegado a Bogotá, la ciudad receptora con más personas en situación de desplazamiento forzado.



En el aspecto de cómo son las familias víctimas de desplazamiento forzado, se podría comenzar planteando las diferencias en los sexos. El índice de masculinidad por edades quinquenales evidencia en cierta medida cómo el desplazamiento forzado afecta de manera distinta a hombres y mujeres según la edad. Aunque en el conjunto de la población desplazada las mujeres superan por muy poco a los hombres (por cada 96 hombres hay 100 mujeres), en la desagregación por edad las diferencias de género son muy marcadas: entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 60), predominan los hombres (104 hombres por cada 100 mujeres), y entre la población económicamente activa prevalecen las mujeres (83 hombres por cada 100 mujeres) (UARIV, 2015). Esto indica la presencia de riesgos sociales como la jefatura femenina monoparental y la viudez. Así mismo manifiesta que la vulnerabilidad derivada del desplazamiento puede convertirse en un mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza, dadas las múltiples desventajas y obstáculos que por su condición de género y de madres deben enfrentar las mujeres víctimas de este hecho.

En este sentido, Ibáñez & Moya señalan que los hogares encabezados por mujeres presentan una mayor vulnerabilidad, más aún cuando esta jefatura es asumida a causa del desplazamiento, pues las mujeres deben tomar el rol proveedor y continuar con la labor de crianza de los hijos que desempeñaban antes del hecho victimizante. Además de adquirir dicha sobrecarga, a la que no estaban acostumbradas, y a las implicaciones sociales y emocionales que esto conlleva, los autores señalan que aunque las mujeres logran una inserción más rápida que los hombres en el mercado laboral, los trabajos que consiguen son predominantemente informales y de muy bajos ingresos, principalmente por el sesgo masculino de los municipios receptores y el bajo nivel educativo que tienen.

**GRÁFICA 17. DISTRIBUCIÓN SEGÚN POSICIÓN EN EL HOGAR.
POBLACION PAÍS vs. POBLACIÓN DESPLAZADA. COLOMBIA 2012**



Fuente: RUV-UARIV. Corte: Abril 2013. DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012
Procesado: Subdirección Red Nacional de Información

De tal manera que, tras verse obligadas a trasladarse a un nuevo contexto, las familias víctimas del desplazamiento forzado se han visto forzadas a transformarse. Un estudio del INER (El Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia) con setenta familias, sobre el desplazamiento forzado del Urabá (Chocó, Antioquia y Córdoba), y el impacto de este en las conformaciones familiares, expone que las tipologías familiares que predominaban antes del desplazamiento eran la forma nuclear, la extensa, y en menor proporción, la monoparental femenina. Después, se generaron nuevas, que eran principalmente mixta-simple y mixta-compleja, lo cual, a pesar de que significó la desnuclearización de las familias, actuó como manera de conservar su organización como sistemas familiares, es decir, esta reconfiguración familiar respondió a la adaptación a un nuevo contexto que desde el principio implica un reto de supervivencia debido a la pérdida de seres queridos, de pertenencias materiales, de la tierra, de la vivienda, y de estabilidad laboral.

A partir de la identificación de las víctimas en una situación de mayor vulnerabilidad, cuya reparación requiere una política pública diferencial y prioritaria, se presenta un análisis de los datos de diversa índole que el desplazamiento forzado ha causado tanto a la población desplazada como a la sociedad en general. Situar los datos del desplazamiento forzado implica pensar en las víctimas directas en relación y en contexto. Esto quiere decir, como ya mencioné, que se requiere de un análisis que contemple la forma como las personas que han sufrido el éxodo han sido desprovistas de sus referentes identitarios, de sus vínculos y afectos, de sus espacios naturales y construidos de interacción social, familiar, política, cultural y económica. Algunos de estos daños son cuantificables con un grado de precisión apreciable, pues corresponden a daños objetivos, como la pérdida de sus patrimonios e ingresos. Sin embargo, muchos de ellos son daños subjetivos derivados de afectaciones emocionales y psicológicas, morales, socioculturales y políticas, tanto en relación con las víctimas de desplazamiento como con la sociedad en general.

Para comprender la magnitud y el impacto de los daños ocasionados por el desplazamiento forzado en la población colombiana, resulta imperante señalar que en gran medida este tipo de daños transita en la línea de lo irreparable, en parte por su inherente característica de inconmensurable. Como ha sostenido la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el perjuicio inmaterial producido a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) es un tema que no se ha explorado suficientemente desde el punto de vista cuantitativo, por la dificultad que representa dar un valor monetario al sufrimiento, concepto que los tribunales nacionales e internacionales reconocen como “inmonedable”:

“El precio de la aflicción es un tema tan particularmente complejo y subjetivo, que los jueces nacionales e internacionales han establecido fórmulas diferentes, mediante el ejercicio de la sana crítica judicial (...) las lágrimas vertidas están naturalmente fuera del comercio; el dolor es

imposible medirlo con patrones objetivos, por ser en esencia subjetivo”(Henao. J., 2007, pág. 231).

Este es entonces un reto muy importante que ha tenido la política pública de atención a víctimas del desplazamiento forzado: cómo reparar el daño que no es reparable de manera monetaria y que además, rompe los límites de la individualidad: “Se ha entendido también que en la medida en que las víctimas hayan sufrido, sufren también sus familiares, de allí que la gravedad e intensidad del sufrimiento causado a las víctimas constituyen criterios determinantes para valorar el perjuicio sufrido por aquellos” (CIDH, 2013, pág. 433). Afecta tanto al individuo como a todos sus lazos, entre ellos la familia, y es un impacto principal en una víctima de desplazamiento, pero que no es reparable monetariamente.

5.1. Familia en las Políticas Distritales de Atención a Víctimas del Desplazamiento Forzado

La primera política distrital específicamente de familia surgió en la administración de Luis Eduardo Garzón y fue continuada hasta la alcaldía de Gustavo Petro. La “Política Pública por la Garantía de los Derechos, el Reconocimiento de la Diversidad y la Democracia en las Familias” se formuló desde enfoque de derechos, no individuales, comprendiendo a las familias como sujetos colectivos de derechos. Esta Política Pública se inscribe en una concepción de las familias partiendo de que éstas son:

“Un escenario de relaciones de afecto, jerarquía, poder y vínculos en donde ocurre una inevitable convivencia intergeneracional –de protección o de vulneración de derechos– que supone la importancia de reconocer y atender no sólo las necesidades diferenciadas de los integrantes de la familia a lo largo de su ciclo vital, sino también la complejidad y multiplicidad de estructuras y configuraciones familiares, habitualmente identificadas como aquellas de carácter emergente” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Esta política fue estructurada alrededor de tres ejes: el reconocimiento de la diversidad de las familias; la promoción de la familia como ámbito primordial de socialización tanto humana como democrática, y la creación de condiciones y medios para la realización de proyectos de vida, con base en la equidad. Fue así como incorporó elementos importantes en la concepción de la atención, debido que primero, se refiere a “las familias” y no a la “familia”, como hasta entonces se había aludido, y las ubica desde una perspectiva sistémica concibiéndolas como:

“Organizaciones autónomas capaces de modificarse a sí mismas y de transformar el entorno en el cual se hallan inmersas (...) Las Familias son atravesadas por la influencia del entorno que las rodea y asimismo son agentes productoras de transformaciones sociales.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006). Ello implica que los derechos de las familias no son entendidos como la

sumatoria de los derechos individuales de quienes la integran, sino como los derechos de la unidad familiar como sujeto.

Dicha política se dividió en seis partes: un análisis situacional de las familias, una definición del marco ético-político, una determinación de los principios del enfoque de derechos, valores filosóficos y políticos que guían dicha política; una definición del concepto de familias sobre el que se fundamenta; una exposición del marco jurídico y normativo nacional e internacional y la definición de cinco derechos para las familias; la definición de objetivos, tres ejes y nueve líneas; y, por último, la exposición de estrategias, instrumentos y metas para la implementación a nivel territorial, local y distrital.

Se resalta en la primera parte, una transformación en las estructuras familiares, causada por el impacto de la marginalización económica traducido en: las mujeres como responsables de la crianza, la provisión económica y los oficios del hogar; reincorporación de los abuelos el rol de la crianza de los hijos e hijas, las tareas y dinámica familiar; postergación de la independencia en los jóvenes; un aún alto número de madres adolescentes, aunque con tendencia a la baja, y nuevos arreglos de pareja entre jóvenes obligados a convivir en los hogares de origen, producto de la precariedad del trabajo, de los bajos ingresos familiares y del difícil acceso a bienes y servicios.

Se destaca también el aumento demográfico permanente de la capital, causado por los procesos migratorios que se dan en busca de oportunidades laborales, de bienes y servicios de la ciudad, y por desplazamiento forzado interno resultado del conflicto armado. Todo esto resultando en una confluencia de familias provenientes de otras regiones del país, que ha implicado “la coexistencia de distintas culturas, con visiones, proyectos y prácticas de vida diferentes, en espacios de convivencia pequeños y conflictivos, lo que ha llevado a que Bogotá se

haya transformado en una ciudad multicultural y pluriétnica, síntesis de la diversidad cultural y regional de Colombia.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Posteriormente, esta política se actualizó en la siguiente administración y se incluyeron estudios en relación a las formaciones familiares, ubicando su análisis del 2007 al 2010 exponiendo que en el 2007 el 66,6% de los hogares contaba con jefatura masculina, “con una conformación mayor de familias biparentales y el restante 33,4% es de jefatura femenina con una mayor presencia de familias monoparentales”, y que los hogares con jefatura femenina tenían para esa época, en promedio 3,21 personas, y los de jefatura masculina 3,71 personas. Asimismo, evidencia que, debido a la existencia de patrones culturales históricamente asignados al hombre, en los hogares conformados por parejas casadas, a diferencia de las no casadas, el rol de jefe de hogar se otorgaba a los hombres. En un segundo momento, basándose en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2010, respecto a lo ya mencionado, encontró un proceso de feminización de la jefatura de hogar en el país en el que a nivel urbano pasó de 33.1% en 2005 a 36.7 en 2010, a nivel rural pasó de 21.7% en 2005 a 25.4% en 2010. En Bogotá, específicamente, el cambio fue de un 31.3% en 2005 a un 36.9% en 2010.

Como conformaciones de familia en Bogotá estipula once: Familia unipersonal, familia nuclear, familia “completa” definida como “ambos padres con sus hijos solteros menores de 18 años o mayores de esta edad, pero sin dependientes en el hogar”(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010); familia “incompleta” compuesta por un solo padre o madre con sus hijos solteros menores sin dependencia del hogar; la pareja sin hijos, la familia extensa, la familia nuclear completa y otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros, la familia nuclear incompleta y otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros, la pareja sin hijos con otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros, la familia con otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros, y la familia compuesta que consiste en “parientes” más no parientes.

Ya aterrizando en el tema del desplazamiento forzado, La “Política Pública por la Garantía de los Derechos, el Reconocimiento de la Diversidad y la Democracia en las Familias” expone que este fenómeno fragmenta las familias, principalmente causando una aceleración en las separaciones de los jóvenes de su unidad familiar, debido a que sobre estos recae la responsabilidad de trabajar para contribuir al mantenimiento de la familia, en los nuevos lugares de asentamiento.

