



VNIVERSITAT E VALÈNCIA

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO, MORAL
Y POLÍTICA

DOCTORADO EN DERECHOS HUMANOS, PAZ
Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Tesis doctoral

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CONCIENCIA DE CIUDADANÍA
EN LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN
COLOMBIA.

De la titularidad formal al ejercicio real de los derechos
fundamentales

Presentada por: Ledis Bohórquez Farfán
Dirigida por: Dra. Ana Paz Garibo Peyró

Universidad de Valencia, Julio de 2016

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a aquellas personas que caminan por las calles de las ciudades colombianas o de cualquier otro país o lugar, y que tienen en común unos ojos agobiados por el cansancio de una vida que no les es fácil. Llevan a cuestas el hambre, la espera de una familia que depende de sus esfuerzos y las imposibilidades de conseguir para el día a día, así como la ilusión tatuada en su mirar de las ansias por una vida mejor. Mujeres y hombres que en su aspecto exponen el esfuerzo que tienen que hacer por sobrevivir, porque ni siquiera podría decirse que por vivir dignamente. Esos hombres y mujeres excluidos del desarrollo y el progreso, que más bien con su presencia deslucen los grandes avances de la ciencia y de la técnica.

De entre estos hombres y mujeres, mi dedicatoria particular a las víctimas de la guerra, en este caso de la guerra en Colombia, para todos aquellos que murieron sin saber por qué morían, para aquellos que no alcanzaron a saber cómo sería su vida porque la guerra se llevó su historia antes de empezar a construirla, por las víctimas que sobrevivieron los hechos violentos y hoy continúan en la lucha por la vida, y por ese corazón capaz del perdón que hay en ellos, aún a pesar de lo vivido.

A todos ellos dedico este trabajo convencida de que ninguna de esas muertes violentas hubiera tenido que ser y con la apuesta en un horizonte mejor por venir para todos.

Dedico de manera especial esta tesis a una de las tantas víctimas de la guerra a quien un día la fuerza de la ignominia le arrebató a ella –a su esposo-, y a sus cuatro hijos a su padre. Su historia, marcada por el dolor de la pérdida y la impotencia, es la historia de tanto dolor disperso por doquier; pero su fuerza y la de cada uno de sus hijos para reconstruir su vida es también la esperanza de nuevas oportunidades y la constatación del perdón posible en una sociedad que se ha desangrado por años y que anhelante y afanosa avizora un horizonte mejor.

AGRADECIMIENTOS

La labor desarrollada me lleva agradecer enormemente a Dios por la posibilidad que me muestra cada día y por darme la vida y el tesón para cumplir las metas que me inspira. Por la vida y las opciones, porque me ha conducido con ternura, me ha exigido, pero siempre está ahí: presente.

A mí amada familia porque es mi polo a tierra y mi GRAN AMOR.

En particular a mis padres que aunque ya no están en este espacio temporal han sido mi ejemplo de dignidad, de respeto, de bondad y de amor: María Rosalba Farfán y Luis Alfredo Bohórquez. A mi hermano Freddy y a mi hermana Rebeca y a Fernando su esposo, a Luzdenny y a la memoria de Hugo –su esposo-, y Claudia Aceneth, y su esposo Pablo. A las familias que él y ellas han conformado y que de ellos han nacido: Jeferson, Jesica, Jeymi, Johana, Eliana, Carolina, Valentina, Luz Anyel, Hugo, Esaú, David, Julieth y Pablo y a todos sus esposos y esposas hijos e hijas (mis sobrinos de segunda generación) que han llegado para continuar alegrando la vida de esta familia y que aguardan, con su ternura y la fuerza de su juventud, la vida en un futuro prometedor, una Colombia distinta. Todos, de diferentes maneras, me han dado su amor, y, a todos, de forma indiscutible, amo profundamente y por ellos y ellas es que también quiero un mundo mejor.

A mis amigas que han acompañado este proceso y me han ofrecido su mano, su apoyo y su respaldo, tengo muchas a las que quisiera decir una palabra, pero es complicado y difícil que sus nombres quepan aquí, no obstante de manera muy especial a mi amiga Mónica Giedelmann quien me ha animado y respaldado todo este tiempo. También a Zoraida Cote, Úrsula Castellanos, Gladys Rueda, Olga Rueda, Diana Agudelo y Mayda Luz Urzola.

A mis grandes amigos Jorge Eduardo Serrano y a Carlos Esteban Mejía por esas profundas y maravillosas reflexiones de tanto tiempo y cargadas de tanta pasión y sentido, y por el compromiso con un mundo más humano.

A la Universidad Pontificia Bolivariana porque en su seno he hecho este recorrido de aprender a ser docente e investigadora, y he buscado distintas formas para que la academia esté presente en procesos de dignificación y garantía de derechos. Por el respaldo ofrecido para el desarrollo de la tesis (5 meses para este trabajo), sin el cual hubiera sido imposible terminar ahora, dado lo complejo que significa trabajar y estudiar al mismo tiempo. A mis jefes inmediatos Hugo Javier Niño, Raúl Jaimes y al equipo del Comité Rectoral que respaldan esta labor, especialmente a Monseñor Primitivo Sierra Cano, el rector de la Universidad.

A la Universidad de Valencia, en particular al Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política, por la creación de programas académicos que permiten el impulso investigador de temas tan fundamentales como la ciudadanía, la paz y el desarrollo, porque se enmarcan en los problemas acuciantes de nuestro tiempo, pero cuya reflexión ayudará a encontrar soluciones.

A la directora de mi tesis, Doctora Ana Paz Garibo por su acertada orientación, su compromiso con el proyecto y su calidad, al Doctor Pedro Talavera, mi primer director de tesis, quien escuchó-leyó mis escritos iniciales y me condujo de manera respetuosa y delicada a la construcción de una propuesta académica de investigación doctoral, también a la Doctora María del Pilar González Altable, por su disposición y apoyo para orientar mis dudas conceptuales sobre ciudadanía.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS	3
ANEXOS.....	14
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I: LOS DESPLAZADOS COMO VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. Proceso de rehabilitación social y político.	27
Introducción:	27
Acercamiento a la realidad colombiana	28
I.1. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA GENERADA POR EL CONFLICTO INTERNO ARMADO EN COLOMBIA.	30
I.1.1. Generalidades.....	30
I.1.2. El concepto de víctima y las cifras.....	30
I.2. LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	35
I.2.1. ¿Quién es un desplazado?	38
I.2.2. El registro de desplazados en el país.....	42
I.2.3. El número de desplazados.....	48
I.2.4. Tipo de desplazamiento.....	52
I.2.5. Causas del desplazamiento.	53
I.2.6. Afectación geográfica.	56
I.2.7. Características de la población desplazada.	56
I.2.8. Acceso a derechos de la población en su condición de desplazada.	65
I.3. MODO DE VIDA ANTERIOR DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.	82
I.3.1. Las tierras de los desplazados.....	87
I.3.2. Rasgos característicos del campo colombiano.....	91
I.3.3. Garantía de los derechos sociales de los campesinos en Colombia.	95
I.3.4. Garantía de los derechos políticos de los campesinos en Colombia.	100
I.4. EL PROCESO SOCIAL Y POLÍTICO DE REHABILITACIÓN DE LAS VÍCTIMAS. ...	103
I.4.1. Organizaciones que se destacan por su trabajo en favor de las víctimas.	104
I.4.2. Espacios de coordinación y articulación.....	107

I.4.3. La organización social y política de las víctimas para participar en los espacios que la legislación ha creado.	110
I.5. INFORMES DE LA CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES).	114
I.5.1. Resumen de la situación de desplazamiento en la década del 90 desde la perspectiva de CODHES.	116
I.5.2. Resumen de la situación de desplazamiento en la década del 2000 desde la perspectiva de CODHES.	118
I.5.3. Resumen de la situación de desplazamiento en Los años posteriores a 2010 desde la perspectiva de CODHES.	119
I.6. LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO PARA LA ATENCIÓN DE POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO: Revisión de informes 1985-2016.	122
I.6.1. Legislación, política de atención y estructura organizativa de atención a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.	125
I.6.2. Registro de la población víctima de desplazamiento forzado.	130
I.6.3. Enfoque diferencial.	132
I.6.4. Atención, Asistencia y Reparación Integral.	134
I.6.5. Indemnización.	141
I.6.6. Reparación colectiva.	141
I.6.7. Prevención y atención de emergencias.	142
I.6.8. Participación de las víctimas.	143
I.6.9. Medidas psicosociales.	143
I.7. LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE JUNIO DE 2011 – ANÁLISIS CRÍTICO.	145
1.7.1. Los grandes aciertos de la Ley están dados en los siguientes aspectos:	147
1.7.2. Los aspectos pendientes en este proceso se pueden resumir en los siguientes.	149
Conclusiones	151
CAPÍTULO II. INEXISTENCIA DE LA CONCIENCIA DEL ESTATUS DE CIUDADANÍA EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.	154
Introducción	154
II.1. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE CIUDADANÍA.	156
II.1.1. Los inicios de la ciudadanía.	157
II.1.2. La ciudadanía en el medioevo.	161

II.1.3. La ciudadanía en la modernidad.....	162
II.1.4. La Contemporaneidad.....	163
II.1.5. Modelos de ciudadanía en la contemporaneidad.....	163
II.2. EL ESTADO SOCIAL Y LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL. LOS DERECHOS SOCIALES.....	182
II.2.1. El Estado social.....	182
II.2.2. La ciudadanía social.....	186
II.2.3. Los derechos sociales.....	195
II.3. LOS DERECHOS SOCIALES Y SUS GARANTÍAS EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA.....	198
II.4. DESARROLLO DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN RELACIÓN CON LOS DESPLAZADOS. DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS ESPECÍFICAMENTE A LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	206
II.4.1. Estructura de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de tierras.....	207
II.4.2. Desarrollo de la LVRT en relación con los desplazados.....	213
II.4.3. Derechos sociales reconocidos a las víctimas de desplazamiento forzado.....	219
II.4.4. Análisis de la implementación de la Ley 1448 en orden a garantizar el goce efectivo de la población desplazada.....	240
II.5. DÉFICITS FUNDAMENTALES EN LA GARANTÍA DE CONDICIONES PARA LA VIVENCIA REAL DEL ESTATUS DE CIUDADANÍA.....	245
II.5.1. Causas estructurales y coyunturales inherentes a las poblaciones campesinas: inexistencia de una conciencia de ciudadanía y de la titularidad de derechos fundamentales en las víctimas (paternalismo).....	245
II.5.2. Manipulación en el ejercicio de los derechos civiles y políticos (clientelismo político).....	253
II.5.3. Falta de mecanismos reales de participación activa en el ejercicio de los derechos (implicación de las víctimas en la salida de su situación).....	257
II.6. NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MECANISMOS EFICACES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CONCIENCIA REAL DE CIUDADANÍA EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO.....	263
Conclusiones.....	266
CAPÍTULO III. VÍAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA CONCIENCIA DE CIUDADANÍA EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.....	270
Introducción.....	270

III.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA O VÍAS DE ACCIÓN.	272
En los siguientes epígrafes desarrollaremos la propuesta que acabamos de esbozar.	278
III.2. CONCIENCIA DE CIUDADANÍA COMO CAMINO INELUDIBLE PARA LA RECUPERACIÓN DE LA DIGNIDAD, LA IDENTIDAD Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	279
III.2.1. Fortalecimiento de los atributos del ser humano como sujeto de derechos.....	279
III.2.2. Apostar porque la experiencia del desplazamiento se convierta, a la manera resiliente, en que el sujeto salga fortalecido de ella y no revictimizado.	289
III.2.3. Visibilizar a las víctimas como sujetos políticos y potenciar en ellas esta dimensión.	293
III.3. RECONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD PROCLIVE A LA VIVENCIA DE LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA.	296
III.3.1. Posicionamiento social de los valores de la ciudadanía.	297
III.3.2. Consideración de que la vivencia de la ciudadanía civil y política requieren unas condiciones de posibilidad que ofrece la ciudadanía social.	297
III.3.3. Asumir, como sociedad, la perspectiva de un desarrollo que potencie a todo el ser humano y todos los seres humanos en su integralidad.	302
III.4. RECUPERACIÓN DEL EJERCICIO POLÍTICO COMO ESENCIA DE LA DEMOCRACIA Y EL ESPACIO POR EXCELENCIA PARA LA DELIBERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN EN ARAS DEL BIEN COMÚN.	306
III.4.1. La construcción de un imaginario de excelencia y decoro en el ejercicio político a nivel institucional y en el ejercicio ciudadano por excelencia.	306
III.4.2. El ejercicio político como una gran posibilidad y apuesta de proteger la vida humana.	310
III.5. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA.	315
III.6. ACCIONES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO: RECUPERACIÓN DE LA DIGNIDAD E IGUALDAD DE TODO SER HUMANO Y DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS Y LAS RESPONSABILIDADES.	316
III.7. ACCIONES EN EL ÁMBITO SOCIAL: PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LA CULTURA DE LA SUMISIÓN, LA DÁDIVA, LA SUBVENCIÓN Y EL CLIENTELISMO.	320
III.8. ACCIONES EN EL ÁMBITO POLÍTICO GUBERNAMENTAL: MECANISMOS PARA LA GARANTÍA EFECTIVA DE LOS DERECHOS SOCIALES.	321
III.9. MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN REAL DE LAS VÍCTIMAS EN LAS DECISIONES SOBRE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS.	325
Conclusiones	329

CONCLUSIONES.....	331
BIBLIOGRAFÍA.....	349

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados
CERREM	Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas
CODHES	Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Social
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDGE	Encuesta de Goce Efectivo de Derechos
EREG	Estrategia de Recuperación Emocional a nivel Grupal
FUD	Formato Único de Declaración
GED	Goce Efectivo de Derechos
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MAARIV	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas

PAT	Planes de Acción Territorial
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RSS	Red de Solidaridad Social
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SEFC	Sistema de Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIPOD	Sistema de Población Desplazada
SISDHES	Sistema Institucional de Información sobre Desplazamiento, Conflicto Armado y Derechos Humanos
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
SUR	Sistema Único de Registro

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1. Víctimas del conflicto armado interno colombiano.....	33
Tabla No. 2. Cambios más significativos en los procesos de registro de población víctima de desplazamiento forzado.....	130
Tabla No 3. Histórico de indemnizaciones entregadas.....	240

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa de Colombia.	28
Ilustración 2. Reporte general de víctimas desagregado por hecho	32
Ilustración 3. Tendencia del desplazamiento forzado (eventos de expulsión y declaración) y evolución técnica y jurisprudencial del registro 1985-2012.....	45
Ilustración 4. Brecha de declaración del desplazamiento forzado 1985-2012	47
Ilustración 5. Mapa expulsión de personas 1985-2012	51
Ilustración 6. Causas del desplazamiento 1985-2012.....	54
Ilustración 7. Ejemplo de panfletos amenazantes.....	84
Ilustración 8. Componentes y ejes transversales del Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas,	127
Ilustración 9. Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral – MAARI.....	135
Ilustración 10. Esquema de atención dependiendo del tiempo de desplazamiento	136
Ilustración 11. Asistencia y Reparación	137
Ilustración 12. Asistencia y Atención.....	138
Ilustración 13. Ruta de Reparación Integral para Niños, Niñas y Adolescentes	139
Ilustración 14. Estructura de la atención en salud a las víctimas	144
Ilustración 15. Estructura de la Ley 1448 de 2011.....	208
Ilustración 16. Estructura de la Ley para la atención a víctimas.....	209
Ilustración 17. Organigrama de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	215
Ilustración 18. Porcentaje de hogares por frecuencia de consumo de alimentos.....	224
Ilustración 19. Porcentaje de hogares según frecuencia de consumo de alimentos.....	224
Ilustración 20. Porcentaje de hogares según nivel de seguridad alimentaria.....	225
Ilustración 21. Comparación percepción de seguridad alimentaria por categoría.....	225
Ilustración 22. Porcentaje de personas afiliadas, según régimen de salud.....	227
Ilustración 23. Porcentaje de personas que solicitan Ayuda Humanitaria, según componente.....	228
Ilustración 24. Porcentaje de personas entre 5 y 17 años según vinculación escolar.....	230
Ilustración 25. Porcentaje de hogares que habitan en vivienda digna.....	232
Ilustración 26. Porcentaje de hogares según dependencia económica.....	232
Ilustración 27. Hogares según nivel de pobreza en que se encuentra.....	233
Ilustración 28. Ocupación de la población víctima de desplazamiento forzado.....	234
Ilustración 29. Porcentaje de población ocupada.....	235
Ilustración 30. Porcentaje de personas que han recibido atención psicosocial.....	236
Ilustración 31. Porcentaje de hogares retornados o reubicados.....	237
Ilustración 32. Porcentaje de hogares víctima de despojo o abandono de bienes.....	238
Ilustración 33. Comparativo de abstención electoral en Colombia.....	300

ANEXOS

ANEXO 1 TABLA TIPOLOGÍA Y MODALIDADES DEL DESPOJO DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

ANEXO 2 TABLA DE ORGANIZACIONES CREADAS POR LAS VÍCTIMAS ORGANIZADAS POR DEPARTAMENTOS

ANEXO 3 TABLA DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES, ONGS, ASOCIACIONES CATÓLICAS Y CORPORACIONES LOCALES QUE DAN AYUDA HUMANITARIA, ORIENTACIÓN Y ASESORÍA A LAS VÍCTIMAS

ANEXO 4 TABLA RECOPIACIÓN HISTÓTICA DE BOLETINES ELABORADOS POR LA CONSEJERÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO –CODHES-

ANEXO 5 TABLA LOS COMPONENTES ABORDADOS POR LOS INFORMES DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

INTRODUCCIÓN

Pensar en la posibilidad de una sociedad más justa, es posible.
Pensar en una sociedad que se mire a sí misma y se respete, es viable.
Pensar en una sociedad donde cada ser humano, independientemente de su rol en ella, participe activamente en su construcción, es un sueño.
Pensar en una sociedad donde cada sujeto se sienta, se crea y se proyecte a sí mismo como ciudadano, es una gran tarea.

La base fundamental de esta tesis doctoral es la propuesta para que un país como Colombia pueda, quizás algún día, tener un tipo de sociedad en la que cada persona sea valorada por el hecho de ser persona, y que este sujeto, investido de su capacidad como ser humano y como ciudadano, se comprometa en la construcción de una nación más equitativa, más incluyente, respetuosa de los derechos humanos y desarrollada en todos los ámbitos de posibilidad.

Una sociedad que en el siglo XXI sea capaz de hacer una apuesta y comprometerse por construir los pilares básicos de la equidad y la excelencia.

El trabajo doctoral que se presenta a continuación es una labor de análisis y reflexión crítica del ejercicio real del estatus de ciudadanía de las víctimas de la guerra en Colombia, país que –por sus prácticas- no posibilita que ese estatus de ciudadanía se vea reflejado en decisiones de transformación y construcción de democracia. Desde sus inicios como república independiente, la construcción del país ha estado signada por mecanismos violentos para la resolución de conflictos, más no por los medios que la democracia establece para ello. En este sentido, la reflexión hecha es también un análisis de la situación de la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia, y hace una descripción de las vivencias de estas poblaciones a partir del conflicto armado interno del que han sido víctimas, del desarraigo que han tenido que sufrir y de las penurias a las que su condición las ha expuesto. También revisa la situación en general que han tenido que padecer las familias que ahora son desplazadas, precisamente antes de su desplazamiento, en las zonas rurales de donde proviene la mayoría, situaciones tales que describen pobreza, exclusión y situaciones extremas de necesidades y de carencias.

Desemboca el trabajo de investigación doctoral en una propuesta de construcción de vías reales de posibilidad de fortalecimiento del sujeto democrático para el ejercicio real de la ciudadanía, en particular del sujeto victimizado a causa del desplazamiento forzado.

El tema de la ciudadanía está en boga en las sociedades actuales, toda vez que es un factor fundamental de aquellos países que han optado por la democracia como sistema de gobierno, no obstante, así como es un componente fundamental la ciudadanía en el marco de las democracias, es indispensable que el sujeto ciudadano se contemple y asuma como parte fundamental de ese factor preponderante de la sociedad actual, porque ahí radica la posibilidad de participar activamente en las decisiones que se toman en el país, ya sea a través del sistema de elección que hace en el acto del voto o postulándose decididamente a hacer parte de los entes desde donde se toman las decisiones.

No obstante la importancia y relevancia que tiene la democracia hoy día y el orgullo que desde distintos lugares del planeta se esgrime, mostrándola como el sistema que representa el triunfo de la razón y de la libertad, para que ésta sea real y no sólo el remedo de lo que está escrito en múltiples textos, es necesario e indispensable que el sujeto de la democracia haga parte de ella, se involucre, participe, se comprometa y la construya, de tal suerte que en la realidad vea reflejados en el marco de su nación los postulados que la democracia enarbola y que se ha mostrado que es viable y efectiva en algunos de los países en los que ésta se enseña, en particular en la Europa occidental.

Lo contrario a la vivencia de la democracia en países desarrollados ocurre en países en vías de desarrollo, o países del tercer mundo, o países aquellos donde la democracia ha llegado como un discurso prestado pero no del todo apropiado por sus miembros, donde pareciera incluso que se aprendieron los males de la democracia y no todas sus virtudes, toda vez que su práctica desdice por múltiples factores de lo que debería ser. Todo lo descrito se evidencia en la prevalencia del clientelismo y la corrupción como ejes de la cotidianidad en el manejo de lo público, así como un ciudadano embaucado y enmarañado en estas mismas prácticas, ausente y desentendido de las múltiples posibilidades que le puede ofrecer el vivir en un país donde el sistema democrático y el respeto puedan vivirse de manera plena. Por tal razón, el abstencionismo campea de manera radiante, y también una elección de candidatos para ocupar lugares públicos más por la seducción que logran los mensajes mediáticos y propagandísticos que por una conciencia de las ventajas que para la nación tendría la elección de tal o cual personaje para tales cargos.

Las denominadas prácticas clientelares orquestadas por lo que se ha dado en denominar “la maquinaria política” han logrado permearse no solo los estadios grandes sino

que han hecho escuela también en los pequeños poblados, barrios y veredas del territorio nacional, de tal forma que es recurrente ver durante las campañas electorales a los líderes de pueblos, líderes barriales y veredales, comprometidos con un candidato por los beneficios que considera a futuro tendrán, de forma tal que se convierte en el puente entre el candidato y el vecino del barrio para la entrega de lo que en secreto se conoce como la compra del voto. Así, las prácticas corruptas han enmohecido la manera de hacer política y la idea de ciudadanía, de tal forma que, aquellos que quieren mantenerse al margen de esta situación prefieren no votar y seguir siendo parte de ese gran porcentaje de colombianos que se juntan cada periodo para aumentar el número de abstencionismo en el país.

Adentrarse en esta particular circunstancia conduce a revisar lo que está sucediendo en un país como Colombia, que además de esta situación, se encuentra anclada en una guerra interna que se inició desde bien temprano en la década del 60 y que profundiza las imposibilidades de hacer un ejercicio más real y consciente del compromiso ciudadano.

Los postulados actuales de la ciudadanía han sido abordados por personas importantes y muy significativas del mundo académico, de tal manera que aspectos como la justicia, la inclusión, el respeto y la garantía de los derechos tienen toda la importancia cuando se trata el tema.

Por lo que se refiere a la investigación sobre la temática abordada en esta tesis, hay que hacer notar que los estudios sobre la vivencia de la ciudadanía de las víctimas de la guerra es exigua, así como son escasas las propuestas para potenciar el ejercicio real de ciudadanía de los sujetos afectados por el conflicto armado colombiano, en particular los desplazados forzados. Lo enunciado fue posible constatarlo en la revisión rigurosa, sistemática y concienzuda que se llevó a cabo, lo cual evidenció lo apremiante del examen de la temática, así como la formulación de la propuesta.

Colombia lleva cerca de 50 años viviendo en un conflicto interno armado que ha dejado millones de víctimas, entre las que se cuentan las víctimas del desplazamiento forzado, las víctimas de minas anti-persona, las víctimas de reclutamiento forzado, las víctimas del secuestro, y las víctimas de la desaparición forzada, por nombrar algunas.

Una de las consecuencias más notorias de la violencia en Colombia son las **víctimas del desplazamiento forzado**, casi 7 millones contadas ahora por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. Las personas que han sufrido el desplazamiento forzado en el país, en general, son familias campesinas o que vivían en los centros urbanos de pequeños municipios o en las zonas rurales de los mismos, que llegaban desplazadas a una ciudad

desconocida y con mucho temor, en una historia de escasa relación con el Estado, de subvaloración de su propio ser y estar dentro de la sociedad, de poco conocimiento de sus derechos y de su valor como personas y como ciudadanos, de transformación de códigos y de minusvalía de su historia.

Personas que sentían miedo de acercarse a las entidades del Estado, hablaban con la voz baja y sin mirar a los ojos a ningún funcionario (incluso si éste los trataba bien), casi que no se sentían dignos de entrar con sus zapatos raídos y viejos a una oficina bien arreglada como las que se utilizaban para atenderlos. Y, qué hablar cuando se trataba de relacionarse con un funcionario gubernamental con un cargo más elevado; sencillamente el funcionario era casi Dios y ellos indignos de hablarle de frente.

El desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado puso en evidencia en el país otro punto no menos crítico que el desplazamiento mismo; **la situación de marginalidad, exclusión e indefensión en que vivían los hombres y mujeres que habitan el campo** colombiano en un país con un sistema de gobierno democrático, en el marco de un Estado Social de Derecho.

Hombres y mujeres en condiciones socioeconómicas muy bajas, sin los elementos mínimos para la vida, sobreviviendo en lugares con pésima estructura de servicios básicos, produciendo la poca comida con la que pueden contar, que en muchos de los casos no alcanzan los mínimos requeridos de nutrición. Carecen de los servicios básicos de energía eléctrica, alcantarillado y agua potable. Su relación con el Estado ha sido casi nula, en muchas ocasiones sólo a través de las brigadas militares que llegan en estrategias contrainsurgentes. Los presidentes de las Juntas de Acción Comunal –JAC-, en algunos casos, son quienes tienen una cierta relación con funcionarios públicos, en especial en época pre-electoral, cuando estos últimos se acercan a las zonas rurales a buscar votos para respaldar su candidatura, y es en estos momentos cuando la población sabe que existen, pero luego, en la gran mayoría de las ocasiones, no los vuelven a ver.

En el contexto de pobreza y exclusión en el que han vivido las víctimas de la violencia en Colombia, el ejercicio de ciudadanía es escaso y casi nulo, quizás debido a tres razones: una de ellas el poco conocimiento que tienen de sus derechos y de los procedimientos para exigir su garantía, así como la poca valoración propia como sujetos dignos del goce efectivo de esos derechos, y de otra parte, las escasas condiciones de posibilidad de vivencia de ciudadanía en sus tres acepciones: civil, política y social. Sumado a lo anterior, la ausencia real de vivencia de condiciones de ciudadanía en las prácticas políticas del país y de una sociedad que las legitima.

Esta tesis está atravesada también por preguntas de carácter personal, en la perspectiva de contribuir a que la población en condiciones de vulnerabilidad e indefensión, fortalezcan –en palabras de Amartya Sen- su capacidad de agencia para construir una historia de vida en condiciones de dignidad.

De esta manera, quisiera señalar que algunas de las reflexiones y preguntas que están a la base de esta tesis, surgen de mi experiencia personal de trabajo con población víctima de la violencia y población en condiciones de vulnerabilidad. Como primera medida en la organización humanitaria – Servicio Jesuita a Refugiados – Colombia- durante once años, atendiendo y acompañando víctimas de desplazamiento forzado, que siempre han sido víctimas primero de la desaparición forzada de algunos de sus familiares, o del asesinato de los mismos en acciones individuales o en masacres, o de las múltiples variables que ha tenido el conflicto colombiano. Así mismo, desde esta organización se llevaba a cabo una labor con comunidades vulnerables en la perspectiva de la prevención –en particular de niños, niñas, adolescentes y jóvenes- con el propósito de establecer ciertos mínimos para evitar el reclutamiento de éstos por algún grupo armado, debido a la dinámica de la guerra o a la ausencia de otras alternativas de vida. La vinculación a esta organización y las acciones emprendidas me llevaron a varias regiones del país, donde el conflicto tenía mayor algidez y por ello era necesaria la presencia de organismos de carácter humanitario. Además, antes de ello, hacía trabajo voluntario con poblaciones vulnerables en comunidades de la ribera del río Magdalena.

La experiencia personal en múltiples reflexiones hechas en particular en la Organización Humanitaria de la que hice parte, en la permanente interrelación con los desastres que deja la huella del conflicto en el ser humano, me llevó a preguntarme siempre cómo hacer para no seguir poniendo “curitas” o “venditas” a las heridas, sino evitar que haya más heridas abiertas. Estas reflexiones han acompañado la labor que hago, incluso en mis búsquedas académicas ahora en el rol como docente e investigadora. Continúa latente el compromiso con esa posibilidad de encontrar y construir una sociedad en la que sea más fácil comprometerse con la paz, para lo cual es ineludible la formación y/o reconstrucción del rol del ciudadano.

Una de las respuestas que se asomaba a esas preguntas y que se mostraba como evidente, era que el ejercicio de ciudadanía pasaba por la posibilidad de hacer ejercicio real de ser SUJETOS DE DERECHO y ello requiere una acción compleja como complejo es el ser humano. Por tanto, los elementos constitutivos del ser sujeto de derechos y actuar en consecuencia no se producen solamente por el conocimiento que se tiene de esta situación o

porque en la Constitución Política diga que Colombia es un Estado Social de Derecho, sino que es una mezcla o una combinación de varios aspectos que incluyen el que cada persona, cada sujeto, lo haga posible y lo agencie, así como es indispensable una sociedad que lo exija y construya, y una comunidad política que lo vivencie.

El ejercicio de derechos requiere para su implementación unos mínimos: de una parte condiciones estructurales que deben ser garantizadas por el Estado y, de otra parte, un sujeto que se sienta ciudadano digno de su vivencia como sujeto de derecho y que vivencie los atributos de dignidad, igualdad, libertad y responsabilidad, así como una sociedad en la que los valores de ejercer como ciudadano tengan relevancia y respeto. La comprensión y el ejercicio de esos atributos requieren una asimilación en la consciencia y en la razón, para que en realidad puedan convertirse en vivencias del Ser Humano.

De otra parte, la escasa vivencia real del estatus de ciudadano no es algo aislado en el país, que sucede sólo con los campesinos desplazados, se trata de una realidad generalizada en el territorio nacional agudizada para las víctimas de desplazamiento forzado; por esa razón, el clientelismo preside toda la actividad política, porque hay un ambiente que lo permite y hasta lo impulsa. De ahí surge la pregunta básica de esta investigación: *¿Qué se puede hacer, qué se debe hacer y cómo se puede cambiar esta situación para que quienes pertenecen a estas poblaciones alcancen la verdadera condición de SUJETOS DE DERECHO con capacidad de vivir lo que esto significa en términos jurídicos, sociales y políticos?*

En este contexto y firmado ya el 23 de junio del presente año el cese bilateral al fuego entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- y el Gobierno Nacional, lo cual pone a Colombia a las puertas del proceso de paz y a la posibilidad real del cierre del capítulo de la guerra vivida con la guerrilla más antigua y más fortalecida de Colombia, se abre una esperanza. En este sentido, es muy importante destacar que esta tesis y su pregunta fundamental aumentan su valor y pertinencia toda vez que, en estas circunstancias se hace aún más necesaria una conciencia y una vivencia más fuerte y radical de la ciudadanía con miras a construir el país que Colombia necesita.

La hipótesis que acompaña este trabajo ha sido que la población colombiana en general, pero en particular la población pobre y aún más, la población víctima de desplazamiento forzado no se auto reconoce como sujeto de derechos, así como no hay una cultura política que lo favorezca, razón por la cual su vivencia de la ciudadanía es débil en su quehacer y se encuentra viciada por prácticas clientelistas y enredada en una telaraña que

no contribuye a la construcción de la democracia en el país. Así, las prácticas clientelares dejan fuera del juego a las poblaciones más vulnerables y generan mayor inequidad.

Las razones de esta situación son varias: la primera es que no ha habido en el país un proceso real a nivel social y político que posibilite en la población asumirse como ciudadano en todo lo que el concepto implica, es decir, la población víctima de desplazamiento, no actúa en consecuencia de todo lo que comporta ser ciudadano de la democracia, porque no sabe, no conoce lo que esto significa; segundo, porque las condiciones sociales, económicas y culturales juegan un papel fundamental en esa posibilidad real de práctica de ciudadanía y éstas no existen o son muy débiles en el país, dado que no hay unas condiciones de posibilidad en el contexto que lo conduzcan a ello.

Colombia se erige como un Estado Social de Derecho, lo cual está escrito en los principios establecidos al inicio de la Constitución Política actual que data de 1991. El marco constitucional colombiano contiene en el Título II todo el compendio de los derechos humanos como el eje fundamental al que ha de apostar toda la institucionalidad en el país, por tal razón es un marco propicio para que los colombianos se esfuercen por una sociedad en la que se respete y garantice el derecho de todos a una vida digna.

Revisados los componentes o instrumentos que hacen viable el ejercicio real de ciudadanía en Colombia, se encuentra que hay una normatividad, todo un bloque de constitucionalidad que propende por generar unas básicas condiciones en el país. Además, la adhesión que ha hecho Colombia a todos los tratados internacionales y pactos, hace ver que hay una atención proclive a esa realidad de ejercicio real de ciudadanía. Por lo anterior, es destacable en la Constitución Política así como la inclusión en ella de todos los componentes de la Carta de Derechos Humanos: la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, los Derechos Colectivos y del Ambiente. También se despliegan en el capítulo 4 del Título II los mecanismos de protección de estos derechos, que se enseñorean con la creación de mecanismos como el de la Tutela, que se ha convertido en el mejor instrumento y más propicio para la protección de los derechos.

Así mismo, se contemplan entidades como la Procuraduría, la Defensoría, las Personerías, en favor de la promoción y protección y defensa de los derechos, lo cual evidencia toda una intencionalidad por la instauración de un Estado que respete y propenda por la garantía de los derechos de la población.

En cuanto a la particularidad de la atención a las víctimas de desplazamiento, en la actualidad se cuenta con una ley muy completa a juicio de expertos –Ley 1448 de 2011-, y con una intencionalidad y políticas dedicadas a responder de acuerdo a los estándares internacionales, a la restauración y protección de derechos de esta población. En términos de política, infraestructura, mecanismos de participación, hay bondades y se destacan los elementos positivos, no obstante también hay rezagos que a juicio de los expertos pueden convertirse en una gran dificultad a la hora de hacer realidad los postulados de la Ley y por lo tanto también impactan de manera significativa el real ejercicio de ciudadanía de la población.

Con todo lo dicho, sin embargo, el país se erige como uno de los más inequitativos del mundo, un país en el que hay grandes riquezas pero concentradas en muy pocas manos, mientras millones de personas están en la pobreza o la indigencia, con lo cual la lucha por la sobrevivencia se convierte para estos millones de seres humanos en su principal objetivo no más amanece cada día. Dejando de lado otros aspectos igualmente importantes cuando de calidad de vida se habla.

Por todo lo anterior, las hipótesis que se plantean relacionan de una forma analítica cómo la vivencia real de ciudadanía está estrictamente ligada a las condiciones de posibilidad de las personas, de tal suerte que de la misma manera que hay una interrelación indiscutible en imposibilidad de disgregación en el tema de la vivencia de los derechos, de igual forma ocurre con la vivencia de ciudadanía, dado que será muy difícil que una persona en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social, e incluso violados todos sus derechos, incluido el de la libre movilidad como es el caso de los desplazados forzados, puedan hacer uso del voto (uno de los mecanismos de la ciudadanía política) de modo neutral y libre.

La metodología seguida se ubica dentro del enfoque de investigación cualitativa o comprensiva, que posibilita a través de distintas formas y técnicas, acercarse a la situación estudiada para responder la pregunta de investigación planteada. El proceso de investigación parte de un análisis profundo de la realidad social, económica, cultural y política del contexto colombiano en la que se pone en escena el estatus de ciudadanía que portan todos los miembros de la nación dentro de los cuales está inserta la población desplazada por el conflicto interno armado. Esta reflexión crítica posibilitará encontrar los sentidos y el ejercicio real que la ciudadanía tiene en la práctica cotidiana.

Este estudio de reflexión crítica remite a la identificación del contenido y significación del concepto de ciudadanía a lo largo de la historia, haciendo énfasis en el

momento actual, razón por la cual se indaga por el recorrido que ha seguido el concepto de ciudadanía, un concepto tan antiguo como la democracia misma, lo cual se convierte en el componente que ofrece un marco desde el cual escudriñar sobre la vivencia real de la ciudadanía en las víctimas del conflicto armado colombiano. Dentro del análisis, el ejercicio de reflexión crítica conduce así mismo a examinar toda la importancia que una real vivencia del estatus de ciudadanía tiene en aras de contar con sociedades más estables y comprometidas con condiciones de vida digna para todos sus miembros.

La metodología seguida para este trabajo muestra claramente, primero la importancia de una pregunta de investigación que es el hilo conductor de la misma y también las diversas hipótesis planteadas que adquieren mayor sentido a través del análisis crítico de la realidad colombiana, de las condiciones de población en situación de desplazamiento y las respuestas del Estado a su situación, así como al contenido de las implicaciones de la ciudadanía desde su concepción teórica.

La búsqueda histórica del concepto de ciudadanía se inicia en la Grecia clásica y llega hasta la contemporaneidad para entender e identificar los elementos más significativos del concepto y los cambios acaecidos en la historia. De esta manera se enfatiza en la idea de una ciudadanía que considera la igual importancia de la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social, toda vez que no es posible comprender ni vivir realmente la ciudadanía sino se cuenta con las condiciones de posibilidad que la viabilicen.

En esta misma lógica se revisan las tesis que en la actualidad contienen mayor valor y que representan intereses y preocupaciones de múltiples sectores. De este modo, se resalta la introducción de la ciudadanía social hecha por Thomas Marshall, así como la idea de ciudadanía desde una perspectiva de la justicia como equidad esbozada por John Rawls y que se pone en escena en la razón pública. Así mismo, se expone la ciudadanía republicana que exalta el papel del ciudadano en la construcción de lo público y que cuenta dentro de sus más destacados representantes a Jürgen Habermas. Se introduce también la ciudadanía comunitaria justificada particularmente por Charles Taylor, y por Michael Walzer, así como la idea de una ciudadanía donde el Estado mínimo es suficiente, defendida por Robert Nozick. También se contemplan planteamientos que resaltan la preocupación por los actuales problemas de la migración y los multinacionalismos, lo cual ha dado en hablar de ciudadanía multicultural desde la perspectiva de Will Kymlicka y la ciudadanía intercultural esbozada por Adela Cortina.

Así mismo se toman en cuenta los planteamientos de autores como Juan Antonio Horrach, María José Añón y Esteban Antxsustegi, quienes a través de sus trabajos académicos han hecho importantes reflexiones sobre la temática.

Todos estos importantes autores ofrecen una visión que posibilita comprender la idea de la ciudadanía, teniendo siempre a la base la importancia del sujeto actuante y deliberante y sus posibilidades reales de configurarse como un actor en la construcción del Estado del cual hace parte.

El análisis de la situación social, cultural, económica y política del contexto colombiano y la revisión de los elementos significantes del concepto de ciudadanía son los elementos clave para hacer una reflexión crítica de las condiciones de posibilidad de vivencia real del estatus de ciudadanía de la población desplazada, víctima del conflicto armado colombiano, teniendo como ejes de la reflexión la vivencia de la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social.

El último paso en términos metodológicos es el esbozo de una propuesta de fortalecimiento de los elementos más significativos a nivel individual, social y político para la real vivencia de la ciudadanía. Esta propuesta es el resultado del análisis y la reflexión crítica de la situación explicada y los componentes que se deben poner en escena para la configuración de un sujeto fortalecido y listo para la democracia. Esta última parte se hace teniendo como referentes a Ligia Galvis Ortiz, Amartya Sen, Martha Nussbaum, Adela Cortina, Carolina Tabares, entre otros.

El trabajo desarrollado conllevó una ardua labor de investigación documental dentro de los que se cuentan libros, informes especializados tanto de entidades gubernamentales como de organizaciones no gubernamentales, informes nacionales e internacionales, Normatividad, artículos científicos, artículos de prensa, páginas web institucionales, documentales, entre los más destacados. Fue evidente que se requería hacer una ilustrada demostración o diseño de lo acaecido en Colombia con las poblaciones desplazadas para comprender la situación. Sumado a lo anterior, la reflexión crítica fue el otro fundamento de esta labor por cuanto acompañó todo el recorrido hecho, dado que es la labor que posibilita revisar la realidad de los sujetos desde una perspectiva cuestionadora y propositiva, escudriñando en ella los elementos básicos de comprensión de la situación pero también las perspectivas de solución.

Teniendo en cuenta lo explicado en los anteriores párrafos, el objetivo de este trabajo de investigación se centra en analizar la condición real de posibilidad de las víctimas de

desplazamiento forzado en Colombia para el ejercicio de ciudadanía, y desde esta perspectiva, proponer vías que posibiliten fortalecer al sujeto ciudadano de la democracia, complejizado y menoscabado por sus condiciones históricas de pobreza y los impactos de la guerra en sí mismos, a fin de que llegue a hacer un ejercicio de su ciudadanía real y no sea sólo un ciudadano formal de acuerdo a lo que se plantea en los documentos constitucionales. En este orden de ideas, se plantearon además como objetivos específicos conducentes al objetivo general, una revisión de la situación actual de la población víctima de desplazamiento en Colombia en el marco del ejercicio pleno de derechos, una mirada al concepto de la ciudadanía a través de la historia, una indagación de la forma en que el Gobierno Nacional ha dado respuesta a la situación de los desplazados y su condición actual a fin de identificar los elementos que contribuyen o no en el fortalecimiento del ejercicio ciudadano, un análisis crítico de la Ley 1448 de 2011, un análisis de las principales prácticas del ejercicio político y, por último, el abordaje de lo que podrían ser unas vías de acceso al fortalecimiento de ese sujeto democrático.

La pregunta que hay detrás de esta investigación se encuentra toda ella impregnada de la situación de guerra en el país, pero no para seguir ahondando en ella, sino la pregunta es precisamente qué hacer y cómo para que la población víctima actúe y se fortalezca como sujeto de derecho, y en consecuencia, sea un ciudadano real que participa en la construcción de un país en condiciones de equidad para todos y por lo tanto se compromete en la búsqueda de una paz con justicia social para que en el futuro no haya más guerras de este tipo.

Lo anterior requiere de un sujeto que se comprende como sujeto de derechos, en palabras de Ligia Galvis Ortiz, un sujeto que asume y vivencia los atributos que lo conforman como sujeto de la democracia que son la dignidad, la igualdad, libertad y responsabilidad en tres dimensiones, la individual, la social y la política.

De esta forma, el proceso investigativo desemboca en la formulación de mecanismos eficaces y efectivos de participación en la toma de decisiones sobre la reivindicación y el acceso a bienes y servicios básicos para las poblaciones rurales campesinas que han sido víctimas de cualquier tipo de violencia, como medio para recuperar una conciencia real de ciudadanía que se ha debilitado o perdido como consecuencia de esa violencia y de la equivocada metodología con la que gubernamentalmente se les pretende rehabilitar y resarcir.

Se trata de contribuir a la construcción de sujetos de Derecho, pero considerados desde la perspectiva de la conciencia, el conocimiento, y las posibilidades que cada persona

debe tener, (que se requieren) para comportarse en realidad como titular de derechos y como sujeto que hace uso o no de esa CAPACIDAD jurídica y de obrar en el Derecho.

El desarrollo de este trabajo contiene tres capítulos, el primero hace una descripción de la realidad del desplazamiento en el contexto colombiano, por lo tanto es un acercamiento al número de desplazados, las causas del desplazamiento, la vida de los desplazados antes de salir de su lugar de origen y los impactos del desplazamiento en el lugar de llegada y su proceso social y político de rehabilitación. Por otra parte hay también una mirada a las respuestas del Estado colombiano a esa tragedia humanitaria denominada desplazamiento forzado, dentro de las que se destacan: la normatividad creada (Ley 387 de 1997, y la ley 1448 de 2011 y su respectiva reglamentación y jurisprudencia), el desarrollo de política y de estructura organizacional a lo largo y ancho del país y de la atención prestada a la población.

El segundo capítulo se centra en reflexionar sobre el concepto de ciudadanía, partiendo de un acercamiento a los grandes representantes del concepto para aprender de ellos y nutrirse de sus conocimientos para la comprensión de la importancia de la ciudadanía y los distintos elementos que en su práctica ésta debe contener. Desde esta perspectiva, se hace un análisis crítico sobre el ejercicio real de ciudadanía de las víctimas de desplazamiento forzado evidenciando cómo las condiciones mismas de su vida no han hecho posible la vivencia real de este estatus.

El tercer capítulo esboza una propuesta para que se fortalezca el ejercicio de ciudadanía en Colombia, en tres dimensiones: individual, social y política. Teniendo en cuenta que el trabajo está pensado para hacer este análisis y proponer vías de acción, se toman referentes las perspectivas desarrolladas por Ligia Galvis Ortiz, Adela Cortina, Amartya Sen, Martha Nussbaum, y otros autores que desde experiencias e investigaciones específicas se han atrevido a hacer propuestas que cambien la perspectiva del sujeto y tengan un compromiso con la construcción de país.

CAPÍTULO I: LOS DESPLAZADOS COMO VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. Proceso de rehabilitación social y político.

Introducción:

El primer capítulo de esta tesis tiene como pretensión acercarse al contexto de las víctimas de desplazamiento generado por el conflicto interno armado que ha vivido Colombia en los últimos más de cincuenta años, en aras de construir una idea general que permita comprender la situación del universo total de las víctimas, pero en particular la situación de los más de 6 millones de desplazados internos. Para ello, en este camino será necesario identificar los elementos que caracterizan su expulsión, acercarse a su situación actual, conocer cómo era su vida antes de que la guerra los afectara, cuál ha sido su proceso de organización social y política en tanto que víctimas y cuál ha sido la atención brindada por el Estado colombiano para el proceso de recuperación de sus proyectos de vida y por lo tanto la recuperación real de la vivencia de su ciudadanía social, política y civil.

Con el propósito señalado, este primer capítulo contiene siete (7) componentes de trabajo: el primero de ellos es una aproximación a las víctimas de Colombia; el segundo una descripción particular de las víctimas de desplazamiento forzado, el tercero aproxima a la idea de cómo vivían las víctimas de desplazamiento provenientes de la zona rural colombiana, un cuarto ítem está relacionado con su procesos de organización social y política, en tanto que víctimas, el quinto hace referencia al registro sistemático que ha hecho de la situación de desplazamiento la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. El ítem seis conduce a comprender la forma como el Estado colombiano ha atendido a las víctimas y por último se ofrece una mirada a la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Un conflicto tan largo como el que ha vivido Colombia, deja huellas imborrables a esas más de cinco generaciones que han nacido en un contexto de confrontación armada. Su mundo, sus perspectivas de vida, sus sueños, sus esperanzas y, en general todo aquello que circunscribe su existencia, de alguna manera está atravesado por la estela que deja la guerra a su paso. Por ello, quizás, hacer un trabajo sobre el tema implica, en ocasiones, detener las bocanadas de palabras que se apuran por salir pero que no alcanzan a ser atrapadas por la interacción de los dedos y el teclado de un computador. Otras veces, en ocasiones, son tantas ideas, cifras, situaciones, datos, etc., las que logran escribirse que el reto es entonces, sintetizar y concretar. Este último ha sido parte del ejercicio hecho para la elaboración de es

este primer capítulo, esperando evidenciar lo que ha ocurrido con la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia.

Acercamiento a la realidad colombiana

Colombia es un país ubicado en el norte del continente Suramericano –como puede observarse en la Ilustración No. 1: Mapa de Colombia, caracterizado por la gran riqueza de sus suelos, la pluralidad cultural, la abundante biodiversidad y por la amabilidad de su gente. Es un país bañado por los dos océanos (Atlántico y Pacífico) y atravesado por la cordillera de los Andes. Todo ello posibilita la alta diversidad, sus majestuosos paisajes, su clima y las particularidades de las personas que lo habitan con características regionales muy marcadas.

Ilustración 1. Mapa de Colombia.



<http://www.lospaises.com.ar/graficos/samerica/colombia01.gif>

La población actual del país se estima en 48.203.405¹ de personas, según las proyecciones hechas a partir del censo de 2005 que mostraba (42.888.592) habitantes.

La historia política de Colombia está escrita a partir de múltiples conflictos que datan desde los procesos independentistas hasta el día de hoy. La independencia de Colombia

¹ Banco de la República, *Población Colombiana*, mayo de 2016, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/poblacion>, consultado por última vez en mayo de 2016.

como colonia española fue un sumario que se desarrolló entre 1810 y 1819, y estuvo bastante marcada por constantes luchas para tal cometido. En el marco de este proceso se dio en Colombia el período denominado como Patria Boba, caracterizado por combates entre los independentistas para definir la forma de gobierno que el estado liberado debería tener, estos conflictos se generaron en el período de 1810 hasta 1816 entre federalistas y centralistas.

De esta forma, se puede ver cómo la historia misma de Colombia ha estado marcada por la violencia como la forma para dirimir los conflictos internos que se han presentado, lo cual ha conducido al mantenimiento de una serie de rencores e impedimentos, para que un país tan rico, no haya alcanzado los niveles de desarrollo que potencialmente podría tener y, menos aún, haya logrado generar una sociedad comprometida con la construcción de un país democrático cuya característica sea erigirse en un Estado Social de Derecho. Por el contrario, ha sido generador y portador de grandes desigualdades e inequidades que siguen incubando y replicando los conflictos que se han desarrollado y que están vigentes en la actualidad.

Con posterioridad a los procesos de independencia, se han desarrollado diversas guerras civiles en el país, se estima que entre 1812 y 1886 se produjeron nueve (9) guerras civiles y a partir de la década del 60 se ha desarrollado el conflicto interno armado que persiste en la actualidad.

El conflicto armado en el que está inmerso el Estado colombiano se remonta a los inicios de la década de los 60. En principio fue una guerra entre las guerrillas de izquierda (FARC y ELN) en contra del Estado colombiano exigiendo inclusión en todos los ámbitos de la nación y en particular una distribución equitativa de la tierra, en aras de construir un nuevo Estado. En los años 70 y 80 nuevos actores entraron en el contexto de la guerra armada, estos fueron los grupos paramilitares, ejércitos del narcotráfico y más recientemente, a partir de la denominada desmovilización paramilitar en el año 2005, las bandas criminales.

Cuando se hace referencia al conflicto armado interno en el país, del cual son las víctimas a las que se referirá este trabajo, se está hablando del conflicto armado actual.

I.1. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA GENERADA POR EL CONFLICTO INTERNO ARMADO EN COLOMBIA.

I.1.1. Generalidades.

Las víctimas del conflicto armado colombiano son muchas, diversas, pobres en su mayoría, y con escasa participación ciudadana.

¿Quién es una víctima? Independientemente de cómo la define la Ley para que estas personas o colectivo puedan acceder a los beneficios que en ella se estipulan con el fin de mantener sus mínimos vitales, la víctima es un ser humano que ve cambiada su vida, su integridad física, sus lógicas de comprensión del mundo, su contexto, y hasta sus afectos por efecto directo o colateral de las acciones de los grupos armados; la acción violenta sacudió lo más profundo de su ser hasta dejarlo despojado de todo, hasta de un lugar donde posar sus pies.

Existen víctimas en Colombia porque ha existido una guerra interna que lleva más de 50 años, por esa razón la cantidad y tipo de víctimas que esta guerra ha dejado son millones que se describen a continuación como una antesala para comprender la situación por la que atraviesan y su realidad actual. Dentro de este grupo de víctimas, la gran mayoría es de población que tuvo que desplazarse de sus lugares de origen por razones relacionadas con el conflicto interno armado. Después de tantos años de guerra, es posible afirmar que son muy pocas las familias que no se cuentan como víctimas directas del conflicto armado, ya sea porque alguno de sus familiares se convirtió en víctima de algún actor armado o, ¿por qué no decirlo también? porque se convirtió en un victimario.

I.1.2. El concepto de víctima y las cifras.

Para abordar la temática, se entenderá por víctima el concepto desplegado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011:

“Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, 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.

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.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.”²

En los párrafos 1, 2, 3, 4 y 5, la Ley específica el carácter de víctima de los miembros de la Fuerza Pública, aclara que los miembros de grupos armados al margen de la ley no serán considerados víctimas excepto niños, niñas y adolescentes que hayan sido desvinculados del grupo armado siendo menores de edad. También determina la Ley, en el párrafo 3 del artículo tercero, que no serán considerados víctimas quienes sufran daños en sus derechos por actos de la delincuencia común.