Una de las varias transformaciones en los vínculos familiares se da en los casos en que las familias que llegan a la capital cuentan con familiares o conocidos que les permiten vivir con ellos, lo que propicia que se construyan relaciones funcionales y nuevos lazos afectivos, que puede llevar a una nueva constitución familiar en algunos casos o nuevas dinámicas y repartición de roles sin necesidad de una recomposición familiar.

El Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), en uno de sus estudios, expuso que, en cuanto a género, Bogotá ha recibido 153.633 mujeres y 145.639 hombres para un total de 299.272, jefes de hogar de un total de 77.660 hogares donde 38.576 hay jefas de hogar y 39.084 son hombres. En términos de desagregación étnica, de las 299.272 personas registradas en SIPOD, se tiene que 18.336 personas son afrocolombianos, 8.250 gitanos o Rom, 7.376 indígenas y 284 raizales. El resto, 197.756 no saben o no responden y 67.270 ninguna (SIPOD, 2010, pág. 4).

El decreto 462 de 2011 expidió unas pautas para el Programa de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las víctimas, dirigido por la Secretaría Distrital de Gobierno. El programa buscaba atender los objetivos de las entidades que conformaban el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y facilitar la articulación entre el gobierno y el distrito en el tema de aplicación de lo establecido en el Plan Nacional para la Atención y Reparación a Víctimas. Los artículos 8, 9 y 10 del decreto están dirigidos a los

derechos de las víctimas: Derecho a la reparación integral, que “comprende los derechos a la verdad y a la justicia, así como las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (Decreto 462 del 2011); el goce efectivo de los derechos que se refiere a: “la materialización de los derechos reconocidos, por la Constitución Política y los estándares internacionales, a la población en situación de desplazamiento forzado y víctima de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad”, y el derecho a la verdad y la memoria histórica.

Por otra parte, la Política Distrital de Infancia y Adolescencia expedida en 2011, presenta a estas poblaciones como sujetos de derechos, los cuales deben ser preservados a través de las instituciones y cuyo contexto es la familia: “Al reconocer el papel que se asigna al Estado como garante del reconocimiento, la realización y el restablecimiento de los derechos de la niñez, en corresponsabilidad con la sociedad y la familia. Estos derechos son “universales, indivisibles, interdependientes y progresivos e inherentes al ser humano” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Acerca del papel de la familia, señala:

Se plantea la necesidad de transmitirles un mensaje a padres, madres y cuidadores, respecto a su función activa para el impulso y la aplicación de la política. Aquí, además de llegar con mensajes masivos a estos actores se plantea una aproximación a grupos organizados de padres, madres y cuidadores para que con ellos se puedan establecer los roles y el grado de intervención de las familias sobre los propósitos de la política y a través de ellos se canalice el mensaje al amplio número de personas que hacen parte de este importante grupo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). De este modo, se incluye a los padres y cuidadores como actores relevantes en el ejercicio de la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado en la capital. Ello es evidenciado más claramente en el eje número 3 del artículo 8 sobre gobernanza

por la calidad de vida de la infancia y adolescencia de Bogotá, que expone que se debe “construir conjuntamente con los actores públicos y privados, incluso las familias, cuidadores y cuidadoras, que han venido participando y trabajando en la implementación de la política, modos y maneras de coordinación, articulación y adecuación de procedimientos para la realización de acciones intencionadas y diferenciales para la garantía de derechos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Más concretamente, en el tema del conflicto armado, para el momento en el que se lanzó la “Política Distrital de Infancia y Adolescencia” en 2011, las cifras Registro Único de Población Desplazada (RUPD), calculaba que desde 1998 y hasta 2010 habían sido desplazadas por la violencia 3.407.639 personas. Y en el caso de la capital, esta era la segunda ciudad con mayor recepción de población desplazada en el país, después de Soacha. El estudio develó que desde 1998 a 2010 llegaron a Bogotá 292.082 personas víctimas del conflicto armado, pertenecientes a 75.690 hogares. Respecto a la situación de la infancia y la adolescencia, dice: “De esta población, el 41,1% es corresponde a niños, niñas y adolescentes, de los cuales el grupo etario con mayor participación es el de 6 a 13 años de edad con 39,5% (47.404). El año en el que la ciudad recibió el mayor número de niños y niñas de cero (0) a 17 años de edad fue 2007, con 18.228” (RUPD, 2011). Cifras de un estudio posterior de la ACNUR, calcularon que, de 1997 al 1 de diciembre de 2013, se registraron oficialmente 5.185.406 personas desplazadas (ACNUR, 2015).

En el 2012, después de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se constituyó el “Sistema Distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, que instauró rutas de acción para la política pública de atención a víctimas de violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. Esta se creó con el objetivo de cerciorar la garantía de los derechos de las víctimas como elemento fundamental para el proceso de reconciliación nacional. Sus lineamientos generales eran los mismos propuestos en el Acuerdo 370 de 2009 (los lineamientos y criterios para la formulación de la Política Pública a favor de las víctimas de

graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra), adicionándole el criterio de reparación integral: “La reparación integral comprende los derechos a la memoria, verdad y la justicia, así como también las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

CAPÍTULO VI: Conclusiones y Retos

El primer resultado que arrojó esta investigación es que las políticas de víctimas del conflicto armado no le brindan una relevancia significativa a la familia, priorizando la atención individual a pesar de que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras habla de niveles de atención: individual, familiar y comunitario.

Si bien en el discurso se señala que la familia es central, de allí la creación del nivel de atención familiar, no se le toma como un sujeto activo, sino que le comprende como un espacio en el que se enmarca el desplazado, y los esfuerzos institucionales se orientan a este como individuo. En la atención familiar a víctimas del desplazamiento forzado, la figura de la “Reunificación Familiar”, expuesta anteriormente, restringe la posibilidad de participación e incidencia de las víctimas, porque se continúa reproduciendo el enfoque tradicional, que asume un modelo familiar consanguínea-legal/nuclear/heterosexual, el cual no cobija a la mayoría de familias víctimas del desplazamiento. Ello se explicita además en esta información adquirida en el trabajo de campo que me brindó Diana Vargas, una Trabajadora Social, funcionaria CLAV de Chapinero que me explicó:

“La “Reunificación Familiar” es la búsqueda por todo el país de los demás miembros de la familia de la víctima que llega al centro. Al encontrarlos se proponen opciones para unirlos de nuevo, y atenderlos tanto con asistencia en subsidios, como en atención psicosocial. Es así como los menores de edad que llegan con alguna persona a la cual no están unidos legalmente o consanguíneamente, se les separa. Es decir, en el caso en que no se encuentre a nadie a través del proceso de “Reunificación Familiar”, el menor es entregado al bienestar familiar. En el caso de que la persona con la que llegó el menor decida hacerse cargo de él, la única manera es

recurrir a la adopción. Para que esto sea posible, debe llevar al centro todos los papeles completos el ICBF exige en los procesos de adopción, y debe hacerse una valoración para evaluar si tiene “estabilidad emocional, psicológica y económica”.”(Diana Vargas, Trabajadora Social, funcionaria CLAV de Chapinero, 2017)

Es el caso de muchos menores de edad, que, ante la imposibilidad de una “Reunificación Familiar”, son entregados al ICBF como un niño más del sistema, sin tener en cuenta su condición particular de víctima y sin brindarle la posibilidad de acudir allegados que podrían brindarle asistencia, pero que no poseen relaciones consanguíneas-legales con el menor, lo que indica que a pesar de que se acude constantemente en las políticas a que los menores son el pilar de la familia y sus derechos priman, en la práctica no hay una real escucha de esta población, lo que está directamente vinculado con la manera como se maneja la participación en la formulación y aplicación de las políticas.

En este punto no pretendo negar una serie de ganancias en el tema del reconocimiento de otras composiciones familiares, sobre todo a las de jefatura femenina, más sin embargo, la noción tradicional consanguínea-legal y heterosexual de familia continúa reproduciéndose en las políticas públicas tanto a nivel distrital como nacional, es el caso de las familias de jefatura masculina (ya sea de padre o abuelo), que no son contempladas en los programas de atención familiar de víctimas de desplazamiento forzado. Ello implica que hay una doble invisibilización: por un lado, está la que se le ha dado a través de la historia al fenómeno del desplazamiento y por ende a sus víctimas, y dos, la invisibilización a composiciones familiares distintas a las que mencionadas, lo que significa que hay una gran cantidad de población que no es atendida integralmente solo por no pertenecer a una familia con las características expuestas. Adicionalmente, esto se ve reforzado por un diseño de la institucionalidad fragmentada, es decir,

a pesar de que el ICBF es la institución rectora en el tema de la familia, tanto en la actualidad como en el pasado, se ha dividido la atención familiar por órganos, cada uno encargado, sobre todo, o de la niñez o de la mujer, pero descontextualizando el marco familiar, individualizando la atención.

Morelia Arias, me compartió su experiencia tanto personal como laboral respecto a los conflictos que el ICBF presenta en términos de atención a víctimas del desplazamiento residentes en la capital:

“A mí me tocó acompañar desde la alta consejería casos como los de los Wounaán. Una mamita cabeza de familia que tiene cinco muchachitos, uno de ellos se va para el hospital y la mamita como sabe o siente que el niño está bien cuidado pues se queda, sobre todo al cuidado de los otros, entonces en el hospital, como la mamita no se puede quedar todo el tiempo con el niño, le ponen madre sustituta...osea eso es...jumm. Entonces le ponen madre sustituta al bebé, luego que le quitan la hospitalización, se lo lleva la madre sustituta y en ese proceso el niño se le muere. Ese es uno de los casos que me tocó...entonces usted viera la pelea, la denuncia...todo lo que pasó. Yo no sé hasta dónde lograron llegar ellos porque la competencia de uno fue acompañar hasta cierta parte y ya, si? Pero ya ahí la pelea jurídica la tenían que dar ellos...porque fue la institución que le quito el niño, fue la institución que le puso madre sustituta, fue la institución que, entre comillas, asesinó al niño. No hubo ningún diálogo con la madre, sino “tenga su madre sustituta, tenga su nueva familia” .(Morelia Arias, víctima de desplazamiento y funcionaria del PAPSIVI, 2017)

Ella enfatizó también en una segunda experiencia similar con la que se sintió identificada, dado que ella tuvo que pasar por una vivencia similar:

“Otro caso fue aún más grave. Una mamita indígena lleva a su hija a hospitalización porque estaba enferma y en la hospitalización le quitan la niña porque ella estaba en estado de desnutrición, pero resulta que la enfermedad de la niña consistía en que ella solo toleraba la tetica de la mamá, era el único alimento que la podía consumir...la hospitalizan, la dejan hospitalizada tres meses, a los tres meses después de una lucha de la mamita le entregan la niña, y como en la hospitalización la tenían con intravenosa entonces ya la niña había perdido la práctica de succionar, entonces la niña también se le murió a la mamá. Yo en ese momento le dije a la institución, “ustedes mataron a esa niña”

“Ese caso a mí me conectó mucho porque yo tuve un caso en mi casa. Mi hija tuvo una niña, y a la niña le dio sepsis bacteriana al nacer, entonces quedó muy mal y lo único que toleraba era la tetica, pero bueno, se le daba más y aliguito iba quedando y entonces la niña también empezó a sufrir desnutrición, pues obvio, la tetica nada más no le alcanzaba...y a nosotros nos reportaron y nos iban a enviar disque la visita de la nutricionista del ICBF pero yo no permití, mi hija no pudo ni trabajar porque se quedaba cuidando a la niña todos los días hasta que ella cumplió los tres añitos y la logramos mediante un tratamiento alternativo sacarla de eso...Entonces yo no solo le hablo como víctima, sino que si algo me he dado cuenta trabajando en esto es de la diversidad de las situaciones y del nivel de estandarización de la política que discrimina la diversidad de situaciones”.(Morelia Arias, víctima de desplazamiento y funcionaria del PAPSIVI, 2017)

Es aquí donde se hace necesario resaltar hasta qué punto este tipo de énfasis en ciertos sujetos de derechos señalan una distorsión en el diseño de políticas públicas generada por una lectura demasiado restringida de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que desde la Constitución del 91 son de obligatorio cumplimiento.