El párrafo 4 expone que las personas que hayan sido víctimas antes del 1 de enero de 1985 tendrán derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la ley, como parte del conglomerado social. Por último, el párrafo 5 manifiesta que la definición de víctima contemplada en la Ley, en ningún caso se podrá interpretar para reconocer carácter político a los grupos armados ilegales que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la Ley 1448 de 2011.

Las víctimas son variadas, de distintos estratos sociales, pero la gran mayoría de ellas directas, porque en su humanidad ocurrió el hecho violento. Son hombres, y una gran proporción de quienes quedaron al frente de la vida luchando por sobrevivir y por continuar a pesar de la incertidumbre, son mujeres y niños y niñas. Al primero de octubre del año 2015, la Unidad de Atención a Víctimas reportaba un número total de **7.470.057 víctimas**

² Ley 1448. Diario Oficial de la República de Colombia No. 48.096. Bogotá, Colombia, 10 de junio de 2011.

registradas. De este número 3.711.395 son hombres, 3.700.944 son mujeres, 56.296 no informa sexo y 1.422 son LGBTI.³

Los hechos que describen las víctimas como el eje detonador de su situación, los clasifica la literatura sobre el tema y los enumera la Unidad para las víctimas de la siguiente manera.

Ilustración 2. Reporte general de víctimas desagregado por hecho.

Hecho	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa	No Definido
Homicidio	441.217	502.820	91	13.993	
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	2.431	2.413		3.642	
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	40.878	42.890	20	14.505	
Sin información	10	31			
Desaparición forzada	73.332	83.879	13	2.391	
Secuestro	8.673	31.729	10	608	
Tortura	3.662	5.855	13	178	
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	10.477	902	62	248	
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	2.446	5.127	2	185	
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	35.712	47.315	25	3.249	
Amenaza	137.631	127.523	263	2.470	
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	1.169	12.254		102	
Desplazamiento	3.318.739	3.150.894	1.301	28.108	

Fecha de Corte : 01/10/2015

12:00:00 a.m.

<http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General?vvg=2>

³ Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas - Red Nacional de Información - Registro Único de víctimas, *Víctimas del conflicto armado-Reporte general*, octubre 1 de 2015, disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>, consultado por última vez el 1 de octubre de 2015.

Las víctimas de desplazamiento reportadas por la Unidad para las Víctimas a la misma fecha (1 de octubre de 2015) suman de 6.499.042. Frente a esta cifra, el desplazamiento forzado corresponde al 87,1% del total de víctimas estimadas en el país. Con estos datos se puede afirmar que es la primera vez en la historia que la cifra oficial se acerca a las reportadas por organizaciones de la sociedad civil como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- con quienes el Gobierno Nacional siempre tuvo divergencia.

Como lo evidencian las cifras, la gran mayoría de víctimas del conflicto armado colombiano son desplazadas. Es ésta una de las razones por las cuales el trabajo desarrollado para esta tesis está fundamentado en el análisis de las víctimas del desplazamiento forzado.

De acuerdo al informe “Basta Ya” del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013)⁴, entre los años 1958 y 2012, el conflicto armado causó la muerte de 218.094 personas, de los cuales el 19%, que equivale a 40.787, eran combatientes, y el 81%, que equivale a 177.307 muertos, fueron civiles. Además de las muertes mencionadas, se encuentran las siguientes estadísticas de víctimas reportadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica para el periodo, que pueden observarse en la Tabla No. 1:

Tabla No. 1. Víctimas del conflicto interno colombiano.

Tipo de víctimas	Período	Cifra de víctimas
Secuestro	1970-2010	27.023
Asesinatos selectivos	1985-2012	150.000
Acciones bélicas	1988-2012	1.344
Ataques a bienes civiles	1988-2012	715
Atentados terroristas	1988-2012	1.566
Masacres	1985-2012	11.751
Desapariciones forzadas	1985-2012	25.007
Violencia sexual	1985-2012	1.754
Desplazamientos forzados	1985-2012	5.712.506
Minas	1988-2012	10.189
Reclutamiento ilícito	1988-2012	5.156
TOTAL		5.947.011

Tabla propia elaborada con información reportada por el Centro Nacional de Memoria histórica (<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>)

⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡BASTA YA! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, noviembre 2013, Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>, consultado por última vez en enero de 2016.

La tabla reportada permite observar la magnitud del conflicto así como la magnitud del daño creado.

Teniendo en cuenta lo que se plantea en la Ley 1448 de 2011, se hace necesario aclarar que el reporte que hace el Centro Nacional de Memoria Histórica se remonta al año 1958, que es tomado por la entidad como el tiempo en el que se inicia el conflicto armado interno que llega hasta nuestros días. Sin embargo, el registro sistemático y estructurado que se hace desde la Unidad para las Víctimas cuenta aquellas cuyos derechos han sido violados en hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985, que a su vez serán aquellas a quienes les cubre la reparación integral contemplada en la mencionada Ley y que por ende se han acercado a declarar su condición de víctima.

Una de las características innegables de la situación de las víctimas ha sido la histórica dificultad real para contar con números precisos de cuántas son, lo cual también dificulta poder establecer las dimensiones reales de la violencia producida en el país. Son varias las razones por las cuales conocer el número exacto de personas afectadas de manera directa no ha sido sencillo; por su parte el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014) plantea como razones la falta de voluntad política para reconocer la problemática y afrontarla de manera debida, además esgrime dificultades de tipo logístico y metodológico, así como las dificultades producidas por la misma dinámica de guerra, tales como su extensión en el tiempo, las transformaciones de mecanismos de violencia y el entrecruzamiento de múltiples tipos de violencia. Todo ello ha conducido a un alto subregistro⁵.

Aparte de los elementos bosquejados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, que están más relacionados con asuntos de carácter institucional y la dinámica de la guerra, es importante señalar el temor de las víctimas a registrarse debido a la presencia de actores armados en todo el territorio nacional y la ausencia de mecanismos reales y efectivos para su protección. Cabe anotar que las personas o grupos que se desplazan, precisamente lo hacen huyendo de situaciones que han puesto en peligro su vida, por ende no querían ser reconocidos por nadie, intentaban ocultarse hasta mimetizarse en el lugar donde llegaban, para evitar correr nuevos riesgos, es decir, el temor sumado a no encontrar un espacio adecuado donde contar su historia. Las víctimas preferían no decir que estaban huyendo. En la década del 90, después de creada la Ley 387 de 1997, las personas desplazadas debían ir a los organismos de control a rendir una declaración para que fueran reconocidas como

⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica - Grupo de Memoria Histórica, *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013, pág. 31.

víctimas y se les ofreciera la ayuda humanitaria de emergencia. Las largas esperas en las oficinas, las preguntas –a veces inquisidoras-, y hasta la misma actitud de los funcionarios, por el contrario de tranquilizar a los desplazados, los atemorizaba más y temían que alguien estuviera espiando si ellos venían a denunciarlos, razón por la cual, preferían no decir nada a sabiendas que ello limitaba la recepción de ayuda humanitaria estipulada por el Estado.

Por otra parte, está el condicionamiento y señalamiento social a aquellos que llegaban huyendo. Había la tendencia a señalar a quienes vivían una situación de amenaza o de asesinato a uno de sus seres queridos, de que aquellos que huían y llegaban a las ciudades algo tenían que ocultar, o dependiendo de la zona de donde proveían, que tenían algún vínculo con la insurgencia o los paramilitares. Hacia la década del 2000, cuando se estructuraron aún mejor los programas de atención a la población desplazada y el Gobierno Nacional empezó a forjar políticas, programas y proyectos para sus procesos de atención, se generó una situación compleja, que fue vista y reportada en principio por las comunidades receptoras, quienes sentían que la población desplazada recibía mejor atención que ellos, que históricamente vivían también situaciones de pobreza extrema sin que hubiese propuestas de mejoramiento. Incluso se presentaron situaciones en las que hubo personas que se hicieron pasar por desplazados para acceder a los “beneficios” que aquellos tenían, lo cual condujo a estructurar y organizar mejor los sistemas de registro de los desplazados.

I.2. LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Los desplazados son las víctimas más numerosas del conflicto interno armado que vive Colombia; contadas por la Unidad de Víctimas a 1 de octubre de 2015 son **6. 499.042**. Un dato aproximado a lo real después de los procesos que se han dado para que acudan a los registros y así accedan a los derechos que la Ley les otorga.

Son personas, familias completas y hasta comunidades enteras que tuvieron que huir de sus lugares de origen porque la guerra limitó su estancia allí; empezaron a estorbar a los intereses de los grupos armados, o a los gamonales⁶ y terratenientes del lugar. En muchos sitios no sólo huyeron por efectos directos o indirectos del conflicto armado, sino porque sus tierras eran apetecidas y no quisieron entregarlas fácilmente. También tuvieron que huir

⁶ Nombre que se da a los caciques de pueblos y de áreas rurales, aquellas personas que tienen gran poder económico y político.

porque habían convivido en la zona durante muchos años con actores armados presentes y en ese caso eran considerados del bando enemigo al que ahora ostentaba el poder, como ocurrió en la ciudad de Barrancabermeja, cuando empezaron a llegar los grupos paramilitares a las comunas 5 y 7 en el año 2001 y 2002 a ocupar incluso, las casas de la población. Entonces, aquellos que otrora vivieron allí y tenían que soportar la presencia de las milicias urbanas de la guerrilla, ya fuera las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- o el Ejército de Liberación Nacional –ELN-, tuvieron que irse porque estorbaban ahora a los nuevos controladores del lugar: los paramilitares.

La población desplazada llega a las zonas urbanas de los municipios pequeños o de grandes ciudades, normalmente obedeciendo a tres razones: la primera es que llega a los sitios cercanos con la ilusión de regresar pronto cuando la situación cambie y mejore, segundo, porque tiene algún amigo, vecino o familiar y encuentra una red de apoyo allí, y la tercera porque es el lugar que más o menos conoce porque en aquel lugar mantiene una relación de tipo administrativa dado que es donde hace trámites relacionados con su vida social, económica y política. Regularmente se ubica en casa de familiares y amigos que viven en las zonas periféricas, zonas de ladera y de pobreza, en territorios considerados incluso de miseria; cuando los desplazamientos son masivos llegan a albergues comunes hasta que pueden ubicarse. La gran mayoría de desplazados no tiene amigos o familiares en barrios de estrato 4⁷ hacia arriba o en grandes condominios de las ciudades, por lo tanto arriban a la ciudad a engrosar los cordones de miseria.

La situación en que comienzan a vivir los desplazados da cuenta de las condiciones mismas de su vida anterior como campesinos, rodeada de pobreza y exclusión. Los desplazados son los excluidos históricos, que comienzan a aparecer en el escenario social, político y civil porque se vuelven un problema y por su relación con la violencia, no porque haya sido la voluntad del gobierno o de la sociedad misma, apostar por una vida digna para ellos y ellas. “Son conocidas, expuestas a la sociedad en función de la violencia, la muerte y sólo son visibles y adquieren significado, para quienes se disputan el poder, en razón de su potencial, como comunidad de apoyo o como territorios estratégicos. Se podría decir entonces, que los desplazados son aquellos para quienes no ha existido la ciudadanía, aquellos que no conocen la noción de Estado, por lo menos la de estado Social de Derecho,

⁷ El “estrato” se refiere a la clasificación que se hace basado en nivel socioeconómico de las personas y familias con características similares en cuanto a grado de riqueza y calidad de vida. La estratificación actual en Colombia comporta seis niveles: Estrato 1: bajo-bajo; Estrato 2: bajo; Estrato 3: medio-bajo; Estrato 4: medio; Estrato 5: medio-alto y Estrato 6: alto.

los excluidos, ahora reconocidos para reclamárseles “colaboración, militancia, apoyo, tributación”⁸.

La población en situación de desplazamiento, en muchos de sus lugares de origen –si son campesinos-, tenía al menos cómo comer una comida al día a través de la siembra del plátano, la yuca, legumbres, crianza de gallinas o la pesca si habitaba cerca de un río. Allí su autopercepción de exclusión y hasta desprecio no era notoria pues todos sus conciudadanos tenían situaciones similares y se aceptaban y apoyaban. Por supuesto, sí se sentían en desventaja con los potentados de sus regiones y con los habitantes de las zonas urbanas, pero en su hábitat propio tenían unos mínimos de reconocimiento y respeto por diversos factores: la fuerza de su palabra en medio de la comunidad, sus habilidades para la pesca, sus conocimientos del terreno y los cultivos, su capacidad de liderazgo, las habilidades para la vaquería y hasta su sencillez en el trato, entre otros.

Llegados al mundo urbano, ya no como visitantes sino como habitantes, encuentran que sus pocas credenciales no son suficientes para contar con lo mínimo para la supervivencia, llegan a “arrimarse” donde amigos o familiares, llegan a ver el concreto de cada calle sin poder sembrar ni una mata de yuca, se dan cuenta que si no tienen efectivo en el bolsillo no podrán comprar ni un huevo, ni leche para sus hijos y, así, en medio del dolor y la incertidumbre, la tarea es sobrevivir.

Se acercan entonces a los más altos niveles de exclusión, de escasez, de incertidumbre y hasta desprecio. Comienza así la inserción en el mundo urbano donde, además de cargar con todos sus miedos, tristezas y pérdidas, tienen que enfrentar la estigmatización de un país que los mira por debajo del hombro sin reconocerlos, o peor aún, sin verlos, un país para el cual son invisibles como seres humanos y cuentan para algunos como una cifra, un problema, una farsa y hasta un actor del conflicto.

En el contexto del desplazamiento de la población de la vereda La Felicidad, del municipio de Yondó, la comunidad decidió retornar, después de un desplazamiento masivo en 1996, no porque hubieran disminuido las condiciones de riesgo en el lugar, ellos manifestaban que lo hacían porque allí por lo menos comerían algo que pudieran producir, proveerse con sus propias manos y no tener que ir a pedir sobras a las plazas de mercado cuando ellos estaban acostumbrados a trabajar y ganarse el pan con el sudor de su frente.

⁸ Bello, Martha, “El Desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social”, *Revista Aportes Andinos* No. 7, 2003, págs. 1-8.

La ayuda de emergencia –si la reciben- mitiga un poco la dificultad para alimentarse y solventar algunos mínimos vitales, no obstante la situación empeora con cada día que pasa exponiendo a los desplazados a situaciones que ponen en riesgo su integridad física, psicológica y emocional, menguando cada día más la calidad de su vida y las posibilidades de vivirla con dignidad. El acceso a derechos se obstruye o más bien continúa obstruida y se desmejora aún más, afectando de suyo no solamente su ciudadanía económica sino también la civil y política.

La vinculación a la política se hace como lo hacen la mayoría de pobres de este país, en el entramado de manejos clientelistas en el que ellos, como desplazados pobres, siguen siendo solamente un fortín político. En esta lógica ellos entregan su voto por una ayuda económica puntual, un elemento para la construcción de su vivienda (tejas de cinc, ladrillos), a veces solamente por la fe en las promesas hechas o hasta por la simpatía hacia el candidato que se acercó, les abrazó, y hasta les dio un beso.

Son varios los choques e impactos que vive la población desplazada al arribar al lugar de llegada; el primero de ellos el sentimiento de abandono, impotencia y rabia por las dificultades que tienen que pasar; posterior a ello, está la fuerza y la entereza para tratar de salir adelante de la situación; y posteriormente, la frustración por los proyectos fallidos y el cambio de vida no decidido.

I.2.1. ¿Quién es un desplazado?

Las víctimas del desplazamiento forzado son las más abundantes en el país. Una de las primeras señales que evidenciaron la algidez del conflicto armado y las confrontaciones armadas, en principio de las zonas rurales, fue el desplazamiento de miles de personas.

Para empezar con la cronología de los desplazamientos en Colombia, hay que remontarse al año 1994, cuando la Iglesia Católica llevó a cabo una investigación que tituló “Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia en Colombia”. Esta investigación expuso ante los ojos impávidos del país la situación de un alto número de personas que empezaban a asomarse, o que desde hacía un largo tiempo se asomaban asustadas y aterrorizadas en las ciudades huyendo de la guerra que se libraba en el campo; algunos de ellos emigrando por amenazas directas contra su vida, otros porque asesinaron a un familiar, amigo o vecino, o porque hubo una amenaza colectiva para que abandonaran sus tierras. En

este estudio la Iglesia “...estableció que entre 1985 y 1995, más de medio millón de personas fueron obligadas a salir de sus sitios de origen para llegar a asentarse en las grandes ciudades”⁹.

La investigación de la Iglesia puso en evidencia, ante el país y ante el mundo, la tragedia de miles de personas que huían en medio del conflicto armado.

Así describía el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia¹⁰ en 1997 a la población desplazada: “La población desplazada está conformada por hombres y mujeres de carne y hueso que han visto cómo sus aspiraciones de realización se esfumaron de manera súbita. Son personas que tras tener ideales, sueños e ilusiones, se ven abocadas a realidades difíciles, traumáticas, inesperadas y con tendencia a convertirse en crónicas”. “Hombres y mujeres que ante la crisis causada por el desplazamiento, re-toman nuevamente el camino de la vida, protegiendo en primer lugar su propia existencia y la de su familia. Los que pueden retornar se ven abocados a los problemas de seguridad, al manejo de los miedos y los recuerdos y al reto de volver a empezar. Para los que se quedan en la ciudad el reto es la inserción en una cultura diferente, con nuevos oficios y nuevas costumbres para los que sus saberes campesinos como cultivar la tierra, realizar las labores de vaquería, pescar, aserrar etc., no son las herramientas para su nuevo destino. En esa situación la población desplazada y desplazadas re-inician el camino de su vida para que su identidad propia no se vea también desplazada como lo ha sido él como persona”¹¹.

Por su parte, el informe de Perfetti, acercándose a una caracterización de los desplazados muestra que “...en su mayoría se trata de campesinos pobres, de los cuales un poco más de la mitad son menores de edad. Los jefes de hogares suelen ser mujeres jóvenes, con altas tasas de analfabetismo y baja escolaridad. Alrededor de la mitad de los desplazados poseía tierra, mientras una cuarta parte eran asalariados agrícolas. Cuando migran a las

⁹ Conferencia Episcopal de Colombia, *La Iglesia frente al desafío del desplazamiento forzado en Colombia*, mayo 6 de 2013, disponible en: http://www.cec.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1305:la-iglesia-frente-al-desafio-del-desplazamiento-forzado-en-colombia&catid=102:noticias-3&Itemid=414, Consultado por última vez en enero de 2016.

¹⁰ Organización internacional creada por la comunidad religiosa Compañía de Jesús para atender a la población refugiada y desplazada en el mundo, con presencia en Colombia desde el año 1996.

¹¹ Servicio Jesuita a Refugiados – Colombia, *EL PRIPROVI, una manera de caminar junto a los desplazados y desplazadas*, 1999, documento interno de trabajo no publicado.

ciudades difícilmente encuentran ocupación, con lo cual muchos se ven abocados al trabajo informal y aun a la mendicidad”¹².

El fenómeno del desplazamiento forzado aumentaba, y ya siendo evidente ante la opinión pública su situación, en el año 1997 el gobierno colombiano crea la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia¹³

La ley 387 de 1997, artículo 1, define al desplazado así: “Es desplazado 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”.

La misma Ley 387 de 1997 contempla en el Título II la creación, constitución y objetivos de un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Así mismo, la Ley expresaba como sus dos más importantes objetivos la atención integral a la población desplazada en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, y neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento y los hechos que lo provocaron, a través del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras.

Con estas premisas se despliegan acciones a nivel nacional, regional y local para poner en práctica lo que la Ley establecía, y se crean los Comités Locales y Departamentales encargados de estructurar y monitorear su cumplimiento.

El desplazamiento de personas, familias y grupos se ha mantenido constante durante los años de conflicto armado colombiano, de tal suerte que, contados éstos a nivel oficial y

¹² Perfetti, Mauricio, *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*, Agosto de 2003, disponible en: http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf, consultado por última vez en enero de 2016, pág. 173.

¹³ Ley 387 de 1997, Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, julio 18.

no oficial dentro del país, también ha sido un tema que ha mantenido la atención de entidades internacionales que hacen monitoreo a la situación y la han visto con preocupación. El Consejo Noruego para Refugiados en su informe Global Overview 2014 People internally displaced by conflicto and violence dice:

“En Colombia persiste la más grave y prolongada crisis humanitaria de América. El país ocupa el segundo lugar en número de desplazados internos, después de Sudán. Los actores fundamentales del conflicto colombiano, -uno de los más antiguos del planeta- son grupos armados organizados y fuerzas armadas. Todos ellos, han sido y son causantes del desplazamiento de 5,7 millones de personas. Lo que significa que, de una población total de más de 45 millones de colombianos, aproximadamente 1 de cada 10 han sido desplazados, lo que es un claro indicador del conflicto armado y de los desafíos en la protección de los civiles. (...)”¹⁴.

Por su parte la organización de Derechos Humanos Human Right Watch (HRW) en su informe anual del año 2013 coincide con el Consejo Noruego para Refugiados en que los datos del mismo gobierno colombiano hablan de más de 5 millones de colombianos desplazados internamente desde el año 1.985, con lo cual pone en evidencia HRW la divergencia que se presenta en el número de desplazados reportados por el gobierno colombiano y otras organizaciones como CODHES, pues mientras según el gobierno en el año 2012 fueron desplazadas más de 150.000 personas, CODHES afirma que fueron casi 260.000 los desplazados durante el mismo año.

“Numerosos desplazados sufren amenazas y violencia por intentar reclamar su tierra. Entre enero de 2012 y septiembre de 2013, más de 700 desplazados y sus líderes que exigían la restitución de tierras a través de la Ley de Víctimas denunciaron ante las autoridades que habían recibido amenazas. La Fiscalía no ha imputado cargos a presuntos implicados en ninguna de las investigaciones que impulsa sobre estas amenazas. En agosto de 2013, la Fiscalía informó que estaba investigando 43 casos de asesinato de “líderes, reclamantes o partícipes en asuntos de restitución de tierras” cometidos desde 2008”¹⁵.

¹⁴ Consejo Noruego para Refugiados, *Informe Global de Desplazamiento Forzado*, mayo 14 de 2014, disponible en: <http://www.nrc.org.co/index.php/69-informe-global-de-desplazamiento-forzado>. Consultado por última vez en enero de 2012, pág. 41.

¹⁵ Human Rights Watch, *Informe Mundial 2014: Colombia*, enero de 2014, disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/colombia_sp_4.pdf, consultado por última vez en enero de 2016.

I.2.2. El registro de desplazados en el país.

Contar con información creíble del número de desplazados en el país no ha sido una fácil tarea, por el contrario ha sido una labor titánica que han emprendido diversas organizaciones y el mismo gobierno a través de los organismos creados para atención a la población víctima de desplazamiento.

Las cifras oficiales son las que corresponden a los controles y registros llevados a cabo por instancias gubernamentales, creadas particularmente para hacer el conteo de la población que ha tenido que huir por razones de la violencia. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los sistemas de registro del gobierno surgieron muy posteriores al momento en el que empieza el fenómeno social a desarrollarse, por tal razón el conteo de desplazados fue llevado a cabo primero por ONGs como la Consultoría para Derechos Humanos y Desplazamiento –CODHES- y por la Iglesia Católica antes que por las instancias gubernamentales.

El conteo y registro de la población desplazada por parte el gobierno colombiano ha tenido variantes importantes de acuerdo a las políticas y normativas surgidas en el proceso de atención:

- En principio, quien asumió el registro de la población desplazada fue el Ministerio del Interior en los años de 1995-1999. Después del año 2000 pasa a cargo de la Red de Solidaridad Social –RSS-.
- Un segundo momento importante en la estructuración del registro de desplazados se da con la expedición del Decreto 2569 de diciembre del año 2000, con el cual “...se reglamenta la creación del Registro Único de Población Desplazada –RUPD- a cargo de la Red de Solidaridad Social -RSS-; entidad que asume la atención de la población desplazada y recoge los registros construidos por el Ministerio del Interior”¹⁶.
- En el período comprendido entre enero de 2000 y junio de 2001, la RSS consolidó el esquema mediante el cual pretendía dar cuenta de un mejor conteo de la población desplazada en el país. Para ello conformó la Red Nacional de Información que contempló dos subsistemas: El Registro Único de Población Desplazada –RUPD- y

¹⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013, disponible en: <http://www.cjviracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>, consultado por última vez en enero de 2016, pág. 6.

el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas – SEFC-.

- El Registro Único de Población Desplazada -RUPD- contiene a su vez el Sistema Único de Registro –SUR- que fue diseñado para que las personas presentaran ante el Ministerio Público o ante un despacho judicial, una declaración de los hechos que ocasionaron su desplazamiento. “...Después de evaluada su declaración, las personas podrán ser incluidas en el Registro Único de Población Desplazada para, de acuerdo con la ley, tener acceso a los beneficios establecidos para esta población. En este sentido, el SUR indica el número de personas desplazadas que solicitan atención del Estado”¹⁷. Además, el SUR le permitía al gobierno contar con una caracterización de la población desplazada que recibía atención del Estado y hacer seguimiento a sus políticas. “El SUR cuenta con cuatro herramientas para consignar información: los formatos Único de Declaración; de Valoración de Declaraciones; de Caracterización Básica del Hogar, y de Seguimiento de Ayudas Entregadas”¹⁸.

Por su parte el SEFC “...recoge información sobre eventos de desplazamiento individuales, familiares y masivos. Permite, además, identificar los sitios de expulsión y de llegada, así como los casos de retorno, reubicación y migraciones interfronterizas. De esta manera, el sistema registra el número de personas que salen, llegan, retornan o se reubican en un lugar determinado, dentro o fuera del territorio colombiano, en caso de que la población busque refugio en países fronterizos”¹⁹. El SEFC toma su información de la red nacional de atención y sus vínculos locales y regionales con entidades amigas y entidades del Sistema, así como de informes de prensa.

Después de un proceso de formalización, valoración y sistematización de la información de las víctimas de desplazamiento, en abril de 2001, la Red pone en funcionamiento el Sistema Único de Registro (SUR), que cuenta con el Formato Único de Declaración (FUD), como formato estándar para la recolección de información sobre víctimas del desplazamiento forzado. En el año 2004 se realizan ajustes tecnológicos para

¹⁷ Red de Solidaridad Social, *Atención a Población desplazada por la violencia en Colombia Informe de gestión enero de 2000 - junio de 2001*, octubre de 2001, pág. 41, disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CD623A8D65125B385256B1E006A2341-govtcol_01jul.pdf. Consultado por última vez en enero de 2016.

¹⁸ Red de Solidaridad Social, *Atención a Población desplazada por la violencia en Colombia Informe de gestión enero de 2000 - junio de 2001*, octubre de 2001..., op. cit., pág. 42.

¹⁹ Ídem.

mejorar el Sistema (SUR WEB) y se modifica el FUD para registrar un mayor número de variables de las víctimas de desplazamiento.

Por otra parte, y paralelo a los cambios técnicos y administrativos, las sentencias emitidas por la Corte Constitucional contribuyen a mejorar el proceso de valoración y criterios de inclusión. “...La Sentencia T-327 de 2001, que establece que el desplazamiento es una condición de facto y reitera la presunción del principio de la buena fe y carga de la prueba, trasladando así a la autoridad competente la labor de comprobar o contradecir la afirmación de quien declara ser desplazado, lo que sumado a la aplicación del principio de favorabilidad²⁰ contribuye a la ampliación de inclusión en el registro que hasta entonces se llevaba”²¹. Aparte, la Sentencia T-268 de 2003 reconoce la existencia de desplazamientos ocurridos dentro de un mismo municipio, ciudad, corregimiento o vereda. En este mismo periodo, en consonancia con la Sentencia T-025 de 2004, personas que entran a formar parte de los hogares desplazados posterior al hecho de ocurrencia, que no son víctimas directas de la expulsión, son incluidos con el fin de salvaguardar la institución familiar y el derecho de los desplazados a la reunificación familiar.

Otro momento importante en el proceso de registro se generó con la expedición del Decreto 2467 de 2005 con el que se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) que asume las competencias de la Red de Solidaridad Social –RSS-. En este periodo se destaca la estructuración del Sistema de Población Desplazada – SIPOD, que mantuvo las capacidades creadas por SUR WEB, mejorando los ciclos de operación en un modelo funcional de tres módulos: declaración y valoración, seguimiento a hogares, compilación de información complementaria y evaluación de necesidades, y gestión de ayudas.

Una de las características de esta estructura de información es que las personas no declararon inicialmente que fueron desplazados, muchos de ellos lo hicieron en años posteriores cuando ya era más conocida la importancia de registrarse y había una mayor necesidad de correr el riesgo con el fin de acceder a la ayuda humanitaria y a otras ayudas. Al respecto la RSS dice “Del total de hogares incluidos en el Registro Único de Población

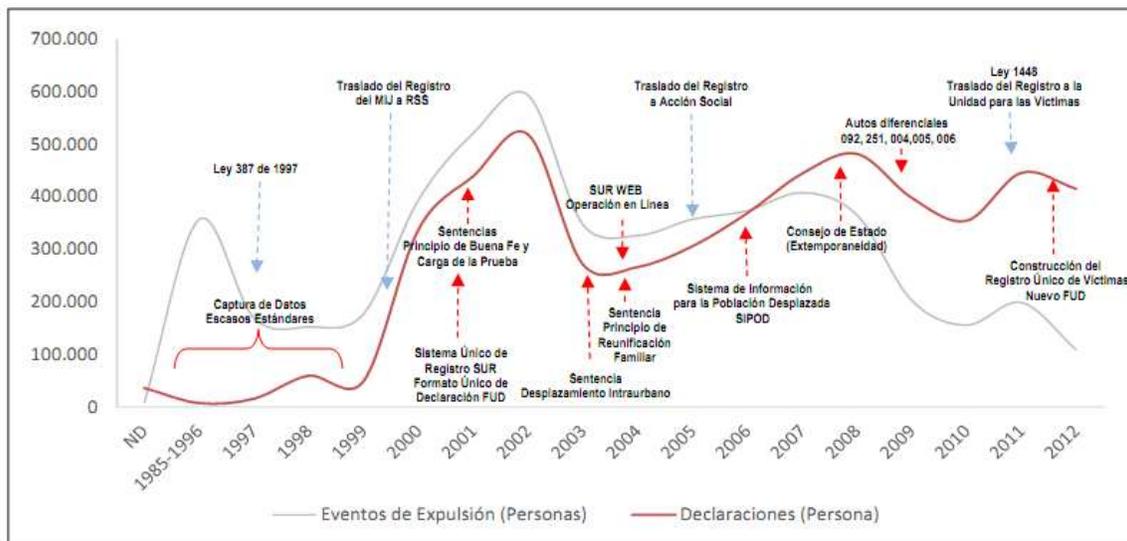
²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1094 de 2004. Este principio hace referencia a que la decisión de inclusión siempre estará a favor de la persona que manifiesta ser desplazada.

²¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 7.

Desplazada, el 3% fue incluido entre 1995 y 1997, el 10% en 1998, el 7.24% en 1999, el 51% en 2000 y el restante 28% en el primer semestre de 2001”²².

En este sentido se destaca que el tema de identificación y registro de las víctimas del desplazamiento forzado no ha sido un proceso estático, sino por el contrario ha tenido cambios a nivel institucional, normativo y técnico. Los principales cambios se han dado a partir de diversos hechos que han llevado un proceso que se describe en la Ilustración 3, tomada del Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985 a 2012 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013.

Ilustración 3. Tendencia del desplazamiento forzado (eventos de expulsión y declaración) y evolución técnica y jurisprudencial del registro 1985-2012.



Fuente: RUPD/UARIV. Corte: 30 de Abril de 2013.
Procesado: Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias

Fuente: Informe nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985 a 2012²³

²² Red de Solidaridad Social, *Atención a Población desplazada por la violencia en Colombia Informe de gestión enero de 2000 - junio de 2001*, octubre de 2001..., op. cit., pág. 20.

²³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 6.

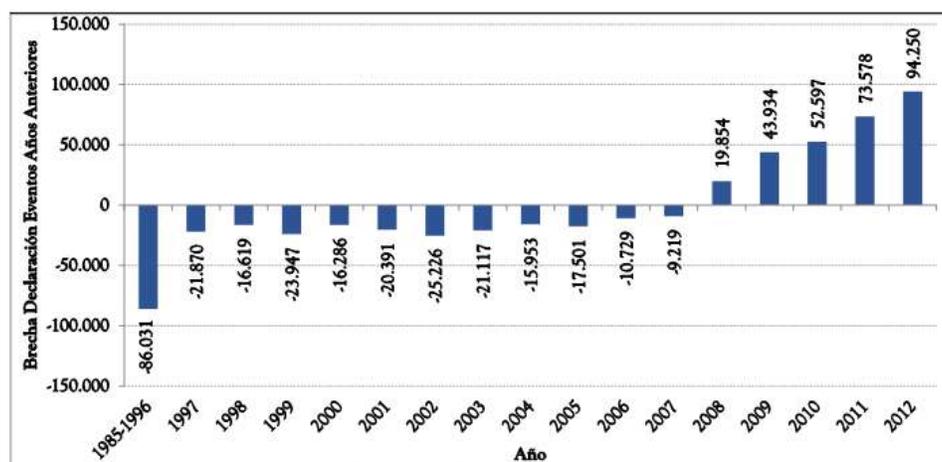
En junio de 2008 se produjo un cambio normativo que anuló la extemporaneidad, es decir, la imposibilidad de registrarse fuera del tiempo establecido que hasta el momento era de un año. A partir del Decreto 2569 de 2002 el Consejo de Estado estipuló que el término máximo de un año para rendir la declaración (que era uno de los requerimientos) y obtener la inscripción en el RUPD, iba en contra del mismo espíritu de la Ley y dejaba por fuera a una gran cantidad de personas que incluso en el término de un año no estaban informadas de sus derechos y de los procesos a seguir para su inclusión en los sistemas del Estado. “A partir de esta decisión se garantizó que las víctimas del desplazamiento forzado del pasado, que no alcanzaron a declarar en un año, fueran incluidas en el RUDP, situación que da lugar a una disminución el subregistro.”²⁴

Los cambios hechos en torno al registro de población desplazada genera brechas entre las fechas de ocurrencia del hecho como tal y la fecha del registro, por ello, antes del 2008 los hechos que se declaraban eran menores a los que realmente ocurrían, como se muestra en la siguiente ilustración “...hasta 2007 la diferencia entre eventos y declaraciones anuales fue negativa (hubo más eventos de los que se declararon) y a partir del año 2008 se torna positiva (hubo más declaraciones por los eventos que ocurrieron en el pasado)”²⁵.

²⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 7.

²⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 7.

Ilustración 4. Brecha de declaración del desplazamiento forzado 1985-2012.



* Brecha de declaración = eventos declarados – eventos ocurridos

Fuente: Elaborado por Subdirección Red Nacional de Información con base en RUV-UARIV corte abril de 2013

El otro momento de cambio ocurre con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios que dan lugar a la creación de la Unidad para las Víctimas, la cual recoge la normatividad relacionada con la atención a población víctima de desplazamiento forzado y la complementa con el reconocimiento de otras graves y manifiestas violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. En esta perspectiva se han intentado integrar las bases de datos para construir un Registro Único de Víctimas – RUV (en adelante RUV), a través del cual se pueda identificar las distintas afectaciones a las cuáles fue expuesta una víctima en el marco del conflicto armado.

El RUV es una herramienta técnica diseñada para “...administrar la información referente a todas las víctimas de graves y manifiestas violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado en Colombia. A través del RUV es posible identificar, persona a persona, el tipo de afectación a la que fue sometida, así como sus características generales y específicas, con el fin de facilitar la determinación de las medidas de asistencia, atención y reparación que se adecuen al daño sufrido y las necesidades de cada víctima.”²⁶

Por lo anterior, el RUV está compuesto no sólo por el RUPD que administraba Acción Social, sino que incluye también los registros históricos gubernamentales de víctimas de

²⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 8.

hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. En este sentido, el RUV se construye a partir de dos ejes: el primero, relacionado con el desarrollo de una estructura tecnológica a la que migren los registros de víctimas anteriores a la Ley 1448 de 2011 y se incluya la nueva información sobre hechos nuevos y antiguos. El segundo eje relacionado con la antigüedad del proceso de registro, que se inicia con la declaración que la víctima hace ante el Ministerio Público (o en embajadas y consulados para residentes en el exterior), “...mediante el diligenciamiento del Formato Único de Declaración (FUD), documento en el que se consignan los datos básicos del declarante y su hogar y de todas las victimizaciones que sufrió cada uno de los miembros del hogar. Las declaraciones son valoradas por la Unidad para las Víctimas. Este proceso consiste en el análisis y verificación de la información consignada en la declaración, con el fin de confirmar que el hecho referenciado se enmarca en la definición del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, y adoptar una decisión sobre su incorporación o no en el RUV”²⁷.

En la actualidad es el RUV el sistema de información más completo sobre población desplazada y, en general, sobre las víctimas en el país, de esta manera posibilita establecer la magnitud de las afectaciones que orienten la política pública de atención y restitución.

I.2.3. El número de desplazados.

En la actualidad están más cerca los datos que suministran las ONGs sobre el número de desplazados con los del Gobierno Nacional, toda vez que durante las décadas en las que se viene produciendo el desplazamiento, históricamente ha habido discrepancia entre las cifras oficiales y las cifras de ONGs como la Consejería para los Derechos Humanos – CODHES- que es la organización que de manera más sistemática ha llevado a cabo el conteo de la población desplazada en el país. En el Informe No. 82 sobre el desplazamiento de 2013, CODHES estima que desde 1985 a 2013 el número de desplazados ha ascendido a 5.921.229. Por su parte, el Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012 de la Unidad para las Víctimas muestra que de acuerdo al Registro Único de Víctimas (RUV) “...entre 1985 y diciembre de 2012, han sido expulsados de su territorio 4.790.317 de personas de 1.117 municipios”²⁸.

²⁷ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 9.

²⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. Cit., pág. 11.

CODHES manifiesta que, a pesar de los problemas, se ha presentado un avance en el reconocimiento de las víctimas, dado que después de décadas de negación del conflicto y la intensidad de los daños, incluso se llegó a acusarlos de "...estar inventando o exagerando los hechos, los actuales registros oficiales se acercan bastante a las estimaciones históricas de CODHES..."²⁹.

El dato más actualizado de víctimas de desplazamiento forzoso es el reportado por la Unidad para las Víctimas, que tomándolo a octubre 1 de 2015, ofrece un número de 6.499.042.

Sobre los años más álgidos para el desplazamiento, las fuentes consultadas señalan que indiscutiblemente los años 2000 - 2002 fueron los que más desplazamiento ocasionaron. Por su parte la Comisión de Seguimiento (2008) dice que el período de mayor concentración de este fenómeno fue entre los años 2000 y 2002, "...con el 47,8 de los grupos familiares incluidos en el RUPD desarraigados de su lugar de origen. El mayor porcentaje de la población afectada por esta situación se presentó en el año 2001 (16,3%), seguido por el 2002 (16,6%) y el 2004 (14,9%)."³⁰. Por otro lado, la Unidad para las Víctimas menciona: "...Para dimensionar la magnitud de la situación de este período, cabe mencionar que el pico de 2002 quintuplica la cifra en términos absolutos de 2012."³¹

La dinámica del desplazamiento visto por la Unidad para las Víctimas (2013) desde 1985 a partir del registro que se ha hecho, expresa que entre 1996 y 1999 hubo un crecimiento del 50% en el número de eventos de desplazamiento por persona, al pasar de 79.099 víctimas en 1996 a 152.645 en 1998. Este aumento lo explica por el pico de la violencia en Urabá en 1996. "...Entre los años 1999 y 2002, el comportamiento a nivel nacional continúa creciendo como consecuencia de la convergencia de hechos victimizantes ocasionados por actuaciones

²⁹ CODHES, *Informe desplazamiento 2013 - CODHES Informa No. 82, El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa necesidad de la paz*, 2014. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_COI_Colombia_Informe_CODHES_2013.pdf?view=1, consultado por última vez en enero de 2016, pág. 4.

³⁰ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008, disponible en: http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9, consultado por última vez en enero de 2016, pág. 27.

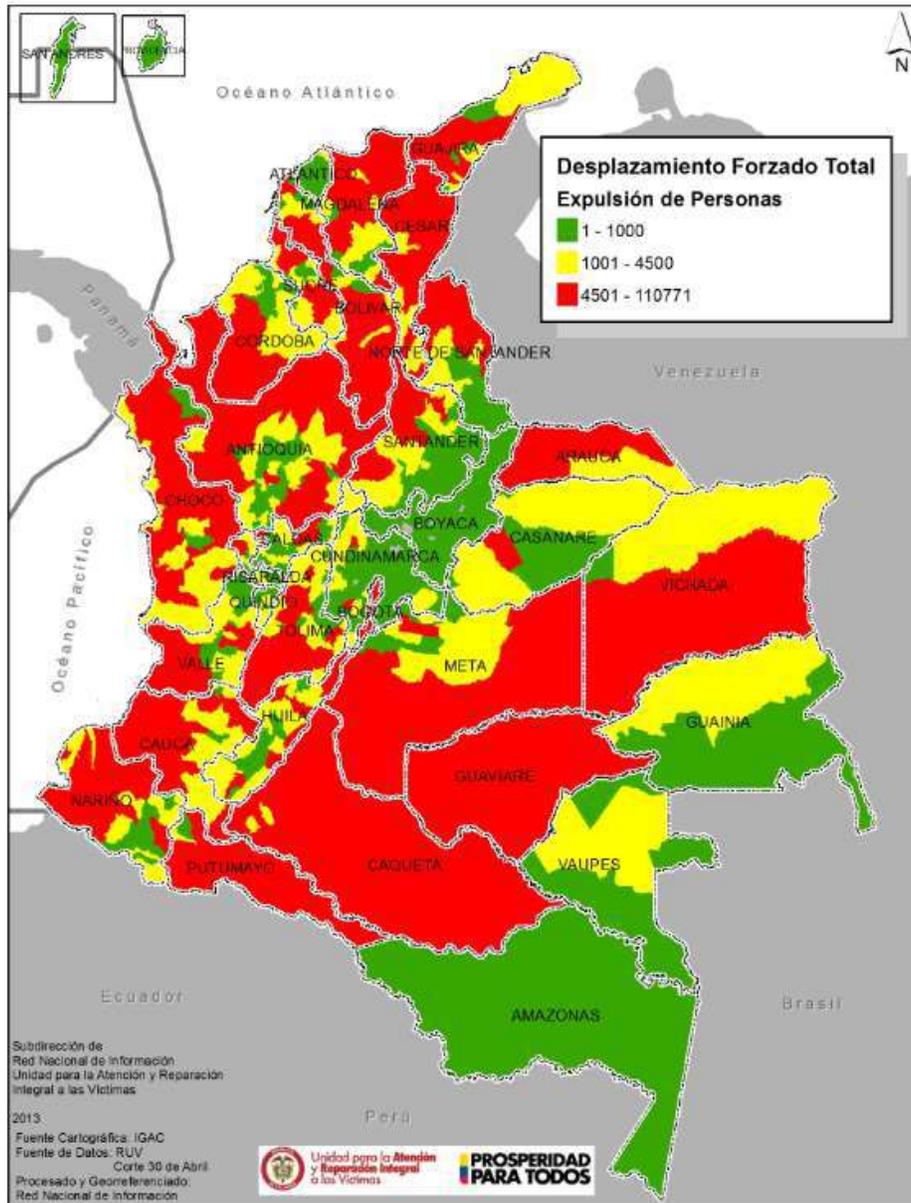
³¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. Cit., pág. 12.

de los grupos paramilitares y de las guerrillas, así como por la confrontación armada entre éstas y el Estado.”³²

Las fuentes coinciden en que se presentó un descenso de desplazamiento para el año 2003. La Unidad para las Víctimas lo explica en parte por el inicio de las desmovilizaciones de paramilitares, así mismo que entre 2001 y 2003 los paramilitares consolidaron su dominio en varias zonas del país, lo cual disminuye las disputas y baja los desplazamientos. De acuerdo a la Comisión de seguimiento (2008), a partir del año 2008 la expulsión es descendente debido al debilitamiento de las guerrillas y el proceso de desmovilización paramilitar.

³² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 12.

Ilustración 5. Mapa expulsión de personas 1985-2012.



Fuente: <http://www.cjyiracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf> Pág. 13

I.2.4. Tipo de desplazamiento.

El desplazamiento puede clasificarse según diversidad de criterios. Según Franco ³³ los desplazamientos en Colombia se pueden clasificar así: *Formas de desplazamiento*, teniendo en cuenta el número de desplazados son: éxodos campesinos, desplazamientos familiares e individuales. De acuerdo a la *duración del fenómeno* pueden llegar a ser desplazamientos temporales, desplazamientos definitivos, porque los campesinos no retornan y se asientan en otro territorio, y desplazamientos intermitentes, en los cuales los campesinos retornan y se desplazan nuevamente en varias oportunidades. El tercer factor que permite una caracterización del desplazamiento interno en Colombia se refiere a los *sitios de origen y de destino* de las poblaciones que se desplazan.

La manera como más se ha registrado y calculado en el país, da cuenta de desplazamiento individual o colectivo. Los desplazamientos individuales hacen referencia a la expulsión de uno o varios miembros de hogares "... (hasta 9 hogares), en este caso desde un mismo lugar, tiempo y por las mismas circunstancias."³⁴

Así mismo, pueden ocurrir desplazamientos masivos, cuando en un mismo lugar, tiempo y por las mismas causas ocurre la expulsión de 10 o más hogares, o más de 50 personas³⁵.

La Comisión de seguimiento, en el informe 2008 señala que el 46,2% de población que ha huido se ha desplazado de manera individual o unifamiliar, el 25,7% modalidad grupal (menos de 10 hogares) y el 28,1% de forma masiva.³⁶

³³ Franco, Andrés, "Los desplazados internos en Colombia: una conceptualización política para el logro de soluciones de largo plazo", *Revista Colombia Internacional No. 42*, abril-junio de 1998, páginas 5-26.

³⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 15.

³⁵ Presidente de la República de Colombia, 12 de diciembre de 2000, artículo 12, Decreto 2569 de 2000, Diario Oficial No. 44.263.

³⁶ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., en enero de 2016, pág. 29.

I.2.5. Causas del desplazamiento.

En cuanto a la responsabilidad en el desplazamiento, Pérez y CODHES enuncian como el principal factor causante del desplazamiento al conflicto interno armado que vive el país. Pérez identifica como expresiones del conflicto que causa el desplazamiento los “combates entre actores armados, hostigamientos a la población, actos de sabotaje, toma de municipios, ataques a instalaciones, bombardeos de la fuerza pública, ametrallamientos indiscriminados, siembra de minas antipersonal, la sola presencia de grupos guerrilleros y paramilitares (...) y todas las formas de amenaza que pasan muchas veces por la tortura y por el terror inducido mediante matanzas “ejemplarizantes”...”³⁷. (Pérez, 2001, pág. 229) Estas acciones se evidencian en violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho internacional Humanitario a través de “... desapariciones forzadas, reclutamiento de menores, uso de armas de alcance indiscriminado, toma de rehenes, extralimitación en los métodos y medios de combate, entre otros...”³⁸.

Por su parte CODHES también afirma que el conflicto armado es el factor inmediato de desplazamiento, pero dice que tras estos actos inmediatos se identifican intereses económicos para el dominio social y político de territorios de interés por el tema de la minería, grandes monocultivos lícitos o ilícitos, microtráfico y construcción de obras de infraestructura pública.

De acuerdo al Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012 de la Unidad para las Víctimas, las causas del desplazamiento forzado señaladas dan cuenta de que la gran mayoría de desplazamiento obedece a “...una amenaza de muerte y/o maltrato psicológico (84%), las demás causas tiene poca incidencia según la información registrada en el RUV. Sin embargo, a nivel municipal, casi todas las causas tienen incidencia en más del 20% de los municipios...”³⁹.

“En consecuencia ocasionan el desplazamiento guerrillas, militares, paramilitares, ganaderos, narcotraficantes, esmeralderos, comerciantes, empresas nacionales y

³⁷ Pérez, Luís Eduardo, “Una mirada empírica a los determinantes del desplazamiento forzado en Colombia”, *Cuadernos de Economía No. 35*, 2001, páginas 205-243, pág.229.

³⁸ Pérez, Luís Eduardo, Una mirada empírica a los determinantes del desplazamiento forzado en Colombia, *Cuadernos de Economía No. 35*, 2001, páginas 205-243, pág.231.

³⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 17.

transnacionales. Esta precisión permite develar los nexos entre desplazamiento forzado con los patrones de afirmación de un analista colombiano en el sentido de que “...no hay desplazados porque hay guerra, sino que hay guerra para que haya desplazados”⁴⁰.

Ilustración 6. Causas del desplazamiento 1985-2012.

CAUSA DESPLAZAMIENTO	HOGARES AFECTADOS	MUNICIPIOS AFECTADOS
Amenaza de muerte Y/O maltrato psicológico	84,17%	95,5%
Sin infomación	8,17%	83,1%
Muerte de un familiar	1,99%	67,7%
Alteraciones de orden público	1,51%	50,1%
Enfrentamientos armados o combates	1,41%	45,8%
Amenaza de reclutamiento forzado	1,09%	55,4%
Amenaza de reclutamiento forzado a menores	0,59%	45,5%
Desaparición de un familiar	0,33%	36,6%
Robo de bienes por actor armado	0,18%	28,6%
Maltratos físicos	0,15%	28,3%
Atentado terrorista (toma, bomba)	0,15%	20,2%
Violencia sexual a mujeres por actor armado	0,07%	17,7%
Negar o restringir acceso a bienes de supervivencia	0,07%	17,4%
Minas antipersona	0,05%	8,8%
Secuestro de un familiar	0,04%	13,5%
Violencia sexual a menores por actor armado	0,02%	7,7%
Fumigaciones	0,00%	1,3%

Fuente: Elaborado por Subdirección Red Nacional de Información con base en RUV-UARIV corte abril de 2013

Fuente. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013, pág. 17)

Sobre los agentes responsables, varía la información desde la Comisión de Seguimiento (2008) y la Unidad de Víctimas (2013). La Comisión de seguimiento relata que sobre la pregunta de responsabilidad, la población ubicó como principal responsable a los grupos paramilitares (AUC) “...el 37,0%, el 29,8% a las FARC, el 3,0% al ELN, el 1,6% a la bandas delincuenciales emergentes, el 2,3% a combates ente grupos armados y el 1% a la Fuerza Pública. Un grupo de 22,5% manifestó no saber la respuesta o se negó a contestar la pregunta”⁴¹. Cabe anotar que los datos de la Comisión en este informe van hasta el año 2007. La Unidad de Víctimas (2013) relata que de acuerdo a la percepción presentada en las

⁴⁰ Bello, Martha, “El Desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social”, *revista Aportes Andinos No. 7*, 2003, págs. 1-8, pág. 4.

⁴¹ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 31.

declaraciones de las víctimas y no al resultado de investigaciones judiciales, haciendo la salvedad de que sólo el 59% de los casos de los cuales existe información, se atribuye a grupos guerrilleros el 36%; a las Autodefensas – Paramilitares – Bandas Criminales, el 18%, a otros o varios grupos el 4% y a la Fuerza pública el 1%.

Como se pudo observar en la primera fuente, los mayores responsables son los grupos paramilitares y en segundo lugar los grupos guerrilleros. En el informe de la Unidad para las Víctimas, las cifras del reporte son contrarias, mayor responsabilidad es otorgada a la guerrilla y en segundo lugar los grupos paramilitares. Se presenta una divergencia que puede estar relacionada con la diferencia en los tiempos, debido a que en el año 2013 ya habían pasado más de cinco años de la desmovilización paramilitar.

Por último, autores como Franco afirman que detrás del conflicto armado existe un conflicto agrario muy serio que protagonizan campesinos y terratenientes, de tal manera que, aunque las causas inmediatas de los desplazamientos son la violación de derechos civiles y políticos, la falta de aplicación de las normas del derecho internacional humanitario y la violencia generalizada no son en el fondo las motivaciones que lo generan. Las causas inmediatas mencionadas, “de acuerdo con la Consulta sobre Desplazamiento y Refugio en la Región Andina realizada en Lima en 1993, estas causas se manifiestan físicamente por medio de asesinatos, masacres, desapariciones forzosas, secuestros, torturas, bombardeos, destrucción de viviendas, detenciones ilegales, allanamientos sin requisitos legales y abuso sexual de las mujeres (Vargas, 1994). Esta lista es complementada por otras organizaciones que resaltan la importancia de incluir (a) las devastaciones del medio ambiente (Raper, 1996: 20); (b) los operativos antinarcóticos (Valencia, 1993: 47); (c) las contrarreformas agrarias impulsadas por los narcotraficantes por medio de la compra de grandes extensiones de tierra; (d) la militarización de la lucha antinarcóticos con las consecuentes violaciones de derechos humanos que se derivan de esta decisión, y el uso de minas como sucedió en América central y como podría suceder en Colombia (ICRC, 1995) (a).”⁴²

⁴² Franco, Andrés, “Los desplazados internos en Colombia: una conceptualización política para el logro de soluciones de largo plazo”, *Revista Colombia Internacional No. 42*, abril-junio de 1998, páginas 5-26, pág. 4.