Un segundo resultado fue que hay una profunda desconfianza, desilusión y un rechazo por parte de las víctimas, ante las políticas públicas para su atención. Lo dicho está directamente ligado a la falencia en la participación e incidencia.

Las Mesas de Participación cuya implementación fue decretada en el 2012 (Decreto 4800), fueron los mecanismos formulados por la Ley 1448 para crear espacios de participación e incidencia de las víctimas del conflicto armado de los 11 hechos victimizantes estipulados por la ley. Desde dicha fecha hasta el 2019 han sido creadas 1.055 mesas de participación en todos los niveles de organización política y en el exterior, con miembros escogidos democráticamente en el país, y a nivel distrital, en Bogotá la Mesa actualmente cuenta con “28 víctimas, de las cuales 17 son mujeres y 11 hombres, quienes a su vez integran alguna de las 19 mesas de víctimas conformadas por localidad en Bogotá”(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

El informe del 2019 de la Defensoría del Pueblo sobre las Mesas de Participación de víctimas, señaló que hay un “incumplimiento reiterado por parte de las entidades territoriales en los procesos de valoración y respuesta a las observaciones que presentan las víctimas en la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT)”(Defensoría del Pueblo, 2019). Lo expuesto evidencia que si bien ha habido un avance de las garantías de carácter material como es la disposición de recursos para la elección y funcionamiento de las mesas, uno de los problemas centrales es que “la mayoría de alcaldías y gobernaciones de las regiones no han comprendido que no basta con este tipo de garantías”(Ibídem, 2019). De igual manera, lo dicho es respaldado por el informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas (CSMLV, 2019) que señala que “la propuesta elaborada por la Mesa Nacional de Víctimas no fue tomada en cuenta, lo cual es un hecho de la mayor gravedad dado que dicho documento compila cerca de 4 años de

recomendaciones de las víctimas”(Ibídem, 2019). Sobre este último punto, la CSMLV considera que su participación no es efectiva “puesto que la garantía del derecho llega hasta la elección y conformación de las mesas, pero no hay financiación de los planes de trabajo, ni de las propuestas de las víctimas dentro de los planes de desarrollo de los entes territoriales”.

Al respecto, los representantes ante la Mesa de Víctimas de Bogotá, Boyacá y Bolívar manifestaron que si bien la ley logró que las víctimas se empoderaran, sus propuestas no siempre son escuchadas y el presupuesto para el trabajo es escaso y llega tarde y que

“Los Centros de Atención a Víctimas, en la práctica tienen una oferta parcial, lo que dificulta que estos alcancen el objetivo para lo cual están diseñados. Se evidenció la presencia limitada del Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”(CSMLV, 2019)

Morelia, que ha acompañado procesos de algunas mesas locales desde el PAPSIVI, me narró su experiencia al respecto:

“Es importante ver por ejemplo cómo las víctimas le dicen a un psicólogo, oiga, pero es que a nosotros no nos interesa una vieja que nos esté escuchando, es que nosotros necesitamos es soluciones y ahí le están diciendo cómo se está aplicando. Entonces oiga, si usted no articula todo el componente de la vida para la aplicación de la política, pues la reparación no hace nada. Es que en la política escriben mucha cosa que suena muy lindo, que bajado a la práctica no es tan real...ehhh la poca incidencia que las víctimas hacen no es muy escuchada...la ven muy elevada, la ven muy ajena, muy poco viable...las propuestas de las víctimas, la política pública desafortunadamente no está hecha desde donde se debe hacer”(Morelia Arias, víctima de desplazamiento y funcionaria del PAPSIVI, 2017).

Es así como la realización efectiva del derecho a la participación requiere necesariamente que los entes territoriales valoren y respondan cada una de las iniciativas u observaciones que presenten las mesas a los Planes de Atención Territorial y demás tipos de planes o programas. Dicha situación fue también advertida el año pasado por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional: “La Sala encontró la falta de implementación de los mecanismos dirigidos a evaluar el grado de incidencia de las propuestas, sugerencias y opiniones presentantes, así como mecanismos de respuesta ágil y oportuna frente a las solicitudes de las víctimas ”(Corte Constitucional, 2018). Es decir, se supone que los ejes centrales son la participación, veeduría, y las recomendaciones en diseño de la Política Pública,

En este orden de ideas se puede afirmar que, si bien el objetivo esencial de Las Mesas de Participación eran lograr procesos de participación de las víctimas para la construcción de políticas públicas, y a través de las mesas se ha logrado visibilizar a las víctimas y hacer que estas sean escuchadas por las autoridades, la ley no especificó de forma concreta cuáles son las obligaciones de los entes territoriales al respecto, ni definió el rol de las mesas en cuanto a la toma efectiva de decisiones. Es decir, no obliga a los entes territoriales a incluir las observaciones que se hagan desde las mesas en la Política Pública ni tampoco a hacer una pedagogía previa para las víctimas sobre la manera en que se formularon y aplicaron esas políticas.

Por otra parte, intrínseco en las dificultades de la participación están las garantías de seguridad. En el informe de la Defensoría se señala que la población de riesgo en Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar es nada menos que de aproximadamente de “1.400.000 hombres y 1.300.000 mujeres. Sobre este aspecto, Luis Tellez, me expuso que después de su trabajo social en Ciudad Bolívar, él fue amenazado:

“Un amigo me llamó, me dijo: “Luchito coja su niño y échese a correr, porque fueron por mi anoche van a ir por usted, no digo más” y sabe qué significa eso? Que lo matan a uno o lo desaparecen y al gobierno qué le iba a importar un desplazado menos?”(Luis Antonio Tellez, víctima de desplazamiento forzado y desmovilizado del M19, 2017).

A su vez, los informes también revelan que las poblaciones que se encuentran en mayor riesgo son las afrodescendientes, indígenas, Rom, quienes han sido “objeto de advertencia por ser líderes o lideresas de la población víctima del conflicto armado”(Defensoría del Pueblo, 2019).

Partiendo de lo expuesto, considero que la participación debe ir más allá de la utilización de los mecanismos contemplados en las mesas, lo que presupone que estas se involucren en los escenarios de participación planteados en la constitución y la ley, o en aquellos de nivel territorial, partiendo de una comprensión de la participación de las víctimas como sujetos constructores de paz, no como la participación entendida como requisito burocrático en deber a la ley.

Diana Gómez, de la organización Hijos e Hijas por la Memoria y Contra la Impunidad, compartiéndome su experiencia, refiriéndose a la participación de las víctimas del conflicto armado, me decía:

“La participación es relativa...las luchas de las víctimas del desplazamiento forzado vienen de hace mucho tiempo...mucho antes que la Ley de Víctimas, y además éstas han sido las primeras que han sido reconocidas como víctimas, pero la participación participación es demasiado reciente a pesar de que desde la sentencia T-025 se habla de integrar a las víctimas en las decisiones que el gobierno toma y no sé qué tanto podría decirse influyente....Pero como te digo no hay hasta ahora una influencia real de la población desplazada en las políticas

públicas. Que si creo que la cosa va mejorando? sí, por supuesto, y también a través del tiempo se han hecho avances, pero aún no se puede decir que realmente hay una influencia a la hora de formular las políticas públicas.” (Diana Gómez, integrante de la organización social de víctimas “Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad”, 2017)

Es en este sentido que el desapego por las políticas de atención a víctimas del desplazamiento ha generado que dichas víctimas hayan tenido que crear sus propias estrategias para salir de su situación de desplazados y mejorar sus condiciones de vida. Las estrategias a las que me refiero parten de las redes de solidaridad. Aquellas pueden ser un mecanismo de defensa ante las dificultades que implica el desplazamiento forzado, pues con los mecanismos brindados por las políticas, gran cantidad de las víctimas tuvieron experiencias negativas. En aquel sentido es que los lazos sociales que construyen redes de solidaridad significan un mecanismo colectivo desde el cual, si se toman las decisiones adecuadas, puede que sea más probable no caer en las trampas de la pobreza y no agudizar la condición de víctima. Dentro de las redes a las que me refiero, las diversas familias son primordiales, porque pueden ser un eje de apoyo, si se construyen unas redes sociales sólidas que pueden llegar a generar valores constructivos que no perpetúen la violencia. Sin embargo, las familias antes del desplazamiento no son las mismas después de migrar, pues, tras verse obligados a trasladarse a un nuevo contexto, las familias víctimas del desplazamiento forzado han tenido que asumir otros roles y obligaciones, debido a que más allá de la pérdida de las propiedades materiales, las familias también pierden una serie de referentes culturales y soportes sociales. Discutiendo de aquello con Diana Gómez, ella me dijo al respecto:

“Miembros de mi familia fueron asesinados y eso nos causó unos problemas familiares enormes. Con el tiempo no hubo una desintegración en la familia...más bien fue un cambio...pero si quedó la cicatriz...de lo que éramos antes...entonces en el caso de las familias víctimas del desplazamiento que llegan a Bogotá pues fuera de la cicatriz que queda se

intensifican las situaciones de exclusión, como por el reconocimiento del derecho a la ciudad, sobretodo respecto a la estabilización socioeconómica, a la integración social, a la inclusión y pues finalmente a la reparación moral. E ahí el mayor reto creo yo. (Diana Gómez, integrante de la organización social de víctimas “Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad”, 2017)

Álvaro, un funcionario del programa a nivel familiar del PAPSIVI, me expuso que el ha hallado como características comunes en las familias con las que trabaja que:

“Esa afectación de la emocionalidad está afectando el rol o las relaciones dentro de la familia, por ejemplo, en la familia ocurre algo común y es que se sufre desestructuración del sistema familiar por falta de uno de sus miembros, entonces ese rol lo asume otra persona, entonces, por ejemplo, lo asume el hermano mayor y el hermano menor ya no se aguanta que el mayor se crea el papá y “este quién se cree”, etc. La mamá entonces empieza a creer que ese ya no es su hijo mayor sino su esposo, entonces empieza una relación de poderes.” (Álvaro funcionario del PAPSIVI, 2017)

De tal manera que, por lo general, el desplazamiento implica la desnuclearización de las familias, pero dicho cambio, puede, así mismo, actuar como una forma de conservar su organización como sistema familiar. Es decir, la desnuclearización como reconfiguración familiar responde a la adaptación a un nuevo contexto que desde el principio significa un reto de supervivencia debido a la pérdida de seres queridos, de pertenencias materiales, de la tierra, de la vivienda, y de estabilidad laboral.

Es aquí donde se presentan valores que pueden ser obviados tanto por las políticas como por la sociedad civil, pero que las secuelas del conflicto armado han desdibujado y que la familia puede restablecer, como lo es el valor de la vida como algo fundamental, el buen humor, la

resolución de problemas en conjunto, la generosidad, la unión familiar y la habilidad de ponerse en el lugar de los demás.