I.2.6. Afectación geográfica.

La afectación del desplazamiento es casi en la totalidad de departamentos y municipios del país; Ibáñez y Velásquez señalan que el desplazamiento ha afectado a más del 95% de municipios del país. Además “...en casi el 60% el desplazamiento ocurre dentro del mismo departamento, y solamente el 17% de los casos la migración es intermunicipal”⁴³.

El Informe de la unidad para la Atención y reparación integral a las Víctimas (2013) estima que los cinco departamentos donde se han declarado más eventos de desplazamiento por persona son Antioquia, Bogotá, Bolívar, Magdalena y Valle del Cauca. Otro aspecto analizado en el informe es el de aquellas víctimas que se han desplazado más de una vez: “Del total de personas desplazadas en Colombia desde 1985 hasta 2012, el 92% tiene el registro de un desplazamiento, 7% de las víctimas tienen registrados dos eventos de desplazamiento y 1% tienen registrados tres o más eventos de desplazamiento”⁴⁴.

El 54.2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha sido expulsado de la zona rural (vereda o campo), el 23,7% de una cabecera municipal y el 21.0% de un centro poblado (corregimiento, caserío o inspección), “en consecuencia, puede afirmarse que el 75,2% de estos grupos fue expulsado de las zonas rurales del país, considerando también a los grupos expulsados de un centro poblado.”⁴⁵

I.2.7. Características de la población desplazada.

A) Edad

El desplazamiento ha tocado a población de todas las edades, debido a que su afectación repercute en los hogares completos, no obstante los reportes dejan ver que dentro de los desplazados hay un alto número de menores de 15 años. “...La proporción de menores

⁴³ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales, noviembre 2008, pág. 14. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6151/S0800725_es.pdf?sequence=1, consultado por última vez en enero de 2016.

⁴⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 31.

⁴⁵ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 29.

de 15 años en la población desplazada (39%) es mayor que en la población del país (28%), en particular en los menores de 5 años (15,5% en los desplazados y 9,2% en el país). En comparación con la población total, la población de desplazados tiene una pirámide rejuvenecida, resaltando la afectación histórica en los menores de edad (en especial los menores de 15 años).⁴⁶ La Comisión de Seguimiento (2008), haciendo un análisis con datos hasta 2007, plantea que la edad promedio de las personas desplazadas incluidas en el RUPD es 23,2 años, para mujeres 23,7 y para hombres 22,7 años. El grupo etario con mayor cantidad de población está entre los 5 y 14 años de edad; el 31,8% de la población desplazada, la población entre los 25 y 59 años de equidad equivale al 33,2%.

Por su parte el informe de Ibáñez y Velásquez hace un énfasis especial en la población económicamente activa, razón por la cual muestra que el desplazamiento ha afectado principalmente a población entre los 14 y 60 años, tasa que utilizan para explicar el fuerte impacto en los índices de desempleo de la población desplazada en los municipios receptores. “Casi el 63% están en este rango de edad, mientras el 32% son menores de 14 años y el restante 5,4% corresponde a adultos mayores de 60 años. El índice de dependencia de los hogares es significativo, un poco más del 37%, lo cual aunado a las malas condiciones laborales en el lugar de recepción, influye de manera negativa en la capacidad generadora de ingresos de los hogares.”⁴⁷

B) Sexo

El desplazamiento afecta indistintamente a mujeres y hombres, no obstante hay una mayoría leve de mujeres desplazadas en edad económicamente activa. El informe de la Unidad de víctimas (2013) estima que por cada 96 hombres desplazados, hay 100 mujeres. En la desagregación por edad, las diferencias de género son muy marcadas: “entre la población dependiente (menores de 15 años y de 60 años y más) predominan los hombres (104 hombres por cada 100 mujeres), y entre la población económicamente activa prevalecen las mujeres (83 hombres por cada 100 mujeres). Esto indica la presencia de jefatura de hogar femenina monoparental y la viudez entre las adultas, que podrían acentuar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento y convertirse en un mecanismo de transmisión intergeneracional

⁴⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 21.

⁴⁷ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales..., op. cit., pág. 9.

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.”⁴⁸ En 2007, la Comisión de Seguimiento (2008) plantea que el 54,0% son mujeres y los 46,0 hombres.⁴⁹

C) Composición de los hogares desplazados

La primera característica que resalta es que los hogares de población desplazada son hogares grandes o extensos debido a la presencia de personas ajenas al núcleo familiar, esto es visto por la Unidad para las Víctimas (2013) como la presencia de una red de apoyo familiar, lo cual es recurrente también en hogares de estratos bajos, pero también debe ser interpretado como la estrategia para mantenerse vivos y contar con apoyos.

Sobre la conformación del hogar desplazado, Ibáñez y Velásquez plantean que este aspecto determina también los niveles de vulnerabilidad. “En este sentido se observa que los hogares desplazados son más grandes que los hogares de los pobres urbanos 5,75 de los desplazados frente a una conformación de 4,4 de los pobres urbanos.”⁵⁰

En cuanto a las diferencias de sexo en la composición de hogares desplazados, dada la prevalencia de mujeres entre las víctimas en edad productiva (15-59 años), predomina la jefatura femenina: por cada 100 mujeres jefes hay solo 86 hombres cabeza de hogar.

Acerca de la composición de los hogares víctimas de Desplazamiento Forzado, en la distribución del hogar, casi la mitad se registran como hijos del jefe de hogar (49,5%), mientras que en el país los hijos representan el 39,4%. “Por el contrario, los jefes de hogar pesan más en el conjunto del país que en los desplazados (28,5% y 22,9% respectivamente). Esta información reafirma la alta afectación a hogares con niños y niñas, y la fuerte carga que deben sobrellevar los jefes de hogar, de la misma forma como se evidenció en la caracterización de edad hecha anteriormente.”⁵¹

⁴⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 23.

⁴⁹ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 37.

⁵⁰ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales..., op. cit., pág. 18.

⁵¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 24.

La Comisión de seguimiento (2008) dice sobre el número de desplazamientos por hogar que, el 89,4% de los grupos desplazados incluida en el RUPD ha sido víctima de un desplazamiento, mientras que el 9,4% lo ha sido hasta de dos desplazamientos y el 1,2% por más de dos desplazamientos forzados.

D) Factores de vulnerabilidad

Son varios los factores que determinan una mayor vulnerabilidad en las personas desplazadas, entre los que se cuentan:

Mujeres en embarazo. La Comisión de Seguimiento (2008) reporta que de la población incluida en el RUPS, 4,3 de cada 100 mujeres entre los 12 y 50 años se encontraba en embarazo al momento de aplicar la Encuesta.

Por otra parte están los *menores de edad* que son una alta proporción y son considerados población con especial vulnerabilidad.

Pertenencia a una Minoría Étnica. De acuerdo a los reportes revisados, dentro de los desplazados se cuenta que "...el 14% de los hechos de desplazamiento han afectado a población que se auto-reconoce dentro de un grupo étnico, (...) Históricamente, entre los grupos étnicos, los afrocolombianos(as) han tenido el mayor peso, oscilando entre 60% y 93% de la población que se auto reconoce de alguna etnia. Por su parte, la población indígena ha representado entre 6% y 32% de la población desplazada étnica."⁵² Ibáñez y Velásquez señalan que casi un 30% de los hogares desplazados son de grupos afro descendientes e indígenas, cifra que ha venido en aumento y que influye negativamente en las condiciones de estas poblaciones que se hacen más graves debido a la pérdida de identidad cultural y las dificultades para insertarse en los contextos urbanos.

Miembros del hogar discapacitados. De acuerdo a la Comisión de Seguimiento (2008), un 17,5% de los hogares desplazados presenta algún miembro con discapacidad física o mental. El 18,3% de este grupo aduce la discapacidad a causas relacionadas con el conflicto armado y el 81,7% a otras causas (de nacimiento, accidente de tránsito, doméstico o laboral u otras).

⁵² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 25.

E) El analfabetismo

La población desplazada trae consigo a cuestas la realidad de su vida independientemente del lugar de donde se desplace. Una de las marcas de la pobreza es el analfabetismo, en esa medida no puede ser una excepción este elemento que la pone en desventaja en los lugares donde llega, precisamente porque estas carencias limitan su inserción en el mundo laboral urbano que tiene requerimientos distintos a los estipulados en el sector rural, donde la mayoría de los desplazados han trasegado su vida. La Comisión de Seguimiento (2008) reporta que el 13,9% de la población desplazada incluida en el RUPD mayor de 15 años no sabe leer ni escribir. Esto se agudiza al constatar los bajos niveles educativos de las personas desplazadas, que no superan los 4 años de escolaridad

F) Tasa de dependencia económica.

La elevada presencia de niños y jóvenes en los hogares incluidos en el RUPD redonda en una mayor carga económica para la población en edad de trabajar. La tasa de dependencia económica es equivalente a 3,2 en promedio para los hogares desplazados incluidos en el RUPD, lo que se considera como alta dependencia económica, según los datos de la Comisión de Seguimiento (2008).

G) Impactos del desplazamiento en la población.

El desplazamiento impacta a las personas, las familias y las comunidades de diversas maneras, a nivel social, económico, psicológico, físico, emocional. Todos los impactos identificados son negativos y menguan las posibilidades de una vida digna para la población. El único aspecto que da cuenta de un leve avance positivo es el ligero aumento de índices de cobertura escolar en niños en edad preescolar, así como en salud, debido a que la oferta es mayor, toda vez que es una de las falencias en las zonas rurales. Así mismo, otro indicador positivo es el acceso a servicios públicos debido a la mayor cobertura de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, manejo de basuras en las zonas urbanas, comparado con el acceso a ellas en las zonas rurales.

El desplazamiento forzado se constituye en el principal hecho victimizante hacia niñas, niños y adolescentes. De acuerdo a investigaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 2011, en general, los niños, niñas y adolescentes desplazados tienen un nivel más bajo de escolaridad frente a los demás niños víctimas de conflicto armado en el país, perciben tener menos salud y tienen índices de masa corporal más bajos. Esto último puede estar relacionado con las dificultades nutricionales a las que se pueden ver enfrentados.

Asimismo, para los niños desplazados, la presencia de la discapacidad está en un alto nivel de riesgo.

A nivel económico, en las zonas urbanas se disminuyen las posibilidades de ingresos debido a la inadecuada experiencia laboral para los oficios requeridos en zonas urbanas, razón por la cual las tasas de desempleo aumentan (7,56% vs. 13,48%)⁵³, y así mismo disminuyen las alternativas de ingresos. La tasa de desempleo de los desplazados es casi el doble de la del resto de población, lo cual no mejora con el tiempo: "...mientras que en el origen solamente 1,70% de los jefes de hogar estaban desempleados, dicha cifra aumenta al 16% en el de recepción. Las habilidades de la población desplazada no son demandadas en el mercado laboral urbano lo cual retrasa la absorción de la población desplazada". En algunos casos logran vincularse en el sector informal, mal remunerados y sin prestaciones sociales. Debido a esto, el nivel de ingreso disminuye "...el ingreso laboral por adulto equivalente se desploma de casi \$2 millones de pesos (cerca de US\$1.000) a un poco más el \$600 mil pesos (cerca de US\$300) por adulto equivalente. Ello implica que los hogares devengan, en el lugar de recepción, casi el 54% de lo que ganaban en el origen y trabajan cerca del 63% de tiempo de lo que trabajaban en el origen"⁵⁴. Esto conlleva a su vez a disminuir la posibilidad de consumo que oscila alrededor de los niveles mínimos de subsistencia. Todo lo cual conlleva a un consumo que en un porcentaje depende del subsidio de donaciones.

Un aspecto fundamental, en términos de la vinculación de desplazados al ámbito laboral, muestra que, por sus condiciones de inexperiencia y bajo capital humano, son vinculados a trabajos informales con salarios bajos y sin las debidas prestaciones sociales. El sector al cual se vinculan más es aquel relacionado con actividades manuales que requieren pocos conocimientos de otra índole, tales como el comercio y la construcción. "En el sector informal, los hogares desplazados ganan un 71,5% del salario por día de los no desplazados vinculados al sector informal."⁵⁵

⁵³ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales..., op. cit., pág. 33.

⁵⁴ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales..., op. cit., pág. 20.

⁵⁵ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales..., op. cit., pág. 34.

Por otra parte, la pérdida de activos y la imposibilidad de insertarse en el mercado laboral llevan a caídas en el bienestar económico y condiciones económicas mucho peor que aquellas de los pobres urbanos. La pérdida de activos físicos sin contar tierras "...es alrededor de \$9,6 millones de pesos (cerca de US\$5.000) por hogar desplazado y la recuperación es mínima, alrededor de los \$100 mil pesos (cerca de US\$50) por hogar."⁵⁶ Así mismo, el desplazamiento conlleva pérdidas como el status económico que se tenía, que es bastante difícil de recuperar. La pérdida de activos repercute en la limitante para acceder a créditos y generar ingresos.

Otros activos que se quedan en el lugar de origen del desplazado son la destrucción de redes sociales, la pérdida de la vivienda, las relaciones con el acceso a los mercados financieros formales e informales. En cuanto a vivienda, el "65% de los hogares contaba con vivienda propia, cifra que cae, dado que era un poco menos del 25% en recepción."⁵⁷

"Otra hipótesis sugiere que el desplazamiento es una estrategia para desarticular la acción social, las redes de amigos, las redes vecinales y un elemento para intimidar la población como estrategia de guerra, con el fin de atacar al enemigo vulnerando su población de base (Henaó et al., 1998). Según Lozano y Osorio (1999), el 65 por ciento de la población desplazada pertenece a organizaciones comunitarias –juntas de acción comunal, cooperativas de productores- y tan solo un 11 por ciento a agremiaciones sindicales o políticas"⁵⁸.

En relación con la asistencia escolar, entre los niños entre 7 y 11, años la escolaridad aumenta en el lugar de recepción "(de 48,4% en origen a 74,32% en recepción)." Estos datos hay que relacionarlos con las causas por las cuales aumenta, pues puede ser que en origen los niños no estuvieran estudiando debido a su corta edad y también porque en las zonas rurales se inician los estudios en años posteriores en relación con las zonas urbanas. Para los niños entre 12 y 17 años disminuye la escolaridad en el lugar de recepción del 74,3% en origen al 68,3% en recepción, lo cual frena la acumulación de capital humano.

⁵⁶ Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea, *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales..., op. cit., pág. 19.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Ibáñez, Ana y Querubín, Pablo, *Acceso a Tierras y desplazamiento forzado en Colombia; Documento CEDE 2004-23*, ACNUR.ORG, mayo de 2004, pág. 13. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2497.pdf?view=1, Consultado por última vez en mayo de 2016.

Con relación a salud, debido a la mayor oferta en el área urbana y a las obligaciones impuestas por la Ley 387 de 1997, la cobertura de servicios de salud mejora; antes del desplazamiento el 53% de hogares estaba cubierto por el Sistema General de Seguridad Social (SGSS) y por lo tanto por los servicios de salud. En el municipio receptor la cifra llega al 74%. Además la cobertura de salud para los hogares desplazados es mejor que para los pobres urbanos, pues el único requisito para acceder a los servicios de salud es estar registrado en el RUPD, lo cual lo incluye automáticamente en el Régimen Subsidiado de Salud con prioridad sobre otros grupos de población vulnerable.

En el ámbito de la salud, un aspecto fundamental en el que hay un alto impacto negativo en la población es el derecho a la salud mental debido a la alta incidencia de estrés postraumático y otras afectaciones psicológicas que las personas desplazadas han vivido antes, durante y después de la huida. Las alteraciones emocionales que se producen con el desplazamiento pueden tardar una vida entera en desaparecer. Al respecto, la Corporación AVRE (2002) dice "...la presencia de manifestaciones ansiosas y de otros síntomas de carácter mental y comportamental, de estrés postraumático por ejemplo, pueden alcanzar una duración entre 3, y hasta 50 años"⁵⁹.

La experiencia de los desplazados en su aspecto emocional, de acuerdo a los hallazgos del Equipo de Médicos del Mundo, citado en textos de la Corporación AVRE (2002), en principio es la experiencia de sentirse diferente a como era antes, además la presencia de frecuentes miedos injustificados. "Aparecen también, en el 65% de los encuestados, crisis de nervios, reacciones de agresividad y crisis de llanto en cerca de la mitad de los adultos estudiados. Hay un cambio en el estado de alerta general observándose en este sentido muchas alteraciones en el sueño como es dormir intranquilo y despertarse sobresaltado en el 69% de los adultos y en el 47% de los jóvenes. Como intento de adaptación el 82% de ellos buscan formas para olvidar lo ocurrido. Importante es la pérdida de la perspectiva al futuro que en el 70.4% de los adultos sienten que no pueden esperar nada más adelante, y también producto de esta crisis, en una tercera parte de ellos se identificó también una desmotivación por el trabajo."⁶⁰

⁵⁹ Corporación AVRE, *Estudios diagnósticos para el fortalecimiento integral de los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia para personas internamente desplazadas*, Enero 2002, pág. 71. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/avre/DiagnosticoFortalecimiento.htm>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

⁶⁰ Corporación AVRE, *Estudios diagnósticos para el fortalecimiento integral de los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia para personas internamente desplazadas*, Enero 2002..., op. cit., pág.72.

Sumado a lo anterior, es evidente que la población desplazada no puede acceder a una alimentación adecuada, regular y balanceada, lo cual afecta la nutrición y por ende su estado de salud. Por otra parte, algunas patologías que las personas ya traían se agravan por la situación vivida o se hacen crónicas debido a la falta de atención por priorizar otros ámbitos de la sobrevivencia.

A *nivel social* uno de los graves impactos del desplazamiento es la destrucción de redes sociales, pues la participación en redes disminuye, en origen 12,54% y en recepción 10,83%. Además, la naturaleza de la participación cambia. En origen las organizaciones campesinas están destinadas la mayoría a promover actividades productivas, mientras que en recepción se dedican a atender a la población desplazada. Así mismo, esto redundaría en disminución de capital social, pues las organizaciones campesinas brindaban apoyo económico y social y contacto con amigos que llevaban incluso a créditos informales, lo cual permitía mantener el consumo en períodos de crisis y recibir apoyos en especie. En recepción pertenecer a una organización puede contribuir a mejorar la capacidad de los individuos en la búsqueda laboral y en el proceso de asentamiento.

En términos generales, las condiciones de la población desplazada son peores que las de los pobres urbanos, lo cual aumenta su vulnerabilidad y repercute en la posibilidad real de superar los impactos del desplazamiento, pues además de todo lo ocurrido, los bajos índices de escolaridad y la pobreza generan y agudizan ese círculo vicioso que los hunde cada vez más en situaciones extendidas de necesidades crónicas.

El vínculo con un grupo social y la pertenencia a una comunidad –elemento fundamental de la construcción de identidad- es uno de los aspectos más impactados con el desplazamiento, debido a que gran parte de los cambios implican dejar atrás el entorno en el que se vivía que tiene unas particularidades paisajísticas, comunitarias y familiares. En el nuevo lugar, el desplazado tiene que aprender todo nuevo, hasta la manera de trasladarse de un lugar a otro, en códigos que hasta el momento eran desconocidos para él.

Todos estos nuevos elementos que configuran también su identidad como los vecinos, sus historias, sus símbolos, sus experiencias, sus confianzas, y hasta el relato construido sobre sí mismo deben rearmarse. En el nuevo lugar no hay confianzas, por el contrario abundan las desconfianzas, lo cual los lleva a convertirse en personas solitarias aisladas, temerosas y tristes.

I.2.8. Acceso a derechos de la población en su condición de desplazada.

La crítica situación de la población desplazada y la deficiente atención que el Estado colombiano históricamente le ha dado, condujo a que en el año 2004 se acumularan 108 acciones de tutela, entabladas por 1150 núcleos familiares por el incumplimiento del Estado y la consiguiente violación a los derechos humanos de las personas internamente desplazadas. De esta forma, la Corte Constitucional Colombiana profirió la Sentencia T-025 de 2004 en la que se declaró que la situación de desplazamiento se configura en un estado de cosas inconstitucional y requiere al gobierno a tomar medidas para la garantía de los derechos de tal población. “**DECLARAR** la existencia de un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”⁶¹.

Dada la importancia de la seguridad de la protección de los derechos de la población desplazada y la dimensión del proceso de seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Sala plena de la Corte creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual mantendrá su competencia hasta la superación del estado de cosas inconstitucional. En el proceso de seguimiento la Sala Especial ha emitido varios Autos referidos al seguimiento de la situación que, hasta la fecha, mantienen vigente el estado de cosas inconstitucional en cuanto a la protección y garantía de derechos de la población desplazada.

El cumplimiento de esta Sentencia exigió un seguimiento por parte de la sociedad civil, para lo cual “...CODHES, la Corporación Viva la Ciudadanía, el Secretariado Nacional de Pastoral Social, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la organización Plan Internacional, e importantes personalidades de la vida nacional, constituyeron en noviembre de 2005 la *Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento forzado* (Comisión de Seguimiento)”⁶². Tal Comisión ha elaborado diversos informes de seguimiento, el primero de los cuales se hizo en el año 2008 sobre el grado de realización de algunos derechos de la población desplazada incluida en el Registro Único de

⁶¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004, Capítulo cuatro, ítem Primero.

⁶² Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 14.

Población Desplazada (RUPD) con base en la medición de los indicadores adoptados por la Corte y estimados a partir de la Encuesta Nacional de Verificación (ENV).

Es de destacar que, otro de los elementos significativos en este proceso de seguimiento hecho por la Corte es que el criterio para la superación del estado de cosas inconstitucional se concentra en verificar que haya garantía efectiva de los derechos de la población desplazada, con lo cual las evidencias de su demostración no se consideran suficientes si éstas son el fortalecimiento de capacidad de acción del Estado, la asignación de recursos u otros aspectos por el estilo; la clave de la verificación está en la garantía de los derechos.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Oficina del alto Comisionado para Refugiados –ACNUR- y los organismos que ha creado el Estado en distintos momentos para la atención a la población desplazada, así como la Comisión de Seguimiento, remiten periódicamente informes a la Sala especial de seguimiento, en orden a mantener un monitoreo permanente a la superación del estado de cosas inconstitucional de la población desplazada.

De acuerdo a lo explicado en los párrafos que anteceden, este capítulo se elabora teniendo como referente los datos que se presentan en dos principales informes: (i) el informe de la Comisión de Seguimiento (2008) según los indicadores estipulados por la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004 y, (ii) el Auto 219 de 2011 de la Sala Especial de Seguimiento que incorpora en su revisión los informes presentados por el Gobierno Nacional, tanto en el año 2010 como en marzo de 2011, el informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento en diciembre de 2010 presentado por la Comisión de Seguimiento. De igual manera, tiene en cuenta los informes de la Procuraduría General de la Nación, de la Fiscalía General de la Nación, de ACNUR -entre otros-, todos los cuales versan sobre la revisión de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional.

En términos del goce efectivo de derechos, se tiene en cuenta que la Ley 387 de 1997 determina que la población desplazada debe recibir ayuda organizada en tres momentos o apartados: ayuda humanitaria de emergencia, ayuda para la consolidación social y económica y planes orientados a la prevención de nuevos desplazamientos.

La entrega de ayudas a la población está circunscrita a la condición de que la población se haya inscrito y esté registrada en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), por tal razón, los datos que se exponen a continuación reportado por cualquiera de las entidades mencionadas tanto la Comisión de Seguimiento, las entidades del Gobierno Nacional y el Auto 219 de la Corte, están relacionados con la población incluida en tal registro.

I.2.8.1. Acceso a la atención humanitaria de emergencia.

El Decreto 250 de 2005 establece que la Atención Humanitaria de emergencia (AHE) es “el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”⁶³.

En términos del acceso a derechos de la población desplazada ésta es considerada la etapa en la que mayor número de desplazados ha accedido a sus derechos de atención en comparación con la etapa de transición o con la posibilidad de estabilización social y económica. Aun así, los datos que muestran la garantía de derechos considerados de emergencia no son muy alentadores; la información que mostraba la Comisión de seguimiento en el primer informe de verificación de derechos (2008) reportó que el 80% de los grupos familiares no recibió ayuda inmediata, es decir, estamos hablando de un gran número de personas que salieron desplazadas y no contaron con los mínimos requeridos a su arribo a los sitios de llegada. La revisión hecha por la Comisión mostró que con el transcurrir de los años, aumentó el número de personas que recibió ayuda de alimentación y atención médica de urgencia o medicinas, aunque lo contrario pasó con la provisión de albergue temporal. Los datos esgrimidos permiten inferir que quizás con el avance del tiempo se mejoró la organización del tema de la atención y toda la oferta institucional para atender en las zonas de llegada. No obstante, el alto índice de población que no recibió ningún tipo de ayuda es muestra de la mayor vulnerabilidad a la que se ve expuesta.

⁶³ Decreto 250 de 2005, Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones, febrero 7 de 2005, Artículo 5.2.

Cabe anotar también en este ítem que en muchas ocasiones, la población al llegar a las zonas urbanas no tenía suficiente claridad sobre el papel que deberían seguir y su aturdimiento y fragilidad era tan altos que no lograban estructurarse mejor para acceder a las ayudas que el gobierno o las ONGs les ofrecían.

En relación a la atención humanitaria de emergencia no inmediata, la cobertura fue más alta, pues sólo el 38,55 de los grupos familiares incluidos en el RUPD no recibió ayuda humanitaria de emergencia, mientras que el 60,5% se benefició con al menos uno de los componentes (auxilio para arriendo, afiliación a salud, cupo escolar, mercados o bonos alimentarios, agua potable o capacitación).⁶⁴

Tres años después -en el Auto 219 de 2011- la Corte Constitucional señala que los informes presentados por el Gobierno Nacional (en adelante GN) y la Comisión de Seguimiento (en adelante CS) presentan divergencias sobre los avances en este ámbito, dado que mientras el GN en el informe de 2010 reporta que han recibido ayuda inmediata el 84.5% de hogares que han declarado su situación, así mismo que de los hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada) el 35.93% reciben ayuda humanitaria de emergencia. Por su parte, la CS dice que en cuanto a ayuda humanitaria de emergencia, la proporción de hogares que declara haber recibido algún componente de la ayuda humanitaria de emergencia disminuyó en 2010 con relación a lo reportado en 2008. Expone que podría explicarse en que en los últimos años la ayuda prestada se da en efectivo, cheque o bono, lo cual lleva a que disminuya el reporte de ayuda en especie.

De esta forma, en el Auto 219 de 2011⁶⁵, la Corte señala, sobre la ayuda humanitaria de emergencia, que aún a pesar de los esfuerzos y ajustes hechos, la capacidad institucional siguió siendo insuficiente y los retrasos en la respuesta a las peticiones, tutelas y solicitudes de entrega de ayudas es una falencia que retrasa el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional. Como principal causa, señala la Corte que se continúa insistiendo en la excesiva centralización de los procesos de valoración para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en Bogotá y la falta de capacidad operativa para responder en los tiempos legales a las solicitudes de atención o inclusión. Este retaso condujo a que la capacidad de

⁶⁴ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 48.

⁶⁵ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011, Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

atención a cargo de las entidades territoriales fuera desbordada, dado que debieron asumir cargas presupuestales e institucionales mayores a las esperadas.

I.2.8.2. Derecho a la reunificación familiar.

La población desplazada tiene derecho a la reunificación familiar, no obstante el reporte de la Comisión de Seguimiento (2008) expone que en el 43,7% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no viven o residen juntas las personas que conformaban los hogares antes del desplazamiento. De este subtotal, sólo un 5,8% ha solicitado reunificación familiar y de este pequeño grupo, sólo un 6,5% lo obtuvo.

El tema de reunificación familiar es revisado por la Corte el Auto 219 de 2011 a partir de la información de la Comisión de Seguimiento en su informe de 2010 que dice que el 36% de la población desplazada sufrió separación o ruptura del núcleo familiar. Así mismo, la Corte tuvo en cuenta el informe del Gobierno Nacional de 2010 que dice que el 97% de los niños, niñas y adolescentes, gozan del derecho a la reunificación familiar y el índice de goce del derecho a la reunificación familiar arroja un resultado de 95,66% de hogares.

En este componente la divergencia entre los datos de la CS y los datos del informe del GN son altos, no obstante lo que se corrobora es que este es uno de los aspectos en los que se mantiene una baja garantía de los derechos de la población internamente desplazada.

I.2.8.3. Derecho a la reparación.

La reparación es uno de los derechos más importantes de las víctimas, no obstante la importancia que contiene, es uno de los temas menos conocidos por las víctimas de desplazamiento forzado y al cual prestan menor atención a la hora de exigirlo. La Comisión de Seguimiento reportó en el informe 2008, que por lo menos el 82,8% de los grupos familiares incluidos en el RUPD entrevistados, no tienen conocimiento del concepto del derecho a la reparación. Para el 80,7% de los grupos familiares que tienen conocimiento, las ayudas o servicios del Estado no reparan en nada el daño y el dolor que les ocasionó haber sido desplazados, y para el 18,1% dichas ayudas los han reparado de manera parcial. Sólo el 1,2% de los que tienen algún conocimiento del derecho considera que han sido reparados de manera integral. “Aunque este último porcentaje es mínimo, denota la confusión existente entre una política de restitución de los derechos afectados vía subsidios en salud, educación,

etc., y una política de reparación integral vía los mecanismos de justicia, la cual aún no se ha materializado para ningún grupo familiar incluido en el RUPD”⁶⁶.

En el informe de 2008, la Comisión ponía en evidencia la falta de difusión de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como las responsabilidades estatales frente a su satisfacción.

En cuanto al tema de tierras, uno de los elementos centrales del conflicto colombiano, la Corte Constitucional, en el Auto 219 de 2011, deja claro que hay dos momentos distintos en términos de la atención dada por el Estado en este ámbito. El primero estipula que desde 2004 hasta 2010 no hubo ningún avance significativo en la materia, específicamente la Corte dice: “El componente de tierras de la política de atención integral a la población desplazada se redujo por años a acciones aisladas de muy bajo impacto en términos de goce efectivo de los derechos, que difícilmente podrían considerarse como una verdadera política pública.”⁶⁷ El segundo momento lo ubica a partir del 7 de agosto de 2010 donde el Gobierno Nacional ha mostrado un compromiso serio en esta área. Este compromiso es valorado por la Corte como la seriedad del Gobierno Nacional por poner la política de tierras en la agenda legislativa y por el esfuerzo de diseñar un nuevo instrumento en el que se tuvieron en cuenta las observaciones hechas por diversas organizaciones y por la misma Corte en Autos anteriores. Al respecto, la Corte pide al Gobierno Nacional tener claridad en las metas, capacidad institucional y esfuerzo presupuestal para avanzar hacia el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Considera además la Corte que el principal reto de la política de tierras sigue relacionado con “...el conflicto armado y con los intereses económicos de distintos agentes sobre la tierra y los territorios, factores que han sido reconocidos como causa del desplazamiento y del confinamiento, así como de asesinatos amenazados, entre otras violaciones de derechos humanos contra las víctimas del despojo y contra los que retornan con o sin acompañamiento del Estado. En la medida en que persisten estos factores, persiste igualmente el riesgo de desplazamiento y, por ende, de despojo y abandono de tierras y territorios.”⁶⁸

⁶⁶ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 55.

⁶⁷ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 79.

⁶⁸ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 98.

I.2.8.4. Derecho a la identidad.

Contar con documentos que acrediten la identificación de la población desplazada es un elemento fundamental en todo el proceso de garantía de sus derechos. En el informe de 2008, la Comisión de Seguimiento mostraba cómo, de los niños menores de 7 años, el 99,1% cuenta con registro civil, mientras que de los niños entre los 7 y 17 años, baja sustancialmente al 69,3%. Para la población desplazada mayor de edad separa el tema de hombres y mujeres al referirse al derecho a la identidad debido a que los hombres, además de la cédula, deben portar obligatoriamente la tarjeta militar. De esta forma, las mujeres mayores de 17 años de edad, con cédula es del 97,7%. Sobre los hombres mayores de 17 años de edad solo el 32,5% posee ambos documentos. Esto deja ver la poca efectividad de las resoluciones que eximen parcialmente del pago de la libreta militar a la población desplazada.

La pérdida o no solicitud de los documentos de identidad acarrea impedimento al acceso a gran variedad de actividades y servicios para los ciudadanos. En cuanto a las personas incluidas en el RUPD que no tuvieran para el momento los documentos acordes con su edad, las principales dificultades para el acceso a actividades y servicios se presenta en el acceso al trabajo, dado que este es uno de los requisitos en Colombia para obtener un trabajo con todos los aspectos legales.

En el Auto 219 de 2011, como se dijo al inicio de este apartado, se presentan divergencias entre los datos de la Comisión de Seguimiento de 2010 y los del Gobierno Nacional, pero que no obstante las diferencias, permite ver que ha habido un avance en el acceso a este derecho, en relación con los datos reportados por la CS en 2008.

Es importante resaltar que la pérdida de documentos es un hecho indiscutible y real al momento del desplazamiento por las condiciones mismas en las que se da la circunstancia. Así mismo, es innegable que portar documentos de identidad es fundamental para cualquier trámite que implique la vinculación a sistemas educativos o laborales de la población desplazada, razón por la cual este es un elemento fundamental en términos del avance hacia el goce efectivo de derechos.

I.2.8.5. Derecho a la salud.

El derecho a la salud es analizado por la Comisión de Seguimiento (2008) desde tres aspectos, teniendo siempre como referente los elementos constitutivos de los indicadores señalados por la Corte para el acceso a derechos de la población: a) la Afiliación al Sistema

General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- (en adelante SGSSS); b) la promoción y prevención y, c) el apoyo psicosocial y la presencia de enfermedades.

En cuanto a la afiliación al SGSSS, la Comisión esboza para 2008, que ha habido un avance en términos de población vinculada al sistema, lo cual no garantiza el pleno derecho desde el punto de vista del acceso efectivo, calidad del servicio y prevención de enfermedades. Por otra parte, la afiliación de esta población se concentra en el Régimen Subsidiado 71,2% y sólo el 7,55 está afiliado en el régimen contributivo y especial. En este aspecto cabe resaltar que el régimen subsidiado hace referencia a aquel que es totalmente subsanado con apoyo del Estado y que el régimen contributivo es el que se genera para las personas que tienen un contrato laboral legal que les exige la vinculación contributiva al Sistema o aquellos que trabajan por cuenta propia y que alcanzan condiciones para hacer su aportación a la salud; en esto se puede observar la alta dependencia de la población RUPD de los subsidios del Estado y la baja vinculación al acceso a ingresos estables y suficientes para la garantía de derechos como éste.

Sobre Apoyo Psicosocial, el 93,8% de las personas que solicitan ayuda la reciben, pero, del total de desplazados, los que solicitan ayuda son apenas el 14,6%, cuando “de acuerdo a especialistas en el tema- casi toda persona que haya pasado por un trauma emocional como el que se sufre en un desplazamiento por violencia, necesita este tipo de atención especial.”⁶⁹

Otro aspecto analizado por la Comisión en el informe 2008, es la presencia de enfermedades, para lo cual la Comisión manifiesta que la población desplazada se encuentra en una desventaja con respecto a la totalidad del país dado que por su condición es más proclive a sufrir enfermedades.

Por último hay casos de desnutrición infantil en menores de 5 años. La encuesta registra un 26,6% de niños desplazados inscritos en el RUPD con diagnóstico de desnutrición. De este grupo de niños, sólo al 75,0% se le había prestado tratamiento médico, lo cual deja un número de niños con problemas de nutrición no tratados.

⁶⁹ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 71.

En el Auto 219 de 2011, nuevamente se reitera la divergencia en los informes tanto del Gobierno Nacional como de la Comisión de Seguimiento en cuanto a avances, para este caso en el derecho a la salud. Por su parte la CS deja ver que existen fallas como la baja cobertura en vacunación y la baja atención psicosocial a la población desplazada. En contraste, en cuanto a cobertura, el GN reportó que el 88,10% de las personas inscritas en el RUPD se encuentran afiliadas al SGSSS (78% régimen contributivo y 22% régimen subsidiado), sin embargo el tema de vacunación no alcanza la cobertura útil que es del 95%. El indicador muestra un grave retroceso que la Sala de Seguimiento señala como un resultado altamente preocupante por tratarse de población infantil con alto grado de vulnerabilidad. Además, no se identifican en ninguno de los informes del GN estrategias para la superación de estas falencias.

De acuerdo al Auto, dice la Corte que en materia de atención psicosocial el GN informó que el 53,5% de quienes solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron, pero, nuevamente la CS llama la atención sobre el porcentaje de personas que solicitaron este apoyo. Correspondió a un 4% del total de la población desplazada inscrita en el RUPD, pero de este porcentaje a menos del 80% de las personas solicitantes se les atendió. Por su parte, la CS considera que el indicador de apoyo psicosocial debe revisarse dado que está encaminado a verificar que quienes soliciten apoyo psicosocial lo reciban, de forma tal que no se está midiendo la atención que requiere la población desplazada por estrés post traumático al desplazamiento.

I.2.8.6. Derecho a la educación.

De acuerdo al informe de la Comisión de Seguimiento (2008), para el año 2007 la población desplazada incluida en el RUPD muestra que aunque la asistencia escolar en los niños entre 5 y 17 años de edad alcanza un 80,3%, también es cierto que la proporción de estos niños que asiste a niveles educativos menores a los estipulados de acuerdo con su edad son muy altos: para primaria es del 31,8%, para secundaria del 18,8% y para media del 11,8%.

Un elemento a considerar es la deserción escolar en los niños entre 16 y 17 años que es identificado como uno de los problemas de fondo del sistema educativo para la población desplazada RUPD en 2008. La situación se agudiza dado que se registran bajos grados de gratuidad pues uno de cada tres niños de hogares desplazados RUPD debe realizar algún

pago por concepto de matrícula y/o pensión y acompañamiento (aproximadamente 7 de cada 10 niños que necesita libros, uniformes, transporte o aseo, no los recibe).

Dice la Corte en el Auto 219 de 2011 que en el ámbito educativo el 85,9% de las personas de 5 a 17 años asisten a un establecimiento de educación formal. Es dado en constatar que aunque se denota un avance en cuanto a cobertura en 2011, también se mantienen las dificultades señaladas en 2008 en cuanto a apoyos escolares. De esta forma se verifica cómo aunque la normativa específica la gratuidad para el acceso al derecho a la educación, el no contar con los mínimos requeridos (para los cuales generalmente no hay apoyo) se convierte en una alta dificultad para el goce del derecho. Además, en cuanto a las razones predominantes para la inasistencia a la escuela o colegio que se identifican en la población desplazada, son en su gran mayoría económicas (costos educativos elevados, falta de dinero o necesidad de trabajar), por otra parte está la baja valoración de la educación y también aparece la incapacidad del mismo sistema educativo para acoger a todas las personas que llegan desplazadas.

I.2.8.7. Derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación es valorado por la Comisión de Seguimiento en el informe 2008 teniendo en cuenta los indicadores aceptados por la Corte, que para este aspecto son: acceso a la alimentación, cuidado infantil y acceso a programas alimentarios.

En este campo, en los resultados 2008, en cuanto al grado de realización del derecho a la alimentación, la situación es crítica; se observa que un 59,1% de la población desplazada incluida en el RUPD señaló haber presentado algún síntoma de alimentación insuficiente durante la semana anterior a la encuesta. De manera individual, un 52,1% manifestó haber comido menos de lo que deseaba porque la comida no alcanzó para todos los miembros en el hogar, un 41,8% afirmó haberse quejado de hambre por falta de alimentos y un 50,3% dejó de consumir al menos algún desayuno, almuerzo y/o comida por falta de alimentos o dinero. Todo ello lleva a la Comisión a concluir que hay una situación alimentaria crítica para la mayoría de esta población.

Otro de los temas señalados fue el de las fuentes de alimentación. “Si bien la primera fuente de alimentación para la gran mayoría de desplazados es la compra o adquisición de

alimentos, varios de los participantes señalan que sus alimentos son recogidos del suelo de los sobrantes que se hallan en las plazas de mercado.”⁷⁰

En cuanto al Cuidado infantil, el 94,6% de niños y niñas desplazados incluidos en el RUPD entre 0 y 7 años, permanecen bajo supervisión de un adulto la mayor parte del tiempo, destacándose que la gran mayoría permanece con su padre o su madre. Pero la proporción de niños y niñas que asisten a guarderías o jardines, particularmente del ICBF para garantizar una dieta adecuada es del 14,6%.

Por último, en relación con el Acceso a programas alimentarios, El 64,7% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD están vinculados al programa Familias en Acción, que ofrece un subsidio de nutrición por 12 meses dirigido a menores de 7 años que no van a los hogares comunitarios de Bienestar familiar, jardines comunitarios y hogares infantiles del ICBF, y está condicionado a la participación de la familia en los Controles de Crecimiento y Desarrollo, de acuerdo con las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social. También consta de un subsidio escolar a niños entre 7 y 17 años que se encuentren cursando entre 2 de primaria y 11 de secundaria condicionado a que asistan mínimamente al 80% de las clases de un ciclo escolar.

En el Auto 219 de 2011, la Corte manifiesta en el numeral 290 que para la CS el goce efectivo del derecho a la alimentación no mejoró en el 2010. Los datos esgrimidos dicen que el 65,2% de la población inscrita en el RUPD y el 65,9% de la no inscrita sufrió algún síntoma de insuficiencia alimentaria, “...resultados que demuestran que hay una mayor proporción de población afectada por síntomas de insuficiencia alimentaria teniendo en cuenta que en el 2007 se reportó el 59,1%. (...) El 46,5% de las personas no logró realizar todas sus comidas principales por falta de dinero o alimentos.”⁷¹ En cuanto al tema de cuidado infantil el indicador sigue siendo bajo, aunque se aprecia una mejoría porque los menores en jardín infantil o guardería del Instituto de Bienestar Familiar inscritos en el RUPD en el 2008 tuvieron una cobertura del 16,9%, y para el 2010 fue del 24,2%.

⁷⁰ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 91.

⁷¹ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 290.

I.2.8.8. Derecho a la vivienda.

El goce del derecho a la vivienda digna es analizado teniendo en cuenta varios indicadores, el primero de ellos relativo a la *seguridad jurídica de la tenencia* de las viviendas, dado que se considera una condición esencial para reducir la vulnerabilidad de la población, de esta forma sin la seguridad de la tenencia, este derecho está expuesto permanentemente a riesgos como desalojos, acoso u otro tipo de amenazas. En este aspecto, la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2008), estableció que la propiedad plena sólo la tendría una proporción significativamente menor que el 45,3% de los hogares RUPD. Este número de hogares resulta inferior a los que dejaron bienes raíces abandonados como consecuencia del desplazamiento de los cuales eran propietarios (55%).

El otro elemento analizado está relacionado con las condiciones de una vivienda adecuada que se estima debe contar con cinco características: a) el tipo de vivienda⁷², b) el acceso a un espacio suficiente dentro de la vivienda, c) el acceso a servicios domiciliarios, d) el tipo de materiales de las paredes exteriores y f) la ubicación de las viviendas en términos del grado de riesgo natural de la zona. Teniendo en cuenta lo expuesto, la mayoría de desplazados incluidos en el RUPD llega a vivir en vivienda tipo casa (89,7%) pero hay que tener en cuenta que la mayoría llega a zonas periféricas donde se construyen casas, y no vivienda tipo apartamento, pero que en gran parte de las ocasiones pueden presentar condiciones precarias de habitabilidad. Por otra parte un 6,3% de los hogares desplazados no dispone de cuartos exclusivos para dormir, un 47,5% dispone de apenas 1 cuarto y un 34,2% de 2 cuartos; indicadores que reflejan una situación preocupante teniendo en cuenta que los hogares desplazados están conformados por 5 personas, en promedio. “Lo anterior implica que el número promedio de personas por cuarto exclusivo para dormir en las viviendas de los hogares desplazados incluidos en el RUPD sea 3,3 superior al criterio de hacinamiento crítico, equivalente a 3 personas por cuarto.”⁷³

Con respecto al acceso a servicios básicos, el acceso a energía eléctrica alcanza un 96,5%, acceso a acueducto y recolección de basuras 80,3% y los que disponen de

⁷² El tipo de vivienda hace referencia al estilo, para lo cual la Encuesta tuvo en cuenta: casa, apartamento, cuarto, albergue para población desplazada, edificaciones adaptadas para alojamiento de población desplazada, (iglesias, escuelas, etc.), otros (cuevas, puentes, cambuches, etc.).

⁷³ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 102.

alcantarillado son el 73,8%. El porcentaje de hogares que cuenta con acceso a todos los servicios domiciliarios (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) es del 67,2%.

En relación con el material de las paredes exteriores de la vivienda, se encontró que el 76,2% de los hogares habitan viviendas con materiales adecuados (bloque, ladrillo, piedra, tapia pisada o material prefabricado). El 17% de las viviendas de los hogares desplazados incluidos en el RUPD se ubican en zonas declaradas y/o afectadas por eventos de alto riesgo.

En síntesis, a partir del Informe de la CS 2008, el grado de realización del derecho a la vivienda digna en este período es bastante bajo, debido a los bajos niveles de seguridad jurídica en la tenencia, espacio insuficiente para la habitabilidad teniendo en cuenta el número promedio de personas por familia y servicios domiciliarios.

En el Auto 219 de 2011, la Corte Constitucional llama la atención del GN acerca de que la política de vivienda plasmada en las leyes y demás normas vigentes sigue sin responder a las necesidades y condiciones de la población desplazada. La Corte manifiesta que el Gobierno Nacional insiste en que el modelo de subsidios es el vehículo legal más usado para entregarle recursos del Estado a la población más vulnerable y se limita a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos instrumentos, pero bajo la misma orientación e importancia, no sólo de la reformulación de la política de vivienda de manera integral. En esta medida, establece la Corte que "...subsisten hasta el momento la mayor parte de las falencias detectadas tanto en la sentencia T-025 de 2004, como en varios de los autos de seguimiento, por lo cual sigue siendo casi imposible para la población desplazada por la violencia acceder a una vivienda digna"⁷⁴.

I.2.8.9. Derecho a la generación de ingresos.

Para revisar el derecho a la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento, la CS establece que además de tener en cuenta el indicador establecido por la Corte Constitucional, que es *el nivel de ingreso per cápita de hogares adecuado*, así como los indicadores complementarios, debe incluirse todos los componentes relacionados con condiciones dignas y justas del trabajo de acuerdo a la legislación internacional y nacional.

⁷⁴ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 66.

Los resultados presentados por la Comisión de Seguimiento (2008) muestran que con relación al acceso al mercado laboral, el 50,0% de la población desplazada se encuentra económicamente activa y la otra proporción igual está inactiva. El mayor acceso al mercado laboral lo tienen los jefes de hogar. El resto de miembros del hogar no supera el 40,0% de ocupación lo que denota una alta dependencia económica de los hogares desplazados de su respectivo jefe. Lo anterior pone de presente la vulnerabilidad de la población desplazada en lo que respecta a su posibilidad de alcanzar la estabilización económica en el mediano y largo plazo. El mayor acceso laboral que tienen los jefes de hogar no se da en empleos o negocios que cumplan condiciones dignas ni que prevean ingresos adecuados, lo que muy probablemente se debe a la dificultad que tiene la población desplazada para encontrar empleos formales en el sector urbano acordes con sus habilidades, dada su baja escolaridad y su pasado laboral vinculado a actividades mayoritariamente agropecuarias.

En cuanto a las condiciones laborales, son diversas las variables que permiten identificar la desventaja en términos laborales de la población internamente desplazada. Lo primero es que de acuerdo al Código Sustantivo de Trabajo, la duración de una jornada laboral ordinaria es de 8 horas al día, y 48 horas a la semana, sin embargo los datos de la CS 2008 muestra que el 25,4% de la población desplazada que se encuentra ocupada, lo hace en jornadas inferiores a 40 horas; un 23,9% en jornadas acordes a los topes legales y un 5,5% acceden al máximo legal, destacándose un alto porcentaje de la población (28,1%) que presenta jornadas superiores a 60 horas semanales.

La informalidad es la característica fundamental de las relaciones de aquellos que están trabajando como obreros o jornaleros, pues solo el 5,2% cuenta con un contrato escrito a término indefinido, el 4,0% con contrato a término fijo y el 90% sin contrato escrito. Se destaca, además, que sólo el 7.5% de los obreros, empleados y jornaleros se encuentran afiliados a los tres servicios de Ley: Administradora de Riesgos Profesionales (ARP), Empresa Prestadora de Servicios de Salud (EPS) y Fondo de Pensiones (FP). El caso para los independientes es todavía más preocupante dado que las afiliaciones a salud y pensiones si acaso superan el 1,0%.

Si se analiza el lugar de trabajo, se encuentra que un 81,5% de las unidades económicas o negocios donde labora dicha población tiene 10 o menos trabajadores, criterio que las ubica dentro de una operación aceptada como informalidad. Por último, uno de los principales indicadores para aproximarse a una medición de la calidad del empleo es el

relacionado con la remuneración mínima vital que de acuerdo a la CS 2008 sólo el 11.8% de los ocupados percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal.

En su informe 2008, la Comisión de Seguimiento explica que con estos datos, es posible concluir que la vinculación laboral de la población desplazada incluida en el RUPD está asociada a actividades que denominan de **informalidad de supervivencia o de subsistencia**, caracterizada por condiciones laborales precarias, remuneraciones muy bajas, poca o nula relación contractual, y sin prestaciones sociales.⁷⁵ La Comisión de Seguimiento llama la atención sobre el grado de realización del derecho a generación de ingresos, dado que lo considera más preocupante aún si se analiza a nivel de hogares, tal como establece el indicador adoptado por la Corte, en tal caso, la Comisión entiende que el concepto de *ingreso per cápita adecuado* debe involucrar la satisfacción de las necesidades tanto del trabajador como de la familia, razón por la cual, como mínimo, el ingreso de cada hogar debería ser igual o superior a la línea de pobreza, ya que este criterio "...implícitamente significa que el hogar cuenta con una fuente de ingresos autónoma para adquirir los **bienes y servicios básicos**."⁷⁶

Uno de los elementos importantes a analizar y que ha sido tenido en cuenta por la Comisión es el resultado de los innumerables programas de capacitación, debido al alto énfasis en la promoción y desarrollo de procesos de capacitación que no se ven reflejados en mayores índices de acceso a empleo de las personas capacitadas o de avance en iniciativas económicas particulares. "En general parece existir una reticencia frente a los programas de capacitación que están orientados hacia los procesos de reconversión laboral emprendidos por el Gobierno Nacional."⁷⁷ Lo cual se ve claramente ejemplificado en el testimonio registrado por la CS en su informe: "*llevamos 9 años en capacitaciones, pero los proyectos no se materializan*". (Testimonio GC Montería, Diciembre 10 de 2007)⁷⁸.

Al revisar la información para establecer los niveles de avance en el goce efectivo de este derecho, el Auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional, llama la atención acerca del informe de la Comisión de Seguimiento 2010 y los datos que muestra. Así mismo, revisa los

⁷⁵ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 123.

⁷⁶ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 124.

⁷⁷ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 130.

⁷⁸ Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento Forzado, Primer informe a la Corte Constitucional, enero 31 de 2008..., op. cit., pág. 129.

informes que el Gobierno Nacional elaboró, lo cual la lleva a concluir que no hay claridad sobre cuáles de estos programas están destinados a población desplazada y cuáles no. Igualmente explica que no encuentra diferenciación entre las necesidades de la población desplazada y las de la población en situación de extrema pobreza, en esta medida expresa que no queda claro que la política de generación de ingresos "...sea una política integral, ni en qué medida se dirige a resolver los problemas de la población desplazada."⁷⁹, también es imposible determinar los recursos asignados a población desplazada y los asignados a población en pobreza extrema.

En el Auto 219, la Corte concluye, en el ámbito del derecho de la población a la generación de ingresos, que la adopción del CONPES 3616 de 2009 no ha logrado armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para generación de ingresos para la población desplazada.

I.2.8.10. Derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y garantías de no repetición.

Es de anotar que la Sentencia T-025 de 2004 reivindica como derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado los derechos a conocer la verdad de los hechos, a que se haga justicia y a que se obtenga reparación. De esta manera la Corte Constitucional había señalado en el Auto 008 de 2009 que éste es otro de los factores que mantienen el estado de cosas inconstitucional, debido a la persistencia de fallas y vacíos en la garantía de los derechos de la población desplazada como víctimas de un delito, lo cual se evidenciaba en bajos esfuerzos en el tema, absoluta impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, pues no había aún investigaciones por esta conducta. Por todo ello, exigió al gobierno la formulación de una política pública para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición para población desplazada.

En el desarrollo de estos derechos, la Corte considera en el Auto 219 de 2011 que, si bien se ha avanzado en la formulación sobre una política de verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición, enmarcados en la Ley 1448 de 2011, aún no se han comenzado a implementar sus postulados. Con lo cual, es factible concluir que aún se mantiene la baja garantía de goce efectivo de este derecho para la población afectada por el desplazamiento forzado.

⁷⁹ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 106.

I.2.8.11. Componentes de retorno y reubicación de la política integral a la población desplazada.

En el Auto 008 de 2009, la Corte Constitucional señaló la necesidad de adoptar correctivos importantes a estos componentes con el fin de contar con las herramientas necesarias para garantizar los procesos en estos derechos en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. Después de revisar los distintos informes del GN y de analizar las estrategias implementadas, la Corte manifiesta: "...continúa siendo preocupante para la Corte que los retornos y reubicaciones de la población desplazada se sigan dando sin las condiciones mínimas de seguridad, voluntariedad y dignidad y sin el acompañamiento de proyectos que garanticen una estabilización socioeconómica en el sitio al que se retorna, o se reubica, y sin condiciones que garanticen la sostenibilidad del proceso de retorno o reubicación de tal forma que no se exponga a la población a nuevas situaciones de desplazamiento."⁸⁰

I.2.8.12. Superación del estado de cosas inconstitucional.

Después de analizada la situación en cuanto a acceso a derechos de la población desplazada, es dable afirmar que el goce efectivo de derechos de esta población continúa siendo mínimo y deficiente en orden a garantizar condiciones de vida digna.

Teniendo en cuenta que la ausencia de goce efectivo de derechos es lo que mantiene vigente el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, en el Auto 219 de 2011 la Corte manifiesta en el artículo 288 que de la información reportada por el gobierno se puede concluir que se siguen presentando notables rezagos en materia de vivienda, tierras, generación de ingresos y derecho a la alimentación. Enfatiza la Corte en las características de la población desplazada a partir de los resultados expuestos por la CS que la población en situación de desplazamiento, sigue en condiciones extremadamente precarias y lejos del goce efectivo de sus derechos.

La información presentada tanto por el GN como por la CS, muestra que entre los años 2008 y 2010 no se evidenciaron cambios significativos en la mayoría de los indicadores

⁸⁰ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 218.

del goce efectivo de derechos de la población desplazada. “La aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos por el Gobierno Nacional en el mes de julio de 2010, muestra que para esa fecha el nivel de vulnerabilidad de la población desplazada continúa siendo muy elevado y que la situación de ésta tragedia humanitaria persiste pese a los esfuerzos del gobierno nacional.”⁸¹

Por todo lo expresado anteriormente en el Auto 219 de 2011, la decisión de la Corte resuelve:

“**Primero-CONSTATAR** que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los resultados obtenidos hasta el momento.” Además, “**CONSTATA** que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, las cifras en términos de goce efectivo de derechos y de efectividad de los ajustes realizados para superar las falencias de capacidad institucional, de coordinación y de esfuerzo presupuestal requerido presentados por el Gobierno Nacional no logran demostrar que se haya logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria.”⁸²

I.3. MODO DE VIDA ANTERIOR DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

El gran conglomerado de víctimas, en particular de población desplazada, vivía en zonas rurales, provienen del campo colombiano olvidado por el Estado y ambicionado por los grupos armados porque, debido al abandono, se convirtió en la zona privilegiada para camuflarse. La riqueza de sus tierras fértiles han sido zonas codiciadas para cultivos de uso ilícito. La soledad de caminos y veredas posibilitaba el tráfico de armas, productos ilícitos y el tráfico de drogas. “La mayoría de los desplazados internos, son desplazados de zonas rurales a centros urbanos, aunque los desplazamientos intra-urbanos también están en

⁸¹ Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., artículo 303.

⁸² Corte Constitucional de Colombia, *Auto 219-2011*, octubre 13 de 2011..., op. cit., III. primero.

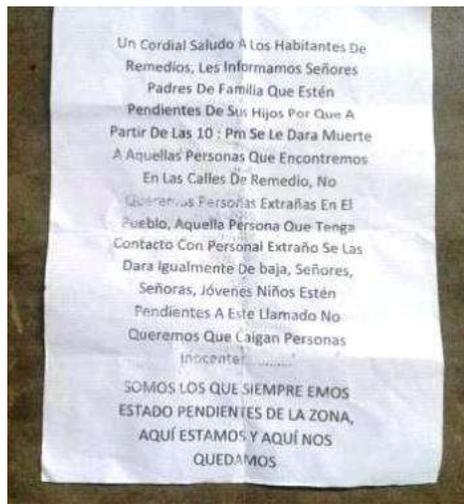
aumento ya que el 51% los desplazados internos residen en las 25 ciudades principales de Colombia”⁸³.

Los hechos victimizantes han ocurrido en zonas de presencia de actores armados como la insurgencia, en lugares alejados de los poblados urbanos y por ello seleccionados por los grupos guerrilleros para mantenerse ocultos del alcance de las fuerzas del orden, lugares donde la guerrilla ponía las reglas, definía los modos de relacionarse y era la ley; eran, en no pocos casos, el grupo que incluso resolvía los conflictos comunitarios y, a veces, hasta familiares. En las zonas de mayor algidez del conflicto y de mayor control de los grupos armados, sorprenden los relatos e historias de amenazas de grupos armados a los hombres que maltrataban a sus mujeres o a madres que maltrataban a sus hijos. Este modus operandi de la guerrilla fue usurpado también por los paramilitares en lugares donde éstos tomaron el control, sólo que, además de resolver los problemas comunitarios y familiares, también empezaron a inmiscuirse en defender e imponer un tipo de SER; censuraban a los jóvenes con aretes o cabello largo, penalizaban a las mujeres cuando había problemas causados por chismes o infidelidades, humillaban a las personas por alguna situación que a sus ojos resultara incómoda y que según ellos iba en contra de la moral.

Algunos ejemplos de las amenazas públicas a las que eran sometidas las personas, no sólo en las zonas rurales sino también en los centros urbanos de control de los actores armados, se exhiben en la Ilustración No. 7. Ejemplo de panfletos amenazantes.

⁸³ ACNUR, *Situación Colombia*, 13 de noviembre de 2015, disponible en: http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/#_ga=1.249920963.439051445.1447621340, consultado por última vez en enero de 2016.

Ilustración 7. Ejemplo de panfletos amenazantes



<http://justiciaypazcolombia.com/Nuevas-amenazas-por-parte-de>



<http://prensarural.org/spip/spip.php?article9651>



<http://www.lafm.com.co/nacional/noticias/investigan-circulaci%C3%B3n-de-panf-185748>

No obstante la riqueza de los suelos, las condiciones en que vivían las víctimas de desplazamiento forzado hablan de pobreza, necesidades básicas insatisfechas - contradictoriamente habitando en lugares muy ricos pero ellos muy pobres- sus condiciones vociferan dificultades reales de acceso y goce efectivo de derechos. “Más que pobreza, en el campo colombiano hay indigencia. Mientras en las ciudades los pobres son el 30% y los indigentes el 7%; en el campo los pobres son el 65% y los indigentes el 33%. Este es el

resultado de décadas de abandono y olvido.”⁸⁴. Las cifras hablan por sí solas: “60% del empleo rural es informal. El 83% de la población rural está en el régimen subsidiado de salud. El 55% de los campesinos pobres nunca ha recibido asistencia técnica. El 11% no tiene vivienda y el 16% tiene vivienda en mal estado. El 85% de la población carece de alcantarillado. El crecimiento del PIB rural en la última década fue de 2,8%. El ingreso promedio de un campesino era en 2009 de 220.000 pesos, mientras en la ciudad el ingreso promedio alcanzaba hasta 668.000 pesos. El analfabetismo es del 18,5%. El 60% no tiene agua potable.”⁸⁵

La situación de pobreza, inequidad y exclusión en que ha vivido el campesinado colombiano tiene sus causas, en términos generales, en la ausencia de políticas públicas que propendan al desarrollo de la comunidad campesina, la falta de planes y proyectos que se desarrollen teniendo en cuenta las particularidades del sector y su valía y aporte a la sociedad, el detrimento de una institucionalidad bien estructurada a nivel general que coordine las políticas y acciones en favor de tal población. Además de los aspectos mencionados, hay dos factores que han agudizado la situación de lumpenización del campesinado colombiano: el conflicto interno armado que vive el país y el narcotráfico.

Históricamente los procesos desarrollados en favor de la población campesina no han logrado los objetivos queridos o estipulados, razón por la cual han terminado favoreciendo más a los medianos y grandes productores, pero no a la familia campesina que, si acaso, cuenta con la tierra que habita, sin grandes opciones de adquirir algo más allá de lo cotidiano para la sobrevivencia.

Uno de los elementos que destaca el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) 2011 es esa idea errada de la ruralidad en Colombia que ha sido despectiva en la valoración de su aporte para el desarrollo. Tal es la infravaloración del sector rural que ha llevado al país a excluirlo de decisiones que propendan por su valoración y lo potencialicen como un aporte al desarrollo del país. Expresa el Informe que Colombia entró en la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país es más urbano que rural. “Construyó un modelo de desarrollo que conlleva el fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió

⁸⁴ Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana, *Informe Especial: Los pilares olvidados de la Tierra*, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

⁸⁵ Idem.

las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo”⁸⁶.

De acuerdo al Informe, desde la óptica económica, el modelo de desarrollo ha registrado dos momentos: la era proteccionista que operó hasta finales de los años 1980, y la apertura económica que se abre después de 1990. El actual modelo sustentado en una política pública y una visión del Estado y la sociedad sobre el proceso de modernización, es valorado por el PNUD como *inadecuado* para avanzar en el desarrollo humano, resolver la problemática rural y superar la crisis de crecimiento analizada en este informe.

Los rasgos más importantes del modelo mencionado son: (a) No promueve el desarrollo humano y hace más vulnerable a la población rural, (b) Es inequitativo y no favorece la convergencia, (c) Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres, (d) Es excluyente, (e) No promueve la sostenibilidad, (f) Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos, (h) Es poco democrático y, (i) No afianza la institucionalidad rural⁸⁷.

Considera el Informe que el modelo no promueve el desarrollo humano porque ofrece pocas opciones productivas y alternativas económicas para los habitantes del campo, con lo cual esto facilita su ingreso a actividades ilícitas y los expulsa a bordes de la frontera agrícola generando nuevos frentes de colonización.

Por otra parte, el modelo es profundamente desigual, porque ha favorecido a los grandes productores en detrimento de los pequeños y de las comunidades rurales, de tal forma que, para los grandes, el haber incluido mejoras a través de innovaciones tecnológicas les permitió procesos de acumulación, lo cual no se reflejó en mejoras en la calidad de vida de los hogares rurales.⁸⁸ Sumado a lo anterior, un elemento destacado es la forma desproporcionada en que el modelo afecta a las mujeres: “Las mujeres rurales se ven sometidas a varios tipos de discriminaciones que las sitúan en peores condiciones de vulnerabilidad frente a los hombres e incluso frente a otros miembros de la familia campesina”⁸⁹.

⁸⁶ PNUD. 2011, *Colombia rural. Razones para la esperanza*, Offset Gráfico Editores, Bogotá, 2011. Pág.16.

⁸⁷ *Ibíd.*, pág. 33.

⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 34.

⁸⁹ *Ibíd.*, pág. 35.

Asimismo, el modelo es excluyente porque la presión de la tierra que es ejercida por “...empresarios, transnacionales, comisionistas y actores ilegales impide que campesinos, indígenas y afrocolombianos disfruten de los recursos del territorio, y que a partir de allí generen ingresos para procurar el bienestar de sus familias. Tales obstáculos excluyen al grueso de la población rural del principal activo para su supervivencia y bienestar: la tierra”⁹⁰.

Todos estos aspectos se han agudizado por dos fenómenos particulares: el narcotráfico y el conflicto armado interno.

I.3.1. Las tierras de los desplazados.

Como se ha expresado, la tierra en la zona rural aunque es extensa, es rica y es fértil, la mayoría de sus habitantes son campesinos pobres sin acceso o con muy escaso acceso a ella, arrastrando situaciones crónicas de escasez, exclusión y servidumbre.

Tenían las víctimas la fortuna de ocupar tierras fértiles de este país para la siembra de cosechas de pan coger, tierras regadas por ríos, muy apetecidas para proyectos de ganadería, tierras rodeadas por fuentes de agua que permitían la pesca para el autoconsumo, grandes extensiones de latifundios rodeadas de minerales preciosos, codiciadas por empresas extranjeras y colombianas que fueron expropiando a los habitantes históricos sin generar para ellos el debido bienestar. Esta amplia riqueza de la tierra hizo que estas fueran tan apetecidas, que a sangre y fuego fueron sus pobladores expropiados de ellas y desplazados a las zonas urbanas del país o fueron lanzados a ampliar la frontera agrícola construyendo nuevos escenarios de colonización en los que predomina la ausencia de propuestas estructuradas de apoyo para que la tierra sea productiva y se incluya dentro de los procesos de desarrollo. La expropiación y el despojo tienen varias aristas. Algunos habitantes del campo fueron amenazados para vender a bajos precios, otros fueron engañados y, también están aquellos que salieron corriendo y nunca volvieron por el miedo que infundía el terror de los actos de barbarie, sus predios fueron tomados por otros que hoy se autoproclaman dueños.

En general, El Centro Nacional de Memoria Histórica en julio de 2009, describía como formas utilizadas para el despojo, en el marco del conflicto armado interno, las siguientes:

⁹⁰ Ibid, pág. 37.

(a) el uso de la violencia física: amenazas y daños (amenazas directas e indirectas contra la vida o la integridad física; daños a la vida o a la integridad física como hechos ejemplarizantes y cadenas de pánico; destrucción de documento oficial; compraventas forzadas o actos ilegales de enajenación de carácter particular y la ocupación y apropiación de predios del Estado),

(b) uso ilegal de figuras jurídicas (actos ilegales de enajenación entre particulares – compraventa de propiedades y mejoras a bajo precio, compraventa con sobreprecio, avalúo y depreciación del predio, compraventa de parcelas colindantes, arrendamiento con o sin contrato, contratos de usufructo, ilegalidad por objeto ilícito en actos entre particulares-; despojo por vía de hecho administrativa –ilegalidad por adjudicación de derechos sobre la tierra mediante actos administrativos sin fundamento legal, revocatoria de adjudicación de predios a beneficiarios de reforma agraria y re-adjudicación a victimarios, adjudicación de tierras con irregularidades en zonas de colonización o frontera-; despojo por vía de hecho judicial –ilegalidad por adjudicación de derechos sobre la tierra mediante sentencias judiciales sin fundamento legal-; falsificación de títulos de propiedad y escrituras –firma de documentos en blanco para la transferencia o enajenación de derechos de propiedad-),

(c) otras modalidades de despojo (embargo y remate de propiedades abandonadas; Intercambio y usufructo de propiedades; abandono y apropiación sin transacción comercial; usufructo del predio sin apropiación; compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas)⁹¹.

Consúltese el ANEXO No. 1. TABLA: TIPOLOGÍA Y MODALIDADES DE DESPOJO DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

La tenencia de la tierra en las áreas rurales se caracterizó después de los procesos independentistas por los rezagos que dejaron las estructuras económicas utilizadas e impuestas durante la colonia. En esta medida la denominada HACIENDA fue el modelo imperante durante muchos años, un modelo que consistía en que los dueños de la tierra y de las producciones también eran dueños de los trabajadores. Algunos pocos eran los *propietarios* de las tierras más fértiles y cercanas a las vías de acceso donde el campesino tenía que trabajar para ellos de manera gratuita. En algunos casos, al campesino se le entregaban tierras vírgenes que tenía que labrar, sembrar y habilitar para la cosecha, pero luego cuando era una tierra buena después de 2 o 3 años de trabajo, tenía que entregarla al terrateniente y seguir explotando selva para ampliar las propiedades del hacendado. Además de estos terratenientes, había una clase intermedia conformada por comerciantes y artesanos

⁹¹ Centro Nacional de Memoria Histórica, *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*, Kimpres Ltda., Bogotá, 2009, Págs. 35-53.

con poca propiedad; el resto de población eran mestizos, negros e indígenas que vivían y trabajaban para los grandes potentados, no tenían propiedad sobre el terreno y lo que trabajaban era para el patrón.

Entrados los años 20, los campesinos, cansados de ser explotados, se organizan en un movimiento que empieza una lucha en contra de esas relaciones de servidumbre, exigiendo que se les paguen salarios adecuados y dignos para el sostenimiento de sus familias, así como la distribución justa de tierras, en contra de ese derecho de propiedad que ostentaban los terratenientes. Con este movimiento lograron avances y hacia 1928 según Kalmanovitz⁹² cientos de miles de pequeños arrendatarios de las haciendas se liberaron de las prestaciones obligatorias que debían a los terratenientes, otros fueron expulsados de sus fundos y lanzados a engrosar las filas de desempleados urbanos y rurales. Muy pocos lograron propiedad sobre sus parcelas, y otros escasos se lanzaron como colonos selva adentro intentando el usufructo propio.

Las tierras aptas y dedicadas a la agricultura fueron disputadas entre los campesinos que lograron tierra y latifundistas. Esta lucha, sumada a la ausencia de políticas y acciones en favor de la mano campesina, contribuyó a que aquellos, como los colonos, engrosaran la base social del movimiento guerrillero años más tarde.

Así mismo, se presentó una reforma en la tenencia de los baldíos en 1936 presionada en parte por el movimiento campesino de los años 20 y 30 y las necesidades del régimen burgués para desarrollarse, que fue aceptada por los terratenientes cuando se firma la paz entre los partidos al fin de la guerra civil en los 50 que derrota al movimiento campesino. Es decir, a pesar de sus luchas, los campesinos pobres llevan la peor parte.

La entrada de capital al campo genera una competencia entre las grandes propiedades y la frágil economía campesina, acelerando un proceso de proletarización y lumpenización de esta población. Con esta entrada de capital, la acumulación en el campo se acelera y llega incluso a sustituir importaciones de materia prima agrícola y alimentos y se lanza al exterior en renglones como el algodón, azúcar, oleaginosas, bananos, flores y carnes.

⁹² Kalmanovitz, Salomón, *El desarrollo histórico del campo colombiano*, Bogotá, 2016, pág. 1, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo9.htm>, última consulta realizada el 2 de diciembre de 2015.

Aún en las condiciones descritas, los campesinos lo han intentado, se han organizado, han peleado, han exigido, lo cual es muestra de su tesón; de sus batallas hablan las organizaciones campesinas de los años 20, lo cual les produjo pequeños logros, pero no suficientes para una vida digna que cubriera sus necesidades básicas. Lograron los campesinos una organización nacional denominada la Confederación Campesina e Indígena, creada en 1942, que en la década siguiente estaba destruida.

La problemática rural, sumada a la desestabilización política vivida en el país, hace que surjan las primeras guerrillas de autodefensa de orientación liberal y se inicia el proceso armado de colonización que sentó las bases para la consolidación de un movimiento agrario que fue la plataforma para el posterior nacimiento de las FARC, seguido de la Operación Marquetalia⁹³ en 1964 y la agresión contra el movimiento campesino. La tierra fue el centro de las reclamaciones de los campesinos que se armaron bajo el denominado grupo insurgente FARC, en palabras de Manuel Marulanda Vélez (alias Tirofijo) máximo dirigente de las FARC: “Hay que entregarle la tierra al que la necesita y la quiere trabajar; por la vía que nos dejen las oligarquías, vamos a ver cuál es: si es la vía política o es la otra”⁹⁴.

En la reciente década de los 90 surge la reforma a la Constitución de 1886 y la nueva constitución de 1991 con la consagración de los derechos fundamentales para la población, que en algunas regiones fueron asumidos como bandera de las reclamaciones del sector campesino,. No obstante, ya estaba Colombia inmersa en una guerra sin cuartel donde el teatro de operaciones era el campo y sus habitantes comenzaron a ser desplazados por doquier. Además, la expansión del narcotráfico complicó aún más las cosas, entre otras, porque en algunos lugares la única forma de sobrevivir para los campesinos, fue vinculándose al sistema de producción de cultivos de uso ilícito. “El periodo más reciente se caracteriza por violencia parecida a la que vivió el campo en la década del 40 y 50 pero multiplicada por la modernización para asesinar”⁹⁵. El problema de fondo sigue siendo el mismo, con algunos

⁹³ Se denomina Operación Marquetalia en Colombia a una operación militar llevada a cabo en 1964 contra los lugares donde se habían refugiado los núcleos de guerrilleros comunistas que enfrentaron la brutalidad oficial en el período de la violencia. Las guerrillas se habían conformado como autodefensa y después del ataque militar de la época se transformaron en guerrillas mediante la creación del llamado inicialmente Frente Sur (1964), dos años más tarde, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. PIZARRO, Eduardo. *Marquetalia. El mito fundacional de las Farc*, UN Periódico, Universidad Nacional. UNP No. 57, mayo 9 de 2004.

⁹⁴ Canal Caracol y Revista Semana, *Documental ¡Colombia Vive! 25 años de resistencia*, Bogotá Colombia, 2008.

⁹⁵ Kalmanovitz, Salomón, *El desarrollo histórico del campo colombiano*, Bogotá, 2016, pág. 9, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo9.htm>, última consulta realizada el 2 de diciembre de 2015.

cambios en términos de las condiciones aparentes de los campesinos pero que no han significado un mejoramiento en las condiciones de vida, es decir se avanza y agudizan unas relaciones de producción que ahora son de corte capitalista pero que no modifican el que sea un proceso desigual y discriminatorio.

I.3.2. Rasgos característicos del campo colombiano.

El panorama del campo colombiano refleja comunes denominadores en los que coinciden los estudios hechos por académicos y el mismo Estado, que evidencian las condiciones en las que han tenido que vivir las víctimas del conflicto armado colombiano:

- **Inequidad en la distribución de la tierra** que arrastra la herencia de la colonia y ha sido causa de los conflictos que ha vivido el campo reiteradamente. En esta inequidad se habla de ausencia de políticas reales que posibiliten el acceso y propiedad de la tierra a los campesinos pequeños. En este sentido, la tierra ha quedado concentrada en pocas manos generando desigualdad “El índice de Gini rural, que mide la desigualdad, pasó de 0,74 a 0,88 (...) La mayor concentración de la propiedad está en las zonas ganaderas y en las que se explotan recursos naturales. La mayor concentración de la tierra está asociada a mayor persistencia de los mismos grupos políticos, es decir, donde el sistema democrático está capturado por grupos de interés.” “Actualmente el 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3,6% de estos tiene el 30% de la tierra”⁹⁶.

Los habitantes del campo no han contado con la posibilidad de tener tierras propias, en realidad, lo poco que tienen lo han tenido que arañar al Estado y defenderlo con su propia sangre, en ocasiones del Estado mismo, en otras, de los grandes hacendados o de los capitales interesados en sus recursos naturales, y por último, de los grupos armados que quieren imponer el dominio. Todo lo descrito ha generado consecuencias funestas para el campesinado que no les ha permitido vivir en condiciones reales de dignidad, por el contrario en la mayor parte de los casos están inmersos en pobreza, miseria y sin las necesidades básicas satisfechas.

⁹⁶ Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana, *Informe especial los pilares olvidados de la tierra*, Bogotá, 2012, Disponible en <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>, última consulta en octubre de 2015.

- **Abandono del campo por parte del Estado.** En varios momentos de la historia y en distintos gobiernos, se han creado planes, se han anunciado políticas, se han generado créditos tendientes a cambiar las condiciones de pobreza histórica en el país rural., No obstante, la situación que han tenido que vivir los campesinos colombianos no da cuenta de progreso basado en estos planes, proyectos y programas, por el contrario, persisten situaciones de carencia endémica que nos ofrecen unas cifras al día de hoy que demeritan mucho de las intenciones reales de los mandatarios colombianos. Durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), éste proclamó el plan que llamó “cerrar la brecha” entre pobres y ricos y entre el campo y la ciudad y desarrolló varias estrategias para el desarrollo rural. Los gobiernos siguientes mantuvieron estas estrategias así como implantaron otras hasta que llegó la denominada modernización de la economía y llegó la libre competencia que lleva a la lógica de importar lo que sea más económico en el extranjero y pagarlo con recursos naturales. Las políticas de apertura del gobierno Gaviria (1990-1994) y Samper (1994-1998) afectaron aún más los sectores campesinos.

En la actualidad la situación del país en términos de las dificultades de las poblaciones campesinas no ha cambiado y la persistencia entre el clientelismo político y la pobreza del sector del campo se mantiene. Uno de los casos más recientes de escándalo es el del programa Agro Ingreso Seguro –AIS- que fue creado para apoyar a los pequeños y medianos agricultores pero que, de acuerdo a innumerables reportes y denuncias , benefició a grandes productores que en la campaña de elección y posterior reelección del presidente del momento –Álvaro Uribe Vélez- aportaron recursos para financiarla. “...51 aportantes dieron en total 550 millones para la campaña de 2002 y 128 para el referendo. Y obtuvieron más de 34 mil millones en subsidios y más de 10 mil millones en créditos blandos”. “De los 51 aportantes beneficiados, 15 tienen como principal actividad la producción de azúcar, tanto para el sector alimentario como para las plantas de etanol. Juntos, aportaron 224 millones a la campaña de 2002 y 76 millones para la recolección de firmas del referendo. Y este conjunto de aportantes, recibió 14 mil millones en subsidios y 7 mil millones en créditos blandos. Otro sector, también importante para los biocombustibles, es el de la palma. Entre los 51, hay 10 palmicultores y refinadores de aceite de palma, que

contribuyeron con 29,5 millones en 2002, y 27 millones para el referendo. Han recibido 8 mil millones en subsidios y 279 millones en créditos blandos”⁹⁷.

- **Migración de los campesinos hacia la ciudad.** La situación del campo colombiano ha llevado a que la población que antes vivía en él haya disminuido ostensiblemente como lo presentan diversos informes. Por su parte, Kalmamovitz dice que “En un período relativamente corto de tiempo, el que va de 1938 a 1985, la población rural pasó al 70.1 al 28% del total”⁹⁸. lo corrobora la misión rural en el año 2013 “A comienzos de los 50s, la población rural ascendía al 61%, mientras que para la década de los 70s fue tan solo del 40% y a mediados de los 80s fue del 35%”⁹⁹.

Es claro que han sido varios los factores que han determinado la migración, en la mayoría de las veces no querida pero si forzada de la población en las zonas rurales hacia las urbanas. “...la población rural según el último censo del 2005, representa el 25% del total, esto es 10.3 millones de personas (Dane, 2013), cifra que ha disminuido de forma considerable en los últimos años”¹⁰⁰. Por una parte está la dificultad para la satisfacción de las necesidades básicas, la ausencia de empleo y escasas posibilidades de producción, así como la falta de un horizonte futuro para las generaciones jóvenes.

- **Pobreza.** La extrema pobreza en que han vivido históricamente los pobladores sin tierra en las zonas rurales, vocifera una carencia que no solo es la escasez de los recursos para suplir los mínimos vitales, sino también de una pobreza que permea todos los ámbitos de su ser y se reproduce en las generaciones venideras. Un balance de la situación muestra que se ha profundizado el desarrollo capitalista y que lo que en algún momento fueron unidades agrícolas campesinas hoy son viviendas de trabajadores. Por otra parte, a juicio de Perfetti, aunque el sector rural deriva su sustento de la actividad agropecuaria, no obstante, la migración hacia zonas urbanas (debido al ajuste que enfrentó el sector en el contexto de la globalización, la pobreza

⁹⁷ La Silla Vacía, *Estos son los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro que aportaron a campañas de Uribe*, octubre 29 de 2009, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/5033>, última consulta 3 de mayo de 2015.

⁹⁸ Kalmanovitz, Salomón, *El desarrollo histórico del campo colombiano*, Bogotá, 2016, pág. 1, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo9.htm>, última consulta realizada el 2 de diciembre de 2015.

⁹⁹ Subgerencia de Tierras Rurales, *Análisis de diferentes concepciones teóricas del campesino y sus formas de organización. Misión Rural*, 2013, Pág. 2, disponible en: <http://www.misionrural.net/articulos/3.%20Campesinado.pdf> última consulta, junio de 2015.

¹⁰⁰ Idem.

rural y el conflicto armado) llevaron a reducir la participación del sector agrícola en PIB nacional y disminuyeron los ingresos reales de los pobladores del campo así como el aumento del desempleo rural. Todos estos elementos trajeron como consecuencia directa el crecimiento sostenido de la pobreza rural que en los noventa. De esta manera afirma: “Los habitantes de las zonas rurales viven, en promedio, alrededor de dos años menos que los de la zona urbana [...] En cuanto al ingreso per cápita, el de la zona urbana es más de dos veces superior. A su vez, la precariedad de los programas de asistencia social en las zonas rurales hace más grave esta problemática”¹⁰¹.

- **Conflicto armado.** El conflicto armado ha estado presente en la zona rural desde antaño. Al comienzo, en la época denominada la violencia, la zona rural fue escenario del conflicto y recientemente a partir de la década de los 60 éste se acrecentó y tuvo sus máximos niveles de profundización en los 80 y 90, lo cual ha generado un número altísimo de desplazados forzados que si bien no todos provienen de las zonas rurales, la mayoría sí, trayendo como una de las principales consecuencias, el despojo de tierra por la que con tanto esfuerzo en momentos pasados lucharon. “Se calcula que 6,6 millones de hectáreas fueron despojadas por la violencia en las últimas dos décadas, esto es el 15% de la superficie agropecuaria del país”¹⁰².
- **Campo escenario de cultivos de uso ilícito.** Las tierras aptas para el cultivo de marihuana, amapola y coca fueron detectadas a mediados de la década de los 70 por los grandes “empresarios” de economías de uso ilícito que decidieron expandir sus negocios y, de esta manera, los campesinos habitantes de las zonas se convirtieron también en un estorbo para ellos, por lo tanto contaban con pocas opciones: o se vinculaban al negocio como obreros o incluso sembrando en sus propios terrenos, o se iban y abandonaban sus predios, o se morían. Según relata el canal Caracol y la revista Semana en el documental ¡Colombia Vive!, las tierras maravillosas de Colombia la convirtieron en la década del 70 en el mayor productor de marihuana del mundo, en la década de los 80 en el mayor productor de hoja de coca para el procesamiento de cocaína y paralelo a ello en gran productor de amapola para el procesamiento de la heroína. “El narcotráfico en Colombia comienza con la

¹⁰¹ PERFETTI, Mauricio, *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*, Agosto 2003, pág. 166, disponible en: http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf, última consulta el 3 de diciembre de 2015.

¹⁰² Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana, *Informe especial los pilares olvidados de la tierra*, Bogotá, 2012, Disponible en <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>, última consulta en octubre de 2015.

marihuana durante los años 60 (...) considerada por los expertos en que es de la mejor calidad y la que más demanda tiene en los Estados Unidos.” “En los años 80, la otrora llamada bonanza marimbera llega a su fin...A mediados de los años 70 los Estados Unidos comienzan a sembrar marihuana, bajo techo especialmente, y una década después, en el 85-86 se convierte los Estados Unidos en el primer productor de marihuana del mundo, pero esto coincide con un cambio generacional de los consumidores, viven en Estados Unidos ya los que prefieren la cocaína”¹⁰³.

Entonces en Colombia “un joven negocio empieza a florecer en miles de hectáreas del territorio patrio; la euforia que produce la cocaína logra engendrar el mayor negocio ilícito de la historia (...) Los climas extraordinarios tropicales de Colombia, lo hacen también el primer productor de cocaína del mundo, gracias a la demanda de los Estados Unidos y, nos convertimos en lo que somos hoy, el primer productor”. “Paralelamente grandes extensiones de amapola son sembradas en el sur del país, nace así otra pesadilla: el tráfico de heroína”¹⁰⁴.

I.3.3. Garantía de los derechos sociales de los campesinos en Colombia.

La mirada sobre los derechos sociales de la población rural en Colombia está estrechamente ligada al tema de la tierra, debido a que, como se ha explicado, uno de los principales problemas de la población rural es precisamente la inequidad en la distribución de la tierra y por lo tanto la escasa posibilidad de participar en la producción a escala que redunde en beneficios para sus habitantes.

Sin perjuicio de ser repetitiva, veo necesario insistir en que la pobreza e incluso indigencia ha sido una de las particularidades de la población campesina en el país, al punto de que varios analistas le atribuyen al abandono del campo y las condiciones en las que viven los campesinos, la guerra que se ha librado en Colombia. “La Colombia rural es el 75 por ciento del territorio, allí vive la tercera parte de la población, y es el escenario de los conflictos que desangran al país: la guerra entre Estado y guerrilla, los cultivos ilícitos que crecieron a la sombra de una colonización anárquica, la nueva fiebre minera con los riesgos ecológicos y sociales que conlleva, y, ahora, las tensiones alrededor de la restitución de tierras

¹⁰³ Canal Caracol y Revista Semana, *Documental ¡Colombia Vive! 25 años de resistencia*, Bogotá Colombia, 2008.

¹⁰⁴ Idem.

(...) Según las nuevas mediciones la mitad de esta población está en la pobreza absoluta y el 20 por ciento en la indigencia”¹⁰⁵.

La carencia de tierras y de empleos en las zonas rurales, disminuye también el acceso a servicios básicos y por lo tanto a la garantía de derechos, así como minimiza las posibilidades de adquirir los bienes básicos no sólo de la canasta familiar sino también todo aquello que garantiza una vida digna, el acceso a vivienda adecuada, servicios de salud, educación de calidad, alimentación balanceada y acceso a bienes de recreación, consecuentemente libertades políticas y de participación y seguridad frente a la violencia. “...Las estimaciones indican que la disminución del ingreso rural continuó a lo largo de la década: para el año 2000 una persona ocupada en el sector rural recibía un 25% de ingresos menos que lo recibido en 1994”¹⁰⁶.

En términos de opciones de posibilidad para resolver los elementos básicos para la vida, el sector rural está en desventaja con el sector urbano y los niveles de carencias son indiscutibles. Dos situaciones adicionales complementan el panorama de pobreza y agravamiento de las condiciones sociales de la población rural: la baja cobertura del sistema de seguridad social, especialmente en el sector de la salud, y la alta desnutrición de la población infantil.

Con todo, las garantías de derechos sociales en las zonas rurales son muy limitadas y las posibilidades reales de acceso a servicios está enmarañada en ese círculo vicioso que genera una pobreza que se inicia con el limitado acceso a tierra, bajos ingresos y por lo tanto niveles de alimentación inadecuados, sumado a condiciones de insalubridad, escasos servicios de salud -o estos muy limitados y exiguos-, inadecuados servicios de alcantarillado, bajos niveles educativos, poco acceso al conocimiento y adelantos tecnológicos, entre otros.

Bibiana del Carmen Pineda en su artículo titulado “Desarrollo humano y desigualdades en salud en la población rural en Colombia”¹⁰⁷ expone cómo la desnutrición

¹⁰⁵ Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana, *Informe especial los pilares olvidados de la tierra*, Bogotá, 2012, Disponible en <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>, última consulta en octubre de 2015.

¹⁰⁶ PERFETTI, Mauricio, *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*, Agosto 2003, pág. 171, disponible en: http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf, última consulta el 3 de diciembre de 2015.

¹⁰⁷ PINEDA, Bibiana, “Desarrollo Humano y desigualdades en salud en la población rural en Colombia”, *Universitas odontológica*, 2012 Ene-Jun; 31(66): 97-102, Pág. 100.

en todas sus acepciones (crónica, aguda, global) para los niños menores de cinco años, es mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Así mismo, muestra que para el grupo de edad entre 5 a 17 años, en el área rural se presenta el doble de retraso en crecimiento que en la urbana (15,2% frente a 7,9%). De esta manera la desnutrición en población de 18 a 64 años prevalece y así, todos los índices de desarrollo están por debajo en la zona rural frente a la urbana.

La pobreza también se manifiesta en la inseguridad alimentaria que así mismo es mayor en las zonas rurales (57,5%) lo cual conduce a su vez la experiencia de hambre¹⁰⁸. Todo esto alimenta el círculo de bajo desarrollo de capacidades relacionadas con el estado nutricional y calidad de vida.

En relación al acceso a agua potable y saneamiento básico, el acueducto llega al 17% de las viviendas de las zonas rurales frente al 91% de viviendas de zona urbana. El 22% de viviendas de la zona rural tienen conexión a alcantarillado frente al 92% en la vivienda urbana. La disposición final de basuras está formalizada en el 97% de las viviendas urbanas mientras que un sistema informal es el que se usa en el 73% de las viviendas rurales. En el ámbito de la salud, es insuficiente la infraestructura existente, lo cual hace que la población tenga que desplazarse a las cabeceras municipales, esto resta oportunidad en el servicio y disminuye la atención y tratamiento de enfermedades. Además, el 69,4% de la población rural está afiliada al régimen subsidiado de salud frente un 35,7% en la zona urbana y un 15% en régimen contributivo en el área rural y en las zonas urbanas un 48,6%, lo cual muestra que hay un porcentaje de población en las zonas rurales que no está vinculado a ninguno de los dos sistemas de salud existentes, es decir el 12,9%¹⁰⁹. Agrega Pineda que en el tema laboral se está estancando la generación de empleo en el campo debido al exceso de mano de obra, todo ello, combinado con el tipo de afiliación a salud - mayoría subsidiada-, da cuenta de la informalidad del trabajo en el campo que es lo que prevalece.

Los niveles de educación en la población rural colombiana son muy bajos, son sencillamente el producto de una serie de necesidades básicas insatisfechas y condiciones socioeconómicas dentro de las cuales la educación no aparece como un factor importante y por lo mismo se suma a ese círculo vicioso entre pobreza, bajos niveles de conocimiento, capacitación y redes de apoyo. Al recorrer el campo colombiano se encuentra el rostro de la pobreza y en particular el rostro del desconocimiento y por lo tanto la baja autoestima frente

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Ibid, pág. 101.

al que “sí sabe” porque no se ha accedido a los estándares básicos que permiten sentirse incluido en un país que crece y se desarrolla invisibilizando al campesinado.

Se encuentran en las zonas rurales aquellos adultos que no saben leer ni escribir, son analfabetos, se instruyeron en las operaciones básicas de la matemática para defenderse en la vida y curiosamente aprendieron a conocer el dinero, y saben cómo sumarlo y restarlo para sus operaciones diarias. También se encuentran en estos rostros curtidos por el trabajo, aquellos que se pueden denominar alfabetos funcionales, que aprendieron a leer y escribir y las operaciones básicas pero no terminaron la primaria, algunos ni alcanzaron el segundo grado de escolaridad.

La situación es compleja, las cifras del estudio Perfetti señalan que para los inicios de los noventa la quinta parte de la población rural del país no sabía leer ni escribir y aunque al final de la década el porcentaje era de 17.5%, (reducción de 3 puntos), sigue habiendo un número alto de población en estas condiciones¹¹⁰. Una de las situaciones que se destaca es la baja escolaridad y la deserción escolar, que disminuye el número de personas que terminan ciclos completos. Los problemas identificados por el estudio realizado, en síntesis puntúan la baja escolaridad, escasa oferta educativa, particularmente en preescolar, secundaria y educación media, y altos índices de analfabetismo como las principales dificultades en educación para el campo colombiano. Los bajos niveles de educación en las zonas rurales colombianas están asociados a diversas razones: a la marginalidad en la que viven los habitantes del campo y la lucha diaria por la supervivencia que prioriza el trabajo - caracterizado por la informalidad- antes que el estudio; la falta de atención gubernamental y la distancia de los centros de servicio sumado y afianzado por el poco compromiso de los gobiernos en políticas y acciones que generen mejores condiciones de vida para el campo colombiano. En muchas veredas del país, los niños y niñas tienen que caminar hasta dos horas para llegar al colegio, teniendo incluso que sobrepasar obstáculos que ponen en peligro su integridad física. La situación se agrava con la diferenciación – exclusión que hace el Estado en la destinación de recursos entre lo urbano y rural toda vez que las zonas rurales dependen en gran parte de los ingresos de la nación para educación “...durante el período 1993-1997 las inversiones promedio en educación de todos los departamentos del país se destinaron en un 65% a la zona urbana y 35% a la rural”¹¹¹.

¹¹⁰ PERFETTI, Mauricio, *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*, Agosto 2003, pág. 181, disponible en: http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf, última consulta el 3 de diciembre de 2015.

¹¹¹ Ibid, pág. 175.

Entre los aspectos a destacar que influyen en la baja escolaridad se cuenta la tendencia machista en el campesinado colombiano que ha generado dos actitudes que no contribuyen a elevar los niveles de escolaridad; por una parte –particularmente los hombres- tienden a considerar que los hijos varones desde los doce o trece años ya deben empezar a buscar mujer y construir vida en pareja, lo cual lleva a embarazos tempranos y a los adolescentes a asumir responsabilidades que les obligan a abandonar el colegio. En esta misma lógica se tiene la creencia de que la plata invertida en educación para las mujeres es plata perdida, debido a que la misión, función o futuro de las niñas es ser ama de casa y por lo tanto la “platica” que se ha invertido en educación para ellas, se pierde.

En algunos lugares se incluye a los niños y niñas en las labores del campo, y en zonas de cultivos de uso ilícito los niños comienzan desde muy temprano en actividades como la “raspa” de hoja de coca con la anuencia de sus progenitores, razón por la cual desde muy chicos inician también a recibir dinero que en muchas de estas zonas se gasta a manos llenas en licor, prostitución y juegos de azar. Una razón más para alejarse de las aulas.

El conflicto interno armado también es un factor que influye en los bajos niveles de educación, debido a que por diversas razones aleja a los niños y niñas del estudio: reclutamiento forzoso, desplazamiento forzado, cierre de escuelas por amenazas a docentes, ocupación de instituciones educativas por parte de los actores armados, destrucción de centros educativos, entre otros. “Son muchos los niños y jóvenes que no van a la escuela porque fue destruida, porque están dedicados a la guerra, porque el maestro murió o huyó, porque ellos y sus padres fueron desplazados, porque ya no pueden costearse el estudio o porque el presupuesto del sector educativo se desvió hacia el gasto militar”¹¹².

Con la información anterior es dado a concluir que en el ámbito de los derechos sociales, las poblaciones campesinas de Colombia han carecido históricamente de condiciones que garanticen de goce efectivo de sus derechos de tal manera que les posibilite una vida en condiciones de dignidad.

¹¹² Ibid, pág. 173.

I.3.4. Garantía de los derechos políticos de los campesinos en Colombia.

Para hablar de la ciudadanía política, se empezará por revisar la organización social y política de las poblaciones campesinas en Colombia, lo cual posibilitará acercarse a la forma como participaban y, de esta manera, cuál era el ejercicio de participación de la población en condición de desplazamiento antes de ser victimizada.

La ciudadanía política de la población campesina en Colombia remite a dos ámbitos de acción; por una parte, la participación política por medio de los canales electorales, en los que es difícilísimo encontrar información que dé cuenta de las tendencias, los índices y las perspectivas electorales del campo. El otro aspecto está relacionado con la organización de los campesinos para exigir respuesta a sus reclamaciones a través de marchas, movimientos y organizaciones reivindicativas de derechos.

- A) En el primer componente relacionado con el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, el campesino está inmerso en la lógica y los medios a través de los cuales en Colombia se elige y administra el poder, que es un elemento fundamental de la democracia. Las elecciones normalmente están atomizadas por el clientelismo, las promesas que no se cumplen, la compra de votos y la manipulación de la gente por la alta necesidad de que son víctimas, por ende presa fácil de los procesos clientelistas electoreros; es decir, en las zonas rurales donde hay mayor ausencia de autoridades civiles y militares, la politiquería es el común denominador en tiempos de elecciones, así como el abstencionismo por las promesas incumplidas.

Por otro lado, la misma presión e influencia de grupos armados ilegales en una región ya es una limitante y castración a ese ejercicio político al que se hace referencia. Nada más vale recordar situaciones vividas en diversidad de municipios de Colombia donde la población ha sido amenazada para votar por determinado candidato y al final el cobro de la deuda por parte del actor armado si el candidato referido no gana. Así mismo, y aprovechando la presencia ilegal armada en las zonas, muchos políticos se han aliado con los actores armados ilegales para que presionen a la gente para ser elegidos, o recibieron dinero para financiar sus campañas quedando inmediatamente comprometidos en un ejercicio del poder amañado a los intereses de los grupos armados con presencia en la zona con los que se haya pactado la elección.

El informe de la Misión Rural (2013) expresa que los campesinos tienen dos formas de enfrentarse al tema político, por una parte una ideología que hace que se les pueda calificar de derecha y una acción práctica en la que optan por quienes mejor defienden sus intereses, pero que en términos generales están en parte del poder con la idea de que éste acceda a sus demandas. “Pueden ser críticos con él, e incluso no participar en su ideología, pero se someterán a él porque según ellos es el único valedor de sus intereses. García (1991) basándose en esto y citando a Almond y Verba (1970) define al campesino como un súbdito y no como ciudadano”¹¹³.

- B) En el segundo componente, relacionado con la organización del campesinado para exigir sus derechos, se encuentra que los campesinos se han organizado de diversas maneras; en el ámbito de la formalidad han creado organizaciones reivindicativas para el tema de tierra, por mejorar sus condiciones de vida y acceso a servicios, de lo cual también dan cuenta las marchas campesinas, paros cívicos y las luchas del movimiento campesino en el país. Los movimientos campesinos han surgido en distintos momentos de la historia, han alcanzado logros e intentos de los gobiernos en propender por aceptar sus reclamaciones, pero la fuerza de los terratenientes, ligada al poder político, siempre los ha derrotado en varios escenarios, incluso el político administrativo. “La evidencia de la fuerza e importancia de estos movimientos, se le asigna a las invasiones de tierras, lo cual significó para ellos la expulsión de la comunidad política, fueron despojados de sus derechos como ciudadanos y quedaron fuera de la ley; esto trajo consigo que la sociedad empezará a estigmatizarlos como bandoleros, guerrilleros y finalmente como enemigos”¹¹⁴.

De las unidades locales de participación que existen en Colombia, quizás la más activa en las zonas rurales es la Junta de Acción Comunal, que organiza las veredas en torno a un grupo de líderes elegidos por sus conciudadanos y que a través de reuniones periódicas va revisando las dificultades que tiene la comunidad para gestionar sus soluciones, tanto aquellas que dependen de la voluntad y compromiso de los lugareños como aquellas que dependen de la administración pública. Las Juntas directivas de las Juntas de Acción Comunal se convierten para una vereda o barrio en el contacto que tienen los ciudadanos con las administraciones públicas y

¹¹³ Subgerencia de Tierras Rurales, *Análisis de diferentes concepciones teóricas del campesino y sus formas de organización. Misión Rural*, 2013..., op.cit., pág. 9.

¹¹⁴ Subgerencia de Tierras Rurales, *Análisis de diferentes concepciones teóricas del campesino y sus formas de organización. Misión Rural*, 2013..., op.cit., pág. 9.

privadas, lo cual genera, en no pocas ocasiones, que éstos líderes terminen tomando decisiones por todos, ejerciendo poder frente a los demás y hasta diciéndoles por quien se debe votar, casi que se convierten, los líderes y por ende la misma comunidad, en clientela política de alguien.

Lo anterior, estudiado desde las posibilidades reales de ciudadanía política, evidencia los límites considerables a ese ejercicio real de participación, debido a que lo que se genera son unos compromisos a cambio de unos “favores” que reemplazan los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, la Constitución del 1991 abrió las puertas a procesos descentralizados de participación, entre la sociedad y el Estado y los campesinos, teniendo en cuenta que la participación política se convierte en una condición necesaria para la satisfacción de las demandas de la sociedad civil y el mantenimiento del régimen político del país. Algunos de estos espacios creados son la Asamblea Municipal Constituyente y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) por medio de los cuales los campesinos participan¹¹⁵.

Sin embargo, estos mecanismos son muy recientes y la voz de los campesinos - históricamente ausentes de las instancias de poder-, no alcanza todavía el impacto esperado. En escasos municipios hay organización de campesinos activos en estas dos esferas de participación. Todo ello, debido a que no es suficiente que haya muchos o pocos espacios de participación para los campesinos, sino que haya un sujeto empoderado que participe en ellos, pero mientras los campesinos sigan siendo pequeños agricultores sin tierra propia, peones y jornaleros, su participación será débil y los procesos electorales seguirán ligados al clientelismo, al tráfico de votos y la violencia.

Por su parte, el Informe de desarrollo del PNUD 2011, dice que la organización campesina es diversa, desigual y fruto de procesos históricos, de las políticas públicas, de desarrollos políticos y productivos. Tiene instancias nacionales, regionales y locales en cada una de las cuales el conflicto la ha afectado de manera significativa. Menciona como el caso más emblemático de su organización la creación de la Asociación de Usuarios Campesinos –ANUC- que surgió a finales de 1960, con el objetivo de apoyar el proceso de reforma agraria que sorteaba varias dificultades por la oposición de los propietarios. Las luchas de la ANUC

¹¹⁵ Tamayo, Jhony, “La participación política del campesino en Colombia, entre los mecanismos institucionales y los procesos organizativos. El caso de las organizaciones campesinas del suroeste de Antioquia”, *Revista Cultura Investigativa No. 4*, 2012, páginas 96-120.

y los incumplimientos del Gobierno a los pactos hechos condujeron al aniquilamiento de la organización. Después de la crisis de la ANUC, los campesinos han generado diversas organizaciones, pero ninguna con fuerza de aglutinamiento a nivel nacional, no obstante, una de las acciones más significativas de intentos de unidad del campesinado es, en la actualidad, la construcción del Mandato Agrario que se expidió el 7 de abril de 2003¹¹⁶.

En síntesis se puede afirmar que la participación política de la población campesina en Colombia no difiere de los procesos clientelistas que se dan en el resto del país, agravados por la presencia de actores armados que entran en juego en los procesos electorales y son un eje fundamental de definición de ganadores y perdedores en la contienda electoral.

El movimiento campesino, si bien no está aniquilado, sí se ha diezmado y se encuentra en proceso de reorganización de sus estrategias de reivindicación, aunque cuenta con un ciudadano campesino más empobrecido con menos posibilidades de entrar en el juego de liderazgo social y político con fuerza.

I.4. EL PROCESO SOCIAL Y POLÍTICO DE REHABILITACIÓN DE LAS VÍCTIMAS.

En Colombia la organización de las víctimas comienza muy temprano, particularmente en lugares donde los procesos sociales son activos y estructurados. No obstante, no es una acción sencilla debido a que, justamente el temor es uno de los mayores obstáculos en esta apuesta de organización.

Hacer una descripción detallada y exhaustiva de las organizaciones de víctimas en el país y, especialmente del proceso vivido para este cometido no ha sido una tarea fácil, por cuanto no se consigue información estructurada sobre el tema. Después de hacer una búsqueda profunda en bases de datos, páginas web y bibliotecas, no se encontraron artículos producto de investigación que permitan describir el proceso organizativo de las víctimas del conflicto armado en Colombia, ni documentos que muestren investigaciones acerca de los procesos organizativos de las víctimas, sus vicisitudes, sus avances, sus dificultades, fortalezas, etc. De hecho, acopiar información al respecto fue una ardua tarea precisamente

¹¹⁶ PNUD. 2011, *Colombia rural. Razones para la esperanza*, Offset Gráfico Editores, Bogotá, 2011. Pág.128.

por la ausencia de información estructurada al respecto. Lo cual se convierte a su vez en un tema que vale la pena abordar posteriormente como eje de investigación.

Los procesos organizativos de las víctimas, que son una muestra de su proceso social y político de rehabilitación, así como es un gran apoyo en sí mismo a la reconstrucción de sus proyectos de vida, se construyó a partir de la información de distintas páginas web oficiales y no oficiales de las mismas organizaciones, así como de medios de comunicación, lo cual es un gran aporte al conocimiento de cómo las víctimas del conflicto armado colombiano han logrado levantarse y comenzar sus historias de rehabilitación o reconstrucción.

Dentro de los hallazgos hechos, además de las organizaciones creadas, merecen especial mención los movimientos organizativos que han surgido o se han fortalecido en el continuo esfuerzo por defender los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano y sus acciones han trascendido el ámbito nacional, de tal manera que su impacto se puede identificar también en contextos internacionales.

No obstante los procesos organizativos formales y no formales que han surgido, una de las principales formas de conocer las dinámicas, efectos e impactos en la gestión para el goce efectivo de sus derechos es a través de sus logros y de su participación en los espacios creados por la Ley para ello. Por tal razón, la estructura de este capítulo describirá en un primer momento las organizaciones más representativas que existen, en segunda instancia los espacios de coordinación creados y los movimientos que propenden por garantizar los derechos de las víctimas y, en tercer lugar, los espacios creados por la Ley 387 de 1997 para la participación de la población desplazada y los espacios creados por la Ley 1448 de 2011 para la participación de las víctimas en general.

I.4.1. Organizaciones que se destacan por su trabajo en favor de las víctimas.

La década de los 90 fue prolífera en las organizaciones que surgen con el propósito de apoyar a las víctimas del conflicto interno armado que vive el país, dentro de lo cual es destacable que la gran mayoría son organizaciones de mujeres.

Tomando como referencia la información encontrada en Verdad Abierta¹¹⁷ se hace una presentación de las organizaciones de apoyo a las víctimas en Colombia, para lo cual se anexan dos tablas que recoge las organizaciones de víctimas y aquellas de apoyo a las víctimas en los diversos departamentos del país.