Ya para finalizar quisiera señalar lo que considero son los retos fundamentales para las Políticas Públicas de Atención a Familias Víctimas del Desplazamiento actualmente, en especial retos que debe asumir la institucionalidad.

Para formular políticas para atender a las víctimas del desplazamiento, primero se deben replantear los datos estadísticos sobre el fenómeno, teniendo en cuenta que han sido entorpecidos por la tardía aparición de las políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento forzado, que tuvo como consecuencia principal que cuando se formularon las primeras políticas públicas para atender a esta población ya el fenómeno desbordaba la capacidad institucional, lo que es evidenciable en la cuantificación del fenómeno de entidades como el RUV, cuya cobertura sólo le permite registrar después de 1997, a pesar de que el fenómeno venía de muchísimos años atrás. Esos datos, así mismo, deben ser pensados desde la relación de las víctimas con su contexto, y el primer paso es identificar los daños para poder emprender un proceso de reparación.

Esto quiere decir que se requiere de un análisis que contemple la forma como las personas que han sufrido el éxodo y han sido desprovistas de sus referentes identitarios, de sus vínculos y afectos, de sus espacios naturales, etc. Si bien algunos de estos daños son cuantificables, pues corresponden a daños objetivos, como la pérdida de sus patrimonios e ingresos, la mayoría de daños son subjetivos derivados de afectaciones emocionales, psicológicas, socioculturales y políticas, tanto en relación con las víctimas de desplazamiento como con la sociedad en general. Bien lo explica el especialista en gestión de Riesgo Gustavo Wilches Chaux, en un artículo de su blog Aguaceros y Goteras, en el que habla sobre salud afectiva, emocional y cultural en

situaciones de desastre o de crisis en general, que expone que en casos de desastre o crisis que implique un desplazamiento forzado, en este caso causado por el conflicto, “lo que antes, consciente o inconscientemente, era sinónimo de protección, se convierte en algo de lo que hay que huir, pero que no se quiere abandonar”(Wilches, 2011), perdiendo la seguridad que brindaba el territorio como marco referencial e identitario, que “le otorga estabilidad y sentido a la existencia; como periodo de dolorosa -o por lo menos de retadora- transición, entre el YO que éramos antes de, y el YO que nace o debe nacer en y después de.”(Ibidem, 2011).

Ello extiende la magnitud y el impacto de los daños ocasionados y en gran medida este tipo de daños transita en la línea de lo irreparable, en parte por su inherente característica de inconmensurable. Así me lo narró Luis Antonio Tellez, que fue víctima de desplazamiento forzado en tres ocasiones:

“Ese tal cuento de el sistema o el Estado dicen que uno es desplazado hasta los seis meses, yo no me lo como porque yo lo he sufrido varias veces y eso no me lo como (risas) porque cómo va ser que uno es desplazado y a los seis meses uste se va a recuperar ni emocional, ni mentalmente ni económicamente tampoco, si? porque si uste ha perdido todos los esfuerzos de su vida (silencio) cómo lo va a recuperar?”(Luis Antonio Tellez, víctima de desplazamiento forzado y desmovilizado del M19, 2017)

De hecho la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado afirmó que “El daño subjetivo o daño a la persona, en su concepto es genérico, amplio, incluye cualquier daño que lesione al ser humano, ya sea en uno o varios aspectos de su unidad sicosomática o en su proyecto de vida o su libertad; en este sentido, es difícilmente reparable”(CSPPDF, 2012, pág 15). Y sobretodo lo dicho implica que los daños no son

individuales. Es preciso entonces tener en cuenta las dificultades existentes para estimar un valor del daño inmaterial.

Por otra parte considero indudable que con la Ley 1448 del 2011 Colombia retomó el camino del reconocimiento de los derechos que se inició con la Ley 387 de 1997 y que se reforzó con la Sentencia T-025 que fue un hecho histórico cardinal en Colombia para la participación e incidencia de víctimas del desplazamiento porque se dio un cambio movido por las acciones colectivas y las presiones de la sociedad civil ante el Estado, en unas coyunturas críticas en las que era fundamental una conjunción de diversas fuerzas políticas internas, las cuales individualmente no hubieran sido capaces de generar un cambio significativo. Aún así, y con varias conquistas en el tema de participación, el trabajo de campo arrojó como uno de los elementos comunes el énfasis en que la incidencia de la participación en las políticas no era suficiente o que a veces incluso era inexistente, lo que tiene que ver con el grado de satisfacción que las víctimas tienen con la reparación que las políticas les brinda.

En este punto hay que advertir que los avances en el reconocimiento de derechos no significan la disminución de las víctimas de desplazamiento forzado. Esto es generado por un tema central, y es que la aplicación de la Ley 1448 en medio del conflicto armado plantea una experiencia inédita en el país que obliga a concebir sistemas de garantías mucho más complejos que las propias de situaciones de post-conflicto. Es así como la Ley 1448 corre riesgos similares a los que han caracterizado la implementación de la Ley 387, la cual no se ha cumplido cabalmente, después de 22 años de vigencia y de más de 15 años de persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025. Ello generado principalmente por una ausencia de una voluntad fiscal e institucional acorde con la

magnitud y la naturaleza de los daños producidos por el conflicto y con el imperativo de asegurar un lugar digno para las víctimas en la vida económica, social y cultural del país.

Finalmente el reto más grande es que las condiciones que reproducen el desplazamiento forzado continúan y por lo tanto el desplazamiento seguirá en asenso. Es decir, los problemas estructurales que han generado el desplazamiento forzado no han desaparecido, como lo es la tenencia desigual de la tierra, su despojo y la problemática en la titulación:

“Esa tarea de restitución de tierras realmente no se ha cumplido, y la crítica que de la restitución de tierras se hace en el caso de que los terrenos estén ocupados por terceros de buena fe, se los pueden quedar... porque también miramos qué tanto el proceso de paz como la Ley de Víctimas hacen parte de un engranaje un poco más amplio...de avanzar a un modelo fuertemente extractivista” (Diana Gómez, integrante de la organización social de víctimas “Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad”, 2017)

Así como el problema de la tierra, está el que aún no haya un pleno reconocimiento y toma de acciones frente a las responsabilidades en el conflicto de otros actores que han sido victimarios, además de las guerrillas. Lo anterior es esencial porque es lo que genera la crisis que en este gobierno se está dando en el tema de víctimas, y que a su vez se ve agudizado por el aumento de la falta de garantías para evitar fenómenos de re victimización, como es el caso de los líderes sociales en el país, que, según cifras de la Defensoría del Pueblo han sido asesinados entre el 1 de enero del 2016 y el 20 de mayo del 2019 (2 años, 4 meses y 19 días), 837 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Cifra que continúa en ascenso.

7. FUENTES

7.1. Bibliográficas

Agudelo, María Eugenia; López, Olga Lucía (1998) Investigación y Trabajo Psicosocial con Familias Víctimas de la Guerra en Colombia. XVI Congreso Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social: La Globalización y su Impacto en el Trabajo Social Hacia el Siglo XXI. Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

Bevir, M, y Rhothes, R (2002) Teoría Interpretativa. Editorial Palgrave. Londres, Inglaterra.

Eslava, Gómez A (2014) Enfoque Interdisciplinario y Método Experimental para el Análisis de Políticas Públicas. Cinta Moebio editorial. Santiago de Chile, Chile.

Elster, J. (1986) Teoría de la Elección Racional y sus Rivales. Editorial NYU Press. Nueva York, Estados Unidos.

Forester, J (1993) Política Pública y Práctica de la Planificación. State University of New York Prees. Nueva York, Estados Unidos.

Forero, J. (2013), Dimensión del Delito de Tráfico de Migrantes en Colombia: Realidades institucionales, legales y judiciales. Editorial UNODC. Bogotá, Colombia.

Horkheimer, M (1937) Teoría Tradicional y Teoría Crítica. Editorial Paidós. Barcelona, España.

Ibáñez, A. M. y Muñoz, J. C. (2012) La Persistencia de la Concentración de la Tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2009?. Universidad de los Andres. Bogotá, Colombia.

Molano, A. (2000), “Desterrados”. Revista Papeles de cuestiones internacionales, N. 70. Centro de Investigación para la Paz. Madrid, España.

Roth, A, N (2011) Enfoques y Teorías para el Análisis de las Políticas, Cambio de la Acción Pública y Transformaciones del Estado. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Reyes, A., Amaya, L. y Pedraza, W. (2010) El Despojo de Tierras por Paramilitares en Colombia. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, Colombia.

Romero, M.; Ávila, A. (2011) La Economía de los Paramilitares. Corporación Nuevo Arcoiris, Random House Mondadori S.A. Bogotá, Colombia.

Sánchez. y Palau, M. (2006) Conflicto, Descentralización y Gobierno Local en Colombia. Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia.

7.2. De la Web

Ibáñez, A; Moya (2006). Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia. Tomado de: http://www.doteccolombia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1940&Itemid=15 consultado en mayo del 2018.

Velásquez, E (2007) Historia del Paramilitarismo en Colombia. Tomado de: <http://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a11v26n1.pdf> consultado en mayo del 2018.

CINEP (1998) Cien Días Vistos. Revista trimestral de la coyuntura colombiana, Vol 10, No. 40, enero – marzo. Tomado de: <https://issuu.com/cinepppp/docs/revistaciendias84> consultado en mayo del 2018.

Informe Desplazamiento Forzado Conferencia Episcopal. Tomado de: <https://www.cec.org.co/tags-documentos/desplazamiento> consultado en mayo 2018.

El Espectador (2008, 13 de mayo) Masiva Extradición de Jefes Paramilitares. Tomado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-masiva-extradicion-de-jefes-paramilitares> consultado en mayo del 2018.

Semana (2011, 5 de noviembre) Así Cayó Cano. Tomado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-cayo-cano/248975-3> consultado en mayo del 2018.

Wilches, G (2011) Blog Aguaceros y Goteras: La Salud Afectiva, Emocional Y Cultural En Los Desastres. Tomado de <http://enosauquilwilches.blogspot.com/2011/06/la-salud-afectiva-emocional-y-cultural.html> consultado en mayo del 2018.

7.3. Institucionales

-ACNUR:

(2002) Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 1999-2002. ACNUR. Bogotá, Colombia.

(2015) Informe Mundial 2015: Resumen de país, Colombia. Tomado de: www.acnur.org/t3/uploads/media/colombia_sp_2015.pdf?view=1 Consultado en Septiembre del 2015

(2013) Conferencia de Soluciones Sostenibles para la Población Desplazada: Experiencias internacionales y nacionales. Tomado de: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/colombia-publicaciones/> Consultado en mayo del 2018

-CNMH

(2013) ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica, Imprenta Nacional. Bogotá, Colombia.

(2015) Una nación desplazada: Informe sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Centro Nacional de Memoria Histórica. Tomado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf> Consultado en mayo del 2018

Informe Desplazamiento Forzado Conferencia Episcopal. Tomado de: <https://www.cec.org.co/tags-documentos/desplazamiento-0> Consultado en mayo 2018

-CODHES (2013) Grupos Posdesmovilización y Desplazamiento Forzado en Colombia: Una aproximación cuantitativa tomado de :

http://www.codhes.org/~codhes/images/Articulos/GPD_y_desplazamiento_forzado_en_Colombi_a.pdf Consultado en mayo del 2018

-Comisión Internacional de Juristas (2005) Colombia: Socavando el estado de derecho y consolidando la impunidad. ICJ. Bogotá, Colombia.

-Defensoría del Pueblo (1997), Cuarto Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

-Registro Único de Víctimas

(2015) Informe de Víctimas del Conflicto Armado. Tomado de:
<http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107> Consultado en mayo del 2018

(2016) Estadísticas del Conflicto Armado por Gobiernos. Tomado de:
<https://pbs.twimg.com/media/CrIZLtRWgAASwxc.jpg> en Mayo del 2018.

(2018) Estadísticas Desplazamiento Forzado. Tomado de:
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> Consultado en mayo del 2018

-Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- (2015). Comunicado Estrategia de Caracterización. Tomado de:
<http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/CARTILLA%20CARACTERIZACION%202015.pdf> Consultado en febrero del 2018

7.4. Jurídicas

-Tribunal Superior del Distrito Judicial -Sala de Justicia y Paz (TSJP) (2013) Bogotá.

-Constitución Política de Colombia de 1991. Tomado de:
http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm Consultado en mayo del 2015

-Congreso de Colombia (1994) Ley 387. Tomado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34> Consultado en noviembre del 2015

-Congreso de Colombia (1997) Ley 418. Tomado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34> Consultado en noviembre del 2015

-Departamento Nacional de Planeación DNP (1999) Conpes 3057 de 1999. Tomado de:
www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_3057_1999.ht Consultado en noviembre del 2015

-Congreso de Colombia (2003) Ley 812. Tomado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=879> Consultado en noviembre del 2015

-Corte Constitucional (2007) Sentencia T-821. Tomado de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-821-07.htm> Consultado en febrero del 2018

Congreso de Colombia (2009) Ley 1361. Tomado de:
www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38145 Consultado en noviembre del 2015

-Ministerio del Interior y de Justicia (2011) Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Tomado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf> Consultado en abril del 2015.

-Ministerio de Salud y Protección Social (2012) Política Pública Nacional para las Familias Colombianas. Tomado de: [http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero sexualidad/Documents/APolitica%2520Publica%2520Familias%2520Colombianas%25202012-%25202022%2520\(1\).pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co](http://www.eafit.edu.co/minisitios/derecho-genero sexualidad/Documents/APolitica%2520Publica%2520Familias%2520Colombianas%25202012-%25202022%2520(1).pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co) Consultado en mayo del 2018.

-Corte Constitucional Sentencia T-025 DEL 2004, tomado de [Thttp://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-024-04.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-024-04.htm) Consultado en marzo del 2018.

-Alcaldía Mayor de Bogotá (2011) Política Distrital de Infancia y Adolescencia. Tomado de: <http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/POLITICA%2520DE%2520INFANCIA%2520Y%2520ADOLESCENCIA%2520TODO.pdf+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=co> Consultado en mayo del 2018.

-Alcaldía Mayor de Bogotá (2011) Decreto 462. Tomado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44403> Consultado en mayo del 2018.

7.5. Anexos

Este apartado está compuesto por las fichas de sistematización de las entrevistas e historias de vida realizadas. Se advierte que la información que este apartado contiene, cuenta con el permiso por parte de los entrevistados para ser expuesta en la tesis.

Ficha de Grabación 1	
Nombre de entrevistado: Luis Antonio Tellez	Fecha de la entrevista: 11 Abril 2017
Instrumento de Grabación: Grabadora de Audio	Tiempo de grabación: 1:11 minutos
Lugar de Origen: Cali	Tipo de Grabación: Relato de Vida
Ocupación: Residente en Bogotá en el barrio las Cruces de la localidad de Santa Fe. Desplazado de Cali, Armenia, Ciudad Bolívar y Bogotá, y desmovilizado del M19.	Reflexiones generales: Este tiene la particularidad de ser un relato de vida. Iba a ser una entrevista originalmente, pero debido a la manera en que fluyó la conversación terminó siendo un relato de vida. Luis Antonio Tellez estuvo vinculado al M19, y se desmovilizó en contra de su voluntad. Fue desplazado en repetidas ocasiones. Es de resaltar la marcada inconformidad que Luis tiene con el Estado que está muy ligada a sus afinidades políticas. A pesar de que se le preguntó por la familia, intentó en la mayoría de ocasiones evadir el tema. A pesar de su condición de víctima, Luis estuvo muy activo en cuanto a participación en programas sociales para víctimas. El énfasis que desarrolló esta entrevista estuvo en la noción de víctima y en la participación de estas.
Lugar de la grabación: Barrio Belén, Bogotá	

M: Hola Luis, podríamos comenzar con su presentación

L: Mi nombre es Luis Antonio Tellez...ehhh soy (silencio) desplazado más no mantenido, hago esa aclaración, si? Ehhh porque sé trabajar, mis padres me enseñaron a trabajar. Soy artesano. De lo cual pueees desde el año... 86, 1986. Mi primer desplazamiento. Forzoso. Ehhh desde ahí pa`ca no ha habido unnn espacio en Colombia para mí, porque he estado de desplazamiento en desplazamiento. Solamente por el solo hecho de pensar diferente, al sistema que nos han impuesto, ya? Por lo cual pues... yo.... qué? yooo por el solo hecho de, de pensar diferente. Espero que ahorita... coon el cuento de la paz en el que estamos, espero de que por fin tenga un espacio, en Colombia, y en nuestro territorio que es tan rico y tan hermoso. Y así prácticamente como, personas como yo, habemos muchas, muchísimas aquí en Colombia (silencio) si? Bueno.

Mi desplazamiento de Cali fue en el 86. Cuaando se desmovilizó el M19. Eso conlleva varias cosas amarradas, ya?. De lo cual pueees yo vi que era una bobada, entregarnos, y por lo cual yo no, no firmé, por lo cual llegaron las represalias (silencio) y estuve...y entonces esa, los poquitos que estábamos en Siloé haciendo trabajo social...trabajo social; si con una ideología política pero no...prácticamente solo estaba era haciendo trabajo social, ya? Por lo cual tuve que pagar muchas cosas (silencio)... Ehhh me bombardearon los negocios que tenía. Como te digo, yo siempre he sido un camellador aguerrido...si? Entonces me bombardearon en Siloé. Ehh... ahí estuve, me tuvieron 8 días (silencio) een unnn constante abaleo, constante, 8 días en pleno, en pleno Siloé, si?...Entonces ahí duré 8 días, encerrado, de los cuales pues...y los qué? Y loos y, y gente del M19 le estaban dando bala. De ahí 8 días en un supermercado. Ehhh encerrados, nos encerramos con otros, amigos. Y apenas salí... me echan mano. Me cogieron. Coon...con la suerte de que infiltrados (silencio) hay, en todo, en todo. Tanto la guerrilla tiene infiltrados en el ejército como tiene el ejército en la guerrilla, eso no hay que desconocerlo, para nosotros es así, si?

Entonces afortunadamente me fui, me llevaron para el batallón...no recuerdo qué edad tenía...yo era joven... entonces me llevaron allí y me encontré con un compañero que estaba prestando servicio, cuando digo compañero me refiero pues del M, si? Bueno... entonces él me ayuda a escapar...escapo por el medio de unas alcantarillas...y salgo yo, listo? sin plata y sin nada...entonces llego...llego... yo llego que vengo aaaa a aterrizar nada menos y nada más sino a Ciudad Bolívar (risas), si? cuando digo Ciudad Bolívar (silencio) pero, pero yo desorientado, totalmente desorientado...ese tal cuento de que dicen uno es desplazado... el sistema o el Estado dicen que uno es desplazado hasta los seis meses, yo no me lo como porque yo lo he sufrido varias veces y eso no me lo como (risas) porquee cómo va ser que uno es desplazado y a los seis meses uste se va a recuperar ni emocional, ni mentalmente ni económicamente tampoco, si? porque si uste ha perdido todos los esfuerzos de su vida (silencio) cómo lo va a recuperar? (silencio) Yo por lo menos allá en Cali mi negocio...mis negocios... le he dedicado, con una compañera, le habíamos dedicado veinte años, si? Y se perdió y quedar así y llegar, si? venir a trabajar, a trabajar aquí a Bogotá...y a Ciudad Bolívar en una parte más caliente que Siloé todavía (risas) cuando Siloé era más caliente. Entonces llegué ahí. Me puse a trabajar en construcción y yo sinceramente, yo para el trabajo en material no, no sirvo. Me puse a trabajar en la construcción (voz baja para sí mismo) intentaba construir con un con un con unnn con un duré un mes con unas ampollas, si (risas) con eso monté un negocio, pequeño en Ciudad Bolívar no sabiendo pues ...yo venía desorientado...no sabiendo en qué...no sabiendo en dónde estaba y qué tamaño de problema el que me iba a venir y ahí como siempre como trabajador social a mi no me gustan las injusticias...las injusticias...ni de un lao ni del otro. Entonces listo empecé a luchar por la gente cuando eso se estaba iniciando el barrio Paraíso en Ciudad Bolívar, ya? Y nooo por esa gente y ver las necesidades de la gente y todo no...el que le gusta le sabe... hágale pues a trabajar con ellos. No estaba de acuerdo y la injusticia era que había gente...habían unos

tierreros que robaban la tierra, si? y se la cambiaban aa a la gente... por un televisor, por una neverita, o por una estufa...los dejaban a la gente sin estufa, sin nevera, y sin televisor y les entregaban por allá (silencio) por allá ...a donde salía mucho más costoso... mucho más costoso (silencio) el agua. Mucho más costoso ...lo que era entre el agua y qué? entre eel agua, entre el agua y el transporte no ganaba para nada, si?...y un padre de familia con tres cuatro hijos entonces eso es duro...pero bueno. Yo tengo por ejemplo, cuatro hijos, yo tengo cuatro hijos pero los otros son profesionales, eso es un ganao. Yo no tengo ninguna profesión... no porque desde pequeño no tuve la oportunidad, pero eso a mi no me ha impedido pues que yo salga adelante ni política ni académicamente porque soy tecnólogo en en agricultura limpia...por el Sena. Pero bueno como le decía, entonces de ahí viene pues esas necesidades entonces uno no se aguanta...empecé a trabajar con la gente a un nivel pues...dee comunidad de paternidad, de manutención, de solidaridad.... de lo que es la solidaridad de barrio... entonces listo...entonces... ya ahí se me presentó otro problema ya con los jóvenes. Ser joven (silencio) en Ciudad Bolívar, era un delito, como en este país ser mayor de 35 años porque tu de 35 años después de 35 años aquí ya no le dan, ya no le dan trabajo, eso es un delito ser, si? pero bueno, en Ciudad Bolívar era... o es ser joven, en Ciudad Bolívar en ese entonces (silencio) era un delito, porque llegaban las vainas de limpieza, mataban los jóvenes, mataban a nuestros los jóvenes ehh nosotros se nos salía de las manos que si estábamos con los jóvenes, todo esa vaina ya nos empezaron a tocar los negocios por los jóvenes que estaban con nosotros. Ehh el primer comité de derechos humanos que tuvo Ciudad Bolívar estuve ahí, si? Ahí... muchas muchos problemas... y yo como soy una persona que no me sé callar nunca y a toda hora, si? Entoncees empecé yo a decir bueno, si en Ciudad Bolívar es delito ser joven (silencio) y nadie dice nada.... Ya como era del comité de derechos humanos me llegó un campo pues para, para yoo empezar denunciar a nivel nacional y a nivel departamental lo que estaba pasando. Entonces empiezo