ANEXO 2: TABLA DE ORGANIZACIONES CREADAS POR LAS VÍCTIMAS ORGANIZADAS POR DEPARTAMENTOS

ANEXO 3: TABLA DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES, ONGS, ASOCIACIONES CATÓLICAS Y CORPORACIONES LOCALES QUE DAN AYUDA HUMANITARIA, ORIENTACIÓN O ASESORÍA LEGAL A LAS VÍCTIMAS.

Son muchas las organizaciones que trabajan en favor de las víctimas, no obstante se hará un esbozo de aquellas que se conocen más, por lo meritorio de su labor, por su capacidad de incidencia y/o por el servicio que prestan:

La Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), que es un centro de pensamiento, investigación y acción social para la reconciliación en el país, creada en 1996, y desde entonces acompaña en varias regiones del país organizaciones de víctimas del conflicto en temas como el acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Construye análisis, impulsa iniciativas y promueve acciones relacionadas con el conflicto armado, la paz, el post-conflicto y la seguridad, para contribuir a la democracia y a la construcción de alternativas de equidad y desarrollo social, mediante el fortalecimiento del Estado social de derecho y la sociedad civil¹¹⁸.

Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM). Surgió en 1999 como una iniciativa ciudadana, voluntaria e independiente para elaborar e implementar proyectos de Educación en el Riesgo de armas regladas o prohibidas por el DIH, como las minas; además para asesorar a las víctimas de minas antipersonales en el reclamo de sus derechos, generar alianzas para la rehabilitación física, psicológica y social de las víctimas e incidencia¹¹⁹.

¹¹⁷ VERDAD ABIERTA.COM, *Organizaciones creadas por víctimas*, 2009, Disponible en <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/organizaciones/1795-organizaciones-regionales-de-victimas> Consultado por última vez el 3 de septiembre de 2014.

¹¹⁸ Corporación Nuevo Arcoiris, *¿Quiénes somos?*, 2014, disponible en <http://www.arcoiris.com.co/%C2%BFquienes-somos/> consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹¹⁹ Campaña colombiana contra minas, *¿Quiénes somos?*, 2015, disponible en <http://www.colombiasinminas.org/index.php?page=alias-93> Consultado por última vez en noviembre de 2015.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Esta entidad fue establecida en junio de 1999 a través del Decreto 1182, y ratificada en septiembre de 2010 por el presidente Juan Manuel Santos como Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), a través del Decreto 3445 del 17 de septiembre¹²⁰.

En la página web de la ACPEM se cita un número de organizaciones centradas en las víctimas de género femenino, como es La Casa de la Mujer, una organización feminista fundada en 1982 con presencia en 20 de los 32 departamentos del país y ganadora del Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia en el año 2014, por su labor en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres¹²¹.

Otro de los ejemplos encontrados en la página de la ACPEM es Sisma Mujer, una organización que desde 1998 trabaja con mujeres víctimas de violencia para la construcción de un mundo sin violencia donde se respeten los derechos humanos de la mujer¹²².

Corporación Humanas que es un centro de estudios y acción política feminista, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, el derecho internacional humanitario y la justicia de género en Colombia y Latinoamérica¹²³.

Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) es una de las organizaciones que más resalta en las fuentes consultadas. Es la Iniciativa creada en Cúcuta y constituida hace más de 10 años por organizaciones de mujeres, mixtas y de sectores que mantienen su identidad y autonomía pero comparten un objetivo común, una estructura organizativa y administrativa, local, regional y nacional. IMP es definida como Organización de mujeres sobrevivientes de masacres, persecución paramilitar y guerrillera del departamento¹²⁴. Esta organización ha

¹²⁰ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Organizaciones de mujeres*, 2014, disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/Consejeria/Paginas/Organizaciones-Mujeres.aspx>. Consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹²¹ Organización Casa de la Mujer, *¿Quiénes somos?*, 2015, disponible en <http://www.casmujer.com/#/la-casa/cdce>. Consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹²² SISMA Mujer, *Misión y visión*, 2014, disponible en <http://www.sisamujer.org/mision-y-vision/>. Consultado por última vez en junio de 2015.

¹²³ Corporación Humanas Colombia, *¿Quiénes somos?*, 2014, disponible en http://www.humanas.org.co/pagina.php?p_a=2&d=humanas-colombia/-quienes-somos-::centro-regional-de-derechos-humanos-y-justicia-de-genero. Consultado por última vez en junio de 2015.

¹²⁴ VERDAD ABIERTA.COM, *Organizaciones creadas por víctimas*, 2009, Disponible en <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/organizaciones/1795-organizaciones-regionales-de-victimas> Consultado por última vez el 3 de septiembre de 2014.

incentivado y acompañado causas que pretenden la participación de mujeres en procesos de diálogo y negociación política sobre el conflicto armado y la construcción de la paz. También ha trabajado por la disminución del impacto de las secuelas del conflicto armado en las mujeres, mediante la incidencia en políticas públicas y la defensa de los derechos, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición¹²⁵.

I.4.2. Espacios de coordinación y articulación.

*Red Nacional de Mujeres*¹²⁶, un conjunto de organizaciones sociales de mujeres independientes que trabajan por la realización integral de los derechos humanos en el país con un enfoque feminista. Con presencia en varias ciudades y departamentos en todo el país, con lo que busca incrementar la participación política en procesos de construcción de paz y construcción de ciudadanía de las mujeres, además de una vida libre de violencia para las mujeres.

*Paz Desde la Base*¹²⁷ es un espacio de coordinación y articulación de 30 iniciativas locales y regionales de paz, conformadas por mujeres, jóvenes, campesinos, afrodescendientes e indígenas, de distintas regiones de Colombia. Es una red que brinda espacio para el fortalecimiento de las comunidades a través del intercambio de experiencias, solidaridad en la defensa de sus derechos y sus territorios y eficacia en la incidencia política, con el fin de detener los impactos generados por el conflicto social y armado en las comunidades, defender el estado social de derecho y aportar a la construcción de una cultura y propuesta de paz.

El Proyecto Nunca Más. El Proyecto Nunca Más tiene sus antecedentes en la violencia del país, pero también en la violencia y experiencia vivida por los países de Centro y Sur América, en particular en las comisiones de la verdad que allí se constituyeron en la década de los 90 debido a las violaciones sistemáticas de derechos humanos ocurridos en ellos.

¹²⁵ Grupo de Sociología Social Crítica, Del dolor a la Propuesta. Voces del Panel de Víctimas, *Revista de Estudios Sociales*, 2010, Pág. 114-125.

¹²⁶ Red Nacional de Mujeres, *Acerca de la Red Nacional de Mujeres*, 2014, disponible en <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/quienes-somos-red-nacional-de-mujeres>. Consultado por última vez en junio de 2015.

¹²⁷ Red de Comunidades e iniciativas de paz desde la base, *¿Quiénes somos?*, 2014, disponible en http://www.pazdesdelabase.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=2. Consultado por última vez en junio de 2015.

Colombia vivía en la década de los 90s la llamada “guerra sucia”, que generó alto número de muertes y sembró el terror por el territorio. Por tal razón, diversas organizaciones de derechos humanos, organizaciones sociales, sindicales, campesinas, comunitarias, eclesiales, culturales, entre otras, a mediados de los 90s comenzarán un trabajo en las regiones para documentar la crisis humanitaria que se vivía en el país. A finales de los años 90 muchas organizaciones de derechos Humanos a través de la campaña Colombia Derechos Humanos Ya, pusieron en evidencia ante la comunidad nacional e internacional las graves violaciones de derechos humanos y la impunidad ante ellas, demostrando así la implicación del Estado en crímenes de lesa humanidad. El inicio de este proceso se registra en la página Web de Colombia Nunca Más como el 10 de abril de 1995, fecha en la que el grupo de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos llegaron a un acuerdo para diseñar el proyecto NUNCA MAS en Colombia.

Una de las fuertes razones para dar inicio al Proyecto Colombia Nunca Más fue la valoración de los organismos de derechos humanos de que si se convocaba una Comisión de la Verdad, ésta debería contar con la información que aportaran las organizaciones sociales, por ello se preocupaban de la necesidad de hacer una documentación exhaustiva de los casos de Crímenes de Lesa Humanidad, debido a que las condiciones que se crearan desde el Estado podrían no posibilitar investigaciones sobre estos crímenes. De hecho, valoraban que si se convoca a esta Comisión sería imposible “...que lograra resultados conducentes a la disminución de la impunidad, al castigo a los victimarios de lesa humanidad. Por eso, después de un año de discusiones, diez organizaciones de derechos humanos, decidieron dar inicio a lo que hoy se conoce como el proyecto Colombia Nunca Más”¹²⁸.

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado –MOVICE-. El Movimiento Nacional de Crímenes de Estado surge en un contexto de complejidad para el país, pues es precisamente en los años de antesala, aprobación y puesta en marcha de la Ley 975, que fue llamada por las víctimas del Proyecto Nunca Mas como “Ley de Impunidad”. “El 25 de junio de 2005 nació formalmente el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, en el marco del II Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y genocidio. Con la presencia de

¹²⁸ Colombia Nunca Mas, Memoria de crímenes de lesa humanidad, *¿Quiénes somos? El proyecto y su despegue*, 2013, disponible en http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php?option=com_content&view=article&id=1:quienes-somos&catid=35&Itemid=582&showall=&limitstart=1, consultado por última vez en junio de 2015.

más de 800 delegados y encuentros regionales en las ciudades de Cartagena, Medellín, Cali, Popayán, Barrancabermeja, Bucaramanga y Bogotá”¹²⁹.

El Movice es un movimiento que, expresado en su página web contiene los siguientes elementos:

- Está compuesto por organizaciones de sobrevivientes de crímenes de Estado, familiares de las víctimas, organizaciones sociales, políticas y jurídicas que han sido victimizadas que luchan en contra de la impunidad, buscando la Verdad histórica, la Justicia y la Reparación Integral. Organizaciones que apoyan y acompañan a las víctimas.
- Su objetivo es la transformación histórica del país, a través de la lucha contra la impunidad de los crímenes y violaciones de derechos humanos perpetrados por el Estado.
- Hacen un reconocimiento de que la única salida al actual conflicto interno es el diálogo.
- Lucha por los derechos de las víctimas a la verdad histórica, la justicia y la reparación integral. Exige que se les reconozca a las víctimas como sujetos políticos.
- Desvelamiento de las estrategias, mecanismos, métodos y técnicas desarrolladas por el Estado que pretenden la perpetuación de la impunidad política.

Es innegable que, en parte, el trabajo de muchas víctimas y de ONGs que las apoyan, han logrado que el Estado les preste atención.

Con el proceso relatado sobre la organización de las víctimas en el país, está demostrado que una parte de la sociedad colombiana se ha solidarizado y comprometido con las víctimas involucrándose en el proceso de protección de sus derechos, ofrecimiento de ayuda humanitaria y acompañamiento en la resignificación de sus duelos, lo cual ha sido de gran importancia en la historia que viven las víctimas en Colombia.

Queda descrito también cómo las mismas víctimas han tratado de sacudir su cabeza y la han levantado superando la indignación, precisamente para luchar por una vida con dignidad. Sus procesos han avanzado y su labor cotidiana y persistente ha logrado poner en

¹²⁹ Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, *Historia*, julio 24 de 2012, disponible en <http://www.movimientodevictimas.org/quienes-somos/historia.html>, consultado por última vez en junio de 2015.

la agenda pública sus preocupaciones, sus situaciones, sus tristezas y la urgencia porque el país asuma su responsabilidad y les devuelva parte de lo que la guerra les arrebató.

I.4.3. La organización social y política de las víctimas para participar en los espacios que la legislación ha creado.

Las medidas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional para restablecer los derechos de las víctimas, contemplan como un elemento fundamental su participación en todo el proceso de reconstrucción de sus proyectos de vida, afectado por los hechos violatorios que han sufrido. La participación de las víctimas está definida en la ley 1448 de 2011 en el artículo 192: “Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y seguimiento al cumplimiento de la Ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”¹³⁰. Así mismo corresponde al Estado garantizar que las víctimas elijan a representantes en estos espacios de decisión y seguimiento a la Ley, el acceso a información y diseño de espacios de participación para la adecuada participación. La misma Ley en el artículo 193 ordena la conformación de las Mesas de Participación de Víctimas “propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas”¹³¹. Para garantizar la participación efectiva, el artículo 194 establece que haya un Protocolo de participación efectiva para los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas. Este Protocolo garantizará que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones tengan en cuenta las observaciones presentadas por las Mesas de Participación de las Víctimas. Con estas especificaciones, se espera que se garantice el derecho de las víctimas a participar en los espacios de definición de política y de creación de planes y programas en favor de la restitución de sus derechos.

En procura de llevar a término lo estipulado por el Gobierno Nacional el 10 de mayo, mediante la Resolución 0388 de 10 de mayo de 2013, se crea el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, el cual establece las definiciones y los términos en los que se debe dar tal participación siempre guiados por los principios de: equidad de géneros, igualdad, autonomía, eficacia, concertación, primacía del interés general, promoción de la participación de las víctimas, enfoque diferencial, enfoque por hecho

¹³⁰ Ley 1448. Diario Oficial de la República de Colombia No. 48.096. Bogotá, Colombia, 10 de junio de 2011, artículo 192.

¹³¹ *Ibíd.*, Artículo 193.

victimizante, articulación institucional, complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad. La Resolución establece como espacios de participación efectiva las Mesas de Participación de las Víctimas, según lo señalado en el Artículo 264 del Decreto 4800 de 2011 y los define como: “... los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia y demás normas complementarias.”¹³².

Previo a las Mesas de participación efectiva a las que se refiere la Resolución mencionada, estaban creados otros espacios de participación que son las Mesas de fortalecimiento de población en situación de desplazamiento que fueron organizadas en el marco del Decreto 250 de 2005. Las Mesas de población desplazada han participado en el Espacio de interlocución Transitoria en el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y continuarán en esa labor hasta que se instalen las mesas de participación definitivas establecidas en el Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

En el proceso de implementación de lo establecido en el Protocolo de participación, se constituyeron las Mesas de Participación a nivel municipal, Departamental, Distrital y Nacional, lo cual es un primer paso para avanzar en el restablecimiento social y político de las víctimas. La puesta en marcha de los mecanismos de participación de las víctimas ha conducido a una serie de situaciones que han puesto en el escenario las circunstancias reales de las víctimas y de las instituciones del Sistema de gobierno para acoger la mirada de las víctimas y validarlas como una voz certificada y creíble en la construcción de planes, proyectos, programas e incluso para dar pautas sobre lo que debe ser la política pública al respecto.

La apertura del Gobierno Nacional y la importancia que confiere a la participación es también el producto de años de trabajo de las mismas víctimas, de las organizaciones creadas por ellos y de la gestión e incidencia de organizaciones defensoras de derechos humanos. Estos espacios de participación y las acciones que implican se han convertido en un reto para que las mismas víctimas, dado que se requiere una voz formada y estructurada frente a las discusiones y decisiones que se toman, toda vez que participar en estos espacios,

¹³² Resolución No. 0388, Por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, 10 de mayo de 2013, artículo 7.

exijan al interior de sus organizaciones tener unos niveles mínimos de organización y conocimiento de sus derechos para que su gestión y acción en estos espacios sean realmente efectivos. Las posibilidades de participación se convierten en un reto porque ponen a las víctimas en condiciones no sólo de manifestar quejas permanentes, sino también de participar en los escenarios de representación y decisión con propuestas estructuradas y un ojo crítico y constructivo.

Las miradas sobre la importancia dada por el Gobierno Nacional y por la Corte Constitucional a la participación de las víctimas y su respuesta hasta el momento son positivas, toda vez que se convierte en una posibilidad de contribuir a la construcción de unos escenarios donde su percepción de la realidad, sus costumbres y sus horizontes de vida se tendrán en cuenta. A propósito del tema, Bustamante manifiesta: “La contundente respuesta de las víctimas al constituir 865 mesas municipales, 32 departamentales, la Mesa distrital de Bogotá, y la Mesa Nacional de Víctimas, después de un ejemplar proceso democrático donde se encuentran representados todos los hechos victimizantes, los enfoques diferenciales, y todos los departamentos del país, es la mayor muestra de reconciliación que puede mostrar hoy el país”¹³³.

Dentro de los logros de los procesos de participación de las víctimas a través de los mecanismos creados por la ley 1448 de 2011 se cuentan, entre otros, la posibilidad de que las víctimas hagan incidencia teniendo de presente sus necesidades y expectativas. “Hoy los representantes de víctimas van al Congreso a debatir sus problemáticas, en la Comisión de la ley de Víctimas del Senado de la República; la Mesa Nacional tiene agenda de trabajo con la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo (...) las mesas departamentales y muchas mesas municipales presentaron sus propuestas a asambleas y concejos el pasado 9 de abril, en sendos cabildos organizados para escuchar sus propuestas e inquietudes”¹³⁴.

Dentro de las dificultades detectadas en este camino de participación, se cuentan los múltiples contratiempos que se han generado por malos entendidos, por información extemporánea, por la aprobación de documentos sin incluir la opinión y aporte de las víctimas, por la inasistencia de las víctimas a causa de la ausencia de dinero para desplazamiento, entre otras. A propósito de las falencias, vale la pena escuchar la voz de

¹³³ Bustamante, G., La participación de las víctimas como proceso de reconciliación, abril 26 de 2014, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13884919>. Consultado por última vez en junio de 2015.

¹³⁴ Idem.

Berrío sobre lo que es el sistema de participación, que desde su punto de vista “...está construido para la participación de personas que no confían en el Estado, y que la desconfianza de las víctimas hacia las instituciones se profundiza como consecuencia de que el Estado incumple algunos de los compromisos asumidos y crea expectativas en las víctimas que, al no ser satisfechas, generan frustración”¹³⁵.

Además de lo mencionado en el párrafo anterior, Berrío señala tres debilidades en la implementación efectiva de las Mesas: la primera es la falta de coherencia en tiempos para el diseño de todo lo planeado en la Ley 1448 de 2011, lo cual impidió que las Mesas no estuvieran conformadas cuando se tomaron las decisiones más trascendentales de política para atención y reparación; segundo, la falta de participación real de las víctimas en los espacios de participación dado toda la estructura que se debe tener a Nivel local, regional y nacional que, en ocasiones, no alcanza a ser tramitada por las víctimas; y tercero, un asunto de funcionamiento y eficacia debido a la debilidad de las instituciones locales (municipios y departamentos) para la coordinación y articulación con los planes nacionales.

En la misma vía se presentaron dificultades porque la Ley no previó ningún mecanismo de transición entre las Mesas de participación de población desplazada y las Mesas de participación de víctimas en general del conflicto armado, lo cual genera disputas en la relaciones entre los líderes de ambas.

Algunos aspectos por mejorar fueron detectados en el encuentro “La participación de las víctimas y el control a la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación integral” llevado a cabo entre el 26 y 27 de febrero de 2014 en Bogotá. Entre estos aspectos se destacan:

- La necesidad de socializar más los mecanismos de elección de representantes a las mesas.
- La posibilidad de contar con acompañamiento –en la elección de las Mesas- de entidades como la Registraduría General de la Nación.
- Oportunidad de conformar comités veedores al interior de las organizaciones de víctimas para que se sumen a las Mesas.
- Fortalecer las Mesas a través del mejoramiento en los planes de trabajo.

¹³⁵ Berrío, J., “Las Mesas de Participación de Víctimas ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social?”, *Revista de Derecho Público* NO. 31, julio-diciembre 2013, pág. 29.

- Mejorar los canales de comunicación entre los miembros de las Mesas y lograr mayor representatividad de las víctimas en los Comités de Justicia Transicional.

Con todo lo anterior, y a pesar de las dificultades y asuntos por resolver y fortalecer, la creación de espacios de participación y un Protocolo que exige la presencia de las víctimas en la definición de políticas y proyectos a su favor, es un gran logro no sólo de la incidencia llevada a cabo por las víctimas sino también de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, y puede ser un verdadero camino hacia la construcción de procesos más eficaces que conduzcan a la reconciliación y a que las víctimas se recuperen de las situaciones vividas y salgan de ellas fortalecidas.

Existe un gran riesgo en estos procesos de participación relacionados con los niveles de burocracia y seriedad con que se tomen los entes territoriales la participación de las víctimas, así como es un gran reto para ellas mismas estar organizadas y no permitir que los hechos históricos endémicos de politiquería y burocracia permeen sus posibilidades de hacer una participación activa y productiva.

I.5. INFORMES DE LA CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES).

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- es una organización no gubernamental internacional creada el 15 de febrero de 1992 en Colombia, con el propósito de “promover la realización y vigencia integral de los derechos humanos de las personas desplazadas, refugiadas y migrantes, teniendo como referente el Derecho internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados y los Principios Rectores sobre los Desplazamientos internos”¹³⁶. Sus líneas de trabajo son: investigación, información, incidencia, interlocución e integración.

El trabajo adelantado por la Consultoría desde su creación ha sido un componente fundamental del seguimiento en cuanto a número de desplazados en el país y acceso y disfrute a los derechos de la población en esta situación. Así mismo la seriedad de sus informes y la mirada aguda que los ha caracterizado en el desarrollo de su labor, se ha convertido en un

¹³⁶ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Nosotros, ¿Quiénes somos?*, octubre 30 de 2014, disponible en <http://www.codhes.org/index.php/nosotros/quienes-somos>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

punto de referencia fundamental a la hora de hablar de la situación de la población internamente desplazada en Colombia. De esta manera, CODHES ha logrado no sólo influir en el ámbito del diseño de política pública, esbozo e implementación de planes y proyectos, sino también ha hecho una amplia labor de incidencia en el ámbito internacional, que ha posibilitado que la situación de la población sea conocida y monitoreada por organismos multilaterales y por el mismo Estado colombiano en orden a garantizar los derechos vulnerados por ocasión de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado colombiano.

Uno de los grandes aportes de CODHES, dentro de la línea de Información, es la producción del Sistema Institucional de Información sobre Desplazamiento, Conflicto Armado y Derechos Humanos –SISDHES- que les permite cumplir con sus propósitos de incidencia, interlocución e integración.

Con la información recolectada por el SISDHES, se ha venido generando el boletín “CODHES Informa” en el que se hace un seguimiento a la situación de derechos humanos y desplazamiento en Colombia. En la página de la organización http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4 se pueden consultar de manera directa desde el boletín No. 17 en 1999 hasta los más actuales en el 2016.

De esta manera, CODHES se ha convertido en un significativo e importante referente cuando de cifras de desplazamiento se trata, dado que de manera sistemática y, legitimando aquellas fuentes que no son las oficiales pero que muestran números y experiencias de personas que sufren el desplazamiento, ha mostrado año a año las cifras de este drama humanitario en el país.

Las evidencias en la página web de CHODES permiten observar que desde 1999 la Organización ha publicado cada año boletines que dan cuenta de la situación de Derechos Humanos de las víctimas del conflicto interno armado, en particular de la situación de la población internamente desplazada. He llevado a cabo una labor de recopilación de los boletines de esta entidad que se pueden consultar en el ANEXO 4:

ANEXO 4: TABLA RECOPIACIÓN HISTÓRICA DE BOLETINES ELABORADO POR LA CONSEJERÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES-.

Los boletines de CODHES le han mostrado al país, año a año, el desenvolvimiento de esta tragedia denominada desplazamiento forzado como una de las consecuencias

sistemáticas del conflicto armado colombiano, y ha puesto de relieve ante los colombianos y ante el mundo la situación de millones de personas que deambulan por distintos lugares y parajes del territorio nacional viviendo el drama que conlleva el desarraigo, que cuenta con secuelas físicas, económicas, morales, psicológicas, sociales y afectivas. Los boletines han ilustrado a la sociedad colombiana sobre el desplazamiento forzado, por ello, tomaremos aquellos informes que resumen las décadas reportadas por la consultoría para identificar en ellos las características y dimensiones del desplazamiento que fue reseñando en Colombia desde su perspectiva.

I.5.1. Resumen de la situación de desplazamiento en la década del 90 desde la perspectiva de CODHES.

En el año 1999, terminando la década del 90, en el Boletín CODHES INFORMA No. 26 del 18, de noviembre de 1999¹³⁷, destaca acerca del desplazamiento varios aspectos:

- i) Al terminar la década de los 90 el desplazamiento se consolidaba como un fenómeno social, ya no se podía seguir viendo como una consecuencia del conflicto que sólo afectaba a aquellos que tenían que correr por su vida, de manera directa, también empezaba a impactar a la sociedad colombiana al llegar y engrosar las listas de pobres de las zonas más vulnerables, o cuando llegaban en masa y eran ubicados en lugares públicos como escuelas para que tuvieran dónde resguardarse de las inclemencias de la intemperie “...crece y se expande por todo el territorio nacional en medio de una guerra irregular que no se detiene, pero tampoco se humaniza y cuya ocurrencia cuestiona ética y políticamente a quienes, desde diversos intereses, acuden a esta estrategia de destierro, despojo y terror”¹³⁸.
- ii) Dentro de los elementos a destacar de la década de los 90, CODHES enfatiza cómo los desplazados no solo son despojados de sus derechos civiles y políticos sino que son sometidos a un paulatino deterioro de su calidad de vida.
- iii) Frente al Estado colombiano CODHES tiene una mirada crítica que la plasma manifestando que éste es el verdadero responsable del desplazamiento por su incapacidad para garantizar los derechos de los ciudadanos colombianos: “...la movilidad humana por causas de violencia de los últimos 14 años reafirma la

¹³⁷ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Sistema de información - boletines* - Boletín No. 26, 18 de Noviembre de 1999, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹³⁸ *Ibíd.*, pág. 1.

incapacidad del Estado para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, es decir, para prevenir las causas que originan el desplazamiento en los sitios de expulsión”¹³⁹.

- iv) Como los hechos que motivan el desplazamiento, en el boletín 26 CODHES identifica la efectividad de las amenazas de los actores armados a través de sus feroces estrategias como masacres, asesinatos, etc. En el que la población es objetivo militar, las motivaciones de los responsables y las dinámicas del desplazamiento son diversas y se entrecruzan según las prácticas de violencia de los actores armados.
- v) Por un lado están los hechos generadores del desplazamiento que se muestran en el aparte anterior, y por otra las motivaciones de los actores para perpetrar esos hechos, las cuales eran resumidas por CODHES para la década de los noventa como se muestra en los siguientes aspectos:
 - Territorios con presencia hegemónica de uno de los actores armados. Territorios en disputa y territorios de eventuales incursiones, que sugieren cierta inestabilidad y están condicionados por los ritmos de la guerra irregular.
 - La guerra se libra principalmente en regiones de acumulación económica, razón por la cual el desplazamiento está asociado a procesos de recomposición de la estructura de tenencia de la tierra.
 - La lucha por el control territorial de zonas de explotación de recursos naturales y zonas donde se desarrollan megaproyectos públicos o privados.
 - Control de corredores estratégicos militarmente, por servir de tráfico de armas o de tránsito de economías ilegales. Control de economías de cultivos de uso ilícito.
 - Lucha por la recomposición política regional e influencia en los gobiernos territoriales, así como la prevalencia de redes locales de poder.

El Informe destaca cómo la tierra ha sido el epicentro del conflicto y del desplazamiento, lo cual se evidencia en que la población campesina es el sector más afectado en términos de desarraigo y pobreza.

Una de las particularidades de la guerra es que se libra militarmente en las zonas rurales, en esa medida las ciudades padecen de otra forma este cruento conflicto a través de “...cercos estratégicos, asesinatos selectivos, presencia de milicias urbanas, actos terroristas, pero, en general, no son escenario frecuente de masacres, tomas militares, retenes,

¹³⁹ *Ibíd.*, pág. 3.

destrucción de infraestructura económica o expulsión de poblaciones”¹⁴⁰. En esta medida las ciudades se convierten en las principales receptoras de la población que huye de la guerra.

Como acciones que le corresponde hacer al Estado, CODHES escribe en su informe, en primer lugar que debe comprometerse con una política de seguridad ciudadana fundada en el compromiso con un orden público democrático y con capacidad para evitar la violación de los derechos humanos y la impunidad.

I.5.2. Resumen de la situación de desplazamiento en la década del 2000 desde la perspectiva de CODHES.

Finalizada la década del 2000, produce la Consultoría su Boletín No. 75 del 22 de abril de 2009, de esta manera, se retoma la mirada de CODHES 10 años después del boletín No. 26 para conocer la perspectiva de la organización sobre el tema del desplazamiento forzado.

De acuerdo al informe No. 75 de 2009, CODHES describe el crecimiento del desplazamiento forzado en el año 2008 y lo compara con los ocurridos en el año 2002, que varias fuentes determinan como el año de mayor ocurrencia de este fenómeno en el país. De acuerdo a la información registrada por el organismo en el periodo 2008 “...alrededor de 380.863 personas (76.172 núcleos familiares) fueron obligadas a abandonar sus lugares de vivienda o trabajo para sumarse al universo de víctimas de este delito de lesa humanidad”¹⁴¹. Para la organización es sorprendente que la cifra de 2008 sea similar a la del año 2002 cuando se produjo el desplazamiento de 412.553 personas después de romperse los diálogos de paz en el Caguan¹⁴².

En el mismo informe se destaca que en el año 2006 se produce un incremento del desplazamiento forzado que refleja la consolidación de hegemonías armadas y la lucha en la

¹⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 9.

¹⁴¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, *Sistema de Información - Boletín No. 75*, 22 de abril de 2009, pág. 1, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016.

¹⁴² Es el nombre del municipio de Colombia donde se llevaron a cabo los diálogos entre el Presidente del momento (Andrés Pastrana Arango) y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia –FARC– que no llegaron a un feliz término. De esta forma, al referirse a las negociaciones del momento, se hace referencia a las negociaciones del Caguan.

que la población campesina se convirtió en objetivo militar y “... sus tierras y bienes en botín de guerra.”¹⁴³

En este informe, la Consultoría pone en evidencia el otro factor fundamental en medio de esta guerra, y es el despojo de tierras y la cuantiosa suma de pérdidas que ello significa para las personas, las familias y para el país en general. Por otra parte, dice que en 2008 se agravó el desplazamiento forzado en aquellas zonas que fueron objeto de fumigaciones aéreas y erradicación manual de cultivos ilícitos como otro de los eventos que ha generado en la década de los años 2000 personas forzosamente desplazadas.

Durante este decenio, al igual que el informe anterior, CODHES llama la atención sobre el hecho de que las mujeres, niñas y adolescentes constituyen la mayoría del total de la población desplazada, 52%. Denuncia CODHES en este mismo informe la modalidad de desplazamiento presionado por el control de quienes disputan un territorio, como lo grupos económicos legales o ilegales nacionales o internacionales, que promueven megaproyectos, explotación de recursos naturales o imposición de monocultivos para producir agro combustibles en zonas de conflicto.

I.5.3. Resumen de la situación de desplazamiento en Los años posteriores a 2010 desde la perspectiva de CODHES.

En los años posteriores al 2011, como siempre, CODHES sigue denunciando y registrando la situación de la población desplazada en el país, teniendo en cuenta los cambios institucionales, normativos y del conflicto que también conllevan cambios en las víctimas. Por tal razón, se presenta a continuación una síntesis de los elementos más englobantes de los reportes de CODHES que ofrecen elementos de comprensión de la dinámica del conflicto y de la situación de las víctimas de desplazamiento forzado.

En el boletín No. 79 de 2012¹⁴⁴, CODHES denuncia que se siguen presentando desplazamientos individuales y masivos de gran proporción, pero explica que se han invisibilizado porque la opinión pública ha tenido concentrada su atención en el proceso de

¹⁴³ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Sistema de Información - Boletín No. 75*, 22 de abril de 2009..., op. cit., pág. 2.

¹⁴⁴ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Sistema de Información - Boletín No. 79*, de marzo de 2012, págs.. 1-59, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016.

la Ley de Víctimas, las operaciones militares y las afectaciones por la ola invernal, así como los indicadores de crecimiento económico. Destaca, además, la promulgación de la Ley de Víctimas o Ley 1448 de 2011 como un logro del movimiento de víctimas y las organizaciones de derechos de las víctimas, así como recalca la voluntad política del presidente Juan Manuel Santos en dar un tratamiento de mayor atención a las víctimas. Establece que los desplazamientos que se generan, incluso con las expectativas de la implementación de la Ley de Víctimas y el conflicto armado vigente en Colombia, mantienen una crisis humanitaria y el estado de cosas inconstitucional detectado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. CODHES hace un llamado a la importancia de construir escenarios de paz, aduciendo que la confrontación armada, tanto para quienes están en armas, como para la población civil, ha sido negativa. Por último, insta a revisar aquellos aspectos de la Ley de Víctimas que podrían dejar por fuera a una gran parte de población afectada, porque aún no son claros los procedimientos para su implementación.

Por su parte el Boletín No. 80 de diciembre de 2012¹⁴⁵, mantiene como constante la denuncia de CODHES sobre la permanencia del desplazamiento, y enfatiza que éste se constituye como una de las más graves violaciones a los derechos de las personas, y aunque reconoce que hay una mayor apertura y clima de garantizar los derechos de las víctimas, se mantienen acciones que muestran lo contrario. En este boletín enfatiza la afectación del conflicto y del desplazamiento en particular a los pueblos indígenas en Colombia.

El boletín No 81 del año 2013¹⁴⁶, se concentra en hacer una infografía compuesta por mapas y tablas sobre el fenómeno del desplazamiento durante el año reportado. Así mismo, el Boletín No. 82 hace un informe sobre el desplazamiento 2013, destacando que el fenómeno se sigue presentado con grandes vacíos en los procesos de atención y reparación así como en acciones para prevenir el desplazamiento. Destaca también que el registro que se hace ahora, después de la Ley 1448 sobre las víctimas, es más riguroso y ha permitido equiparar el número de desplazados contados por el Gobierno Nacional con el número de desplazados que históricamente ha presentado CODHES, permitiendo evidenciar que la Consultoría no estaba exagerando en los datos.

¹⁴⁵ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, *Sistema de Información - Boletín No. 80*, de diciembre de 2012, págs. 1-21, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4 Consultado por última vez en enero de 2016.

¹⁴⁶ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–, *Sistema de Información - Boletín No. 81*, enero-noviembre de 2013, págs. 1-26, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016.

En el No. 82 de 2013¹⁴⁷ realza que el conflicto armado interno continúa siendo el factor inmediato que más desplazamiento genera, pero que se identifican intereses económicos para el dominio social y político de territorios donde se desarrollan o planean acciones de extracción minera, grandes monocultivos lícitos o ilícitos, microtráfico de estupefacientes y construcción de obras de infraestructura pública. Además, CODHES manifiesta que se han dado ciertas variaciones al conflicto, tales como: “- una urbanización del conflicto que conduce tanto a mayor expulsión desde las ciudades como al incremento del desplazamiento intraurbano; - una transformación de los actores armados, específicamente de los grupos pos desmovilizados GPD, que cada vez obedecen menos a una estructura homogénea de mando y se convierten en pandillas que administran la “franquicia” de grupos de horror reconocidos (Urabeños, Águilas, Rastrojos, etc.) reproduciendo las estrategias de extorsión, tortura y dominio territorial aprendidas en el régimen paramilitar. - Un aumento de la incidencia de la violencia generalizada como factor del desplazamiento en comparación con la guerra entre actores que se disputan el poder del Estado que ha sido señalado hasta ahora como el factor más relevante”¹⁴⁸.

El Boletín No. 83 de julio de 2014¹⁴⁹ es un análisis sobre el tema de la restitución de tierras, considerada como una de las medidas que configuran el ideal de reparación integral. Un aspecto fundamental a tener en cuenta es que se está procurando este proceso de restitución en el marco de un conflicto latente, no cerrado. En esta revisión sobre los procesos de restitución, el boletín hace un balance de la situación. Enumera como principales dificultades: el riesgo de victimización debido a la continuidad del conflicto armado y la disputa por parte de intereses asociados a la tenencia, explotación y usufructo de la tierra. Esto ha conllevado amenazas y hasta asesinatos de aquellas víctimas involucradas en los procesos de restitución. “Al respecto, desde 2011 a 2014 se identificaron 91 victimizaciones y 89 víctimas entre los que se encuentran casos de homicidios, amenazas individuales y colectivas, además de atentados y desapariciones forzadas, tanto a hombres como mujeres que participan en el proceso de restitución de tierras aun cuando no sean reclamantes directos y es de vital importancia que no se desvinculen las afectaciones a organizaciones y grupos

¹⁴⁷ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Informe desplazamiento 2013 - CODHES Informa No. 82, 2013*, págs. 1-9, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 17.

¹⁴⁹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Restitución de tierras: Aprendiendo a reparar el despojo - CODHES Informa No. 83, julio de 2014*, págs. 1-18, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016.

familiares que podrían resultar sistemáticas como mecanismos para suponer que la restitución avanza en zonas seguras”¹⁵⁰.

En el Boletín No. 84 de junio de 2015¹⁵¹, la Consultoría se concentra en un análisis de la región del Pacífico colombiano donde la disputa continúa. En este boletín, CODHES manifiesta el respaldo a los diálogos en la Habana. Expone cómo se siguen presentando desplazamientos en el territorio nacional, en particular analiza la situación de Nariño y el pacífico colombiano que es escenario de la disputa.

El boletín más reciente es el No. 85¹⁵², publicado por CODHES en el año 2016, tiene como fecha de edición junio del año 2015. En esta edición la Consultoría hace una revisión a la situación de los niños, niñas y adolescentes en zonas de frontera internacional entre 2011 y 2013. Hace una revisión pormenorizada del conflicto en las fronteras que se ha agudizado toda vez que convergen todo tipo de intereses y actores. Particularmente examina la situación compleja que viven los niños, niñas, adolescentes y jóvenes presentes en estos territorios, de lo cual resalta que su presencia y afectación es invisibilizada y por lo tanto la respuesta estatal no responde a una lógica de goce efectivo de derechos sino a paliar situaciones de coyuntura.

I.6. LA RESPUESTA DEL ESTADO COLOMBIANO PARA LA ATENCIÓN DE POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO: Revisión de informes 1985-2016.

En la actualidad, la entidad encargada del registro y la atención a las víctimas del conflicto armado colombiano, así como de coordinar toda la oferta institucional, es la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante la Unidad), creada después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011.

Es necesario explicar que, desde que se inició por parte del Estado colombiano la atención a población víctima de desplazamiento forzado, se han dado cambios importantes

¹⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 5.

¹⁵¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *El pacífico en disputa continúa: en nuevo escenario, en la misma guerra - CODHES Informa No. 84*, junio de 2015, págs. 1-18, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016,.

¹⁵² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, *Situación de los niños, niñas y adolescentes en zonas de frontera internacional entre 2011 y 2013- CODHES Informa No. 85*, junio de 2015, págs. 1-34, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. Consultado por última vez en enero de 2016.

en cuanto a legislación, política y estructura orgánica para tal cometido. Por tal razón, en este apartado se hará un breve recuento de las diversas acciones emprendidas y llevadas a término por el Estado, teniendo como soporte los informes elaborados por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. En concreto los documentos que se toman como referencia para dar cuenta de este apartado son: el Informe de Desplazamiento 1985-2012, dado que es una síntesis de las diversas estrategias emprendidas por el Gobierno Nacional para atender a las víctimas de desplazamiento forzado; Informes de gestión elaborados por la Unidad desde el 2012 hasta el 2016 que posibilitarán observar los cambios generados posteriores a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras durante los mismos años. También se tendrá como referente el informe al Congreso de la República 2013 en el que la Unidad describe en detalle la estructura que asumió para cumplir con su labor misional.

Todos los informes mencionados hacen una revisión de los distintos componentes fundamentales que se llevan a cabo para atender a la población desplazada de la violencia, aunque no todos lo aborden en la misma lógica o desarrollen los mismos ítems. Una mirada más detallada de los distintos aspectos abordados en cada informe se puede observar en el Anexo No. 5 Tabla: Los componentes abordados por los informes de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

En términos generales, aunque no en la misma estructura, los informes dan cuenta, o son un balance, de la gestión de la Unidad desde su creación (1 de enero de 2012) a la fecha del último reporte (31 de diciembre de 2015), identificando los logros alcanzados y señalando los retos. En síntesis van dejando memoria de la labor desarrollada por las entidades del Estado colombiano encargadas de la atención a población en situación de desplazamiento.

En el Informe de Desplazamiento 1985-2012, se explica que, a partir de la entrada en vigencia de la ley 1448, se pretende dar un nuevo y mayor impulso a la acción del Estado frente a todas las víctimas del conflicto, incluyendo las víctimas de desplazamiento.

El Informe de Gestión de la Unidad del año 2012, dado que es el primer informe de gestión elaborado, explica el objeto de la entidad y los derechos que atiende, que luego se ven reflejados en la introducción de los informes de los años siguientes, pero en ellos no requieren una mayor precisión, ni del detalle que mereció en el primero de ellos. Adicionalmente, el informe 2012 muestra una línea de base de la situación de atención al momento de creada la entidad. Otro elemento que incluye este informe es la explicación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo que debe articular la Unidad en su proceso de ejecución.

En términos generales, los informes de gestión 2012 y 2013 ofrecen un panorama de la formulación de la política pública de atención a víctimas, lo cual se menciona menos en los años posteriores, dado que ya se cuenta con esa estructuración inicial. Además dan cuenta de las acciones desarrolladas en cada uno de los componentes más significativos del plan de acción para cada período.

En los informes de gestión 2014, 2015 y el informe de cierre del primer periodo de gobierno del presidente Santos, “Informe de Gobierno 2012-2014”, éstos tienen uniformidad en cuanto a que son un reporte general de las acciones desarrolladas en orden a cumplir lo propuesto en los planes de acción.

El informe de gobierno 2012-2014 hace una síntesis de cómo el Estado, desde el año 2012 ha venido fortaleciendo la institucionalidad y construyendo instrumentos normativos y de proceso en el marco de una justicia transicional, razón por la cual, dice el informe en pág. 8 que “...las estrategias utilizadas deben ser holísticas y prestar una atención integrada a los procesos...”¹⁵³, de tal forma que los objetivos finales sean fomentar la reconciliación y la democratización en el país.

Es de detallar que uno de los elementos novedosos que se menciona en el informe 2015 está relacionado con el cambio -muy significativo- del marco de comprensión de la Unidad, en aras no sólo de la atención a las víctimas del conflicto, sino en cómo desde su gestión se debe contribuir a la paz y la reconciliación del país. De ello da cuenta también el nuevo Plan Nacional de Desarrollo que está implicado y pensado en esta lógica y bajo estos parámetros de construcción de paz y reconciliación, y que descansa en la posibilidad de la firma del proceso de paz que está en curso entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-.

Teniendo como marco de referencia los documentos mencionados se desarrollarán los ítems siguientes.

¹⁵³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión de Gobierno 2012-2014, 2014*, disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informedegobiernoversion2final.pdf>, Consultado por última vez en febrero de 2016, pág. 8.

I.6.1. Legislación, política de atención y estructura organizativa de atención a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.

Para la atención a la población desplazada por el conflicto armado interno del país, se han promulgado numerosas Leyes, Decretos y Resoluciones. No obstante, se anotarán solamente las que han tenido una mayor incidencia en la estructura organizativa de atención a las víctimas.

Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Referido específicamente a las disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica.

Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

Decreto 1290 de 2008, por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.

Cabe aclarar que, además de los cambios y diversidad de normatividad y jurisprudencia expedida en el país para la atención y reparación de las víctimas, también ha habido cambios significativos en la estructura organizativa que ha adoptado el Gobierno Nacional para ello. Es así que en los inicios del desplazamiento, la entidad encargada de atender a las víctimas de desplazamiento forzado era el Ministerio del Interior a nivel nacional, así como las administraciones públicas municipales y territoriales en el nivel regional y local. En el año 2000 se le otorgó esta labor a la Red de Solidaridad Social y en 2005 es creada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) quien asume esta función. En el 2011 se crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que asume las labores de Acción Social y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación que había sido creada a partir de la Ley 975 de 2005. Todo esto es explicado en el Informe sobre Desplazamiento 1985 – 2012.

En el ámbito de la definición de política, el año 2012 fue crucial (lo cual se evidencia en el informe de gestión 2012 y en el informe al Congreso 2012) dado que se aprobaron la mayoría de los elementos de Política que orientarían las acciones de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas en los años siguientes. De esta manera, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- 3712 aprobado el 1 de diciembre de 2011, mediante el cual se formula el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. “Este documento CONPES contempla (i) los parámetros bajo los cuales se desarrollará la financiación de los diferentes componentes contemplados en la Ley, (ii) las orientaciones presupuestales que atiendan a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad que deben permear su implementación; y (iii) los lineamientos para la viabilidad y efectivo desarrollo de la misma”¹⁵⁴.

Adicionalmente se incluye la creación del Documento CONPES 3726 del 30 de mayo de 2012 relativo a los Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el cual tiene dos objetivos principales: a) establecer los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, actualización del presupuesto y el mecanismo de seguimiento al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y b) desarrollar de forma detallada los componentes de la Política Pública de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

De acuerdo con el CONPES 3726, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tiene cinco componentes y cinco ejes transversales que se pueden apreciar en la Ilustración No. 8:¹⁵⁵

¹⁵⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión, diciembre 2012*, Bogotá, pág. 7, disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informegestionunidadvictimas.pdf>. Consultado por última vez el 28 de mayo de 2016.

¹⁵⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión, diciembre 2012...*, op. cit., pág. 15.

Ilustración 8. Componentes y ejes transversales del Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Componentes	Ejes Transversales
a. Verdad	1. Registro y sistemas de información
b. Justicia	2. Retornos y reubicaciones
c. Prevención, Protección y Garantías de No Repetición	3. Articulaciones nación – territorio y al interior del Gobierno Nacional
d. Asistencia y Atención	4. Participación
e. Reparación Integral	5. Enfoque Diferencial

Fuente: Informe de Gestión Anual Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas - SNARIV-. Bogotá D.C., Agosto de 2012, pág. 15

<http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informegestionunidadvictimas.pdf>

A la Unidad para las Víctimas le corresponde coordinar y articular el diseño e implementación de los procesos de retorno y reubicación, en conjunto con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –SNARIV-. “La articulación que busca el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas permitirá la acción concertada que tome en cuenta los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias con el fin de lograr los objetivos propuestos en la política pública¹⁵⁶.

Las instancias que conforman el SNARIV son: Comité Ejecutivo, que es la máxima instancia en el orden nacional, de éste se desprenden los Subcomités Técnicos temáticos, y la instancia territorial la constituyen los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) que son ordenados en la ley 1448 de 2011 y son la instancia de articulación y toma de decisiones del sistema a nivel municipal, distrital y departamental, sobre las medias que se deben tomar para garantizar la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas en cada territorio. Estos últimos son presididos por alcaldes y gobernadores. “Los Comités Territoriales de Justicia Transicional son el escenario de coordinación interinstitucional en el nivel territorial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así como el espacio de elaboración y aprobación de los Planes de Atención Territorial (PAT)”¹⁵⁷. Para su creación y funcionamiento, la Unidad prestó asesoría

¹⁵⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión*, diciembre 2012..., op. cit., pág. 18.

¹⁵⁷ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión*, diciembre 2012..., op. cit., pág. 21.

a alcaldes y gobernadores, asistencia técnica para la expedición de los decretos de conformación de los Comités, así como para la instalación de los subcomités, de acuerdo con la dinámica que el municipio o departamento requirieron. Durante el año 2012 una de las tareas de la Unidad fue el fortalecimiento de los Comités, de tal forma que a 31 de diciembre de 2012 contaban con reglamentación y plan operativo. Así mismo, en el nivel territorial, 1.080 municipios y 32 departamentos disponían de este espacio activado y con reglamentación¹⁵⁸.

También la Unidad acompañó al Gobierno Nacional en la formulación de los “planes de desarrollo locales para la incorporación dentro de sus instrumentos de planeación, planes, proyectos y actividades para la atención y reparación integral a las víctimas.”¹⁵⁹ Adicional, “...Líneas Generales para la Inclusión de los temas de Grupos étnicos, reparaciones Colectivas, Enfoque Diferencial de Género, Centros Regionales de Atención y Red nacional de Información de las víctimas del Conflicto Armado en los Planes de Desarrollo”¹⁶⁰.

En cuanto al tema de la implementación y articulación con las entidades del SNARIV, la Unidad manifiesta en el Informe de Gestión 2012 que ha sido un reto garantizar a la población víctima por desplazamiento, los derechos mínimos para el retorno y la reubicación, dado que los planes para ello se deben elaborar al interior del CTJT, lo cual implica la coordinación y el compromiso de todas las entidades involucradas en tal labor. Para diciembre 31 es que, de una meta de 50, se han completado 35 planes¹⁶¹.

En adición, en el informe elaborado en el Congreso en 2012, la Unidad reporta que uno de los grandes logros es que apenas a un año de la implementación de la Ley, el SNARIV se encuentra posicionado como un sistema interinstitucional que moviliza a las entidades nacionales y territoriales, lo cual se valora muy positivamente debido, entre otras razones, al conflicto vigente en el país que continúa generando víctimas “...Colombia se erige como un modelo único en el mundo de transformación profunda de sus instituciones para dar una respuesta integral a la problemática de las víctimas, introduciendo mecanismos de justicia

¹⁵⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Informe de Gestión, diciembre 2012..., op. cit., pág. 19.

¹⁵⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Informe de Gestión, diciembre 2012..., op. cit., pág. 22.

¹⁶⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Informe de Gestión, diciembre 2012..., op. cit., pág. 22.

¹⁶¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Informe de Gestión, diciembre 2012..., op. cit., pág. 10.

transicional pese a que no ha cesado la confrontación interna ni las vulneraciones a los derechos de las víctimas”¹⁶².

Como avances que se reportan en el Informe de Gestión 2013, se cuenta el fortalecimiento del proyecto denominado “Escuela de Reparaciones” que consiste en la capacitación a funcionarios de la Unidad para las Víctimas, de las entidades públicas, privadas, integrantes del SNARIV, las víctimas del conflicto y la sociedad civil con el propósito de informar, sensibilizar, comprometer, fortalecer y formar en DDHH y derechos de las víctimas del conflicto. Adicional, se continuó brindando asistencia técnica a las entidades territoriales para la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT). De esta forma, con el fin de fortalecer la articulación institucional del SNARIV mediante la gestión y articulación de acciones entre el nivel nacional, departamental y municipal, y de mejorar la eficacia de este sistema en la ejecución de la política pública, se diseñó y puso en marcha de la “Estrategia SNARIV en territorio”.

En el Informe de Gobierno 2012-2014, dentro de los logros señalados se destaca que el Plan de Atención a Población Víctima es concebido como: “...una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia”¹⁶³.

En el Informe de Gestión 2015, en la página 8, se explica que la Unidad adelantó en el último trimestre de 2014 e inicios de 2015 un proceso de planeación que tuvo por objetivo hacer un balance de los logros alcanzados y hacer los ajustes pertinentes para el período comprendido entre agosto 2014 y 31 de julio de 2018. El resultado de este proceso fue la reformulación del Mapa Estratégico de la Unidad para el periodo comprendido entre agosto de 2014 y julio 31 de 2018, teniendo cuenta que en agosto de 2014 se inició el segundo periodo presidencial del actual Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos.

¹⁶² Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*, Marzo de 2013, pág. 15, disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf, consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹⁶³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión de Gobierno 2012-2014, 2014*, pág. 14, disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informede gobiernoversion2final.pdf>. Consultado por última vez en febrero de 2016.

I.6.2. Registro de la población víctima de desplazamiento forzado.

El informe de la Unidad 1985-2012, en el primer punto, desarrolla todo lo relacionado con el registro de población, en el cual se hace una explicación pormenorizada de los cambios generados en cuando a este tema. No obstante, este punto no se abordará en profundidad debido a que ya se explicó en ítem anterior en el que se indicó el proceso de transformación de registro de las víctimas de desplazamiento. Sin embargo, se considera importante detallar los cambios en la siguiente tabla con la cual se pretende que aquellos que no conocen de manera más directa el proceso llevado a cabo en Colombia para este fin, puedan tener la información de manera pronta y detallada.

TABLA No. 2. Cambios más significativos en los procesos de registro de población víctima de desplazamiento forzado.