decir cómo es posible que en Ciudad Bolívar sea delito ser joven ya sea por falta de oportunidades o en general por lo que significa ser joven, porque resultaron con el cuento de que en Ciudad Bolívar no vivíamos sino ladrones, prostitutas y drogadictos en ese entonces...entonces al presentar en el comité no, un momento, no, en Ciudad Bolívar vive gente buena, si? qué hay problemas en todas partes? sí, pero eso no es porque la gente de Ciudad Bolívar sea gente mala y me pongo a decir cómo cabe en la cabeza que a en pleno final del siglo XX en la capital tengan que cargar el agua en burros! Pero cómo así? Pero ya como empecé pues a tocar problemas gruesitos que le estaban pasando a los jóvenes, que le estaban bueno... De ahí el día en el que me hacen un allanamiento a mi... en mi casa con un montón de hombres entre esos había DAS, ejército, policía, CIJIN, toda esa vaina. Sindicato disque de jefe de las milicias populares de Ciudad Bolívar (silencio) de lo cual no fue así...y yo nunca...no conozco... yo de armas no conozco nada pero sí me sindicaron. Ese día me cogieron pero entonces menos mal como estaba trabajando con derechos humanos ese día no me torturaron y me soltaron...me soltaron a las tres de la tarde y en el DAS de sorpresa habían niños y jóvenes... Bueno...de ahí pues desplazado de Ciudad Bolívar, desplazamiento interno que sí lo hay...si ve? me tocó separarme de mi pareja y mudarme a la parte más degradante de Bogotá...llegué nada menos y nada más que al cartucho, desplazado por segunda vez porque sabía que ahí podía vivir con lo poco que tenía y seguir buscando oportunidad. Ahí es cuando digo que no me cabe en la cabeza que a los seis meses deje de ser desplazado. Había perdido en Cali y ahora otra vez...pero como seguía trabajando en el comité de derechos humanos empecé a trabajar con los desplazados, pero yo no sabía en lo que me estaba metiendo y construimos una red que llamábamos grupo de trabajo de internacional y habían muchas ONG's ahí y dijimos bueno, vamos a sacar una casa del desplazado para que el desplazado no tenga que llegar ni al cartucho ni a ninguna parte sino a una parte que sea protegida por el grupo de trabajo internacional por el grupo de derechos

humanos y todo eso, para los desplazados que llegaban...eso cuando se empezó a hablar de desplazamiento aquí, en ese entonces...y a hablar porque era hablar...paz con inversión social.... eso para el gobierno fue mejor dicho una bomba, para Uribe que era el presidente en ese entonces, cómo así? ...bueno. Al año completo de estar trabajando con la casa del desplazado y todo eso pues obviamente yo ande mucho en esa casa...estuvo por el barrio Santafe y en el barrio San Carlos...finalmente después de tanta tranquilidad, en una marcha, un año después, un primero de mayo me cogieron...y ese día si fue. Me cogieron con una compañera. Nos llevaron para la estación, nos separaron (silencio)...a mi me torturaron...me volvieron mierda...me hicieron el submarino, me pegaban, me ponían un trapo así mojado que no sé qué líquido era disque para sacarme información y me preguntaban sobre cosas que yo no sabía nada...después me cogieron con un cortaúñas en los testículos...(silencio) me metieron a las 3 de la tarde y a las 8 de la noche me sacaron...con dolor, muerto del frio y todo mojado...me llevaron disque a la defensoría del pueblo...me llevaron allá, pero primero me hicieron firmar al papelito aquel que para la gente que no sabe o que no a vivido las vainas de la guerra es muy y me fui para asa y entonces llegu no a vivido las cosas de la guerra no sabe. El papelito aquel en el que yo como víctima certifico de que los victimarios no me hicieron nada, me entiende? Y fueron y me entregaron allá porque no podía volver a mi casa pero en la defensoría me ayudaron y entonces a mi me hicieron un consejo de seguridad que es donde le hacían la investigación el acompañamiento...me tocó salirme del grupo de derechos humanos y me dieron dos opciones...que me fuera a Suiza como asilado o otra que me fuera.... pa mi ciudad, para mi departamento disque para que me quedara quietesito, si?...allí estaba mi hija mayor que estaba comenzando la universidad y uno como padre tiene que sacarla adelante aunque yo no andaba con la mamá...Entonces me fui para Armenia...entonces en Armenia empecé otra vez...yo exactamente soy de Cajamarca pero tengo maaas de Armenia porque fui criado por mis padres

allá. Bueno...allá trabajé en lo que sé hacer...me nombraron para representar a la comunidad en un comité interinstitucional para la reconstrucción de la plaza de Mercado de Armenia que aunque había pasado tiempo del terremoto eso estaba olvidado...eso porque a la gente de Armenia después del terremoto, la que realmente la necesitaba no lo dieron nada...le dieron a la gente de revista...al que se hizo la víctima para cobrar la plata. Y ahí gestionando lo de la plaza y toda esa vaina llegó el tal paramilitarismo y que querían la plata pero ya teníamos el certificado de disponibilidad y teníamos entonces para la plaza...y un día a las tres de la mañana me llaman...un amigo que trabajaba allá también en ese cuento... y me dice “Luchito coja su niño y échese a correr, porque fueron por mi anoche van a ir por usted, no digo más” y sabe qué significa eso? Que lo matan a uno o lo desaparecen y al gobierno qué le iba a importar un desplazado menos.

Ficha de Grabación 2	
Nombre de entrevistado: Diana Gómez	Fecha de la entrevista: 28 de abril del 2017
Instrumento de Grabación: Grabadora de Audio	Tiempo de grabación: 48 minutos
Lugar de Origen: Bogotá	Tipo de Grabación: Entrevista
Ocupación: Hijos e Hijas por la Memoria y Contra la Impunidad	Reflexiones generales: Diana pertenece, a diferencia de los demás entrevistados, a un ámbito académico y a unas condiciones socioeconómicas más privilegiadas. Es parte de una organización de víctimas, Hijos e Hijas por la Memoria y Contra la Impunidad, que está compuesta por víctimas o familiares de víctimas de la Unión Patriótica en su mayoría, o de movimientos de izquierda. Esto determina la manera en
Lugar de la grabación: Universidad de los Andes, Bogotá	

	que desarrolla sus ideas y sus nociones sobre víctimas. Un ejemplo de ello es que a pesar de que en algunas preguntas no se le esté pidiendo la perspectiva de la organización sino sus nociones propias, ella habla desde su organización. Esta entrevista se centró en la noción de víctima y la participación de éstas en la formulación de políticas. El tema de familia no le pareció de mayor importancia.
--	--

M: Hola Diana, cómo estás...creo que podríamos empezar hablando sobre tu organización

D: Ah bueno perfecto...nosotros somos una organización que surgió en el 2006, como con un carácter generacional...y agrupa hijos e hijas de víctimas de la violencia estatal y paramilitar...nuestros padres...la mayoría, sino todos, pues digamos, hacían parte de movimientos de izquierda, de movimientos sociales o eran defensores de derechos humanos que fueron asesinados...algunos desaparecidos...o desplazados...algunos parte de la Unión Patriótica o el Partido Comunista y bueno, otras expresiones de izquierda. Y, al mismo tiempo... a la organización ingresaron o hicieron parte, y fue parte también como de su idea y de su proyecto, personas que así no hubiesen perdido a sus seres queridos tenían cercanía con los casos de izquierda... Además que surge en un contexto coyuntural específico que es todo el proceso de desmovilización paramilitar, entonces surge también en medio de un debate sobre la verdad de la historia de Colombia...ehh...pues para complejizar la historia de Colombia, entre otras cosas, visibilizando la existencia de la criminalidad estatal y en ese momento los nexos del Estado con el paramilitarismo específicamente, pues, y del gobierno, no solo... del gobierno de ese entonces, del Estado... con el paramilitarismo. Entonces puesss como toda organización social nosotros

queremos hacer visibles nuestras reivindicaciones y...tener participación y pues bueno... ya tenemos once años y hemos variado un poco...

M: Ya veo...y desde la organización qué relación concretamente hay con el tema de las víctimas del desplazamiento forzado?

D: Pues la organización pretende representar a todas las víctimas, pero si me preguntas por específicamente el desplazamiento forzado creo que nuestra posición es principalmente en el tema de la tierra y a las omisiones de la ley de víctimas y restitución de tierras...ahora no las recuerdo todas pero hemos hecho digamos como críticas a esas omisiones que hace la...que hace ley, ehh... y también digamos como críticas a...a esa idea, pues a esa tarea de restitución de tierras que realmente no se ha...no se ha cumplido, y la crítica que de la restitución de tierras se hace desde... en el caso de que, los terrenos estén ocupados por terceros de buena fe, se los pueden quedar... porque también miramos qué tanto el proceso de paz como la ley de víctimas hacen parte de un engranaje un poco más amplio del gobierno de Santos... de avanzar a un modelo fuertemente extractivista o sea que está vinculado más al “desarrollo” pero pues como estamos dentro de los movimientos sociales la mirada se complejiza no?

M:¿Diana, y tu crees que la participación de la población víctima del desplazamiento forzado se ha sido influyente para la construcción de la política pública de víctimas del desplazamiento forzado?

D: Jummm pues la participación es relativaaa...la luchas de las víctimas del desplazamiento forzado vienen de hacee muchoo tiempo...mucho antes que la ley de víctimas yy además estás

han sido las primeras que han sido reconocidas como víctimas pero la participación es demasiado reciente a pesar de que desde la sentencia ehhhh mmmm creo que es la t cero veinticinco? se habla de integrar a las víctimas en las decisiones que el gobierno toma y no sé qué tanto podría decirse influyente...mmm yo creo que eso se dio porque los desplazados surgen como categoría jurídica pues a partir de intereses de la comunidad internacional y del gobierno por controlar las migraciones no deseadas...y pues por eso es que si se compara con víctimas de violación o tortura o desaparición y demás pues sí...son los más influyentes...además porque empezaron a hacer presión en las ciudades receptoras...y también porque han tenido incidencia grupos ya organizados de comunidades indígenas, afro y campesinas...Pero como te digo no me parece que haya hasta ahora una influencia real de la población desplazada en las políticas públicas. Que si creo que la cosa va mejorando? sí, por supuesto, y también a través del tiempo se han hecho avances pero aún no creo que se pueda decir que realmente hay una influencia a la hora de formular las políticas públicas.

M: ¿Tu crees que se debe implementar una política pública en el tema de familias víctimas del desplazamiento forzado?

Pues si bien es verdad que los desplazados se ven obligados a salir de sus viviendas, a abandonar sus tierras, su entorno familiar y claramente el tema familiar es de las principales afectaciones...mmm pensar en una política pública en el tema de familiaa no me parece necesario o por lo menos aún no porque ya las políticas públicas que hay para la población desplazada y para todas las víctimas se están incumpliendo entonces seguir y seguir sacando leyes y más políticas sin que siquiera las expedidas anteriormente se cumplan pues no tiene sentido no ahora ni en un futuro cercano creo yo. Creo que actualmente la atención

debería centrarse en las condiciones de vida... es decir en la justicia, la vivienda, salud, seguridad y trabajo.

M: Y ya que introdujiste el tema de las falencias, cuáles crees tú que han sido las deficiencias y obstáculos que se han presentado con la política pública de atención a víctima del desplazamiento forzado en Bogotá?

D: Ehh bueno...pues creo que es la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en sí...en especial el tema de la justicia transicional. Nosotros como hijos e hijas...llevamos un tiempo trabajando desde una perspectiva crítica a la justicia transicional, si? Y nosotros entendemos a la ley de víctimas y restitución de tierras como parte de esa movida de justicia transicional. Por qué criticamos la justicia transicional? Porqueee...porque consideramos que dice poner en el centro a las víctimas, y realmente parece que eso se queda un poco en retórica...o sea...como en el discurso y en la ley, pero no en la práctica, que es un poco una crítica que... moderada, tenemos al proceso de paz, también entendiendo que la ley es parte de una cosa mucho más compleja, más amplia, que se estructura a partir del gobierno del presidente Santos. Reconocemos que la ley igual es un avance, en términos de...de... constituirse como una ley para las víctimas, sabemos que...

M:¿Desde tu punto de vista cuáles son los principales aspectos que tendría en cuenta para la construcción de una política pública hacia familias víctimas del desplazamiento forzado en Bogotá?

D: Mmm esa es una pregunta difícil de responder sobretodo porque nuestros dos ejes son el trabajo por la memoria, por hacer visible lo que ocurrió, por pluralizar la historia de Colombia y por otro lado la lucha contra la impunidad... porque la criminalidad estatal y la paramilitar, pero más la estatal, están cruzadas por la impunidad aunque no solo eso, en general en toda la criminalidad en el marco del conflicto armado aunque en menor medida en las que no pertenecen a la criminalidad estatal...entonces creo que la lucha de las víctimas, incluyendo en el tema de las políticas es como de exigir verdad y justicia. Y bueno... seguimos trabajando el núcleo del centro de nuestras reivindicaciones que son la memoria y la justicia pero pues hemos tenido énfasis distintos dependiendo de los momentos... entonces el último énfasis ha sido trabajar en torno al proceso de paz, haciendo énfasis en la necesidad de hacer cumplir el acuerdo... ehh y sobretodo que se cumpla como un acuerdo que también garantice los derechos de las víctimas de crímenes de Estado... ehh y a la organización, y bueno...

M:¿Cómo consideras tú que las políticas públicas de atención a víctimas del desplazamiento forzado inciden en estas familias?

D: Pues para mi y para la organización ser víctima no es ser un ente pasivo dependiente de la institucionalidad, sobretodo porque esta ha estado muuuy ausente...las víctimas somos supervivientes entonces puees cada avance que se hacee es una ganancia en lo que hacemos las víctimas que es buscar la garantía de sus derechos pero aún así no es como si según cada política se definiera el actuar de la víctima la política debe brindar herramientas, más no reemplazar... pero entonces considero que hay que mantener una mirada crítica pero teniendo en cuenta que sí han habido pequeñas conquistas y que la lucha da sus frutos. En el caso de el

desplazamiento forzado pues el tema debe responder a lo que significa el cambiar el ambiente, desarraigarse que no es solo una cuestión económica.

M: ¿Cuáles crees tú que son las principales problemáticas de las familias víctimas del desplazamiento forzado residentes en Bogotá?

D: Pues si bien yo no soy desplazada yo soy víctima del conflicto armado y miembros de mi familia fueron asesinados y eso nos causó unos problemas familiares enormes. Con el tiempo no hubo una desintegración en la familia... más bien fue un cambio... pero sí quedó la cicatriz... de lo que éramos antes... entonces pues yo creo que en el caso de las familias víctimas del desplazamiento que llegan a Bogotá puees fuera de la cicatriz que queda se intensifican las situaciones de exclusión... como por reconocimiento del derecho a la ciudad, sobretodo respecto a la estabilización socioeconómica mmm a la integración social, a la inclusión y puees finalmente a la reparación moral. E ahí el mayor reto creo yo.

Ficha de Grabación 3	
Nombre de entrevistado: Diana Vargas	Fecha: Abril 24 del 2017
Instrumento de Grabación: Ninguno.	Lugar de Origen: Bogotá
Ocupación: Trabajadora Social, empleada del centro CLAV de Chapinero.	Reflexiones generales: Esta aproximación a campo no se tradujo en entrevista porque la funcionaria no me permitió entrevistarla, de tal manera que lo expuesto aquí sale de mis anotaciones sobre lo que ella me dijo. La razón que me dio es que le estaba prohibido dar entrevistas dentro del centro. Su discurso fue un poco más descriptivo y se centró en la parte operativa de lo institucional en lo que respecta a las
Lugar de la grabación: Centro Local de Atención a Víctimas del Conflicto Armado (CLAV). Calle 63#15-58.	

	políticas de atención a víctimas.
--	-----------------------------------

Hallazgos:

Sobre las Instituciones Implicadas:

Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad de Víctimas, Ministerio Público (Procuraduría, Personería de Bogotá, Defensoría del Pueblo), Instituto del Bienestar Familiar, Secretaría de Hábitat.

Sobre el proceso de atención a víctimas que se realiza en el centro:

Primero, de las víctimas está encargada la alcaldía, luego entra a jugar la unidad de víctimas debido a que esta población debe dar su declaración con el ministerio público para entrar en el Registro Único de Víctimas (RUV). En la declaración se determinan el modo ¿Cómo? ¿Quiénes? Lugar ¿Dónde? Tiempo ¿Cuándo? de los hechos victimizantes. De allí se hace una valoración que funciona como un filtro. A partir de este filtro se introducen las víctimas en el sistema del centro de atención y se relacionan con lo que se tiene en general de ellos en los registros anteriores. A partir de eso se les brinda asistencia humanitaria inmediata, en la que se deciden las condiciones alimentarias, de salud, de vivienda como es el caso del albergue de los Emberachami en la localidad de Santafé. Adicionalmente se deciden las medidas inmediatas que se van a tomar.

Posteriormente viene la segunda parte del proceso, desprendido de el ya expuesto, en el que se plantean las medidas de seguimiento con: Subsidios alimentarios (alcaldía y la unidad de víctimas), Subsidios de vivienda (secretaria del hábitat), atención en salud, propuestas de procesos productivos para la inserción en el mundo laboral (IPES) y el autosostenimiento, acceso a educación, talleres de capacitación sobre derechos y deberes, y sobre rutas de acceso.

Indagando específicamente sobre la atención psicosocial:

Dentro de la atención Humanitaria inmediata se da una atención psicosocial a las víctimas. Los profesionales que trabajan en esto son abogados, trabajadores sociales, y psicólogos. Se hace de manera individual.

Funcionamiento de la Atención a Familias

La declaración es dada por un miembro de la familia, no por cada integrante. A partir de esta declaración se dan los subsidios a la familia y la atención. Anteriormente en el tema de subsidios la atención era individualizada. Por ejemplo, la atención alimentaria. Ahora eso ha venido cambiando y es por hogar. Esto se dio porque por hubo casos en el padre era el declarador (que además es al que se le da el subsidio) y decidía abandonar a su familia, seguía cobrando el subsidio, pero podía dejar de dárselos.

Funcionamiento de Enfoque diferencial en la atención familias víctimas del desplazamiento forzado:

-Discapacidades (por ejemplo si el que sostiene a la familia sufre de alguna enfermedad terminal).

-La “Reunificación Familiar” es la búsqueda por todo el país de los demás miembros de la familia de la víctima que llega al centro. Al encontrarlos se proponen opciones para unirlos de nuevo, y atenderlos tanto con asistencia en subsidios, como en atención psicosocial. Es así como los menores de edad que llegan con alguna persona a la cual no están unidos legalmente o consanguíneamente, se les separa independientemente de si el menor o la persona con la que llegó se consideran una familia. Es decir, en el caso en que no se encuentre a nadie a través del proceso de “Reunificación Familiar”, el menor es entregado al bienestar familiar. En el caso de que la persona con la que llegó el menor decida hacerse cargo de él, la única manera es recurrir a la adopción. Para que esto sea posible, debe llevar al centro todos los papeles completos el ICBF exige en los procesos de adopción, y debe hacerse una valoración para evaluar si tiene “estabilidad emocional, psicológica y económica”.

-Respecto a la atención psicosocial familiar, esta se centra en analizar y atender las pautas de crianza y comunicación entre individuos.

Ficha de Grabación 4	
Nombre de entrevistado: Morelia Arias	Fecha de la entrevista: 30 de Agosto de 2017
Instrumento de Grabación: Grabadora de Audio	Tiempo de grabación: 48 minutos
Lugar de Origen: Medellín	Tipo de Grabación: Entrevista

<p>Ocupación: Víctima y Trabajadora del PAPSIVI (Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas) de la Secretaría de salud y anteriormente alta consejería para la paz.</p>	<p>Reflexiones generales: Morelia tiene la singularidad de ser víctima y a la vez funcionaria lo cual le da una perspectiva, desde mi juicio, más integral. En esta entrevista se trató fundamentalmente la noción de víctima, la participación de las víctimas en la política pública, la noción de familia en la política pública y, en menor medida, las condiciones de las familias víctimas.</p>
<p>Lugar de la grabación: Barrio Engativá, Bogotá</p>	

Mar: Hola Morelia, cómo estás, creo que podemos comenzar hablando del trabajo que realizas con el PAPSIVI (Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas)

Mor: Tenemos tres procesos, tres al momento, procesos comunitarios que venimos acompañando, tenemos en el centro de atención un espacio, ese espacio ahorita está un poco complejo ... pues es un espacio muy interesante, muy político, es un espacio donde se dan unos temas muy importantes, diálogos que se dan para comprensión del conflicto, del porqué las cosas. Por ejemplo, ayer y esta semana estamos tocando ese tema de la desaparición forzada... que son temas duros, que tocan la fibra de las víctimas... que a veces se sale también de las manos... o sea es complejo, pero termina siendo muy interesante y si bien termina siendo como que ehhh ehhh

lugar...el espacio en el que se logra como sensibilizar y hacer comprender la importancia de la atención psicosocial.

Mar: Podrías profundizar un poco más eso que acabas de señalar sobre la comprensión de las víctimas de la importancia, a qué te refieres?

Mor: Pues mira, es importante ver por ejemplo cómo las víctimas le dicen a un psicólogo, oiga, pero es que a nosotros no nos interesa una vieja que nos esté escuchando, es que nosotros necesitamos es soluciones y ahí le están diciendo a cómo se está aplicando la psicología a las víctimas, oiga si usted no articula todo el componente de la vida para la aplicación de la política, pues la reparación no hace nada. Es que en la política escriben mucha...mucha cosa que suena muy lindo, que bajado a la práctica no es tan real...ehhh la poca incidencia que las víctimas hacen no es muy escuchada...la ven muy elevada, la ven muy ajena...muy...muy poco viable...las propuestas de las víctimas, la política pública desafortunadamente no está hecha desde donde se debe hacer.

Mar: mmm veo...y Morelia, podrías contarme casos concretos que te haya tocado vivir que pienses que evidencien esto que me estás diciendo...

Mor:A mí me tocó acompañar desde la alta consejería casos como ...los indígenas, los wounaán, en la ciudad, tienen muchos líos de salud, entonces los niños en el tiempo, en el periodo que yo estuve laborando, se les estaban enfermando muy grave. Entonces una mamita que tiene cinco muchachitos, uno de ellos se va para el hospital y la mamita como sabe o siente que el niño está bien cuidado pues se queda sobre todo al cuidado de los otros, entonces en el hospital, como la mamita no se puede quedar todo el tiempo con el niño le ponen madre sustituta...osea eso es...jumm entonces le ponen madre sustituta al bebé, luego que le quitan la hospitalización, se lo lleva la madre sustituta y en ese proceso el niño se le muere. Ese es uno de los casos que me tocó...entonces usted viera la pelea, la denuncia...todo lo que pasó. Yo no sé hasta dónde

lograron llegar ellos porque la competencia de uno fue acompañar hasta cierta parte y ya, si? Pero ya ahí la pelea jurídica la tenían que dar ellos...porque fue la institución que le quito el niño, fue la institución que le puso madre sustituta, fue la institución que, entre comillas, asesinó al niño. No hubo ningún diálogo con la madre, sino tenga madre sustituta, tenga nueva familia.