Periodo	Entidad	Formatos de registro	Cambios en el registro a partir de la legislación y jurisprudencia
1985 - 1999	Ausencia de procesos técnicos y metodológicos estructurados para el registro		
1995 - 1999	Ministerio del Interior		
2000 - 2005	Red de Solidaridad Social –RSS-	<p>Decreto 2569 de 2000 Reglamenta la creación del Registro Único de Población Desplazada – RUPD – a cargo de la Red de Solidaridad Social –RSS, entidad que asume la atención a dicha población.</p> <p>Abril de 2001 La RSS pone en funcionamiento el Sistema Único de Registro (SUR). Bajo este sistema se diseña e implementa el Formato Único de Declaración (FUD), como un formato estándar para víctimas del desplazamiento.</p> <p>En 2004 se realizan ajustes tecnológicos para mejorar el Sistema (SUR WEB) y se modifica el FUD con el fin de registrar mayor número de variables referentes a minoría étnica, actividad económica, régimen de salud, escolaridad, entre otras.</p>	<p>Sentencia 327 de 2001, reconoce la presunción de buena fe.</p> <p>Sentencia 268 de 2003 Reconoce los desplazamientos intraurbanos</p> <p>Sentencia T – 025 de 2004 Inclusión de personas que entran a formar parte de los hogares desplazados posterior al hecho, para salvaguardar la institución de la familia</p>
2005 - 2011	Decreto 2467 de 2005 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación	Desde la perspectiva técnica del registro, en este periodo se destaca la estructuración del Sistema de Población Desplazada – SIPOD, el cual mantuvo las capacidades creadas por SUR WEB, mejorando los ciclos de operación bajo un modelo funcional	

	Internacional (Acción Social)	de tres módulos: toma de declaración y valoración; seguimiento a los hogares, compilando información complementaria y evaluación de necesidades; y gestión de las ayudas.	
2011 - Actualidad	Ley 1448 de 2011 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Este cambio es substancial en la medida en que requiere integrar y registrar en un solo sistema a la totalidad de las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado que han sido identificadas en el pasado, a través de otros sistemas y criterios de valoración, y a aquellas que con ocasión de la citada Ley están siendo recientemente identificadas por el Estado. Desde esta perspectiva, en la actualidad se ha logrado avanzar en la fase de integración de bases de datos para construir un Registro Único de Víctimas – RUV, a través del cual es posible identificar las distintas afectaciones a las cuáles fue expuesta una víctima el marco del conflicto armado.	

Una vez asumido el tema de registro de las víctimas, incluidas aquellas afectadas por el desplazamiento forzado, en el año 2012, la Unidad para las Víctimas desarrolla la unificación de las distintas bases de datos de víctimas en un sólo sistema de información, lo cual consistió en la creación de un escenario para que todos los datos sobre desplazamiento y otros hechos victimizantes se agruparan bajo un solo registro coordinado por la Unidad. De esta forma, el Registro Único de Víctimas logra acoger en su estructura a todas las víctimas generadas por el conflicto interno armado en el país, lo cual, por primera vez le permite a la sociedad colombiana conocer una aproximación más real a los daños causados por la guerra, obviamente teniendo en cuenta que reconoce como víctimas aquellas personas que cumplen con los requisitos estipulados en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, dentro de los que se estipula que son aquellas que han sido afectadas en hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985.

En el informe de gestión 2013, el mayor avance identificado en este ámbito es la implementación de la estrategia de toma de declaración en línea, mediante un formulario electrónico que garantiza la calidad de la información capturada. Además, se destaca la construcción del Formato Único de Declaración –FUD- para víctimas colectivas, para lo cual se crearon dos instrumentos, uno para sujetos colectivos étnicos y otro para sujetos colectivos no étnicos.

En el Informe de gobierno 2012-2014 se describe como uno de los sucesos más característicos el aumento de la confianza de las víctimas en la declaración y registro, lo cual

ha aumentado las declaraciones sobre hechos victimizantes de años anteriores. Se denota que una de las mayores falencias del Sistema es la demora de la Unidad para responder a las víctimas en cuando a su inclusión en el RUV, dado que es lo que garantiza el acceso a la atención estructural del Estado, distinto a la atención inmediata de emergencia. Por tal razón se establece como reto el disminuir los tiempos de respuesta a las solicitudes de inscripción en el RUV.

En el informe de gestión 2015, se desataca como avance la mayor coordinación con las entidades del Ministerio Público, la formación a funcionarios del Ministerio Público en derechos de las víctimas y del fortalecimiento de la toma de declaración en línea. El avance se dio en dos líneas: entregando kits tecnológicos para ello y capacitando a los funcionarios. Se avanzó en proceso de radicación, digitalización, digitación, crítica y glosas de los FUD recibidos.

I.6.3. Enfoque diferencial.

En el Enfoque Diferencial y de Género, durante el año 2012 se avanzó en la elaboración de los lineamientos para transversalizar el enfoque diferencial en las entidades e instancias que tienen responsabilidad de atención a las víctimas del conflicto armado. Se diseñó el protocolo de asistencia, atención y orientación de acuerdo a las características de cada grupo de enfoque diferencial por cada hecho victimizante; se definieron lineamientos para incluir el enfoque diferencial en los planes de contingencia, se hizo una propuesta de Modelo de operación de la Unidad para las Víctimas con enfoque Diferencial, se concertó la ruta de retorno y reubicación de grupos étnicos, definición de lineamientos con enfoque diferencial para adecuación y construcción de Centros Regionales.

Además, el Informe al Congreso 2012 da cuenta del trabajo que se hace desde el Comité de Evaluación y Recomendación de Medidas (CERREM)¹⁶⁴ en el marco de la prevención y en el componente de atención a mujeres, para quienes se ha dispuesto una ruta especial de atención a mujeres que se encuentran bajo medidas de protección, otorgadas por la Unidad Nacional de Protección. Asimismo, se adelantaron acciones relacionadas con la inclusión del Enfoque diferencial étnico en la política pública, capacitación a funcionarios en

¹⁶⁴ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*, Marzo de 2013, pág. 41, disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf. Consultado por última vez en diciembre de 2015.

elaboración de formulario para la incorporación en el RUV del enfoque diferencial. En adición se diseñó un plan de trabajo que permitiera transversalizar el enfoque diferencial en discapacidad en las áreas misionales de la Unidad y del SNARIV.

En cuando a Niñez y juventud, durante el año 2012 se trabajó con la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- para el desarrollo del Protocolo de Participación diferenciada para niños, niñas, adolescentes, con el fin de proponer un Protocolo de Participación infantil que refleje a la población víctima menor de edad en todo el proceso nacional. Así mismo, se trabajó en lograr una mejor cualificación de los representantes de los jóvenes en el espacio transitorio definido por la Unidad. Adicionalmente se asesoró al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- en el diseño e implementación de una batería de indicadores que dé cuenta detallada de las intervenciones estatales en beneficio de la población infantil a fin de lograr el restablecimiento de sus derechos como la reparación integral en su condición de víctimas del conflicto armado.

En el Informe de Gestión 2013 los principales logros descritos están sustentados en el ajuste hecho al Formato Único de Declaración (FUD) en lo relacionado con la implementación del enfoque de género y mujeres. Así, el FUD reconoce el género de la víctima, las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, así como características propias del hecho victimizante, producto de una potencial vinculación a actividades relacionadas con los grupos armados. Como avances en el período en materia de niñez y juventud se cuenta el haber constituido el encargo fiduciario a 6.098 niños, niñas y adolescentes víctimas por el homicidio y la desaparición forzada de su padre o su madre. Además se ha construido una ruta de reparación integral entre la Unidad para las Víctimas y el ICBF.

En el Informe de gobierno 2012-2014 se reporta en la página 20 la Incorporación del enfoque Diferencial y de Género en las áreas misiones y de apoyo. Se logró un diseño e implementación de operación que permite atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas individuales y colectivas, de acuerdo a sus características particulares en razón de edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Para ello se creó el “Comité de Enfoques”.

El Informe de Gestión del año 2015 menciona como principales logros la elaboración de la Ruta Integral con enfoque diferencial étnico con desarrollo en todos los canales, componentes y medidas. Además, se elaboraron los lineamientos de atención y reparación a víctimas del conflicto armado de comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras, así como lineamientos de atención, lineamientos para entrega digna simbólica

o material de cadáveres para familiares a víctimas de desaparición forzada perteneciente a grupos étnicos y lineamientos de armonización a víctimas de reclutamiento forzado.

En el marco del plan de acción el Grupo de Mujeres y Género se priorizaron y desarrollaron acciones para avanzar en la incorporación del enfoque de género y derechos humanos de las mujeres en todos los procesos de atención.

I.6.4. Atención, Asistencia y Reparación Integral.

En el ámbito de la Atención humanitaria, el informe de la Unidad 1985-2012, expresa que lo relacionado con tal aspecto se hará según el marco normativo vigente como parte de un proceso que permite superar la situación de vulnerabilidad surgida después del desplazamiento y que corresponde a distintas entidades su implementación. “...Así, en la atención inmediata (desde la declaración y hasta la decisión sobre la inclusión en el RUV) le corresponde a las alcaldías brindar los medios esenciales de subsistencia; luego de la inclusión de las personas en el RUV, la Unidad para las Víctimas se hace responsable de brindar atención humanitaria de emergencia; posteriormente, y tras una valoración hecha por la Unidad para las Víctimas, de manera conjunta con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, se gestiona la atención humanitaria de transición”¹⁶⁵.

Uno de los elementos de ajuste es que la Unidad para las Víctimas, en revisión del trabajo desarrollado, reformuló el modelo de gestión para la entrega de la ayuda humanitaria, buscando mayor eficiencia y para enfocar los recursos en la población que lo requiriera con el fin de que esta acción contribuya a la superación de la vulnerabilidad que el desplazamiento genera en las víctimas.

En cuanto a las acciones de la Unidad para la atención, asistencia y reparación efectiva de las víctimas, el año 2012 fue clave en términos del diseño de los sistemas y las rutas de atención, de esta forma se construyeron las siguientes rutas:

Ruta integral de atención, asistencia y reparación individual.

Para llevar a cabo el proceso de atención, la Unidad para las Víctimas puso en marcha el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), el cual permite a la víctima conocer su ruta en detalle, los derechos que tiene según su situación y

¹⁶⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 58.

los alcances y límites de la oferta estatal. Así mismo le posibilita a la Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas recopilar información sobre la oferta estatal en materia de atención, asistencia y reparación en cada municipio, la Ilustración No. 12 muestra el modelo¹⁶⁶.

Ilustración 9. Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral MAARI



Fuente: (SNARIV, 2013, pág. 35)

http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf

“Este modelo tiene como objetivo fundamental acompañar a las víctimas en el proceso de acceso a la oferta institucional a través de los planes, programas y proyectos que en materia de atención, asistencia y reparación, posee el Estado Colombiano. Adicionalmente, el MAARIV cuenta con una estrategia denominada “Esquemas de promoción móvil de medidas de asistencia”, a través del cual la Unidad hace presencia en los municipios en donde no se cuenta con Centros Regionales y puntos de atención”¹⁶⁷.

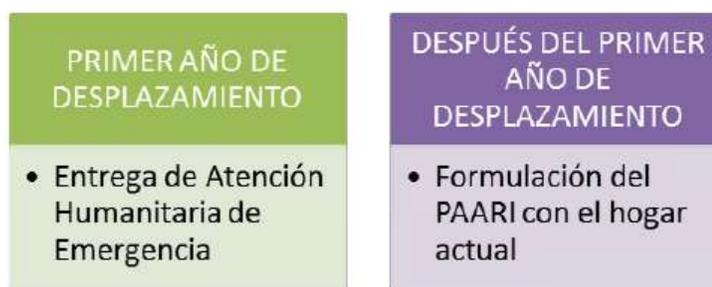
El Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación (MAARIV) cuenta con un importante instrumento denominado Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), “...ese documento es construido por componentes con la participación activa de las víctimas y a través del mismo se pueden identificar sus necesidades, capacidades y

¹⁶⁶ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*, Marzo de 2013, pág. 35, disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf. Consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹⁶⁷ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, *Informe de Gestión*, diciembre 31 de 2013, pág. 32, disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-de-gesti%C3%B3n-2013/12782>. Consultado por última vez en enero de 2016.

solicitudes relacionadas con las medidas contempladas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, lo cual permite establecer una priorización para el acceso acorde con su situación particular”¹⁶⁸. Es decir, que “La información recopilada mediante estas intervenciones es consignada en un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) específico para cada hogar. Los PAARI están debidamente sistematizados, lo que permite consolidar la información a nivel nacional de forma rápida y segura”¹⁶⁹. La Ilustración No. 10 permite identificar los pasos a seguir según sea el caso.

Ilustración 10. Esquema de atención dependiendo del tiempo de desplazamiento.



http://participaz.com/images/cartillas/reparaciones_cap7.pdf

Para poner en marcha el MAARIV en el 2012, la Unidad diseñó aspectos conceptuales y tecnológicos de la herramienta PAARI, así como adecuó sus procedimientos y protocolos internos en función del modelo mismo.

En el ámbito de la asistencia y reparación, el diseño se puede ver en la Ilustración No. 11 Asistencia y Reparación:

¹⁶⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, junio de 2013..., op. cit., pág. 62.

¹⁶⁹ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*, Marzo de 2013, pág. 36, disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf. Consultado por última vez en diciembre de 2015.

Ilustración 11. Asistencia y Reparación.

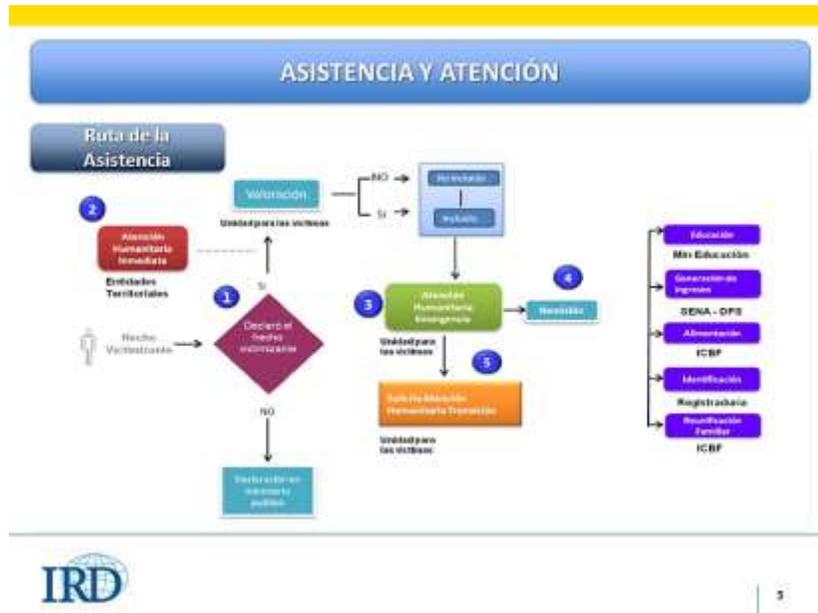


http://static.wixstatic.com/media/a77348_e49739c0a8fb46248204447a7325ea08.jpg/v1/fill/w_693,h_421,al_c_lg_1,q_80/a77348_e49739c0a8fb46248204447a7325ea08.jpg

En el componente de asistencia, la entrega de atención humanitaria a población desplazada comprende 3 fases: “ i) inmediata, a cargo de las alcaldías entre el momento en que la víctima informa del hecho a la autoridad competente y la inclusión en el RUV; ii) de emergencia, a cargo de la Unidad para las víctimas a partir del momento en que la víctima queda incluida en el Registro Único de Víctimas y se encuentra en estado de gravedad y urgencia; y iii) de transición, aplicable a personas cuya situación de vulnerabilidad no reviste la gravedad y urgencia de la fase de emergencia. Esta última es responsabilidad conjunta con el ICBF para el componente de alimentación y de la Unidad para las víctimas para el componente de alojamiento”¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*, Marzo de 2013, disponible en: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf, consultado por última vez en diciembre de 2015, pág. 43

Ilustración 12. Asistencia y Atención.



http://images.slideplayer.es/17/5418975/slides/slide_5.jpg

Por otra parte, la Asistencia funeraria según el marco legal vigente (Decreto 1333 de 1986, ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011) es responsabilidad de los entes territoriales.

La organización de la Atención y ayuda humanitaria se hizo a partir de instrumentos que fueron desarrollados en el periodo 2012 en el que se establecen criterios, procedimientos y mecanismos para ello.

En el tema de la Reparación integral no todas las acciones están a cargo de la Unidad para las Víctimas, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 establecieron competencias en diferentes sectores del Estado, y las labores de la Unidad para las Víctimas en este ámbito se centran en la articulación de lo que se ha denominado la ruta de reparación integral; además de la entrega de la **indemnización** en el marco de un programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, entrega de una medida de **satisfacción** que consiste en una carta de reconocimiento y dignificación personalizada, y como medida de satisfacción desarrolla una estrategia grupal de recuperación emocional dirigida a atender las necesidades emergentes del proceso de reparación, y en tercer lugar con base en el PAARI, la Unidad agencia, coordina y apoya técnicamente otras medidas y a otras entidades del SNARIV.

Como principal avance durante el año 2012, la Unidad expone que estuvo en la implementación de los planes de reparación integral, en cuya elaboración participa activamente la víctima. Luego de diseñados los planes, los pasos siguientes de la operación de la ruta implican articular acciones en el nivel territorial y nacional, para lo cual se cuenta con Enlaces de Reparación, quienes iniciaron la consecución de la oferta del SNARIV en materia de reparación. En este ámbito 24.994 personas expresaron su interés en el acompañamiento a la inversión de los recursos de indemnización¹⁷¹.

En el tema de atención a niños, niñas y adolescentes que no han cumplido la mayoría de edad, la Unidad para las Víctimas trabajó con el ICBF en la construcción de una Ruta de Reparación Individual para niños, niñas y adolescentes que quedó organizada como se puede ver en la Ilustración No. 13 Ruta de Reparación Integral para Niños, Niñas y Adolescentes:

Ilustración 13. Ruta de Reparación Integral para Niños, Niñas y Adolescentes.



Fuente: (SNARIV, 2013, pág. 53)

http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf

En lo concerniente al componente de reparación de las víctimas de desplazamiento forzado a través de retorno o reubicación, el Informe explica que se definirá según los criterios de priorización para el acceso gradual y progresivo de acuerdo a los niveles de vulnerabilidad.

¹⁷¹ Íbid, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Informe de Gestión, diciembre 2012..., op. cit., pág. 10.

Para el acompañamiento a las víctimas en la Ruta Única de Asistencia, Atención y Reparación Integral, de acuerdo al informe de Gestión 2012, la Unidad tiene distintas estrategias; Una de ellas son las Escuelas de reparaciones. Referida a la formación de los profesionales de la Unidad en todo el país, que permitió liderar un proceso de formación continua dirigido a entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y sociedad civil; con lo cual se intenta contribuir "...a la adecuada interiorización de los derechos de las víctimas del conflicto e informar, sensibilizar, comprometer, fortalecer y formar para una reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno colombiano"¹⁷². La otra estrategia es el Programa de acompañamiento. Este programa pretende brindar asesoría para que la población invierta adecuadamente los recursos, así como garantiza la participación activa de la víctima por medio del plan de reparación y busca la articulación oferta y su incorporación en los planes de inversión de las distintas entidades, y la integralidad de las medidas de reparación.

El Informe de gestión 2013 muestra que se continuó en la implementación de las estrategias diseñadas a nivel nacional y territorial, por lo tanto se construyeron y acompañaron PAARIS con población víctima. Menciona la Unidad que en el periodo se definieron criterios de priorización del presupuesto asignado para el acceso a la indemnización por vía administrativa, dentro de los cuales expresamente están las víctimas de desplazamiento forzado.

En el Informe de Gobierno 2012-2014 se da cuenta de la implementación articulada del MAARIV – Ruta única, se ha logrado apoyo en la articulación de entidades del SNARID a la ruta, participación en el diseño de la evaluación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

En cuanto a asistencia y reparación, se expone que durante el año 2014 se ha mejoraron los procesos de orientación, y se dio inicio a un proceso de asesoría técnica con el ICBF para poder contar con material relacionado con la prevención de violencia sexual, violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

Para el periodo 2015, el Informe de Gestión 2015 señala que se ha continuado con la elaboración de PAARIS, se implementó el aplicativo tecnológico para la identificación de carencias y cálculo de montos para la entrega de Ayuda Humanitaria. Además, se ha

¹⁷² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Informe de Gestión, diciembre 2012..., op. cit., pág. 23.

posicionado la Estrategia de Recuperación Emocional a nivel Grupal (EREG) en el SNAIV, tanto a nivel nacional como territorial.

I.6.5. Indemnización.

En el Informe de gestión 2012 se estipula que uno de los objetivos en esta área es que las víctimas al momento de recibir los recursos por indemnización, logren hacer un uso óptimo de éste, por tal razón la Unidad reporta que en el 2012 sobre el acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos, el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de Recursos orientó sus esfuerzos en dos sentidos: la ampliación y flexibilización de la oferta y la educación financiera para el uso adecuado de los recursos.

I.6.6. Reparación colectiva.

Con relación al tema de Reparación Colectiva se avanzó en la definición del criterio y procedimientos para el tema de reparación colectiva, dentro de los que se destacan la inclusión del acápite sobre reparación colectiva en el CONPES 3726 de 2012, el primer ejercicio de identificación de sujetos de reparación colectiva, el diseño de la ruta de registro de sujetos de reparación colectiva y la definición de metodologías para cada una de las fases de la reparación colectiva. Además se continuó trabajando en los casos de reparación colectiva adelantados por la Comisión Nacional de Reparación y reconciliación (CNRR).

Entre las medidas de rehabilitación y satisfacción, la Unidad diseñó la estrategia “Entrelazando” con el propósito de promover la reconstrucción de tejido social como parte de la rehabilitación comunitaria y reconciliación social. La estrategia se implementó en 10 comunidades de distintos departamentos. A partir de los aprendizajes de este proceso la Unidad diseñó la estrategia “Proyectos Dinamizadores” que comprende: apoyo en el mejoramiento de infraestructura educativa y de la salud, mejoras al acceso vial al territorio y apoyo a obras comunitarias¹⁷³. Además de “Entrelazando”, en el tema de Reparación Simbólica y medidas de satisfacción, se crearon lineamientos para actos públicos de perdón, actos conmemorativos, homenajes, procesos de formación continua a las entidades públicas y privadas y de la sociedad civil para que interioricen los derechos de las víctimas. Se

¹⁷³ *Ibíd.*, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión, diciembre 2012...*, op. cit., pág., 10.

desarrolló un documento marco donde se establecen los objetivos de estas medidas y las maneras de realizarse.

Los avances descritos para el año 2012 son la elaboración de 8 planes de reparación colectiva, de los cuales 4 fueron aprobados¹⁷⁴. Para los grupos étnicos se construyó una ruta específica que incorpora la pre-consulta previa, de acuerdo con los decretos ley para grupos étnicos. En este paquete se incorporan la totalidad de medidas posibles para sujetos de reparación colectiva de acuerdo con los daños. La Unidad para las Víctimas y la Unidad de gestión de Restitución de Tierras Despojadas han emprendido una alianza en procesos focalizados territorialmente.

En cuanto a reparación colectiva, en el año 2013 los avances están representados en la elaboración de nuevos planes de reparación colectiva. También se avanzó en la construcción de planes de reparación colectiva con organizaciones políticas, sindicales y de profesionales. Se continuó en el 2013 con la rehabilitación comunitaria como medida de reparación. Se ha implementado a través de la “Estrategia de Reconstrucción del Tejido Social - Entrelazando”, con intervención en 43 sujetos de reparación colectiva y 9 comunidades. Es así como se cuenta con 460 tejedores y tejedoras de la etapa de alistamiento y 17 en la etapa de diagnóstico del daño psicosocial.

Adicionalmente, en el Informe de Gestión del año 2015, se muestra que se creó el módulo de Registro Único de Víctimas de reparación colectivas, se resalta que es la primera vez que en Colombia se registran de manera oficial las comunidades, grupos y organizaciones afectadas por el conflicto y se instalaron 24 procesos de consulta previa con comunidades étnicas.

I.6.7. Prevención y atención de emergencias.

En el Informe de gobierno 2012-2014, se evidencian como logros que se ha alcanzado un registro diario de eventos relacionados con la violencia con el fin de identificar hechos victimizantes o situaciones de riesgo. Además se notifica que la Unidad ha participado en acciones de prevención y protección con el fin de activar una respuesta interinstitucional. En atención de emergencias ha contribuido en mitigar y disminuir la vulnerabilidad de población. Por otra parte, ha conseguido atender las emergencias producidas y asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en la adopción e implementación de la metodología en la elaboración de planes de contingencia.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, pág. 10.

Por otra parte, se da cuenta del proceso de fortalecimiento a las entidades territoriales para la entrega de ayudas humanitaria¹⁷⁵.

En el Informe de gestión 2015 se muestra como principal avance la oportunidad en la verificación de la ocurrencia de emergencias humanitarias y su correspondiente atención.

I.6.8. Participación de las víctimas.

Otro componente de abordaje de la Unidad es la garantía de la participación de las víctimas en todo su proceso, lo cual es valorado como una forma de garantizar la implementación y seguimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. No obstante su importancia, este ítem ya fue abordado de manera detallada en componente anterior, por tal razón aquí solo se enuncia dado que es uno de los aspectos fundamentales del trabajo de atención a población víctimas en Colombia.

I.6.9. Medidas psicosociales.

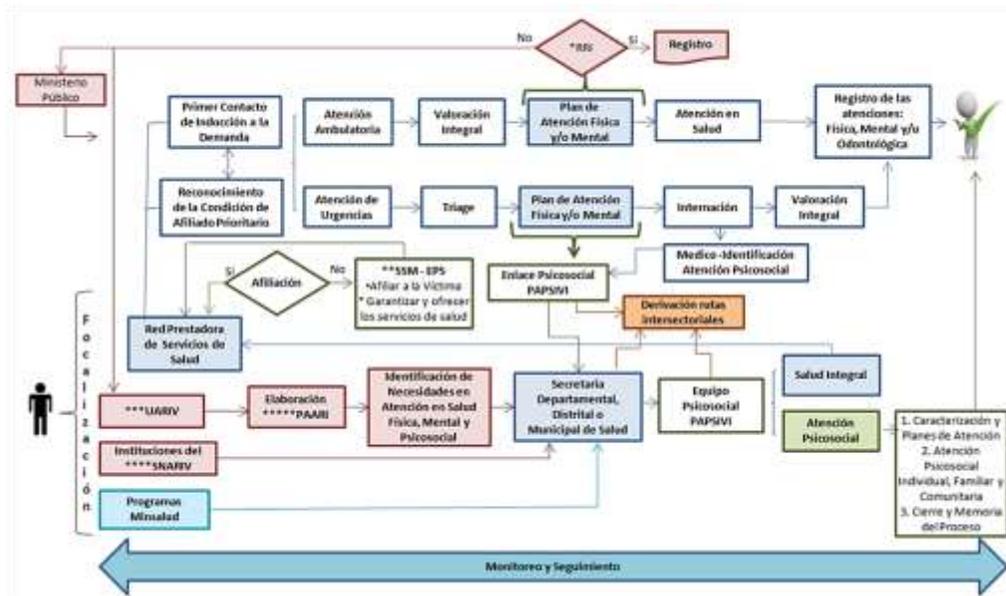
El capítulo tres del informe al Congreso (2012) da cuenta de los avances en la implementación de medidas sociales, psicosociales y económicas, para lo cual se inicia mostrando la inclusión de las medidas implementadas por el Ministerio de Salud a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), que es la estrategia más importante mencionada en la Ley para mejorar la condición de salud integral, psicosocial, emocional y física para las víctimas.

El PAPSIVI consta de dos componentes: la Atención Psicosocial y la Atención Integral en Salud para las víctimas del conflicto armado. El primero se centra en el daño psicosocial y el segundo en la salud física y mental (promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación general). En el componente de atención psicosocial el eje de atención no es la enfermedad o trastorno mental, sino el impacto en la integridad psicológica y moral al proyecto de vida, causado por las violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional Humanitario. Por tal razón, las acciones en este ámbito parten de “...reconocer el daño ocasionado a la(s) víctima(s), contextualizar los hechos y recuperar la memoria histórica como parte del camino a la verdad, la justicia y a la reparación”. En el componente de atención integral en salud, el centro es la operación del Sistema General de

¹⁷⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe de Gestión de Gobierno 2012-2014, 2014...*, op. cit., pág. 27

Seguridad Social en Salud, como responsable de garantizar el acceso real, con enfoque psicosocial efectivo y digno a los servicios requeridos para la recuperación física y mental de la población víctima del conflicto armado.

Ilustración 14. Estructura de la atención en salud a las víctimas



<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/PublishingImages/Ruta%20PAPSIVI.png>

La Unidad reporta en el Informe de gestión 2012 que se desarrollaron los criterios para la incorporación del enfoque psicosocial en los planes, programas y acciones que se desarrollan al interior de la Unidad, para ello construyó los criterios de actuación que deberán integrar el enfoque psicosocial de acción sin daño en la orientación que se les da a las víctimas para que hagan efectivos sus derechos a la asistencia y a la reparación integral.

Posterior a 2012, los informes reportan la inclusión del enfoque psicosocial en todos los ámbitos de la atención como los avances por periodo.

I.7. LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE JUNIO DE 2011 – ANÁLISIS CRÍTICO.

La Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras, aprobada por el Congreso de la República el 10 de junio del año 2011, ha sido considerada por diversos sectores como una de las más grandes evidencias del compromiso del gobierno del presidente Juan Manuel Santos con la democracia y la paz en el país. A propósito de ello, escribía la revista Semana: “Así como la crueldad de una guerra se puede medir en la cantidad de personas que la sufren, el grado de humanidad a la que llega una sociedad se puede medir en su generosidad con las víctimas. Por eso, así como el conflicto en Colombia ha dejado tras de sí una estela de sangre, especialmente en el campo, la ley de víctimas que acaba de aprobar el Congreso es una señal del proceso de maduración de la democracia colombiana y de que la agenda del país avanza en el sentido correcto”¹⁷⁶.

La radicación del Proyecto de Ley fue hecha en el año 2010 y liderada en el Congreso por los congresistas Juan Fernando Cristo, Guillermo Rivera, Roy Barreras, Iván Cepeda y Armando Benedetti.

La Ley de víctimas es considerada como un paso histórico para la atención y reparación integral a las víctimas de la violencia en Colombia y un elemento indispensable para hablar de paz, toda vez que resarcir el daño que ha ocasionado el conflicto interno armado es clave en aras de la reconciliación, decía la Revista Semana que es un reconocimiento del sufrimiento humano en la guerra que implica un deber ético que redunde en mayor legitimidad del Estado. Así mismo, ubica la tierra como el eje principal de la reparación, porque reconoce que en el tema de tierras ha estado en el eje del conflicto colombiano. “...Los dos millones de hectáreas de tierras usurpadas a sangre y plomo se convirtieron en un botín de guerra y en una fuente de poder político local; y los cuatro millones de hectáreas abandonadas por el conflicto, en un catalizador de la pobreza y en un obstáculo para modernizar al país”¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Semana.com, Ley de Víctimas: un paso histórico, mayo 28 de 2011, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-victimas-paso-historico/240497-3>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹⁷⁷ Semana.com, Ley de Víctimas: un paso histórico, mayo 28 de 2011, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-victimas-paso-historico/240497-3>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

La puesta en marcha de la Ley ha implicado un trabajo de reglamentación bastante ardua que se resume en el siguiente esquema elaborado por el Centro de Estudios de Justicia Transicional, Víctimas y Restitución de tierras de la Universidad serio Arboleda.

LEY 1448 DE 2011 (10 de junio de 2011) “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS
PROYECTO DE LEY Proyecto de Ley - 27 de septiembre de 2010	DECRETO 2244 DE 2011 (Junio 28 de 2011) “Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones”.
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ANTE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Ponencia Primer Debate ante la Cámara de Representantes 2 de noviembre de 2010. Texto aprobado del proyecto de ley en Primer Debate - Cámara de Representantes.	RESOLUCIÓN 240 DE 2011 DEL EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (01 de septiembre de 2011) “Por la cual se adoptan disposiciones en virtud del Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011”.
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ANTE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Ponencia Segundo Debate ante la Cámara de Representantes 30 de noviembre de 2010. Texto aprobado del proyecto de ley en Segundo Debate - Cámara de Representantes.	DECRETO 4155 DE 2011 (3 de noviembre de 2011) “Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”.
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA Ponencia Primer Debate ante el Senado de la República 23 de febrero de 2011. Texto aprobado del proyecto de ley en Primer Debate - Senado.	DECRETO-LEY 4633 DE 2011 (9 de diciembre de 2011) “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.
INFORME DE CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY 213 DE 2010 SENADO, 107 DE 2010.	DECRETO 4634 DE 2011 (9 de diciembre de 2011) “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gita

	no”.
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ANTE EL SENADO D E LA REPÚBLICA Ponencia del Segundo Debate ante el Senado de la república 5 de mayo de 2011. Texto aprobado del proyecto de ley en Segundo Debate - Senado.	DECRETO-LEY 4635 DE 2011 (9 de diciembre de 2011) “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.
	DECRETO 4800 DE 2011 (20 de diciembre de 2011) “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.
	DECRETO 4829 DE 2011 (20 de diciembre de 2011) “Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

Fuente: (Universidad Sergio Arboleda, 2013)

Además de las leyes y decretos enumerados, se cuenta la jurisprudencia que ha resultado del tema: C-052 del 8 de febrero de 2012; C-250 del 28 de marzo de 2012; C-253A del 29 de marzo de 2012; C-609 del 1 de agosto de 2012; C-715 del 13 de septiembre de 2012; C-781 del 12 de octubre de 2012 y C-820 del 18 de octubre de 2012, todas relacionadas con la aclaración y regulación de la Ley de Víctimas de 2011.

La implementación de la Ley 1448 o Ley de Víctimas cuenta tanto con aspectos positivos como negativos, pero sobre todo, con grandes retos, especialmente ahora que se considera más próxima la firma de las negociaciones entre las FARC y el Gobierno Nacional. En primer lugar, es importante reconocer, como lo hacen la gran mayoría de entidades oficiales y no oficiales, organizaciones de derechos humanos y las propias víctimas, que éste es un gran paso, no sólo a su reconocimiento como víctimas sino también a la posibilidad de construir un país en paz y reconciliación.

1.7.1. Los grandes aciertos de la Ley están dados en los siguientes aspectos:

- Se creó una institucionalidad a nivel nacional que, de manera responsable, está tratando de estructurar todo un sistema de atención que no deje nada por fuera, así mismo, está haciendo un gran esfuerzo por la coordinación con los niveles regional y local. Lo

anterior se evidencia en que hay un único registro de víctimas que posibilita contar hoy día con datos más certeros y con mayor rigor sobre el número de víctimas, los hechos de victimización, el tipo de víctima, entre otros; hay equipos de profesionales en las sedes de la Unidad que hablan el mismo lenguaje del nivel nacional. Uno de los mayores logros en esta área es que ha aumentado la confianza de las víctimas en la posibilidad de hacer su registro y que sus datos sean tratados con medidas de confidencialidad, así como de la importancia que tiene el registro para ser sujeto de las medidas de atención, asistencia y reparación de las que habla la Ley.

- Existe una cierta claridad en las víctimas sobre cómo proceder para acceder a sus derechos, hay más información circulando permanentemente. La Unidad se ha esforzado por crear, a partir de las directrices de la Ley, rutas de atención en cada uno de los ámbitos de la atención, y ha desplegado gran cantidad de materiales pedagógicos a través de distintos medios de información para acercar la información a la población.
- Otro aspecto muy positivo es que la Ley ha posibilitado contar con un número más aproximado a las víctimas del conflicto. “Más allá de las cifras, desde la directora de la Unidad Paula Gaviria, hasta líderes que han vivido en carne propia el conflicto colombiano, concuerdan en que la ley abrió espacios hasta entonces vedados y dio un reconocimiento indispensable a los cientos de miles de colombianos comunes que han sido atropellados por la guerra y los grupos armados”¹⁷⁸.
- Al promulgar la ley, se entiende que el Gobierno está reconociendo que hay un conflicto armado en Colombia que ha dejado innumerable número de víctimas, es decir, reconoce a las víctimas, lo cual fue una de las grandes dificultades en el anterior gobierno (2 periodos) del expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien no reconocía la existencia de un conflicto armado en el país, con lo cual ponía en entredicho la existencia de víctimas del mismo.
- Se contempla la posibilidad de hacer procesos de reparación integrales, porque establece medidas en cada uno de los campos de la reparación (restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición). “Crea un sistema mixto judicial/administrativo para que las personas que han sido despojadas de sus tierras, como producto del desplazamiento forzado ocasionado por el conflicto, puedan reclamarlas de manera expedita y con algunas ventajas derivadas de la flexibilización de cargas probatorias y la creación de presunciones de despojo”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Semana.com, Ley de Víctimas: un paso histórico, mayo 28 de 2011, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-victimas-paso-historico/240497-3>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

¹⁷⁹ Uprimy, Rodrigo, *La Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos*, Periódico No. 147 Universidad Nacional de Colombia, agosto 13 de 2011, disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ley->

- Otro aspecto particular de la Ley, muy positivo, a juicio de Uprimy es el reconocimiento que se hace del hecho como tal y no del agente, lo cual corrige una de las dificultades en atención a víctimas que era la discriminación a las víctimas de agentes del Estado.
- Además, la Ley incorpora los principios y estándares internacionales sobre derechos de las víctimas, lo cual amplía y fortalece el marco de protección. “...La ley demuestra una intención de ajustar mecanismos que están operando deficientemente, como la reparación administrativa”¹⁸⁰.

1.7.2. Los aspectos pendientes en este proceso se pueden resumir en los siguientes.

- Es necesario darle tiempo al proceso, debido a que aún es reciente la promulgación de la Ley y en un Estado como el colombiano se requiere que las cosas se organicen para que funcionen bien. Además no se puede perder de vista que el ejercicio de reparación se hace en medio de un conflicto no finalizado.
- La articulación es uno de los grandes desafíos debido a que la Unidad de Víctimas debe coordinar a cerca de 50 instituciones que son las que trabajan en el tema y ponen en práctica lo contemplado en la Ley y en las rutas de atención.
- La implementación de la Ley a nivel regional y local es distinta, dependiendo de la voluntad política de los alcaldes y gobernadores de cada lugar y los esfuerzos que se hacen para implementarla.
- El tema de la salud mental es uno de los más grandes retos, debido a que es uno de los flancos más olvidados del conflicto y en los que menos resultados se esbozan, “...en décadas de guerra no hay ningún estudio serio en el país que dé cuenta del daño mental ocasionado por los grupos armados”¹⁸¹. En ese sentido, la sensación de muchas víctimas es que se comenzó a indemnizarlas sin que haya de por medio un proceso integral, pues ahora, la Unidad para las Víctimas está buscando a esas mismas personas para ofrecerles una atención psicosocial.

de-victimas-avances-limitaciones-y-retos.html, consultado por última vez en diciembre de 2015, sección: coyuntura.

¹⁸⁰ Uprimy, Rodrigo, *La Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos*, Periódico No. 147 Universidad Nacional de Colombia, agosto 13 de 2011.

¹⁸¹ Semana.com, *Ley de Víctimas: lo bueno, lo malo y lo feo*, 11 de junio de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-de-victimas-balance-de-tres-anos/391302-3>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

- Se esperaba que, con el despliegue que se ha hecho a nivel nacional sobre la Ley y la estructura de la Unidad, las ayudas fueran más pertinentes y en el tiempo indicado, no obstante éstas tardan más de lo debido.
- El tema de la restitución de tierras es uno de los más complejos y exigentes debido a que es lento y riesgoso, y se tropieza con múltiples dificultades, además que el tiempo avanza y la restitución de tierras no avanza tan ágil como se esperaba.
- Amnistía Internacional, después de analizar las 650 sentencias sobre restitución de tierras falladas desde enero 2012 hasta agosto 2014, dice que el Gobierno debe prestar atención a varios problemas como: Un título de propiedad no basta, debido a que la gran mayoría de sentencias hacen relación a títulos de familias que ya retornaron, pero aquellos casos de despojo siguen sin resolverse y quienes ya tienen títulos de parcelas han recibido amenazas¹⁸².
- A dos años y medio de la promulgación y puesta en marcha de la Ley, el Senador Jorge Enrique Robledo hace un duro balance en el que plantea que ésta es un fracaso rotundo y que el punto más crítico es su caducidad señalada con un plazo fijo (10 años), además porque considera que toda la reglamentación de la Ley se ha hecho para entorpecer cualquier cosa acertada que pudiera contemplar la misma. Por otro lado, menciona como otros problemas la carga de la prueba, su micro-focalización. Sus palabras contundentes expresan que cuando esa ley caduque “...todas las ilegalidades en tierra van a quedar santificadas, **el proceso va a desaparecer**, ese es el punto crucial”. La razón para su afirmación es que “aquí lo que vamos a tener no es una ley de restitución de tierras adquiridas ilegalmente, sino **una ley para legalizar todas las ilegalidades** de estos años”¹⁸³.
- Otro gran reto es de dónde va a salir la cantidad de dinero que se requiere para los procesos de reparación, si cuando el proyecto estaba en debate en el Congreso se estimaba que “...aproximadamente iba a tener un costo entre 10 y 20 billones de pesos, aunque no se sabe con exactitud el monto real requerido”¹⁸⁴.

¹⁸² Amnistía Internacional, *Colombia: La Ley de Restitución de Tierras. Análisis de Amnistía Internacional*, 2012, disponible en: <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/155-colombia-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-analisis-de-amnistia-internacional.html>, consultado por última vez en enero de 2016.

¹⁸³ Canal Capital, *La ley de víctimas, una ley para legalizar todas las ilegalidades: senador Jorge Enrique Robledo*, 8 de abril de 2014, disponible en: <http://www.canalcapital.gov.co/blogs/la-ley-de-victimas-una-ley-para-legalizar-todas-las-ilegalidades-dice-senador-jorge-enrique-robledo/>, consultado por última vez en diciembre de 2015. Programa La Controversia.

¹⁸⁴ Portal Coyuntura Política Colombiana, Análisis. ¿Cómo vamos con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras?, noviembre de 2014, disponible en: <https://polcol20142.wordpress.com/2014/11/19/analisis-como-vamos-con-la-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras/>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

Conclusiones

El número de víctimas que ha dejado el conflicto armado colombiano es de diverso orden y por múltiples factores, dada la intensidad de la guerra y la multiplicidad de actores que han intervenido en ella. Contados a 1 de junio del presente año 2016, son 7.787.279, de los cuales 6.827.44 son víctimas de desplazamiento forzado, lo cual corresponde al 87,7% del total, lo que nos permite constatar que la mayor parte de personas afectadas por el conflicto armado colombiano son población civil, en su gran mayoría proveniente de zonas rurales donde el conflicto ha cobrado grandes magnitudes.

Los estudios hechos y las cifras permiten evidenciar que el desplazamiento ha sido una de las estrategias más utilizadas por los actores armados por diversas causas, entre las más significativas se cuentan: el territorio que era ocupado por las víctimas se convirtió en corredor estratégico en contra del enemigo; la espesura de su vegetación y la impenetrabilidad de la zona lo hicieron el mejor lugar para camuflarse; sus tierras eran ricas para proyectos económicos de gran escala como la ganadería extensiva, los monocultivos y la siembra de cultivos ilícitos. La tierra es un eje estratégico de la guerra que se libra, a tal punto que algunos se preguntan si hay desplazamiento porque hay violencia, o hay violencia para que haya desplazamiento.

La población desplazada tiene la impronta de la pobreza y la indigencia casi tatuada en su ser, salen corriendo de sus lugares de origen para llegar, más pobres que antes, a los nuevos sitios de vida donde su mayor tarea es sobrevivir, no obstante aquello que dejaron – aunque amado y añorado- no contaba tampoco con las garantías suficientes a veces ni para la supervivencia, mucho menos la vida con dignidad. La llegada a las zonas urbanas los lanza a los más altos niveles de exclusión y a los más elevados estándares de pobreza en un contexto que les es hostil y que se entiende en unos códigos de convivencia distintos.

En el nuevo contexto la población víctima de desplazamiento forzado no sólo tiene que enfrentarse en el día a día con la supervivencia, sino también con una sociedad que la define y la trata como habitante urbano de tercera categoría. Sus derechos que otrora fueron pisoteados, en el lugar de llegada son vilipendiados. No se garantizan sus derechos civiles ni los políticos y menos aún los derechos sociales que siempre han estado en déficit para ellos.

En el mundo urbano las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía política va en detrimento, en parte porque es la herencia que traen de sus lugares de origen, pero también

porque la forma clientelista en ocasiones y para algunos se convierte una forma más de sobrevivir.

De esta forma, llegados a las zonas periféricas del mundo urbano se convierten en un grave problema para la sociedad y el Estado colombiano toda vez que su situación se concibe como una tragedia humanitaria, con lo cual al Gobierno Nacional le corresponde hacer frente. Por ende se crea una legislación especial y una estructura administrativa determinada en orden a garantizar el goce efectivo de derechos de estos millones de personas, que sin traspasar los límites de su país, se encuentran sin tierra, sin garantías y sin esperanza.

En esta perspectiva se genera una estructura de Estado a lo largo del territorio nacional orientada a garantizar derechos que, a causa de no estar satisfechos, condujo a la Corte Constitucional a Emitir la Sentencia T-025 de 2004 en la que considera que la situación de desplazamiento forzado se constituye en un estado de cosas institucional e insta al Estado colombiano a remediar tal situación.

Cabe decir que, en términos generales de goce efectivo de derechos de la población desplazada las cifras no son alentadoras en todo el tiempo de seguimiento desde 2004, pues las condiciones de la población evidencian pobreza endémica y dificultades serias para la estabilización social y económica que propendan por la superación de su situación. A la fecha, los esfuerzos del Estado no alcanzan los mínimos exigidos para que la Corte Constitucional levante el estado de cosas inconstitucional emitido y mantiene un seguimiento constante y sistemático al desarrollo del tema.

Vale la pena decir, que las víctimas de desplazamiento forzado provenientes del sector rural han vivido en zonas donde la riqueza de las tierras era la principal característica, pero una riqueza que siempre les fue negada, de tal manera que este mismo rasgo y los intereses que se cernían sobre las extensiones del territorio, condujo a que el conflicto armado se librara básicamente en el campo. La inequidad en la distribución de la tierra, la presencia y control de los grupos armados, el abandono del gobierno, los cultivos ilícitos y el conflicto armado fueron un coctel que tiñó de tragedia al campo colombiano y por ende, a sus habitantes más pobres.

La situación de la población actualmente desplazada ha visto opacada su posibilidad de hacer ejercicio real de ciudadanía civil, política y social, toda vez que las condiciones en que vivía antes del desplazamiento y las que tiene ahora, en condición de desplazado contiene características que le impiden tal ejercicio.

El proceso social y político de rehabilitación de la población desplazada aún es frágil y sobre ello no hay documentación que permita identificar avances o dificultades, lo que se constata es que la dinámica de organización social y política es más viable en aquellos grupos poblacionales que provienen de experiencias anteriores de organización para la participación y la reivindicación de derechos. De este modo se han conformado organizaciones de las mismas víctimas que han contado con el respaldo de agrupaciones de la sociedad civil que propenden por los derechos de los desplazados, así como movimientos que han logrado incidencia en el orden local, nacional e internacional. Así mismo se cuenta ahora con las posibilidades de participación estipuladas por la Ley para lo cual ya hay un protocolo que define los términos de dicha participación, pero que presenta dificultades relacionadas con la coherencia entre lo que la norma plantea y la realidad, así como las posibilidades de una voz formada y cualificada por parte de las víctimas que pueda ser oída y tenida en cuenta por los encargados de ello en cada lugar.

En este contexto se configura la situación de una población a la que históricamente le han sido vulnerados sus derechos civiles, políticos y sociales, con lo cual su vivencia de ciudadanía también se ha visto limitada desde siempre, y al día de hoy su condición de desplazado la ubica en un estado casi de imposibilidad de vivencia real de su ciudadanía.

CAPÍTULO II. INEXISTENCIA DE LA CONCIENCIA DEL ESTATUS DE CIUDADANÍA EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Introducción

La posibilidad de vivenciar y poner en acción la ciudadanía en las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, es una asignatura pendiente en la realidad del país, toda vez que la ausencia de ello no es una situación que aflore por el hecho violento que ocasiona el desplazamiento y la convierte en víctima, y que además se agudiza en la nueva situación de indefensión, exclusión y carencias a la que se enfrenta, sino que es una carencia endémica que viene cargando desde los orígenes mismos del lugar de donde fue desarraigado.

Es más, en las condiciones actuales, es dable afirmar que la carencia del estatus real de ciudadanía es una de las características de la cultura política del país atravesada por prácticas corruptas y clientelistas en la manera de hacer el ejercicio democrático, así como por las desigualdades sociales que genera un desarrollo económico que forja inequidad en la distribución de riquezas que ha llegado a sumar más de 16 millones de pobres y 18 millones en condición de vulnerabilidad, es decir, con riesgo de caer, regresar o permanecer en la pobreza, según lo anunciaba el Informe del PNUD en el año 2014¹⁸⁵.

Por su parte, con referencia a la población víctima de desplazamiento forzado, según la información más reciente de goce efectivo de derechos, el 63,8% se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 33% en pobreza extrema.

Teniendo como referente la importancia de todo un entronque de garantía de derechos civiles, políticos y sociales para hacer efectivo el ejercicio de ciudadanía, se analizará en este capítulo cómo es de importante y necesario que la población víctima de desplazamiento cuente unos mínimos básicos garantizados para que el ejercicio de ciudadanía política sea viable.

¹⁸⁵ El Tiempo, *Colombia, en el puesto 12 en el mundo en desigualdad: PNUD*, 2014, disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/desigualdad-en-colombia-el-pais-ocupa-el-puesto-12/14298377>, consultado por última vez en mayo de 2016.

De esta manera, el desarrollo del capítulo contiene cuatro apartados centrales. El primero de ellos es una aproximación al concepto de ciudadanía, haciendo la salvedad que, aunque este es un concepto que ha sido trabajado con gran profundidad y seriedad a lo largo de la historia política, en este capítulo se esbozarán apenas los elementos básicos de comprensión que posibiliten un marco a la temática, más no en la profundidad que el concepto merece, debido a que nos desviaríamos del tema central que es la vivencia real del estatus de ciudadanía de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.

El segundo apartado ofrece una aproximación al Estado social, la ciudadanía social y los derechos sociales, por cuanto se considera un componente fundamental de la temática que aborda la tesis. De esta forma, se revisará la idea de Estado social, así como se revisará el concepto de ciudadanía social y los derechos sociales, los cuales son un elemento fundamental para la real vivencia de la ciudadanía.

El tercer apartado se adentra en la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas, para identificar en ella la garantía de los derechos sociales a la población víctima de desplazamiento forzado, así como se analizan las condiciones de facto en las que el Estado colombiano ha generado una estrategia para llevar a cabo condiciones de goce efectivo de derechos a esta población.

Por último se hará un análisis acerca de la vivencia real de ciudadanía en Colombia por parte de las víctimas de desplazamiento forzado en términos de ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social.

II.1. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE CIUDADANÍA.

La ciudadanía es un estatus que poseen las personas que viven en el contexto de un Estado nación, sujeto a sus normas en el marco de un territorio, y que en su actuar para la vida interactúa con otros seres humanos. En esta medida hay dos elementos constitutivos y fundamentales del concepto: el Estado y la Sociedad dentro de la cual se encuentra inserto el ciudadano. Así mismo, la ciudadanía es una construcción cultural, el ser humano no nace siendo ciudadano, se hace a partir de su contexto, de su proceso educativo y de su vivencia política, entre otros aspectos fundamentales que lo configuran de esta manera.

En adición, la ciudadanía es así mismo la concepción política del hombre en la actualidad, entendida básicamente como un estatus político definido por un conjunto de derechos, obligaciones y deberes en el ámbito de un espacio concreto. “La ciudadanía es aquél estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica”¹⁸⁶.

El concepto como tal involucra una dimensión jurídica relacionada con los derechos y obligaciones; una dimensión espacial y relacional en términos de la pertenencia a una comunidad. Para Cortina “...un concepto pleno de ciudadanía integra un *status legal* (un conjunto de derechos), un *status moral* (un conjunto de responsabilidades) y también una *identidad*, por la que una persona se sabe y siente perteneciente a una sociedad”¹⁸⁷.

Al hablar de ciudadanía se hace referencia a un asunto de identidad de los individuos en los espacios públicos y cómo estos se relacionan en una colectividad organizada políticamente. Además, la noción de ciudadanía está asociada a tres aspectos: en primer lugar, a una pertenencia plena a una comunidad política como miembro de la misma. En esta medida es un estatus formal que se asocia a la pertenencia a una nación y se diferencia del extranjero por ello. En segundo lugar, la pertenencia del ciudadano significa coincidencia en derechos y deberes con los demás miembros de la sociedad; el tercer aspecto involucra conciencia de pertenecer a una comunidad dotada de identidad propia, lo cual activa una conciencia de grupo que va más allá de vínculos legales. “El estatus de ciudadano es el de alguien que es sujeto de derechos, por lo que podría decirse que el significado de la

¹⁸⁶ Marshall, Thomas; Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1950, pág. 37.

¹⁸⁷ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pág. 177.

ciudadanía se concreta en cada caso atendiendo a la amplitud y características de la relación de derechos considerados inherentes a la condición de ciudadano (...) Es la garantía del disfrute de esos derechos lo que realmente hace que alguien pueda considerarse miembro pleno de la sociedad”¹⁸⁸.