Otro caso fue aún más grave. Una mamita indígena lleva a su hija a hospitalización porque estaba enferma y en la hospitalización le quitan la niña porque ella estaba en estado de desnutrición, pero resulta que la enfermedad de la niña consistía en que ella solo toleraba la tetica de la mamá, era el único alimento que la niña consumía y solo toleraba eso...la hospitalizan, la dejan hospitalizada tres meses, a los tres meses después de una lucha de la mamita le entregan la niña, y como en la hospitalización la tenían era con intravenosa entonces ya la niña había perdido la práctica de succionar entonces la niña también se le murió a la mamá. Yo en ese momento le dije a la institución, “ustedes mataron a esa niña”...Ese caso a mi me conectó mucho porque yo tuve un caso en mi casa. Mi hija tuvo una niña, y a la niña le dio sepsis bacteriana al nacer, entoncees quedó muy mal y lo único que toleraba era la tetica, incluso tomaba la tetica y vomitaba, pero bueno se le daba más y aliguito iba quedando y entonces la niña también empezó a sufrir desnutrición, pues obvio, la tetica nada más no le alcanza..y a nosotros nos reportaron y nos iban a enviar disque la visita de la nutricionista pero yo no permití, y cuando ese caso que ya le mencioné no se imagina la conexión porque en mi casa a la niña la cuidamos, mi hija no pudo ni trabajar porque se quedaba cuidando a la niña todos los días hasta que ella cumplió los tres añitos y la logramos mediante un tratamiento alternativo sacarla de eso y después de eso mi hija pudo continuar sus estudios y pudo continuar con el trabajo y todo, pero pues quería tomar esa desviación para explicarte porqué ese caso que le conté a mi me conmovió.

Mar: Por qué crees que ocurren estos casos?

Es que es el tema también de los estándares de la política pública, siendo que las familias y las situaciones son tan diversas, porque yo no solo le hablo como víctima, sino que si algo me he dado cuenta trabajando en esto es de la diversidad de las situaciones y del nivel de estandarización de la política que discrimina la diversidad de situaciones. Veo y para que vea la muestra de un botón, el caso mío, cuando llegué a Bogotá y ya después de un tiempo salí de una situación bastante precaria en la que estaba, a una de mayor dignidad, cuando me empleé en la alta consejería, bregué a meter a mi nieta al sistema de salud, porque yo respondía por ella, porque yo era la que estaba ahí con el tema sosteniéndolas a las dos, a la mamita y a la niña, para que pudieran pues seguir con vida, y usted cree que fue posible? Ni con declaración extrajudicial ni nada. Tenía disque que adoptar a mi nieta y declararme la representante legal cuando es que eso no es así, es que su representante es su mamá pero ella no la podía asumir por las condiciones de salud de la niña.

Igualmente también hablando de diversidad pues usted tiene que tener en cuenta que las víctimas son todas distintas, hay víctimas tan ricas que uno dice dios mío o por ejemplo me acuerdo un tema en la mesa, pues, más tema de chisme, nosotros hablando sobre la declaración de Uribe como víctima (risas), pero es que es víctima, lo que pasa es que... ahí hay una cosa que es qué es lo que te hace víctima? No es si tienes plata o no, es el dolor sufrido por el conflicto, lo que pasa es que sí marca una diferencia, por ejemplo una víctima como Uribe, o una víctima como cualquier otra persona que le tocó fue dejarlo todo o dejar simplemente su parcelita que era de lo que vivía, si? Entonces como le digo que Uribe es víctima? Sí, claro, pero no es una víctima de la política, no es una víctima a la que hay que prestarle ayuda humanitaria, por ejemplo. No es una víctima que hay que buscar para que salga adelante, que no hay que decirle, venga le ayudamos a manejar un proyecto productivo, si? Es que son otras cosas, y yo creo que ese es otro diálogo que hay que hacer y es no solo se necesita la reparación material sino yo necesito mi reparación

emocional, incluso con una mayor necesidad que la material, o por lo menos con una igual, yo necesito que me digan la verdad, cierto? yo tengo toda la plata del mundo, pero díganme la verdad porque son derechos que no precisamente tienen que ver con el tema del dinero...por ejemplo también está este señor Héctor Abad, él también, lo que le pasó a él es que después del dolor, después de toda la capacidad de resiliencia que ha mostrado esa familia, no es que él haya dejado de ser víctima, es decir, no se puede negar que es víctima, y yo creo que ese es un punto, un punto de realidad, porque eso evidencia la diversidad de las víctimas pero también lo común, y es que a usted no lo hace víctima la pobreza extrema, eso es una consecuencia de haber sufrido todo lo sufrido, pero eso no es lo que te hace víctima, lo que te hace víctima son los estragos que causaron el conflicto en ti, es decir, aquí en Colombia ni el rico ni el pobre pueden decir que no hay guerra y que no va a cesar porque firmaron, porque las FARC es una de las pequeñas expresiones del conflicto. Eso es otro punto de realidad que la política necesita enfatizar y que no lo hace, el conflicto no son las FARC, ¿dónde están las víctimas antes del 85? Qué reparación emocional se les hace? Esas son otras víctimas.

Ficha de Grabación 5	
Nombre de entrevistado: Álvaro	Fecha de la entrevista: 30 de Agosto del 2017
Instrumento de Grabación: Grabadora de Audio	Tiempo de grabación: 42 min
Lugar de Origen: Bogotá	Tipo de Grabación: Entrevista
Ocupación: Funcionario Papsivi	Reflexiones generales: Álvaro es un funcionario del PAPSIVI, el cual lleva trabajando en este desde el inicio.

<p>Lugar de la grabación: Barrio Engativá, Bogotá</p>	<p>La entrevista giró en torno a la función de la institucionalidad en la atención a víctimas y en la política pública de atención a familias víctimas.</p>
--	---

El Papsivi en Bogotá se lleva implementando como Papsivi desde julio del año pasado, ehh antes era tejiendo esperanza que surgió en 2014, que fue una estrategia diseñada por las secretaría de salud del distrito para dar respuesta a la medida de rehabilitación, pero no veníamos con lineamiento del ministerio nacional todavía porque el ministerio estaba más crudo que el distrito, el ministerio en el 2013 lo que había hecho era un piloto del Papsivi que no fue muy claro, muy evidente, los resultados no fueron lo que esperaron y entonces pararon, en el distrito la medida ya iba avanzando, entonces por eso se creó tejiendo esperanza, tejiendo ya en el 2016 después de dos años de implementación ehh el ministerio dice venga distrito nos tiene que enseñar unas cosas ehhs ustedes tienen que aprender otras de nosotros y ahí fue cuando empezamos a unificar los lineamientos de Papsivi nacional y el distrito, lo que cambió principalmente es la metodología del trabajo como los horarioos, las visitaas, etc porque si es diferente emn algunos territorios, eso en escencia a sido el recorrido del Papsivi.

Ahora en Bogotá hay cuatro equipos, pero son siete centros locales de atención a víctimas, nosotros estamos en el de Chapinero, el de Suba, el de Bosa, y está el de... y en esos cuatro es donde la gente puede acercarse a solicitar la atención psicosocial. A diferencia de la atención humanitaria inmediata que se le da a todos y es el primer paso de la atención, lo psicosocial si solo se le brinda a quienes lo soliciten porque justamente una medida al ser psicosocial es una medida voluntaria también, entonces no se puede obligar a nadie a que reciba atención

psicosocial. Lo que se hace es que, o lo que se supone que deberían hacer las entidades y que a veces no lo hacen es dar toda la oferta, pero la oferta muchas veces se les olvida la parte psicosocial entonces el que atiende a la víctima le brinda la ayuda humanitaria inmediata, le habla de que tiene derecho a estar afiliada en salud, a que tiene derecho en programas educativos, subsidios, de todo eso pero muchas veces no le hablan de lo psicosocial o muchas veces cuando se lo hablan, se lo hablan por encima entonces la gente cuando se lo dicen como que no entiende la profundidad. Entonces si en alguna persona le sonó, nosotros en los centros de víctimas hacemos una cosa que se llama diálogos de saberes en salud, son unas charlas que se habla del Papsivi, se habla de qué es una medida de rehabilitación, porqué es importante trabajar ese tema y adicionalmente se toca un tema sobre acceso a derechos, por ejemplo.

Esa afectación de tu emocionalidad está afectando tu rol o tus relaciones dentro de la familia, por ejemplo, en la familia ocurre algo que común y es que sufre desestructuración del sistema familiar por falta de uno de sus miembros entonces ese rol lo asume otra persona, entonces por ejemplo lo asume el hermano mayor y el hermano menor ya no se aguanta que el mayor se crea el papá y este quién se cree, etc. La mamá entonces empieza a creer que ese ya no es su hijo mayor sino su esposo entonces empieza una relación de poderes, ahí se traba entonces esas temáticas. Es identificar cómo el vínculo familiar se ha visto afectado y cómo desde el Papsivi se puede ayudar a sanar, entonces en la atención individual y familiar hay dos grandes grupos de los temas uno se llama apoyo terapéutico y otro consejería y apoyo, el de consejería y apoyo pues digamos que se diferencian los dos por el nivel del daño, el de consejería y apoyo digamos es cuando el daño no está comprometiendo funcionees digamos, la funcionalidad de la familia... entonces como te decía por ejemplo en el tema de roles, hay una problemática pero eso no nos ha hecho inviables como familia, todavía nos amamos, todavía identificamos unos lazos, etc. El que no es consejería de apoyo es cuando esa afectación empieza a afectar el lazo, cuando se empieza a profundizar el

daño, cuando el daño no se ha tratado se profundiza, entonces ese cambio de roles por ejemplo ha hecho profundizar que a raíz de ese cambio de roles el hijo menor eh ya no determina en su casa ninguna figura de autoridad, ni siquiera la mamá y hace lo que se le da la gana. Por ejemplo. Entonces ahí se empieza a identificar que el daño es un poco más profundo y se trabaja de la línea de apoyo terapéutico. Cada una de esos grandes grupos tiene unas orientaciones metodológicas la llamamos nosotros, o el ministerio. Ello determinado por los temas, entonces identificamos estructuración de roles, entonces ese se va a trabajar, o por ejemplo otro que ocurre seguido es el tema de autoestima, entonces lo que pasó en el conflicto les bajó la autoestima a todos, entonces eso es lo que se trataría allí. Pero pues es importante resaltar que la atención a los temas en cada grupo familiar son diferentes, de acuerdo al grupo familiar. Primero lo que el profesional logre identificar, segundo, lo que el profesional identifique, y se ponen de acuerdo para conciliar sus puntos de vista... entonces la familia puede decir noo es que el problema es la peleadera, y el profesional dice bueno sí, pero yo lo que evidencio es que esa peleadera viene de eh desconfianza que cada uno de ustedes le quedó a raíz del hecho victimizante, entonces se llega un punto para saber cuál de esos temas se va a trabajar, es esencialmente eso.