El concepto de ciudadanía se ha transformado con el transcurrir de la historia y ha mantenido un proceso de desarrollo en cada uno de los momentos más significativos de progreso de la humanidad; de esta manera una idea que nació en Grecia –según plantean la mayoría de autores que versan sobre el tema–, se transformó en Roma y después de un largo período de aletargamiento durante el medioevo, surgió nuevamente para fortalecer las reflexiones que la modernidad germinaba para establecerse como un aspecto fundamental de la democracia en la postmodernidad.

II.1.1. Los inicios de la ciudadanía.

El tipo de ciudadanía que ha triunfado y se expone en el mundo moderno en todos los Estados democráticos y del que hacen gala la modernidad y posmodernidad, hunde sus raíces en la antigüedad a tal punto que en la conceptualización de la ciudadanía se habla de ciudadanía antigua y ciudadanía moderna, así como democracia antigua y democracia moderna. Por tal razón es importante hacer un breve repaso del recorrido hecho por el concepto de ciudadanía a lo largo de la historia de la humanidad para contar con elementos que permitan la mayor comprensión del concepto y su práctica en la actualidad.

Aristóteles fue el primer pensador que habló sobre la ciudadanía basado en su planteamiento de que el hombre solo puede desarrollarse plenamente al interior de una comunidad y que la convivencia es una necesidad para la cual se requiere ética y moral, que son las únicas vías para conocer y desarrollar la virtud ciudadana.

En principio, el ciudadano es importante porque es uno de los elementos mismos del Estado. Dice Aristóteles que hay que saber a quién puede darse el nombre de ciudadano porque se tiene por ciudadano en la democracia a algunos que no lo son. Por tal razón es importante identificar cuáles son los elementos mencionados por Aristóteles para adquirir el estatus de ciudadano, los cuales se concretan en:

- *El domicilio* y pertenencia a una nación, pero aclara que el ser ciudadano no depende sólo del domicilio porque éste también pertenece a los extranjeros domiciliados y a los esclavos.

¹⁸⁸ Antxustegi, Esteban, Ciudadanía y derechos sociales, *Revista Lan Harremanak*, 2010, Págs. 151-165, pág. 154.

- *Goce de las funciones de juez y magistrado.* “El rasgo eminentemente distintivo del verdadero ciudadano es el goce de las funciones de juez y de magistrado”¹⁸⁹ En esta medida dentro del concepto de ciudadano del que habla Aristóteles la clave es la posibilidad de ser miembro y juez en la asamblea pública por las posibilidades de voz y voto “... es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea, por otra parte, el Estado de que es miembro; y por Estado entiendo positivamente una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia”¹⁹⁰.

- *Ser hijo de padre y madre ciudadana.*

- *Ser hombres libres y no tener que trabajar para subsistir.* Frente a la pregunta de si los artesanos son ciudadanos, el análisis lleva a Aristóteles a decir que además de la cualidad de libres son también ciudadanos aquellos que no tienen que trabajar necesariamente para vivir.

- *Participar en los poderes públicos.* Este elemento es fundamental: la necesidad de estar presente y actuar en los espacios públicos, de no ser solamente un hombre de la vida privada. “Hay, por tanto, indudablemente, diversas especies de ciudadanos, y solo lo es plenamente el que tiene participación en los poderes públicos”¹⁹¹. “Toda discusión precedente ha demostrado en que la virtud del hombre de bien y la virtud del ciudadano son idénticas, y en que difieren; hemos hecho ver que en un Estado el ciudadano y el hombre virtuoso no son más que uno; que en otro se separan; y, en fin, que no todos son ciudadanos, sino que este título pertenece sólo al hombre político, que es o puede ser dueño de ocuparse, personal, o colectivamente, de los intereses comunes”¹⁹².

Siguiendo el rastro del concepto de ciudadanía iniciada por Aristóteles, éste nos conduce a la Grecia clásica; donde los autores hablan de dos modelos: el modelo ateniense y el modelo espartano, cada uno de los dos con un énfasis distinto. El modelo ateniense tipificaba a un ciudadano interesado por el bien de la ciudad con alta participación política, y el modelo espartano, por su parte, hace gala de la importancia de las labores guerreras para considerarse un ciudadano. En esta lógica, para Esparta, lo más importante para el ciudadano

¹⁸⁹ Aristóteles, *La Política*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1941, pág.77.

¹⁹⁰ *Íbid.*, pág.78.

¹⁹¹ Aristóteles, *La Política...*, op. cit., pág.84.

¹⁹² Aristóteles, *La Política...*, op. cit., pág.85.

era el valor en la batalla y el compromiso y honor de defender la ciudad cuando fuera necesario.

En particular, la ciudadanía que se conoce hoy es la que se forjó en Atenas, la ciudad Estado de Atenas, dónde el estatus de ciudadanía era otorgado a aquellos miembros de la comunidad que contaban con las garantías para participar en las decisiones que se tomaban en beneficio de esa misma comunidad. Aquellos que ostentaban el estatus de ciudadano debían contar con las características de ser varones, mayores de edad y con suficiencia económica que les permitiera dedicar el tiempo necesario a pensar y estructurar el presente y el futuro de la ciudad. Quedaban excluidos los menores de edad (ciudadanos imperfectos), las mujeres, los esclavos y aquellos que no contaran con los recursos suficientes para dedicarse a atender los asuntos de lo público.

Las características del modelo ateniense desarrollan la idea de pueblo, es decir, un grupo de personas que comparten un territorio y regulan su vida bajo los mismos principios, así como comparten unos parámetros culturales que les da identidad. También desarrollan la idea de participación ciudadana, lo cual conlleva la aparición de la subjetividad reflexionante y en consecuencia el sujeto político.

Según Horrach¹⁹³, en Atenas se fue configurando un ejercicio de poder que permitió que los gobernantes no hicieran lo que querían, sino que debían responder periódicamente ante los ciudadanos. Se podría decir que el espíritu de este modelo consistió en desarrollar un proyecto de autonomía según el cual cada individuo fuera importante para el funcionamiento de la comunidad, de tal forma que ciudadanía y Estado no se diferenciaban. En este sentido, la participación del individuo era fundamental en lo público.

El modelo espartano no trascendió como el ateniense, aunque fue muy importante en su época. En palabras de Horrach, éste era una Timocracia, que es un sistema mixto que engloba las clases censitarias y la aristocracia. Además, Esparta siguió una política de conquistas que convirtió las virtudes militares en lo más importante para sus ciudadanos. El personaje sobresaliente fue Licurgo (S. VIII a.C.), que cambió el sistema de gobierno de dos reyes por el de Asamblea y Consejo de ancianos. Constituyó un modelo socioeconómico basado en la opresión, especialmente de los esclavos, y creó una élite militar que no hacía trabajo normal pero ostentaba el estatus de ciudadana.

¹⁹³ Horrach, Juan Antonio, "Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos", *Revista de Filosofía Factótum*, 6, 2009, pp.1-29.

Sus tareas eran de gobierno y defensa de la polis. Se consideraba que ciudadanía y trabajo manual eran cosas incompatibles. Lo más virtuoso e importante era el valor en el campo de batalla, la lealtad a la polis y la entrega. No había nada por encima de la disciplina guerrera, quedando la formación intelectual relegada. El sistema se desmoronó víctima del desnivel entre privilegios. Al igual que en Atenas, el bien colectivo era considerado por encima del bien individual.

También en la antigüedad encontramos el tipo de ciudadanía heredado de Roma. El modelo romano fue haciendo ajustes a los modelos antes mencionados y en algunos casos simbiosis de sus características, configurando un estatus de ciudadanía que terminó cobijando a la gran mayoría de los habitantes del Imperio. Los aspectos más sobresalientes son:

- *La extensión del estatus de ciudadano más allá de la ciudad capital y a varias clases de habitantes.* El modelo romano extendió la ciudadanía a los latinos que vivían en las provincias itálicas o en las colonias, también otorga estatus de ciudadano a los miembros del ejército de distintas procedencias y, después de una sublevación en el año 90, la condición de ciudadano fue ampliada a todos los pueblos itálicos.

- *El modelo romano implicaba varios grados de ciudadanía.* Se permitía a los esclavos que en algún momento pudieran adquirir esta condición, así mismo, podían acceder a ella individuos pertenecientes a las tierras conquistadas por el imperio.

- *El modelo romano establecía que la ciudadanía se transmitía por vía paterna,* de tal forma que, cualquier hijo de ciudadano al nacer tenía estatus de ciudadano. Augusto estableció controles a este respecto, y así surge un registro escrito denominado “certificado de ciudadanía”. De este modo, el ciudadano vivía bajo la esfera del derecho romano, tanto en su vida privada como pública. De igual forma, otorgaba derechos (pagar menos impuestos, casarse con alguien de una familia ciudadana, negociar con otros ciudadanos, un ciudadano de provincia podía exigir que se le juzgara en Roma si entraba en conflicto con el gobernador de la provincia de residencia) y deberes (servicio militar, pago de determinados impuestos). En el ámbito político la ciudadanía implicaba tres derechos: Votar a los miembros de las asambleas y los magistrados, poseer un escaño en la asamblea y poder convertirse en magistrado.

- *En el modelo romano, el poder político no estaba tan repartido como en Grecia.* Durante la República, el poder estaba en el Senado y los cónsules, y durante el Imperio en la figura del Emperador, que tenía las atribuciones de ciudadano. La ciudadanía, aunque no

comportaba tanto poder como en Grecia, si era un motivo de orgullo, otorgaba cierto reconocimiento más que efectividad en el ejercicio socio-político. Otra diferencia es que en Roma la ciudadanía se extendió más allá de la ciudad capital. En el año 338 A.C, (debido a sus múltiples conquistas) Roma puso en funcionamiento un nuevo tipo de ciudadanía, de segunda clase, -semiciudadanía- que no implicaba los mismos derechos que la ciudadanía de primera clase, también aprobó la llamada Lex Julia, 90 A.C, que otorgaba ciudadanía romana recortada a cientos de miles de personas de toda la península itálica. Julio Cesar introdujo la condición de ciudadanía a las tierras galas.

II.1.2. La ciudadanía en el medioevo.

La llegada a lo que se conoce como el medioevo conlleva una decaída del estatus de ciudadanía debido, en gran parte, a que el desarrollo y expansión del cristianismo en Occidente condujo a que, después de la caída del Imperio, el poder político y el poder religioso fuera asumido en las diócesis por los obispos. De esta manera, el poder estaba regulado por las enseñanzas del cristianismo, que dentro de su estructura eclesiástica es jerárquica, y la voluntad popular quedó sometida al poder, que es un poder emanado de Dios. Autores como Horrach sostienen que durante esta época el concepto o la idea de ciudadanía desaparecieron, y se da mucha importancia a la idea de comunidad esgrimida por la Iglesia, pero un tipo de comunidad que no tiene trascendencia en la construcción del sujeto político en calidad de ciudadano. Por su parte, Benz ¹⁹⁴ expone que el concepto de ciudadanía en la Edad Media fue utilizado para denominar a los habitantes de ciudades no sometidas a vasallajes feudales. Así, durante un largo período de la historia, el concepto como tal no se volvió a revisar y lo que es peor, a vivir. No obstante, la ciudadanía seguía ligada a la idea de libertad y posibilidad de las personas de interactuar con el Estado y con la sociedad.

Uno de los resguardos de la ciudadanía durante el medioevo fueron las ciudades al norte de Italia organizadas a finales de la edad media, entre las que destacan Florencia y Venecia, desvinculadas de los estados pontificios, que adoptaron regímenes republicanos; allí surgió el Renacimiento. En estos lugares se daba estatus de ciudadanía a quien poseyera una propiedad en la ciudad correspondiente. El modelo político era más o menos una democracia directa. Otro caso de ciudades-Estado organizadas son los cantones helvéticos, confederados desde 1291 en Suiza.

¹⁹⁴ Benz, Arthur, *El Estado moderno, fundamento de su análisis politológico*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2010.

II.1.3. La ciudadanía en la modernidad.

Entrada la modernidad, el concepto de ciudadanía vuelve a aparecer de la mano de los Estados modernos y del discurso de los derechos que toman gran relevancia después de las revoluciones americana y francesa. Este nuevo concepto de ciudadanía recupera el tema de la ciudadanía civil presente desde la antigüedad, así como el de ciudadanía política, y en pleno siglo XX es incluido, por Thomas Marshall, un nuevo concepto o idea de ciudadanía: el de la ciudadanía social.

La conciencia de Derecho y la necesidad de Estados acordes a sus postulados es un tema que no vuelve a perder relevancia, y sobre estos postulados se van configurando los planteamientos más importantes y las corrientes ciudadanas que se conocen y se discuten al día de hoy.

La revolución americana deja ver la creación de un nuevo Estado en el que se pasa de ser súbdito británico a ciudadano estadounidense. Este es un lugar donde surge una gran conciencia política, donde los Estados se unían en torno a la representación que querían y debían tener en el Parlamento. Después de la independencia americana, se creó una Constitución general nacional, pero además los trece Estados que surgieron en el proceso de independencia crearon sus propios tratados al margen de la Constitución. Tuvo gran énfasis en este momento la libertad de expresión, el derecho al voto unido al de propiedad privada en todos los Estados, y el derecho a ocupar cargos públicos que requería cierto grado de preparación. La ciudadanía política estaba más restringida, la civil estaba al alcance de todos (se excluía a los esclavos). El sujeto del que emanaban los derechos no era el Estado sino el Creador, pero correspondía al Estado que esos derechos pudieran ser disfrutados.

La Revolución Francesa, por su parte, tiene como eje estructural la soberanía popular, la lucha por el respeto a la voluntad general y la movilización popular, postulados muy influenciados por Rousseau. La Revolución Francesa deja como legado la promulgación de los derechos del hombre y del ciudadano, y uno de sus resultados fue el establecimiento de derechos civiles; sin embargo la implantación de derechos políticos fue más controvertida debido a que ello comportaba la eliminación de los títulos de rango social.

En el seno de la modernidad se gestaron los modelos de ciudadanía que campean en la actualidad en las reflexiones de teóricos y que permean de sentido las constituciones nacionales, así como estimula la lucha de los ciudadanos por una mejor forma de estar en su comunidad.

II.1.4. La Contemporaneidad.

La Contemporaneidad es quizás el momento en el que mayor auge tienen todas las corrientes de pensamiento que dan protagonismo al concepto de ciudadanía en el marco de los Estados actuales. Cabe aclarar que el nacimiento de los Estados nacionales surge con un fuerte componente de identificación del concepto de ciudadanía a la nación, entendida la nación como un espacio compartido por un grupo de personas que se hermanan con una serie de rasgos particulares y que se ubican de manera singular y específica en un territorio delimitado, dentro del cual el estatus de ciudadanía se hace efectivo.

II.1.5. Modelos de ciudadanía en la contemporaneidad.

Diversos modelos de ciudadanía han surgido en la más reciente historia política, y es importante dejar constancia de que hay diversidad de clasificaciones sobre cuáles son los más destacados y representativos. Por tal razón a continuación se revisará de manera breve los modelos de ciudadanía más destacados de la contemporaneidad, con la humildad de saber que cada uno de ellos conlleva una fundamentación de mayor profundidad, pero que se escapa a este escrito porque desviaría el objetivo central de la tesis. No obstante, reconociendo que se requiere conocer el estado de la discusión sobre el tema, se esbozarán de la manera más englobante posible, sus distintas características.

II.1.5.1. Ciudadanía liberal.

La ciudadanía liberal es aquella en la que los ciudadanos fundamentan la no interferencia del Estado en sus libertades individuales, lo que se entiende como libertad negativa. Tiene un énfasis en la protección de derechos individuales, particularmente el derecho a la libertad, lo cual crea como fundamental el individualismo –bien particular por encima del bien común-. La participación política del individuo se basa en la lógica del beneficio particular por encima del bien común y el Estado queda al margen de esta lógica de acción.

Uno de los más importantes representantes de la ciudadanía liberal es John Rawls y por tanto, uno de los más significativos defensores del liberalismo igualitario, por ende en sus concepciones hay elementos fundamentales y estructurales para identificar los rasgos

característicos de la ciudadanía liberal, de aquí que, se revisarán brevemente -desde su perspectiva- esos elementos constitutivos de comprensión de lo que se denominaría la ciudadanía liberal.

Es posible plantear que los fundamentos constitutivos de la ciudadanía política esbozada por Rawls están dados en lo que él denomina *Justicia como equidad*, concepto desarrollado en su libro *Teoría de la Justicia*¹⁹⁵. De igual forma, ese planteamiento base y fundamental de la justicia como equidad, es puesto en escena en el ámbito de lo público en su obra *El Liberalismo Político*, para identificar de manera más clara y específica la idea de ciudadanía.

Para explicar la Justicia como equidad lo primero que plantea Rawls es que la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, pues aún si las leyes e instituciones están bien ordenadas y son eficientes, si son injustas han de ser abolidas o reformadas. Porque cada persona tiene una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. En este caso, el papel de la justicia es ofrecer los elementos básicos de concertación a una sociedad. De esta manera la justicia niega que la libertad o sacrificio de unos se vuelva justo por un bienestar compartido por otros. Por tanto, en una sociedad justa, las libertades de igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente. “Los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales”¹⁹⁶. En este sentido la injusticia solo es tolerable cuando es necesaria para evitar una injusticia aún mayor. “Siendo las primeras virtudes de la actividad humana, la verdad y la justicia no pueden estar sujetas a transacciones”¹⁹⁷.

Por ello son necesarios unos principios base para suscribir un convenio en la forma de distribución en la sociedad, es decir, los principios de la justicia social.

Desde su planteamiento, dice Rawls, que los dos principios en los que habría acuerdo en la posición original son:

Primero: cada persona ha de tener un derecho igual al esquema de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Este primer principio pone el énfasis en la libertad como un bien no intercambiable.

¹⁹⁵ RAWLS, J., *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2ª. Edición, 2ª. Reimpresión, 2002.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 17.

¹⁹⁷ *Ibíd.*, pág. 18.

Segundo: las desigualdades sociales y económicas han de ser conformadas de tal modo que a) se espera razonablemente que sean ventajas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

El Segundo principio contiene dos partes: La primera de ellas relacionada con la justicia distributiva, es decir equidad en la distribución de riqueza. La segunda parte se refiere a la igualdad de oportunidades en cuanto a formar organizaciones que hagan uso de las diferencias de la autoridad y responsabilidades o cadenas de mando.

Estos principios se aplicarán dando prioridad al primero. Los dos principios descansan en una concepción más general de la justicia que puede ser expresada como:

“Todos los valores sociales – libertad y oportunidad, ingresos y riqueza, así como las bases del respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos”¹⁹⁸.

El orden de los dos principios tiene en cuenta la distinción entre derechos y libertades fundamentales por una parte, y beneficios sociales y económicos por otra. Con estos principios se fundan todas las constituciones, es decir con la idea o fundamento en que la norma por excelencia debe hacerse de la manera más imparcial posible.

En este caso, el objeto de la justicia es la justicia social. “Para nosotros, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social”¹⁹⁹. Por grandes instituciones se entiende la Constitución Política y las principales disposiciones económicas y sociales. La estructura básica de la sociedad es el tema primario de la justicia porque sus efectos son muy profundos y están presentes desde el principio.

Un elemento fundamental de la propuesta de Rawls son las condiciones para la creación de estos principios, toda vez que no puede dejarse ello al azar, por lo tanto, propone una situación hipotética original que debe definir los principios desde la imparcialidad de quienes los definen, lo cual implica una posición original de igualdad. Para llegar de una forma neutral u objetiva a estos principios, Rawls enuncia que deben darse unas situaciones

¹⁹⁸ RAWLS, J., *Teoría de la Justicia...*, op. cit., pág. 69.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, pág. 20.

previas y unas condiciones que permitan que así sea. Estas condiciones en la posición original son:

- Quienes participan en la definición de los principios no conocen su lugar en la sociedad, posición, clase o estatus social, por lo tanto están en posición de igualdad, o sea, en palabras de Rawls, representan a los seres humanos como personas morales, dado que tienen una concepción de lo que es bueno para ellas y son capaces de tener un sentido de justicia.
- Nadie sabe cuál es la suerte en la distribución de ventajas naturales, por lo tanto los objetivos no están jerarquizados y todos los participantes están en capacidad de elegir de acuerdo a los principios que se definan.

Estas condiciones son denominadas por Rawls “el velo de ignorancia”, que es el que garantiza que los principios de justicia que se definan sean aceptados por todas las personas en tanto seres iguales y racionales.

Por otra parte, en *El Liberalismo Político*²⁰⁰, Rawls dice que la concepción política de la persona se desprende de la caracterización de la posición original, para lo cual estima importante considerar cómo están representados en la posición original los ciudadanos en tanto que personas libres. Para ilustrar esto explica que los ciudadanos se consideran libres en tres aspectos:

- En primer lugar los ciudadanos son libres en la medida en que se conciben a sí mismos, y unos y otros, con facultad moral para tener una noción de bien, lo cual indica que como ciudadanos que son, son capaces de revisar y alterar esa concepción por motivos razonables y racionales, y que pueden hacerlo si lo desean. También el sentido de identidad se define en relación con objetivos y compromisos más profundos de los ciudadanos que denomina Rawls la identidad moral, o no institucional, esto es, que los ciudadanos tienen objetivos y compromisos de tipo político y de tipo no político. Con lo cual deben armonizar, ajustar y reconciliar esos dos aspectos en su vida moral para identificar claramente aquellos valores que desean ver incorporados en sus instituciones políticas y en las políticas sociales. “Estos dos tipos de compromisos y vínculos –políticos y no políticos- definen la identidad moral

²⁰⁰ RAWLS, J., *El Liberalismo Político*, Crítica, Barcelona, 1996, (I, 5) pág. 59.

y dejan su impronta en el modo de vida de una persona, en lo que uno entiende que está haciendo y tratando de conseguir en el mundo social”²⁰¹.

- Un segundo aspecto en el que los ciudadanos se conciben libres es que se entienden a sí mismos como fuentes auto-autenticatorias de exigencias validas, es decir, se ven a sí mismos con derecho a presentar exigencias a sus instituciones con ánimo de promover sus concepciones del bien (siempre que estas concepciones entren en el espectro permitido por la concepción política pública de la persona)²⁰².
- El tercer aspecto por el que se entiende que los ciudadanos son libres es porque se conciben como capaces de responsabilizarse de sus objetivos, lo cual afecta asimismo la manera como se evalúan sus exigencias. Es decir, los ciudadanos son capaces de restringir sus exigencias en asuntos de justicia a los tipos de cosas que los principios de justicia permiten. “La idea de responsabilidad respecto de los objetivos anda implícita en la cultura política pública y es discernible en la practicas de ésta. Una concepción política de la persona vertebrata esa idea y la hace casar con la idea de sociedad como sistema equitativo de cooperación”²⁰³.

Ahora bien, la justicia como equidad incluye la noción de ciertas virtudes políticas: “...las virtudes de la cooperación, de tolerancia, de razonabilidad y del sentido de equidad. (...) estas virtudes perfilan el ideal de un buen ciudadano de un estado democrático (un papel determinado por sus instituciones políticas)”²⁰⁴. Estas virtudes se hacen presentes cuando el cuerpo colectivo de ciudadanos ejerce su poder político, de tal forma que el ideal de ciudadano impone a su vez un deber moral: el deber de CIVILIDAD.

De esta forma, es dable afirmar que la concepción política de la persona que se encuentra en la justicia como equidad, es el que va delineando el modelo de ciudadanía liberal.

En *El Liberalismo Político*, Rawls hace la propuesta de posibilidad del liberalismo político, tratando de responder la pregunta: ¿es posible que se dé una sociedad estable y justa,

²⁰¹ RAWLS, J., *El Liberalismo Político*, Crítica, Barcelona, 1996, pág. 61.

²⁰² RAWLS, J., *El Liberalismo Político...*, op. cit., pág. 63.

²⁰³ Ibid, pág. 64.

²⁰⁴ Ibid, págs. 228-229.

cuyos ciudadanos, libres e iguales, estén profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales encontradas y aún inconmensurables?²⁰⁵ Lo cual le da una característica de aplicación práctica a los planteamientos esbozados en la justicia como equidad, como lo afirma González-Altable²⁰⁶ quien muestra que, al presentar Rawls la Justicia como equidad para el fundamento de una sociedad bien ordenada en la que haya justicia social, su intención es práctica, “...se presenta a sí misma (...) como una concepción de justicia que pretende servir como base de un acuerdo político voluntario e informado. Su intención práctica es, por tanto, proporcionar las bases de justificación pública del acuerdo constitucional en una democracia”²⁰⁷.

Expone Rawls que para entender cómo puede una sociedad bien ordenada mantener su unidad y estabilidad, se debe adicionar una nueva idea del liberalismo político acompañante de la idea de una concepción política de la justicia, que es la idea de un consenso entrecruzado entre doctrinas comprensivas razonables. Consenso en el cual las “doctrinas comprensivas aceptan la concepción política, cada una desde su propio punto de vista. La unidad social se basa en un consenso en torno a la concepción política; y la estabilidad es posible cuando las doctrinas partícipes en el consenso son abrazadas por los ciudadanos políticamente activos de la sociedad...”²⁰⁸.

Este consenso entrecruzado postula dos aspectos necesarios; el primero es que los valores de lo político son muy importantes y no fácilmente anulables, los cuales ya están expresados en la justicia como equidad, y otros son los valores de la razón pública. “El segundo aspecto es un consenso entrecruzado entre la pluralidad de doctrinas comprensivas no irrazonables”²⁰⁹.

De esta manera, González-Altable manifiesta que es necesario “...explicitar el modelo de razón pública que diseña Rawls en su *Liberalismo Político*, de forma que la democracia sea la expresión de la razón que se aplica a todos, logrando un perfecto equilibrio entre el principio de *legitimidad liberal* y el principio de *legitimidad democrática*”²¹⁰.

²⁰⁵ *Ibíd.*, pág. 165.

²⁰⁶ González-Altable, Ma. Pilar, “Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana”, *Isegoría*, No 31 (2004):79-94.

²⁰⁷ *Ibíd.*, pág. 85.

²⁰⁸ RAWLS, J., *El Liberalismo Político...*, op. cit., pág. 165.

²⁰⁹ *Ibíd.*, pág. 172.

²¹⁰ González-Altable, Ma. Pilar, “Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana”, op. cit., pág. 87.

Por ello, continua la autora explicando que el modelo de razón pública en el ejercicio político es realmente propio y justificable si se desarrolla de acuerdo a una constitución que está siendo aceptada y asumida de manera razonable por todos los ciudadanos, lo cual conduce a pensar que la ciudadanía exige además de la igualdad de la que se habla en la posición original, también de unos individuos capaces de razonar en términos de tomar decisiones de acuerdo a prioridades y una concepción del mundo. De esta manera debe hacer lo mismo la sociedad, es decir, a partir de razones públicas tomar decisiones en procura del bien común.

Es necesario ilustrar entonces, que no todas las razones son públicas, y aclarar que la razón pública es la razón de un pueblo democrático, es la razón de quienes comparten igual ciudadanía. Su objeto es el bien público. “Se trata de una concepción ideal de ciudadanía para un régimen constitucional democrático que se limita a presentar cómo podrían ser las cosas si la gente fuera tal y como una sociedad justa y bien ordenada les incitaría a ser”²¹¹.

Por su parte, Habermas indica que la concepción liberal pone el énfasis en que el “...estatus de los ciudadanos está determinado por la medida de los derechos subjetivos que tienen frente al Estado y frente a los demás ciudadanos”²¹². Esto es, que las personas que portan estos derechos cuentan con la protección del Estado mientras no se salgan de la ley en la búsqueda de sus intereses privados; esta protección es incluso de las acciones mismas del Estado que vayan más allá de las reservas legales de intervención. Habermas describe los derechos subjetivos como aquellos derechos negativos que garantizan un ámbito de elección dentro del cual las personas están libres de coacciones externas. “Los derechos políticos tienen esa misma estructura: otorgan a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus intereses privados de modo que éstos puedan agregarse con otros intereses privados para configurar una voluntad política que influya de manera efectiva en la administración mediante la celebración de elecciones, la composición de las cámaras parlamentarias y la formación del gobierno. De este modo los ciudadanos en su papel de ciudadanos políticos controlan si el poder del Estado se ejerce en interés de los ciudadanos en tanto que sujetos privados”²¹³.

²¹¹ *Ibíd.*, pág. 88.

²¹² Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999, pág. 233.

²¹³ *Idem.*

II.1.5.2. Ciudadanía republicana.

La ciudadanía republicana es aquella en la que la participación política en el ámbito público o esfera pública cobra una mayor y fundamental relevancia, se considera clave el papel activo del ciudadano en las decisiones que se toman en la búsqueda no sólo del bien individual, sino del bien común. Se considera positiva la participación ciudadana en cuestiones políticas, desarrollándose la denominada “libertad positiva”²¹⁴. Toma fuerza el vínculo del individuo con la comunidad y se hace hincapié en la educación del ciudadano en las virtudes públicas. De esta manera el individuo puede desarrollar sus fines propios sin entrar en oposición con el principio de lo público. Desde la perspectiva de Horrach hay una fuerte idea de educación al ciudadano, dado que el ciudadano demócrata no nace sino que se hace y por ello es necesario formar en este sentido.

En palabras de Antxustegi En la tradición republicana el sentido de la ciudadanía es aquel en el que se hace énfasis en la participación en lo público, lo cual se evidencia en su afirmación: “La ciudadanía no es un instrumento al servicio de fines privados, sino que representa un modo de vivir y de autorrealización inseparable de la participación en el espacio público”²¹⁵.

La comprensión de la ciudadanía republicana está muy ligada a la forma republicana de hacer política en la que los asuntos públicos toman una gran importancia así como el compromiso del ciudadano en ellos.

Uno de los más grandes exponentes de lo que se asume como ciudadanía republicana es Jürgen Habermas, quien plantea varios de los elementos fundamentales que permiten la comprensión de su propuesta en términos de la ciudadanía y el papel del ciudadano.

La propuesta de Habermas, que se puede identificar en su obra *Facticidad y Validez*,²¹⁶ ofrece un papel protagónico al ciudadano dado que lo convierte en hacedor de las leyes que luego debe cumplir. Su planteamiento delinea un recorrido de la importancia de la deliberación política en el marco de los dos elementos fundamentales de su propuesta teórica de acción comunicativa que se produce teniendo como trasfondo el saber del mundo de la vida. Dentro de esta propuesta Habermas encuadra la teoría discursiva del derecho, un

²¹⁴ Horrach, Juan Antonio, “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”, *Revista de Filosofía Factótum*, 6, 2009, pp.1-29.

²¹⁵ Antxustegi, Esteban, Ciudadanía y Derechos Sociales, *Lan Harremanak*, 22, 2010, Págs. 151-165, pág. 154.

²¹⁶ Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Trotta S.A., Madrid, 1998.

derecho que se hace legítimo toda vez que ha sido pensado, liderado y legitimado por los ciudadanos que han participado en él a partir del discurso y de un espacio de deliberación.

Esto es, que los sujetos que participan en estos procesos son capaces a través del lenguaje y la acción de coordinar acciones que los conduzcan a generar normas que cuenten con unos mínimos básicos. Habermas insiste en el papel protagónico del derecho, toda vez que “...el síndrome del privatismo ciudadano y el papel del mismo, convertirían al sujeto en alguien solamente movido por intereses del cliente que tiene como imperativos el dinero y el poder administrativo.”²¹⁷. Para prevenir que esto pase, reconstruye el concepto de ciudadanía en su contenido normativo, analizando el sistema de derechos y principios del Estado de derecho desde puntos de vista de la teoría del discurso, para lo cual enuncia: “Por derecho entiendo el derecho positivo moderno, que se presenta tanto con la pretensión de una fundamentación sistemática, como con la pretensión de interpretación vinculante e imposición coercitiva por los órganos competentes. El derecho no solo representa, como la moral postconvencional, una forma de saber cultural, sino que constituye a la vez un importante componente del sistema de instituciones sociales. El derecho es ambas cosas a la vez: sistema de saber y sistema de acción”²¹⁸, es decir “como un sistema de proposiciones e interpretaciones normativas y a la vez como institución, es decir, como un complejo de regulaciones de la acción”²¹⁹.

De esta forma, dice Habermas que desde la teoría de la acción comunicativa, el derecho es un orden legítimo del componente social del mundo de la vida y por lo tanto las acciones jurídicas constituyen el medio a través del cual se reproducen las instituciones jurídicas simultáneamente con las reglas jurídicas. Por lo anterior, los ciudadanos han de reconocerse mutuamente si en verdad quieren llegar a regular la convivencia de manera legítima con los medios del derecho positivo.

Lo anterior implica que haya una responsabilidad social en la agencia de cada ciudadano, lo cual establece un límite que en palabras de Habermas, solo está en asegurar a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos. Ahora bien el procedimiento democrático de producción de normas debe confrontar a quienes participan en él con las expectativas normativas que implica la orientación por el bien común, “pues el

²¹⁷ *Ibíd.*, pág. 144.

²¹⁸ *Ibíd.*, pág. 145.

²¹⁹ *Idem.*

único sitio de donde ese proceso puede obtener su fuerza legitimadora es del proceso de un entendimiento de los ciudadanos acerca de las reglas que han de regir la convivencia”²²⁰.

Como se ha dicho, la fuente de toda legitimidad radica en el proceso democrático de producción del derecho; y ese proceso apela a su vez al principio de soberanía popular. Por tal razón y en respuesta a la tensión que surge desde dos orillas, por una parte los que consideran que debe implantarse el imperio de las leyes, impersonal, fundado en los derechos innatos del hombre, y por otra parte la auto organización de la comunidad que se da a sí misma sus leyes, Habermas plantea que los defensores de un humanismo republicano acentúan, el valor que tiene la auto organización de los ciudadanos, de tal manera que para una comunidad política, “...los derechos del hombre sólo cobran obligatoriedad como elementos de tradiciones en cada caso propias, que han sido objeto de una apropiación consciente. Mientras que según la concepción liberal los derechos del hombre se imponen a la consideración moral como algo dado, anclado en un ficticio estado de naturaleza, conforme a la concepción republicana la voluntad ético-política de un colectivo que decide él mismo lo que quiere ser, no puede reconocer nada que no responda a su propio proyecto de vida, asumido en autenticidad”²²¹.

De esta forma, la enunciada auto legislación se define como “...figura conforme a la cual los destinatarios son a la vez autores de sus derechos. La sustancia de los derechos del hombre se encierra entonces en las condiciones formales de la institucionalización jurídica de ese tipo de formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes, en el que la soberanía popular cobra forma jurídica”²²².

Las normas que surgen de ese proceso discursivo de deliberación son de general y como se concibe en el siguiente postulado:

“D: Validas son aquellas normas (y solo aquellas normas) a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales”²²³.

A partir de esta afirmación Habermas explica cada uno de los conceptos. Valido se refiere a normas de acción y correspondientes enunciados normativos generales o universales. Norma de acción se refiere a expectativas de comportamiento generalizadas en

²²⁰ Ibid., pág. 149.

²²¹ Ibid., pág. 165.

²²² Ibid., pág. 169.

²²³ Ibid., pág. 172.

la dimensión temporal, en la social y en la de contenido. Afectado, cualquiera a quien pueda concernir en sus intereses las consecuencias que pueda dar lugar la práctica general de la norma y, por Discurso Racional se entiende toda tentativa de entendimiento acerca de las pretensiones de validez que se hayan vuelto problemáticas, en la medida en que esa tentativa tenga lugar bajo condiciones de comunicación que posibiliten el libre procesamiento de temas y contribuciones, así como de informaciones y razones. Indirectamente esa expresión se refiere también a las negociaciones en la medida en que estas vengan reguladas por procedimientos discursivamente fundados. Estos principios solo pueden justificarse desde el punto de vista de si se tienen en cuenta por igual los intereses de todos.

De esta forma, el principio democrático dice cómo pueden institucionalizarse la opinión y la voluntad políticas: "...a saber, mediante un sistema de derechos que asegure a cada uno la igual participación en tal proceso de producción de normas jurídicas, el cual venga a la vez garantizado en lo que respecta a sus presupuestos comunicativos. (...) el principio democrático se refiere a la acción, de la participación (dotada de los mismos derechos) en una formación discursiva de la opinión y la voluntad política que se efectúe en formas de comunicación garantizadas a su vez jurídicamente"²²⁴.

De esta manera se puede concluir que la ciudadanía republicana el sujeto-ciudadano cobra una gran importancia y protagonismo por cuanto su responsabilidad es tan alta para actuar conforme a la ley, como para definir esa ley.

También en su obra *La Inclusión del Otro*, Habermas explica la concepción de ciudadanía republicana en contraposición con la concepción liberal. En esta obra Habermas exalta la importancia de los derechos cívicos como elementos fundamentales de la ciudadanía: "...el *estatus* de los ciudadanos no se determina por el modelo de las libertades negativas que pueden reclamar *como* personas privadas. Más bien, los derechos cívicos, principalmente los derechos de participación y comunicación, son libertades positivas. No garantizan la libertad de coacción externa, sino la participación en una práctica común sólo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar a ser aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de persona libres e iguales"²²⁵.

Desde este punto de vista Habermas expone que el proceso político tiene varias funciones: 1) sirve para mantener la actividad estatal bajo control de los ciudadanos que han logrado previamente en el ejercicio de sus derechos privados y sus libertades pre políticas;

²²⁴ *Ibíd.*, pág. 173.

²²⁵ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política...*, pág. 234.

2) no cumple un papel de bisagra entre el Estado y la sociedad debido a que el poder democrático no representa un poder originario, porque éste procede del poder producido comunicativamente en el ejercicio de la autodeterminación de los ciudadanos y se legitima en la medida en que mediante la institucionalización de la libertad pública proteja ese ejercicio. “La razón de ser del Estado no radica primordialmente en la protección de iguales derechos subjetivos, sino en la salvaguardia de un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de las metas y normas que serían de interés común para todos. Con esto a los ciudadanos republicanos se les exige algo más que una orientación en función de sus propios intereses”²²⁶.

II.1.5.3. Ciudadanía comunitaria.

Este tipo de ciudadanía construye la identidad moral y política con base en dos elementos; uno de carácter universal con referencia a valores morales y políticos universales, generales, pero también a partir de la referencia a una comunidad histórica particular, razón por la cual, los vínculos sociales son imprescindibles para la identidad de las personas, el pleno desarrollo de su autonomía y de su ciudadanía. En palabras de Horrach este tipo de ciudadanía privilegia la comunidad al individuo, quedando el bien común por encima del pluralismo. La lealtad al grupo es impuesta dejando fuera a quien no acepta sus criterios.

La propuesta de la ciudadanía comunitaria surge como una crítica al liberalismo, dado que considera que los factores más significativos del liberalismo tales como el individualismo, el predominio de la ética procedimental y la razón instrumental, han hecho daño a la sociedad moderna, y la propuesta comunitaria podría hacer aportes nuevos a través del reconocimiento de la importancia que tiene la construcción de la identidad individual, pero también la importancia que en esa construcción de identidad tiene la comunidad. El comunitarismo considera que el mero reconocimiento de igualdad de derechos a los miembros de una comunidad política por los Estados multiculturales es insuficiente de cara al reconocimiento y desarrollo de las diferentes identidades comunitarias existentes en las sociedades occidentales.

²²⁶ Idem.

De los autores que transitan por este esquema, textos revisados coinciden en identificar a Charles Taylor y Michael Walzer como dos de los más importantes. La corriente comunitaria reivindica políticamente el concepto de comunidad definido como grupos humanos con ciertas características comunes, que pueden ir desde una misma cultura, nacionalidad, etnia, religión, lengua, género, adscripción sexual, etc. El hecho de pertenecer a una de estas comunidades marca la identidad de las personas de manera prioritaria, por lo que las democracias liberales occidentales deben buscar la manera de reconocer y respetar tales diferencias. En este sentido, Walzer plantea en el contexto de la decisión libre que tienen los estados de aceptar (o no) extranjeros, así como están en libertad de hacer otras opciones y tomar decisiones que son de su competencia, que: “En juego está la configuración de la comunidad que obra en el mundo, ejerce la soberanía, y así sucesivamente. La admisión y la exclusión se hallan en el núcleo de la independencia de la comunidad. Sugieren el significado más profundo de la autodeterminación. Sin ellas no podría haber comunidades *de carácter* históricamente estables, asociaciones continuas de mujeres y hombres con algún compromiso especial entre sí y un sentido especial de su vida común”²²⁷.

Para el comunitarismo, el reconocimiento de la identidad comunitaria evitaría la discriminación de tales personas y grupos comunitarios, y, además, vendría a reforzar los vínculos sociales de los ciudadanos y la profundización de la democracia. En aras de fortalecer la importancia del papel de la comunidad en contraste a la poca relevancia que se da en la actualidad a esa vida de colectividad, Taylor manifiesta: “...al individuo se le ha sacado de una rica vida de comunidad y ahora en cambio ha entrado en una serie de asociaciones móviles, cambiantes, revocables, a menudo meramente destinadas para fines sumamente específicos. Terminamos relacionándonos unos con otros a través de una serie de roles parciales”²²⁸.

El modelo de ciudadanía comunitaria apuesta por un tipo de ciudadanía diferenciada o de una ciudadanía multicultural, que intente resolver el déficit democrático que algunas personas sufren por su pertenencia a ciertos grupos sociales discriminados, o que tradicionalmente han sufrido graves desventajas. En este sentido se hace necesario incluir el reconocimiento de derechos colectivos o de grupo.

Es un tipo de ciudadanía en la que, así como es importante el ciudadano y sus derechos particulares, es fundamental el reconocimiento de las comunidades históricas particulares en

²²⁷ Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997, pág. 73.

²²⁸ Taylor, Charles, *Fuentes del Yo. La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona, 1ª edición en la colección Surcos, 2006, pág.678.

las que éste se encuentra inmerso, por tanto: “La pertenencia es importante porque es lo que los miembros de una comunidad política se deben unos a otros, a nadie más en el mismo grado. Y lo primero que se deben entre sí es la previsión comunitaria de la seguridad y el bienestar. Esta aseveración podría ser invertida: la previsión comunitaria es importante porque nos enseña el valor de la pertenencia. Si no viéramos unos por otros, si no reconociéramos distinción alguna entre miembros y extraños, no tendríamos razón alguna para formar y mantener comunidades políticas”²²⁹.

II.1.5.4. Ciudadanía libertaria.

La ciudadanía libertaria es aquella que concibe al ser humano como ser libre e inviolable, para quien la vivencia en un Estado mínimo es suficiente, un Estado que le garantice protección de sus derechos individuales y pertenencias, redistribución y que no se inmiscuya en sus asuntos de orden privado. Este tipo de ciudadanía concibe al ciudadano como cliente.

Esta perspectiva ha sido presentada por el filósofo Robert Nozick y analizada por Benítez a sabiendas, en palabras de esta última autora, que esta teoría no es tan completa como las otras pero que es muy sugerente por su original explicación para llegar al Estado mínimo y por atribuir al ciudadano de dicha organización la posibilidad de ser su cliente.

La tesis fundamental de la propuesta defendida por Nozick es que “sólo es legítimo un Estado mínimo, cualquier otro más extenso, lesiona y viola los derechos del hombre”²³⁰. El planteamiento de Nozick sobre el Estado mínimo se identifica en sus propias palabras: “Mis conclusiones principales sobre el Estado son que un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica; que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el

²²⁹ Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad...*, op. cit., pág. 75.

²³⁰ Benítez, María Benita, *La ciudadanía en la teoría política contemporánea. modelos propuestos y su debate*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2004, pág. 160, disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf>, consultado por última vez en diciembre de 2015.

Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección”²³¹.

La teoría sostiene que se puede llegar al Estado mínimo desde la teoría del estado de naturaleza de John Locke sin lesionar los derechos de nadie y sin proponérselo. Al respecto, Nozick afirma: “El Estado mínimo nos trata como individuos inviolables, que no pueden ser usados por otros de cierta manera, como medios o herramientas o instrumentos o recursos; nos trata como personas que tienen derechos individuales, con la dignidad que esto constituye. Que se nos trate con respeto, respetando nuestros derechos, nos permite, individualmente o con quien nosotros escojamos decidir nuestra vida y alcanzar nuestros fines y nuestra concepción de nosotros mismos, tanto como podamos, ayudados por la cooperación voluntaria de otros que posean la misma dignidad. ¿Cómo osaría cualquier Estado o grupo de individuos hacer más, o menos?”²³².

Retomando los elementos esgrimidos por Robert Nozick, Benítez esboza la ciudadanía libertaria como un modelo de tipo individualista, anarquista y un poco capitalista. Su principal interés es garantizar los derechos del hombre, y para lograrlo, se limita toda acción a través de las llamadas restricciones morales, y también por ello, sólo va ser legítimo un Estado mínimo. De este modo, vivir en las comunidades es opcional y las personas que así lo quieran serán sus clientes, de tal manera que, solo se habla de acuerdos económicos, lo cual va configurando un tipo de ciudadanía pobre cuya principal característica es que sea racional, voluntario, privado o individual y que en esta medida solo tiene una relación interesada con el Estado. Así, las personas libres e inviolables se convierten en clientes de una agencia de protección o Estado mínimo, que protege sus derechos individuales y pertenencias.

II.1.5.5. Ciudadanía económica.

La idea de una ciudadanía económica es propuesta por Cortina, planteando que la ciudadanía social establecida por Marshall se convirtió en una ciudadanía pasiva, como en un “simple derecho a tener derechos”, pero que hoy, la sociedad exige una ciudadanía activa

²³¹ Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, 1974, pág. 3, disponible en: <https://austrianlibrary.files.wordpress.com/2013/03/anarquia-estado-y-utopia-de-robert-nozick.pdf>, consultado por última vez en junio de 2016.

²³² Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía...*, op. cit., pág. 308.

que implique responsabilidades “*del tiempo de los derechos al tiempo de las responsabilidades*”, de tal manera que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas o económicas sean efectivas. Aduce Adela Cortina que, al día de la hoy, el ejercicio ciudadano no es significativo en las cuestiones políticas, ni participativo ni representativo, por lo tanto reconoce que la participación de éstos en las decisiones económicas es casi imposible, o requeriría una ciudadanía económica cosmopolita debido a la *globalización de los problemas económicos y la financiarización* de los mercados transnacionales.

De acuerdo a lo expuesto, los ciudadanos económicos vendrían a ser en la esfera económica “...los afectados por las decisiones que en ella se toman son sus propios señores y no sus *súbditos*; lo cual implica en buena ley que han de participar de forma significativa en la toma de decisiones que les afectan”²³³.

II.1.5.6. Ciudadanía intercultural.

La propuesta de ciudadanía intercultural esbozada por Adela Cortina en su libro *Ciudadanos del Mundo*, alerta sobre la dificultad de hacer realidad el estatus de ciudadanía plena en grupos humanos con grandes diferencias materiales, para lo cual surgió con Marshall, como alternativa, el concepto de ciudadanía social que pretendía que todos los ciudadanos contaran con un mínimo de bienes materiales para que no queden a merced del mercado; además, sugiere el concepto de ciudadanía económica que pretende hacerles activamente participantes de los bienes sociales.

No obstante, la época actual introduce en la vida cotidiana nuevos problemas en sociedades donde, además de contar con necesidades materiales, hay diversidades culturales que tradicionalmente han tenido que replegarse a la cultura dominante, ocasionando sentimientos de injusticia y desinterés por las tareas colectivas, lo cual conlleva lógicamente poco compromiso con la construcción social.

Por lo tanto, Cortina considera que si la ciudadanía pretende ser un vínculo de unión entre grupos sociales diversos, las sociedades en que conviven culturas diversas deben

²³³ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, Pág. 99.

contemplar una *ciudadanía intercultural* capaz de integrar de la mejor manera las diferencias de tal forma que todos sus miembros se sientan *ciudadanos de primera*.

De esta manera, una ciudadanía intercultural implica y requiere de una ética intercultural que se fundamenta en el diálogo para la búsqueda cooperativa de la verdad y la justicia. Esta ética intercultural se basa en la ética discursiva cuyo rasgo de moralidad es que no permite que se tenga por justa una norma si no se puede presumir que todos los afectados por ella estarían dispuestos a darla por buena tras un diálogo celebrado en condiciones de simetría. Es decir las normas son justas cuando favorecen intereses universalizables.

En esta medida el diálogo se convierte en una exigencia para quienes deseen averiguar qué normas, regulaciones e instituciones son justas. Este diálogo exige la comprensión de los bagajes culturales de los interlocutores, dado que constituyen signos de su identidad. Sería imposible entender qué intereses son universalizables si no se entienden los factores por los cuales los interlocutores se identifican. De acuerdo a lo dicho, el diálogo es una exigencia, porque sólo del diálogo intercultural de la comprensión profunda de los intereses de personas con bagajes culturales distintos pueden surgir los materiales para construir una sociedad justa, tanto política como mundial.

Los mínimos de justicia serían en este caso aquellos que potencien que los interlocutores puedan dialogar en pie de igualdad, y cualquier rasgo cultural que ponga en peligro la defensa de esos mínimos pertenece al ámbito de lo rechazable y denunciabile.

Para que esta propuesta sea viable, le corresponde al Estado crear espacios públicos autónomos para que se produzca ese diálogo abierto entre grupos culturales y las diversa asociaciones que existan, de tal manera que el papel del diálogo sea no sólo el reconocimiento de los derechos de los grupos culturales, sino aclarar qué aportes hace su propuesta cultural para un crecimiento de la riqueza humana, teniendo presente que las culturas son esencialmente "...tradiciones de sentido; no sólo del sentido de la justicia, sino también del sentido de la vida. Ponerlas en diálogo es una exigencia de justicia y una necesidad vital en sociedades en que el sentido es un recurso tan dolorosamente escaso"²³⁴.

²³⁴ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., Pág. 216.

II.1.5.7. Ciudadanía diferenciada.

Presentada por Horrach (2009) expone que este tipo de ciudadanía defiende una idea de igualdad interpretada a partir de lo colectivo y no de lo individual, frente a las injusticias que se generan por los grupos dominantes, que devienen en situaciones de injusticia. Por ello, se plantean la aplicación de políticas diferenciales en favor de grupos minoritarios (discriminación positiva) y a favor de colectivos marginados. De alguna manera es establecer algunas medidas de desigualdad con el fin de alcanzar una cierta igualdad. Se entiende como una ciudadanía no que privilegie lo común, sino que sobredimensione la diferencia, un asunto que no es visto como positivo porque, cuando no se establecen límites de tiempo para estas denominadas “discriminaciones positivas” terminan lesionando principios de justicia e igualdad porque se convierten en permanentes. Otro problema identificado es que no permite entender las identidades desde un punto de vista racional, es decir, considera que toda diferencia por el hecho de serla, ya implica que debe ser defendida legalmente. Sin embargo no siempre todo lo diverso tiene que ser algo positivo.

II.1.5.8. Ciudadanía multicultural.

El tema de la ciudadanía multicultural es presentado por Will Kymlicka en su libro *Ciudadanía Multicultural*²³⁵ Su propuesta surge frente al desafío del multiculturalismo que ha ido creando democracias que el autor clasifica como multinacionales o poliétnicas o incluso ambas a la vez, que se refieren a minorías dentro de una nación que son minorías nacionales o grupos étnicos. Esta situación se ha tratado de resolver, en todas las democracias liberales, a través de la protección de los derechos civiles y políticos de los individuos, no obstante no es suficiente, por lo cual plantea Kymlicka: “...en muchos países se acepta cada vez más que algunas formas de diferencia cultural únicamente pueden acomodarse mediante medias legales o constitucionales especiales, por encima –y más allá de– los derechos comunes de ciudadanía. Algunas formas de diferencia derivadas de la pertenencia a un grupo sólo pueden acomodarse si sus miembros poseen algunos derechos específicos como grupo”²³⁶ o lo que se denominaría como una ciudadanía diferenciada.

²³⁵ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996,

²³⁶ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, pág. 46.

Su propuesta es desglosada teniendo como referente a cada una de aquellas poblaciones agrupadas en dos tipos de situación que él denomina, por una parte la polietnicidad dentro de lo que se incluye las minorías étnicas, y por otra parte están aquellos grupos que son minorías nacionales dentro de su país.

En cuanto a los grupos minoritarios que piden ser incluidos, plantea Kymlicka, que dado que la única causa de su exclusión es de carácter cultural, estos grupos reivindican su inclusión en la cultura nacional dominante. De esta forma, enuncia el autor, que una ciudadanía plenamente integradora debe tener en cuenta las diferencias culturales.

Al hablar de las bases de la unidad social en un Estado multinacional, el análisis que hace Kymlicka en su obra deja expuesto la experiencia de los grupos minoritarios en el marco de una nación y cómo no es suficiente lo que argumenta el liberalismo para que éstos se sientan convidados e incluidos dentro de una propuesta de ciudadanía más amplia. Así mismo, deja entrever que no tiene una respuesta definitiva y conclusiva, no obstante plantea que se debe tener en cuenta a cada una de las comunidades presentes y sus respectivas reivindicaciones para que se sientan parte de la nación y de esta forma entren a actuar como ciudadanos; al respecto dice: “A mi entender está claro que si existe una forma viable de promover un sentimiento de solidaridad y de finalidad común en un Estado multinacional, ésta deberá acomodar, y no subordinar, las identidades nacionales. Las personas de diferentes grupos nacionales únicamente compartirán una lealtad hacia el gobierno general si lo ven como el contexto en el que se alimenta su identidad nacional y no como el contexto que la subordina”²³⁷.

²³⁷ *Ibíd.*, pág. 259.

II.2. EL ESTADO SOCIAL Y LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL. LOS DERECHOS SOCIALES.

II.2.1. El Estado social.

Se denomina Estado social al tipo de Estado que surgió a mediados del siglo XIX y que se compromete, por medio de la ley, a generar unos mecanismos legales, económicos, políticos y administrativos orientados a proveer los derechos sociales de los pobladores a fin de garantizar la justicia social de los ciudadanos, que en su momento se encontraban siendo socavados por la lógica del mercado y a merced del mismo. El objetivo final del Estado social es garantizar la dignidad de las personas del territorio nacional.

A partir de la definición de ciudadanía que hace Marshall como la participación de una persona a la manera de miembro de pleno derecho de una comunidad, y que contempla tres tipos de ciudadanía: la civil, política y social, el Estado social es aquel que garantiza los derechos sociales que deberán ser protegidos y garantizados por un Estado con características distintas al Estado liberal. Este proceso hizo surgir el Estado social de derecho. En palabras de Cortina, el Estado social de derecho consiste en “*incluir en el sistema de derechos fundamentales, no solo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales*”²³⁸.

El Estado social de derecho ha sido denominado también como Estado de bienestar o, para algunos críticos, ha degenerado en tal. El Estado de bienestar se va conformando por varias situaciones acaecidas a finales del siglo XIX, y en su conformación se destacan, según Cortina varios aspectos, tales como: i) la creación de medidas para fomentar el bienestar de los trabajadores con el fin de debilitar las reivindicaciones del momento, es decir fue, más que una preocupación por garantizar derechos sociales, una estrategia para contrarrestar el socialismo; ii) por otra parte la configuración de la denominada Welfare – Theorie que pone las bases para la escuela de bienestar preocupada por los criterios de medición y aumento del bienestar colectivo; iii) así mismo, fue importante la política de pleno empleo y redistribución de la riqueza que exige la intervención del Estado en el ámbito económico y social; iv) y por último, en plena segunda guerra mundial, la aparición del Informe Beveridge que intentaba afrontar las circunstancias de la guerra a través de la disminución de las desigualdades sociales y la propuesta de un sistema universal de lucha contra la pobreza²³⁹.

²³⁸ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., Pág. 77.

²³⁹ Ibid.

La conformación del Estado social convertido en Estado de bienestar, ha contribuido a reconocer y garantizar la ciudadanía social de sus miembros, lo cual es visto como una mejora pero también como un problema para el sostenimiento del mismo.

Los avances identificados en el Estado social han consistido en que, dada la importancia que se ha otorgado a los derechos sociales, se han conformado Estados democráticos en los cuales estos derechos sociales son incorporados como uno de los elementos fundamentales de la real vivencia de democracia en ellos, y así mismo, ha conllevado el compromiso de las comunidades políticas en la defensa de la igualdad, la búsqueda de la justicia social y la protección de la dignidad.

Para llevar a cabo los postulados y compromisos de los Estados sociales, los gobiernos han tenido que diseñar políticas, programas y proyectos destinados a satisfacer derechos sociales. Así mismo, los organismos internacionales, como Naciones Unidas, se preocupan por la satisfacción de estos derechos y monitorean su consecución.

Las críticas hechas desde diversos sectores, en particular al Estado de bienestar, se enfocan en manifestar que el Estado de bienestar ha supuesto la creación del Estado fiscal debido a que, con la excusa de garantizar los derechos sociales, los gobiernos pueden gastar más y así mismo gravar mucho más a los ciudadanos para cubrir estos gastos. Además, el Estado de bienestar se ha convertido en dador de cosas y satisfactor de necesidades, con lo cual genera en la población lealtades que se convierten en votos fijos a la hora de elegir, por lo tanto, también ha degenerado, el buscado Estado social, en un Estado electorero.

Todo ello ha afectado la posibilidad del Estado social de satisfacer las exigencias de la ciudadanía social. “Ciertamente, satisfacer esas exigencias es indispensable para que las personas se sepan y sientan miembros de una comunidad política, es decir, ciudadanos, porque sólo puede sentirse parte de una sociedad quien sabe que esa sociedad se preocupa activamente por su supervivencia, y por una supervivencia digna”²⁴⁰.

No obstante las críticas que se hacen al Estado de bienestar, lo que está claro es que se mantiene la ingente necesidad de garantizar los derechos sociales a los ciudadanos sin caer en prácticas paternalistas que atentan contra los principios básicos de libertad y degeneran en la constitución de ciudadanos dependientes sin una participación crítica real en los procesos democráticos. Por tal razón, es necesario recuperar los mínimos básicos que debe garantizar el Estado social para establecer mecanismos que propendan por ello, de tal suerte que los

²⁴⁰ Ibid, pág. 66.

individuos no queden a merced de su suerte y lo que vaya determinando sus posibilidades económicas. Al respecto, Adela Cortina dice que estas críticas apuntan a que lo que ha fracasado es lo que se denomina la solidaridad institucionalizada, porque la solidaridad es loable cuando la practican los individuos en la relaciones interpersonales, pero cuando lo hacen las instituciones del Estado conlleva un paternalismo e intervencionismo que acaban por socavar los fundamentos mismos del Estado democrático. De esta manera, manifiesta que el Estado social sigue siendo no sólo válido e importante para la sociedad, sino que es una exigencia ética, por lo tanto lo que se debe hacer es revisar e identificar qué ajustes hacer a la práctica del Estado de bienestar que contribuyan sin menoscabo de los principios democráticos, a la protección de los derechos sociales y por tanto de la ciudadanía social.

Los elementos fundamentales para recuperar el espíritu del Estado social son, en principio, recordar que el Estado de derecho tiene como presupuesto ético la defensa de los derechos humanos, y que la exigencia de justicia debe ser satisfecha en cualquier tipo de Estado si éste se pretende legítimo. En este sentido, la justicia es el fundamento del Estado social de Derecho, pero justicia no es lo mismo que bienestar, por lo tanto, la consideración de Cortina es que ésta debe procurarla un Estado que se pretenda legítimo, lo segundo han de agenciarlo los ciudadanos por su cuenta y riesgo²⁴¹.

Desde la perspectiva señalada, el Estado Social es una exigencia ética que sigue siendo no sólo válida, sino requerida en las sociedades actuales. Es una exigencia ética que sigue siendo irrenunciable y, por lo tanto, demanda a la sociedad encontrar alternativas para garantizar esos mínimos de justicia que defiende el Estado social de derecho, que conducen a la satisfacción de ciertas necesidades básicas y el acceso a ciertos bienes fundamentales a los cuales el Estado debe responder.

La clave para hacer este ajuste fundamental en las democracias actuales es que los Estados de Derecho que se pretendan legítimos, aseguren los mínimos de justicia y no arrebaten a los ciudadanos su opción por la solidaridad, "...satisfacer los derechos básicos de la segunda generación, y no empeñarse en garantizar el bienestar. Decía P.J.A. Feuerbach que la felicidad es cosa del hombre, no del ciudadano, y yo quisiera puntualizar por mi cuenta y riesgo que los mínimos de justicia son cosa de los Estados, mientras que el bienestar págueselo cada quien de su peculio"²⁴².

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid, pág. 84.

En síntesis, el Estado social de Derecho, para superar la crisis en la que se encuentra y, particularmente para recuperar un ejercicio real de ciudadanía desprendida de todo paternalismo que ha hecho tanto daño a las poblaciones, debe superar este círculo vicioso e identificar cuáles son esos mínimos de justicia que debe garantizar, ya que lo demás, denominado noción de bienestar introducido por Adela Cortina o felicidad por Immanuel Kant le corresponde prodigárselo a cada uno como tal.

No obstante, en cuanto a la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia y las condiciones socio estructurales del país, estas dos nociones están íntimamente relacionadas y son difíciles de satisfacer por cuenta propia. Por ejemplo, una persona que ha sido desplazada de una zona rural hacia el área urbana, apenas ha logrado salir con su familia. En primera instancia se podría suponer que requeriría la intervención del Estado en la garantía de los mínimos de justicia, como alimentación, salud, abrigo y vivienda, para que, posteriormente estabilizada en términos de esos mínimos, pueda prodigarse por su cuenta lo denominado como felicidad. El problema justamente se presenta cuando no hay condiciones para auto proveerse los mínimos ni a las víctimas, ni a la gran cantidad de población pobre y vulnerable del país, lo cual hará casi inviable.

Por último, la propuesta de Cortina se concreta en pasar del Estado de bienestar al Estado de justicia, para lo cual se debe identificar qué se comprende por felicidad (bienestar) y considerar en cada Estado qué se considera un *mínimo decente* o *mínimo absoluto* por debajo de lo cual no debe quedar un Estado que pretenda ser legítimo. Este mínimo no busca el bienestar de los ciudadanos sino que es una exigencia de justicia. “El llamado «Estado del bienestar» ha confundido, a mi juicio, la protección de derechos básicos con la satisfacción de deseos infinitos, medidos en términos de «mayor bienestar del mayor número»”²⁴³. En este caso, el bienestar es responsabilidad de cada quien, pero la satisfacción de los derechos básicos es responsabilidad social de justicia que debe quedar en manos de un nuevo Estado social de Derecho, capaz de satisfacer las exigencias planteadas por esa noción de *ciudadanía social* que es la que se acepta como canónica, la de Marshall .

Las principales características del Estado Social son:

- El Estado social se basa en los principios de igualdad y no discriminación, así como el principio de justicia social como base del sistema económico.

²⁴³ Ibid, pág. 87.

- Es un sistema que garantiza derechos a través del fortalecimiento de servicios con el fin de mantener un nivel de vida digno que posibilite a todos los miembros de la sociedad participar en ella de manera libre e igual.
- Este tipo de Estado garantiza algunos elementos básicos como asistencia sanitaria, salud, educación pública, trabajo y vivienda digna, indemnización de desocupación, subsidio familiar, acceso a los recursos culturales, asistencia del inválido y del anciano.

II.2.2. La ciudadanía social.

II.2.2.1. Su comprensión.

La ciudadanía social es el estatus que les garantiza a las personas los mínimos pretendidos para vivir de manera digna y acorde con los requerimientos que la sociedad exige para ser portador de las cualidades que lo facultan y le permiten sentirse y vivirse como sujeto de derechos. En este sentido, estamos hablando de esos -en palabras de Marshall- beneficios o servicios que elevan las condiciones de las personas hasta ponerlas en términos de igualdad a las demás, no en una igualdad económica, sino en una igualdad de condición para la interacción en dignidad con los otros.

La idea de la ciudadanía social se debe a Tomás Marshall quien en 1950 la plasmó en un documento titulado *Ciudadanía y clase social*²⁴⁴, aduciendo que ésta es necesaria e indispensable para que pueda darse en realidad la ciudadanía civil y política.

Comprendida la ciudadanía como la pertenencia y participación de un individuo en una comunidad política, el ejercicio ciudadano requiere no sólo el marco legal que permite su ejercicio de derechos políticos, también exige las condiciones de autonomía y responsabilidad para ejercer sus derechos civiles, la conciencia de ser parte de una nación y unas condiciones sociales que lo sitúen como sujeto político. Los tres tipos de derechos que menciona Marshall son fundamentales para el estatus real de ciudadanía.

Marshall en términos normativos organiza la ciudadanía en tres tipos de derechos, haciendo un análisis, según sus palabras “guiado por la historia más que por la lógica”. Estos tres tipos de derechos son: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales.

²⁴⁴ Marshall, Thomas y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1950.

La ciudadanía social comprende "...toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad"²⁴⁵. Para hacer realidad estos derechos, Marshall menciona como instituciones aliadas en su momento el sistema educativo y los servicios sociales.

En la categoría de ciudadanía social se plantean las condiciones en las que deben estar los sujetos para poder ser ciudadanos participantes. Es decir, no cualquier ciudadano en cualquier circunstancia puede hacer un ejercicio real de libertad para actuar como tal, lo cual nos llevaría a preguntarnos en general por el punto que anima este escrito y es, si en realidad la población en situación de desplazamiento ocasionado por el conflicto interno armado del país, cuenta con los requisitos mínimos para ejercer de manera libre la ciudadanía.

Añón, respaldando el planteamiento de Marshall esboza la ciudadanía en términos de inclusión, lo cual requiere los derechos políticos pero también los derechos sociales, razón por la cual afirma que éstos se convierten en un "test de inclusión"²⁴⁶. Estaríamos planteando que las personas están incluidas de manera real en el sistema, en tanto y cuanto accedan a los derechos sociales que requieren para la plena vivencia de los derechos civiles y políticos. En consecuencia, la tesis que desarrolla Añón plantea que la ciudadanía es un estatus conformado por el acceso básico a recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes que exige una no discriminación en acceso a esos recursos, lo cual se convierte en la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía.

La separación de estos tres elementos constitutivos de la ciudadanía (civil, político y social) llevó a Marshall (1950) a "...asignar el período formativo de la vida de cada uno a un siglo diferente: los derechos civiles al siglo XVIII, los políticos al siglo XIX, y los sociales al siglo XX"²⁴⁷. De todas maneras Marshall dice que se debe ser flexible en la ubicación de estos períodos debido a que hay cierta superposición en particular en los dos últimos.

La división hecha por Marshall se debe a las condiciones y situaciones de cada época en Inglaterra, que es el punto de inicio de su perspectiva, y que nos permite revisar el origen no sólo de lo denominado por el autor como ciudadanía social, sino también el origen de los derechos sociales, asunto que va unido. Marshall plantea que esta división histórica no es tan estricta y determinante y por lo tanto no es fácil de encontrar, pues cuanto más atrás se

²⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 21.

²⁴⁶ Añón, María José, "Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales", *Revista Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, No. 6, 2002, Págs. 1-13, pág.1.

²⁴⁷ Marshall, Thomas; Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada..., op. Cit., pág. 24.

rastree en la historia será más difícil hallarla, debido a que “los derechos se mezclaban porque las instituciones estaban amalgamadas”²⁴⁸, pero cuanto más se avance de lo antiguo a lo moderno hay un llamado más fuerte a la diferenciación. En aquella amalgama los derechos políticos y civiles estaban unidos, pero también los sociales que se derivaban del estatus que determinaba el tipo de justicia que se podía conseguir, pero no era un estatus al estilo moderno. “En la sociedad feudal, la condición era la marca de la clase y la medida de la desigualdad. No había una colección uniforme de derechos y deberes que todos los hombres –nobles y comunes, libres y esclavos- estuvieran dotados en virtud de su pertenencia a la sociedad. En este sentido, no había ningún principio de igualdad de los ciudadanos para contraponer el principio de desigualdad de clases”²⁴⁹.

A partir de esta división, el primer paso es del siglo XII cuando se estableció la justicia real para definir y defender derechos civiles del individuo, con base en el *common law*²⁵⁰ del país. Luego vino el parlamento concentrando en sí los poderes políticos del gobierno nacional y despojándose de todo, excepto de un pequeño resto de funciones judiciales; finalmente el cambio económico disolvió paulatinamente los derechos sociales, que están arraigados en la pertenencia a la comunidad de la aldea, la ciudad y el gremio, hasta que no quedó nada más que la “Ley del Pobre, también una institución especializada que adquirió un fundamento nacional, aunque se la siguió administrando localmente”²⁵¹.

Cuando las instituciones de las que dependían los tres elementos, derechos civiles, políticos y sociales se separaron, estos tres elementos de la ciudadanía siguieron cada uno su camino, han pasado mucho tiempo desperdigados y sólo en el siglo XX se han puesto a una misma altura. Este proceso de fusión separación llevó a que la maquinaria que generaban las instituciones de las cuales dependían los derechos de la ciudadanía tuviera que recomponerse de nuevo.

El período de los derechos civiles está ubicado en el siglo XVIII pero el autor afirma que en realidad podría iniciarse desde antes. Lo característico de los derechos civiles “fue el establecimiento del imperio de la ley; y esa ley, con todas sus fallas graves, era al menos una

²⁴⁸ Ídem.

²⁴⁹ Ídem.

²⁵⁰ El Common Law es el derecho que se ha aplicado en Inglaterra que se fundamenta en la aplicación de la ley, de manera muy particular teniendo en cuenta las costumbres de los territorios y la jurisprudencia que sobre los temas se hayan dado. Se tenía muy en cuenta el sentido común y las costumbres de las poblaciones donde esta ley se aplicaría. Posteriormente empezaron los jueces itinerantes a recopilar las sentencias más idóneas que podían servir de guías para casos similares que se presentaran en otros lugares del reino. Con ello tomaba forma la regla del precedente del Common Law.

²⁵¹ Marshall, Thomas; Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada..., op. cit., pág. 23.

ley de libertad. Sobre esa base sólida se construyeron todas las reformas subsiguientes”²⁵². Estos derechos civiles se concretaban en la parte económica en el derecho a trabajar en el oficio que se ha elegido, en el sitio que se ha elegido teniendo como requisito haberse formado técnicamente para esa labor. De cierta manera es el ejercicio de la libertad para hacer lo que se sabe y lo que se quiere.

El desarrollo de los derechos políticos se fundamentó sobre la base de unos derechos civiles asociados al estatus de libertad que ya permitían hablar de un estatus general de ciudadanía. En sus comienzos consistió, no en crear nuevos derechos que enriqueciesen un estatus del que ya gozaban todos, sino en garantizar derechos ajenos a segmentos nuevos de población, debido que en el siglo XVIII los derechos políticos eran defectuosos en su distribución de acuerdo a las pautas de la ciudadanía democrática, pues una de las dificultades es que el derecho al voto era monopolio de grupo, muy asociado a la propiedad de la tierra, aunque con posterioridad fue ampliándose. En aquel entonces, los votantes seguían siendo menos de un quinto de la población masculina adulta. Expone Marshall que tampoco se puede decir que la ciudadanía para ese periodo no era políticamente importante, pues no confería un derecho, aunque reconocía una capacidad. La posición personal no impedía a ningún ciudadano registrar su voto. “Tenía libertad para ganar, ahorrar comprar propiedad o alquilar una casa, y gozar de todos los derechos políticos que acompañaban esos logros económicos. Sus derechos civiles, y la reforma electoral en medida creciente, le permitían hacerlo”²⁵³.

Marshall cuestiona, por contradictorio, el hecho de considerar los derechos civiles como universales, pero el sufragio político no era considerado un derecho de los ciudadanos sino un privilegio de clase.

El origen de los derechos sociales, de la mano de Marshall, fue la pertenencia a las comunidades locales y las asociaciones funcionales. Esta fuente fue complementada, y sustituida progresivamente, por la Ley del Pobre²⁵⁴ y un sistema de regulación salarial. No obstante estos esfuerzos, el sistema salarial se quedó obsoleto por todos los cambios que produjo la revolución industrial e igualmente porque entraba en contradicción con los derechos civiles que precisamente otorgaban libertad de trabajar en lo que se quisiera y para

²⁵² *Ibíd.*, pág. 25.

²⁵³ *Ibíd.*, pág. 30.

²⁵⁴ Por Ley del Pobre debemos se entiende un sistema de ayuda a los pobres que existió en Inglaterra desde la Edad Media y se prolongó hasta lo que se ha denominado como Estado de Bienestar.

lo que se estuviera formado. Según Marshall “La regulación de salarios infringía ese principio individualista del contrato libre de trabajo”²⁵⁵.

En este nuevo contexto de economía más competitiva, los sistemas de ayuda a los menesterosos se fueron quedando obsoletos debido a que no respondían de manera adecuada a las circunstancias del nuevo tiempo, impuesto en gran parte por los procesos derivados de la industrialización. De esta manera fue entrando en el lenguaje y la realidad el tema de los derechos sociales.

Por el Acta de 1834 o la Ley del Pobre, el Estado renunció a tener influencia sobre el sistema salarial o a interferir en las fuerzas del mercado libre, y entonces, se ofrecía beneficencia sólo a quienes, por enfermedad o edad, fuesen incapaces de seguir luchando, o a todos aquellos seres indefensos que renunciaban a la lucha, reconocían su derrota y pedían clemencia. De esta manera el impulso hacia el concepto de seguridad social fue revertido y lo más grave es que los derechos sociales restantes fueron separados de la condición de ciudadanía. Por lo anterior explica Marshall que la Ley de pobres trataba los reclamos de los pobres no como parte integrante de los derechos del ciudadano sino como algo alterno, esto es, eran reclamos que se satisfacían si quienes los solicitaban cesaban de ser ciudadanos, “porque los pobres perdían en la práctica el derecho civil de la libertad personal con la internación en el asilo, y perdían por ley todo derecho político que pudieran poseer”²⁵⁶. Es decir, aceptar la ayuda del Estado para la supervivencia implicaba perder el derecho fundamental de la libertad personal, casi que se pasaba a ser como un mueble del Estado y así mismo se perdía la posibilidad de participar para elegir y ser elegido. Nuevamente aquí vemos que el tema de la libertad para hacer uso de derechos políticos y para elegir o ser elegido, queda restringido a las condiciones sociales y económicas que garantizarían, en este caso, los derechos sociales que les otorga el estatus de ciudadano desde la esfera política a las personas.

El siglo XIX fue un período en el que se sentaron las bases de los derechos sociales, aunque se continuaba la contradicción entre éstos y el estatus de ciudadanía, pues se negaba expresamente el principio de los derechos sociales como parte esencial del estatus de ciudadanía. Un ejemplo es el derecho a la educación, que aunque se daba a los niños como medio de protección porque no son ciudadanos, en realidad estimula los ciudadanos en potencia, al respecto explicaba Marshall que el derecho a la educación es un derecho social de ciudadanía, dado que la educación en la infancia tiene como fin instruir y moldear al futuro

²⁵⁵ Marshall, Thomas; Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada..., op. cit., pág. 31.

²⁵⁶ Ibid, pág. 33.

adulto. De esta forma se puede considerar también, no como el derecho del niño de ir a la escuela, sino como el derecho del ciudadano adulto de haber sido educado. La extensión de la educación básica pública durante el siglo XIX fue el primer paso decisivo en la senda del restablecimiento de los derechos sociales de ciudadanía en el siglo XX.

En el análisis que hace Marshall advierte que aún a pesar del nacimiento de los derechos civiles en el siglo XVIII que condujeron al crecimiento de la conciencia nacional, el despertar de la opinión pública y los primeros movimientos de conciencia, estos procesos no tuvieron ningún efecto material sobre la estructura de las clases sociales y la desigualdad social, debido a que los instrumentos familiares de la democracia moderna fueron modelados por las clases superiores y luego entregados a las inferiores, pero estas clases no participaron en la estructuración misma de los procesos forjados. Todo ello explica por qué a finales del siglo XIX la masa del pueblo trabajador no poseía poder político efectivo. Es decir, la vinculación entre derechos sociales y derechos políticos es fundamental si se quiere que evidentemente haya un poder en las personas más vulnerables que lleve a posibilitar su intervención en los espacios de poder donde se toman las decisiones que afecta de manera directa su bienestar.

En la misma época, finales del siglo XIX, se produjeron cambios que condujeron a que las aspiraciones de las personas también cambiaran y de esa manera la integración social pasó de la esfera del sentimiento y el patriotismo a la del goce material. Todo lo que componía una vida civilizada y culta pasó a manos de muchas personas y dejó de ser el monopolio de unos pocos; así, aquellos que ahora gozaban de mejores condiciones sociales quisieron extender su mano a quienes no contaban con estos beneficios. Obviamente la disminución de la desigualdad alentó la demanda de su abolición, al menos con respecto a los elementos del bienestar social. Estas aspiraciones eran satisfechas en parte con la incorporación de los derechos civiles en la condición de ciudadanía creando un derecho universal al ingreso real.

De esta suerte “La eliminación de las clases sigue siendo el objetivo de los derechos sociales, pero ha adquirido un nuevo significado. Ya no es sólo un intento de eliminar la obvia molestia de la indigencia en los rangos más bajos de la sociedad. Ha asumido el aspecto de una acción modificadora de todo el modelo de desigualdad social”²⁵⁷. No obstante, se pregunta Marshall si este último objetivo, modificar la desigualdad social, está implícito en

²⁵⁷ *Ibíd.*, pág. 53.

la naturaleza de este derecho o si hay límites para el impulso contemporáneo hacia una mayor igualdad social y económica.

Frente al tema, surge la idea del mínimo garantizado, que explica Marshall como el hecho de que el Estado garantiza una provisión de ciertos bienes y servicios esenciales tales como salud, provisiones, abrigo y educación, o un ingreso mínimo que pueda cubrir ese mínimo tal como ocurre con las pensiones a los ancianos, los seguros y las asignaciones familiares. Aquel que esté en capacidad de exceder ese mínimo garantizado está en libertad de hacerlo. El fondo de esta propuesta es que todos los ciudadanos puedan asegurar alcanzar al menos el mínimo requerido para la vida ya sea con sus propios recursos o con apoyo del Estado. El sistema funcionaba en su forma más sencilla en el caso de la Ley de Pobres y de pensión en la ancianidad, pero la igualdad económica podría verse acompañada de discriminación de clases psicológica, debido a que el estigma de la Ley de Pobres hacía del indigente un término despectivo o del pensionado anciano lo mismo.

Un elemento a tener en cuenta en esta propuesta del mínimo garantizado, es que la extensión de los servicios sociales no es un medio para igualar ingresos, en algunos casos puede hacerlo, en otros no, lo importante es que hay un enriquecimiento de la vida civilizada, una reducción general del riesgo y la inseguridad, una igualdad entre los más y los menos afortunados de todos los niveles, entre el rico y el enfermo, el empleado y el desocupado, el anciano y el activo, el soltero y el padre de una familia numerosa. La igualdad no es tanto en clases como entre individuos de una población que ahora es tratada como una clase. La igualdad de condición es más importante que la igualdad de ingreso.

En síntesis la ciudadanía social planteada por Marshall es aquella que otorga a los ciudadanos los elementos que le permiten los mínimos básicos para vivir, aunque sea a manera de beneficios o de servicios, y con lo cual puede procurarse una vida con dignidad. Lo fundamental en la propuesta hecha no es tanto garantizar en la población los niveles de ingreso que en algunos casos puede darse y en otros no, lo importante es una posibilidad de igualdad entre individuos de una población, pues la igualdad de condición es más importante que la igualdad de ingreso, dado que esta igualdad de condición eleva las condiciones de la persona y le permite relacionarse como ser humano igual a otro.

II.2.2.2. Su realización.

Hacer viable y real el componente social de ciudadanía tiene varios requerimientos e implicaciones con la comunidad política organizada e instituida como tal y con las comunidades que hacen parte de ellas. En términos generales estaríamos hablando de que se requieren unas condiciones materiales mínimas, unas condiciones de acceso a información e instrucción, unas condiciones jurídicas y condiciones de capacidad del sujeto para ello.

En este sentido se estaría enfatizando en que la mera existencia de los derechos a nivel jurídico, es decir, escritos en las constituciones o diversos documentos legales, no es suficiente para la vivencia real el estatus de ciudadano. Antxustegi manifiesta que al referirse a derechos sociales se podría afirmar la existencia de una ciudadanía social en la que el estatus formal se une a condiciones materiales que posibilitan el ejercicio efectivo de dicho estatus. Es como hablar de una dimensión social de la ciudadanía que es complemento o presupuesto de la dimensión política. En este sentido se estaría afirmando que el ejercicio de los derechos políticos depende de una serie de condiciones previas que no son sólo económicas, también estarían otros elementos como los niveles de información e instrucción debido a los niveles de inclusión o exclusión que generan, o diciéndolo de otra manera “la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica carece de todo valor. Ello lleva a la pregunta sobre qué recursos hay que poner a disposición de cada persona para que pueda asumir plenamente la condición de ciudadano”²⁵⁸.

Los cambios en la actualidad son importantes y significativos, pues los derechos sociales están en el papel y en las constituciones y legislaciones, no obstante, no son suficientes, y más aún las posibilidades reales de ese ejercicio libre de ciudadanía que puede ser un elemento más sutil, es más difícil de valorar debido a que no es suficiente tener el derecho y que éste esté explícito en la ley, sino que se cuente con las condiciones para hacer uso de él. “En las sociedades complejas modernas, el mismo disfrute de los derechos políticos requiere ser sostenido por una cierta difusión de la instrucción, un mínimo de seguridad económica y ciertos servicios sociales”²⁵⁹.

Al día de hoy y desde su escrito pensado en el tema de los inmigrantes en España, dice Añón que el interrogante recuperable de ese concepto esgrimido por Marshall es en qué

²⁵⁸ Antxustegi, Esteban, “Ciudadanía y derechos sociales”, *Revista Lan Harremanak*, 2010, págs. 151-165, pág.155.

²⁵⁹ *Ibíd.*, pág.157

medida el estatus social de las personas debería estar al margen del mercado, y si existen formas aceptables e inaceptables de reconocer derechos sociales de ciudadanía.

Todo ello tiene que ver con que la ciudadanía se identifica con un estatus que deriva en la atribución de derechos y deberes vinculados a la idea de ser un miembro pleno de una comunidad, es decir a la titularidad de una serie de derechos, porque la tesis básica de Marshall es que para ser ciudadanos y participar plenamente en la vida pública, un sujeto necesita encontrarse en una cierta posición socio-económica, por tanto la ciudadanía no es independiente de la dimensión social y económica, porque las desigualdades y la insatisfacción de necesidades básicas interfieren claramente en la capacidad de deliberación o la afirmación de la solidaridad como vínculo social de cohesión.

Así, incorporar al concepto de ciudadanía las condiciones para el ejercicio de capacidades y participación en los resultados o frutos sociales, requiere protección de derechos frente al abuso de poder y del mercado.

Los derechos sociales expresan expectativas de recursos y bienes asociados a promover objetivos de justicia social y protección de los más débiles, razón por la cual la idea de ciudadanía unida a derechos sociales pone el acento en el protagonismo de los sujetos y sus derechos. Todo ello llevaría a la desmercantilización y más bien garantía de las necesidades básicas, por ende son la plataforma para combatir la pobreza en términos de disminución de posibilidades vitales, de capacidades. En este sentido se afirma que el objetivo de la ciudadanía social es asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales.

Retomando a Marshall, la autora María José Añón²⁶⁰ reafirma que la inclusión y no discriminación en el acceso a recursos es la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía, de tal forma que precisa del Estado del bienestar democrático para que tal cometido se cumpla. “La tesis básica parte de la idea de que para ser ciudadano y participar plenamente en la vida pública un sujeto necesita encontrarse en una cierta posición socio-económica. Por tanto, la noción de ciudadanía no puede ser independiente de la dimensión social y económica. Puesto que las desigualdades y las situaciones de insatisfacción de necesidades básicas interfieren claramente con la capacidad de deliberación o la afirmación de la solidaridad como vínculo social de cohesión”²⁶¹.

²⁶⁰ Añón, María José, Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, No. 6, 2002, Págs. 1-13

²⁶¹ *Ibid*, pág. 2.

La explicación de Marshall, permite comprender por qué hoy día en lugares como Colombia, el abstencionismo es tan alto, por qué la población tiene tan poco ejercicio real de ciudadanía en el ámbito político, la respuesta es clara para el caso colombiano donde es evidente que no es suficiente ser parte de un territorio y tener certificado de nacionalidad para hacer un uso responsable de la ciudadanía, para ello se requiere una alta conciencia de las implicaciones que tiene la participación en la posibilidad de elegir y de ser elegido; así mismo no es posible hacer un ejercicio real de ciudadanía con el estómago vacío y sin los mínimos requeridos para la vida. Un ejemplo válido que merece la pena mencionar es la elección del capo de capos, Pablo Escobar²⁶², al Congreso de la República de Colombia que se eligió por votación popular. Fue claro para la opinión pública que quienes lo llevaron al Congreso fueron los miles de seguidores de los sectores populares y vulnerables de la ciudad de Medellín que habían recibido de él vivienda, obras de infraestructura y hasta dinero en efectivo para comprar mercados. Muchos de los beneficiarios de sus ayudas se convirtieron en miembros de su ejército personal que jactados de orgullo fueron leales hasta la muerte. Todos ellos fueron votos seguros para que alcanzara un escaño en el Congreso, el lugar donde se hacen las leyes y desde donde empezó a presionar la eliminación de un tratado de extradición. Esta participación condicionada son situaciones que se han presentado en Colombia que establecen que no hay libertad para el ejercicio de ciudadanía sino se tiene claridad de la importancia de construir un Estado para todos y todas, y si no se cuenta con los mínimos de subsistencia que permite libertad de acción y decisión. De igual manera, cuando hay una perspectiva de futuro totalmente ligada a las posibilidades de subsistencia y el panorama que se avizora está estrechamente relacionado -casi que exclusivamente- en que lo más importante es el consumo desmesurado promocionado por la publicidad, el horizonte se empaña a la hora de ejercer ese estatus de ciudadano.

II.2.3. Los derechos sociales.

Los derechos sociales, son aquellos derechos que implican el cumplimiento de unos mínimos que permiten la superación de las necesidades básicas a una persona y posibilitan, por tanto, la vivencia real del estatus de ciudadanía. Los derechos sociales han sido elevados

²⁶² Pablo Emilio Escobar Gaviria es uno de los narcotraficantes colombianos más conocidos, fundador del Cartel de Medellín, quien sembró el terror en el país y una guerra contra la institucionalidad pública a fin de tumbar el tratado de extradición. También conocido como el capo de capos o el patrón.

a la categoría jurídica y se encuentran en varios documentos internacionales como nacionales en Colombia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos contempla los derechos sociales en los artículos 22, 23, 24, 25, 26, y 27 que son aquellas prerrogativas que específicamente se ubican como derechos económicos, sociales y culturales:

Por su parte el **Artículo 22** se refiere al derecho a la seguridad social, y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad.

El **Artículo 23** enuncia varios elementos constitutivos del derecho de las personas al trabajo y los beneficios que éste conlleva. Se refiere entonces a:

1. Derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure al trabajador, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
4. Derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

En el **Artículo 24** se encuentra lo relacionado al derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

El **Artículo 25** se refiere al derecho a un nivel de vida adecuado que asegure, salud, bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de la voluntad del sujeto. También menciona que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

En el **Artículo 26** se encuentra lo relativo al derecho a la educación. Hace énfasis que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, así como establece que los padres tienen el derecho de elegir la educación para sus hijos.

El **Artículo 27** involucra la importancia de tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, así como el derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

De igual forma y con el objetivo de fomentar mayor relevancia a los derechos sociales, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en el año 1966 el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) del cual Colombia es uno de los Estados Parte.

Por su parte, en la legislación colombiana, los derechos sociales están vinculados a la Constitución Política de Colombia en el título II, ahí se encuentran los derechos contemplados en todo el paquete de normatividad de la Carta Internacional de derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC-).

En la actualidad, los derechos sociales han tomado especial relevancia, no obstante, no son considerados jurídicamente como derechos fundamentales, lo cual se convierte en un obstáculo al momento de exigir su cumplimiento, así como también el asegurar el cumplimiento de los derechos sociales estipulados en la normatividad vigente, no implica solamente su vinculación en las legislaciones nacionales, sino la transformación de la estructura social y económica que los haga realmente viables.

A lo largo del tiempo y desde su aparición, ha habido ingentes avances en la configuración de los derechos sociales, dentro de los que se destacan, según Añón los siguientes:

- Instituir los derechos sociales como categoría jurídica índica que se pone un acento en el protagonismo de los sujetos y sus derechos y que se deben generar las condiciones de posibilidad para que la población en general quedé protegida de las reglas del mercado y pueda gozar de lo contemplado en los documentos legales. El reconocimiento de estos derechos y la generación de políticas sociales han permitido que muchas personas accedan a algunos bienes básicos.
- Los derechos sociales están vinculados a un concepto de libertad entendida básicamente como capacidad. Esto quiere decir que la libertad jurídica sin la capacidad fáctica para elegir una acción no es real, porque la libertad sólo es real cuando se poseen las condiciones de la misma.

- Los derechos sociales se han convertido en un vehículo de igualdad material dado que ponen por encima de cualquier institución o medio, el valor de la persona y su prioridad en el sentido de estar en condiciones de participar en cualquier forma de vida, ello exige considerar las situaciones concretas de los seres humanos, sus capacidades y oportunidades.

Los aspectos aún pendientes de los derechos sociales, en el análisis de Añón:

- Su debilidad política y su debilidad teórica, debido a que estos tienen múltiples críticas, una de ellas es negar su identidad como derechos fundamentales equiparables a los derechos civiles, lo cual los sitúa en el terreno de la negociación y objeto de restricciones, limitaciones y hasta supresiones. Hay muchas presiones para que éstos sean servicios o prestaciones (mercancías) que hay que merecer o ganar con esfuerzo (probando una voluntad auténtica de trabajo).

- Los derechos a través del trabajo asalariado. Las dificultades de disociar la ciudadanía social de la “ciudadanía laboral”.

En esta medida Añón plantea que frente a la situación expuesta, una de las alternativas que surge es mantener la lucha por la realización de los derechos sociales de tal forma que estos se conviertan en políticas públicas orientadas a su implementación. La falta de realización de derechos sociales se debe al mal funcionamiento de las sociedades y los gobiernos.

II.3. LOS DERECHOS SOCIALES Y SUS GARANTÍAS EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA.

La Constitución Política de Colombia de 1991 dio un cambio gigantesco con relación a la constitución anterior de 1886. Uno de esos cambios altamente importantes es el contemplar al país como un Estado social de derecho, lo cual se expresa en el artículo 1, título I, referido a los principios fundamentales: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del

interés general”²⁶³. Con este planteamiento se espera que todo el desarrollo posterior a este artículo se comprometa y oriente a la construcción real de un Estado social de derecho que involucre la realización y garantía de los derechos humanos, entre ellos los derechos sociales, para todos los ciudadanos.

La inclusión del término social como primer principio fundamental de la Constitución es un elemento sin precedentes en la historia nacional, por lo tanto, no debe tomarse a la ligera, pues precisa comprender que el Estado colombiano asume la importancia de asegurar unos bienes sociales a los ciudadanos que les posibiliten así mismo la vivencia de su estatus de ciudadanía civil y política. En Sentencia T-064/92, la Corte Constitucional enfatiza en el término “social” agregado a la clásica fórmula del Estado de Derecho y manifiesta que “...no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado”²⁶⁴.

El principio de ser un Estado social de derecho corresponde a Colombia el deber de procurar el mínimo existencial a todas las personas a fin de que la existencia humana se dé en condiciones dignas. Así mismo, debe asegurar equidad de oportunidades y condiciones reales de igualdad, especialmente para los sectores más vulnerables de la población, es decir, debe procurar un orden económico que permita realizar los fines del Estado.

Los fines del Estado social y democrático de derecho se concentran en la búsqueda de la convivencia a partir del respeto y garantía de los derechos humanos. En el artículo 2 del título I de la Constitución Política de 1991 se indican como fines del Estado social y democrático de derecho los siguientes: servir a la comunidad; promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Los principios del Estado social y democrático de derecho en Colombia son, entre otros: el respeto por la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general; estos principios son de obligatorio cumplimiento para los gobernantes y gobernados, así como criterios inspira. El título II de la Constitución Política de Colombia de 1991 alberga todo el paquete de derechos humanos, empezando por los *derechos fundamentales*

²⁶³ Constitución Política de Colombia, 1991, título I, artículo 1.

²⁶⁴ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 8.

organizados en el capítulo 1 (artículos 11 al 41) dentro de los que cabe en el artículo 25 el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y, por su parte, el artículo 39 establece el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir sindicatos o asociaciones. *El capítulo 2 comprende los Derechos sociales, económicos y culturales* (artículos 42 al 77) dentro de los que se contempla la protección de la familia como núcleo de la sociedad, la igualdad en derechos y oportunidades del hombre y la mujer, los derechos fundamentales de los niños a la vida, integridad física y salud, la protección del adolescente, la protección a las personas de la tercera edad, a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, el derecho a la seguridad social, derecho a la salud y saneamiento ambiental, vivienda digna, ejercicio del deporte y la recreación, el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, la formación para la ubicación laboral, derecho a la negociación colectiva para reglar relaciones laborales y derecho a la huelga, derecho a la propiedad privada, propiedad intelectual, derecho de los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, acceso a la propiedad de la tierra, crédito agropecuario, educación, acceso a la cultura y el acceso a los bienes sociales de la nación.

El capítulo 3 hace referencia a los derechos colectivos y del medio ambiente (artículos 78 al 82), en el mismo se contempla el derecho a gozar de un ambiente sano y la protección de los recursos de interés general.

El capítulo 4 estipula los mecanismos de protección y aplicación de los derechos (artículos 83-93), entre los que se encuentra la Acción de tutela, que se efectúa para cualquiera que se sienta afectado en sus derechos fundamentales y no disponga de otro medio de defensa judicial. Así mismo, se incluyen las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos. Establece en el artículo 93 que los Tratados y Convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Para la protección de los derechos, entre ellos los derechos sociales, como se dejó estipulado en el capítulo 2 del título II, la Constitución Colombiana despliega una serie de mecanismos ya mencionados. Además creó organismos, funciones y mecanismos de difusión, protección y garantía de los derechos humanos. En primer lugar, todas las entidades cuentan entre sus objetivos la defensa de los derechos humanos, de acuerdo a lo que reza el artículo 2 de la constitución: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger

a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”²⁶⁵. Así mismo existen autoridades especializadas en la defensa de los derechos, protección y promoción, así como una amplia gama de mecanismos y recursos de protección.

Las autoridades con encargo especial de protección a los Derechos Humanos son:

- *La Procuraduría General de la Nación*, que es el organismo encargado de vigilar la conducta de los servidores públicos. Sus funciones son vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes y decisiones judiciales y actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, para lo cual cuenta con el Defensor del pueblo, entre otras instituciones.

- *Defensoría del Pueblo*. Es el ente que tiene como mandato constitucional velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos. Entre sus principales funciones están: la orientación e instrucción a las personas sobre el ejercicio y defensa de sus derechos; recomendar políticas para su enseñanza; diseñar y ejecutar programas de divulgación de las normas del Derecho Internacional humanitario; interponer acciones como hábeas corpus, tutela, acciones populares, entre otras; y presentar proyectos de ley sobre materias relativas a la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos.

- *Personería Municipal*. Es el escenario público que en cada municipio representa a la comunidad y defiende sus intereses y derechos. Para ello tiene la facultad de ejercer control sobre la administración local y vigilar el cumplimiento de las normas que garanticen el ejercicio de los derechos y libertades de los individuos.

Por otra parte, la Constitución contempla mecanismos específicos para la protección judicial efectiva de los derechos y libertades fundamentales como la Acción de tutela²⁶⁶, Acción de cumplimiento, Hábeas Corpus, Hábeas data, Acciones populares y de grupo y Derecho de petición, entre otros.

Como se ha podido observar, la Constitución colombiana de 1991 incluye un paquete de medidas, autoridades y mecanismos que deben garantizar el ejercicio de los derechos, dentro de los cuales se encuentran los derechos sociales. La Acción de tutela es una de las

²⁶⁵ Constitución Política de Colombia, 1991, título II, artículo 2.

²⁶⁶ Es un mecanismo sencillo y rápido de protección de los derechos fundamentales cuando estos son amenazados o vulnerados. A la Acción de Tutela puede acudir cualquier persona y quien se encuentre en incapacidad de presentar por sí misma la acción lo puede hacer a través del Procurador, Defensor de Pueblo o Personero en nombre del afectado.

mayores creaciones de protección de los derechos de la Constitución de 1991, como queda revelado por la gran cantidad de Acciones de tutela que interponen los ciudadanos comunes y corrientes como única forma de garantizar el respeto a sus derechos fundamentales. Vale la pena mencionar que la Tutela se ha convertido en el mecanismo más utilizado por la población para la defensa de sus derechos, y entre ellos, los derechos sociales. Por su parte, la población en situación de desplazamiento en Colombia interpuso Acciones de tutela para proteger sus derechos, lo cual dio lugar a la sentencia T-025 de 2004 que es la que ha posibilitado mayores compromisos y avances en la garantía de los derechos sociales de las víctimas de desplazamiento forzado, entre otros.

En este sentido, es necesario explicar de qué manera la Tutela, que está diseñada específicamente para la protección de derechos fundamentales, ha logrado proteger derechos de segunda generación como los sociales, económicos y culturales, siempre y cuando tengan conexidad común con un derecho fundamental, y se ha convertido en el mecanismo constitucional más eficaz para ello.

En la Constitución de 1991, el concepto de derecho fundamental imbrica que todo el aparato estatal esté encaminado a la realización de los mismos. La Corte Constitucional, en Sentencia T-406/92, considera que para que se asuma un derecho como fundamental debe cumplir 3 requisitos: “1) Conexión directa con los principios constitucionales; 2) Eficacia directa y 3) Contenido esencial”²⁶⁷.

En la Sentencia T-406/92, la Corte expresa que la tutela puede aceptarse para los derechos económicos, sociales y culturales, sólo en los casos en que exista violación de un derecho fundamental, de acuerdo con los tres requisitos anotados. Para tal caso, el juez debe tomar decisiones que tengan en cuenta la gravedad de la violación del derecho fundamental, así como las posibilidades económicas de solución del problema dentro de una lógica de lo razonable, y que tengan en cuenta las condiciones de escasez de recursos y los propósitos de igualdad y justicia que señala la Constitución.

Para la Corte, el alcance de los derechos económicos, sociales y culturales y su relación con los derechos fundamentales está relacionado con dos temas básicos, primero el **alcance del Estado social de derecho** y segundo la **delimitación de los derechos fundamentales**. La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser vista desde dos puntos de vista: el Estado de bienestar y del Estado constitucional democrático. El componente de Estado de bienestar hace referencia al Estado que surgió

²⁶⁷ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 2.

como respuesta a demandas sociales, con lo cual el Estado social puede ser definido como “...el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de Caridad (H.L. Wilensky, 1975)”²⁶⁸. Al hacer referencia al Estado constitucional democrático, éste ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado, que se fundamenta en nuevos valores-derechos consagrados en la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa.

Otro de los pilares del Estado social de derecho es el concepto de derecho fundamental a partir de la nueva constitución, su logro y efectividad están asegurados por la Corte Constitucional.

Los derechos fundamentales emanan de los valores y principios constitucionales que son la base axiológico-jurídica sobre la cual se construye el sistema normativo. Por ello, la eficacia directa de un derecho, dice la Corte, no debe restringirse solamente a los derechos de la llamada primera generación, pues en algunos casos los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser objeto de protección especial por medio de la tutela “...tal es el caso del artículo 50 sobre los derechos de los niños; los derechos consagrados en el inciso segundo del artículo 53 sobre principios mínimos fundamentales de los trabajadores; el derecho establecido en el artículo 73 sobre obtención de información contenida en documentos públicos”²⁶⁹.

De igual forma, pueden ser objeto de Tutela casos en que los jueces consideren que una prestación del Estado consagrada como derecho económico, social o cultural, o la falta de ella, ponga en entredicho de manera directa un principio constitucional o uno o varios derechos fundamentales. Quedan excluidos aquellos derechos que requieren de una delimitación en el mundo de las mayorías políticas. Los Derechos sociales económicos y culturales de contenido difuso no pueden ser considerados fundamentales, excepto que en un caso específico sea evidente su conexidad con un principio o con un derecho fundamental.

Así mismo, dice la Corte que el carácter de fundamental no coincide con el de aplicación inmediata, pues es necesario distinguir entre derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos fundamentales que no lo son.

²⁶⁸ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 8.

²⁶⁹ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 18.

Otro elemento que destaca la Corte es que la relación jurídica entre valor fundamental o vinculado con un valor fundamental (salud, propiedad, posesión, competencia económica, etc.) y la aplicación problemática es lo que determina un camino para la construcción conceptual de estos derechos. Este camino se hace a través de la interpretación entre los textos y los hechos. Al final, la interpretación debe tener en cuenta las dificultades estructurales de la realidad económica colombiana para que ello no haga inviable la voluntad constituyente de construir una sociedad más justa, más libre y más democrática.

En cuanto a los derechos sociales, la Corte manifiesta que las opiniones sobre el carácter normativo de los mismos, se dividen entre los que otorgan naturaleza normativa y quienes consideran que son sólo enunciados programáticos que sólo adquieren la condición de normas jurídicas cuando el legislador los desarrolle a través de la ley. En esta Sentencia, la Corte defiende una posición intermedia en concordancia con lo anotado sobre el Estado social y los principios constitucionales. La mayoría de los Derechos económicos, sociales y culturales implica una prestación por parte del Estado y una erogación económica que por lo general depende de una decisión política. Por tal razón, se dice que estos derechos no pueden ser objeto de decisiones judiciales hasta tanto el Congreso no haya expedido la legislación necesaria para aplicarlos.

No obstante el carácter del Estado social plantea otros elementos: En primer lugar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales han sido incorporados al ordenamiento jurídico de las democracias constitucionales porque su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de derechos civiles y políticos, es decir: "...sin la satisfacción de unas condiciones mínimas de existencia, o en términos del artículo primero de la Constitución, sin el respeto "de la dignidad humana" en cuanto a sus condiciones materiales de existencia, toda pretensión de efectividad de los derechos clásicos de libertad e igualdad formal consagrados en el capítulo primero del título segundo de la Carta, se reducirá a un mero e inocuo formalismo, irónicamente descrito por Anatole France cuando señalaba que todos los franceses tenían el mismo derecho de dormir bajo los puentes. Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una mascarada. Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes"²⁷⁰.

Por otra parte, plantear la separación de poderes en Estados como el colombiano permite que la presión de un poder hacia el otro se convierta en fuente de acción. Así, si el legislador no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos (como los jueces)

²⁷⁰ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 22.

debe adoptar las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden. “Este contrapeso de poderes, que emergen de la dinámica institucional, es la mejor garantía de la protección efectiva de los derechos de los asociados”²⁷¹.

A partir de estos planteamientos, considera la Corte que, ante el dilema de qué hacer frente a la falta de intervención legislativa que desarrolle los derechos-prestación del capítulo segundo título segundo de la Constitución, el juez debe actuar con prudencia y firmeza a la vez. La intervención judicial en el caso de un derecho económico, social y cultural es necesaria cuando ella sea indispensable para hacer respetar un principio constitucional o un derecho fundamental. La no intervención judicial estaría desconociendo los valores y principios constitucionales que consagran la efectividad de los derechos y que están contemplados en: art. 2: “Son fines esenciales del Estado: **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados...**”; Art. 5: “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables...”; Art 13 inc. 2: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...”, y desconoce la prevalencia del derecho sustancial sobre los procedimientos, consagrada en el artículo 228”²⁷².

Pero lo más grave de la solución que se comenta consiste en el desconocimiento del artículo cuarto de la Constitución, en el cual se afirma que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Este artículo no solo plantea un asunto relacionado con la validez de las normas constitucionales, también prescribe una clara definición en cuanto a su efectividad.

Por último, es importante resaltar según la Corte que la “Constitución es una norma jurídica del presente y debe ser aplicada y respetada de inmediato. Por esta razón, sostener que los derechos sociales, económicos y culturales se reducen a un vínculo de responsabilidad política entre el constituyente y el legislador, es no sólo una ingenuidad en cuanto a la existencia de dicho vínculo, sino también una distorsión evidente en cuanto al sentido y coherencia que debe mantener la Constitución. Si la responsabilidad de la eficacia de los derechos mencionados estuviese sólo en manos del legislador, la norma constitucional no tendría ningún valor y la validez de la voluntad constituyente quedaría supeditada a la voluntad legislativa”²⁷³.

²⁷¹ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 23.

²⁷² Idem.

²⁷³ Corte Constitucional, 5 de junio de 1992, MP Ciro Angarita Barón, Sentencia No. T-406/92, pág. 24.

De acuerdo a lo expuesto, la aceptación de tutela para los DESC solo cabe en aquellos casos en los cuales exista violación de un derecho fundamental según los requisitos que se han presentado. Para tomar una decisión, el juez debe tener en cuenta la gravedad de la violación, así como las posibilidades económicas de solución del problema en el marco de una lógica de lo razonable que tenga en cuenta las condiciones de escasez y los propósitos de igualdad y justicia social que señala la Constitución.

No obstante, la aplicación de los DESC plantea un problema, no de generación de recursos, sino de asignación de recursos, por lo tanto, se trata de un problema político. En ocasiones la norma constitucional proporciona este criterio, por ejemplo el artículo 366 que afirma que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. No obstante, aunque la norma lo señale, en la realidad hay que revisar si ésta se ajusta a lo estimado en la norma o no.

II.4. DESARROLLO DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN RELACIÓN CON LOS DESPLAZADOS. DERECHOS SOCIALES RECONOCIDOS ESPECÍFICAMENTE A LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Este componente se desarrolla de manera bastante descriptiva, toda vez que tiene como fin ilustrar acerca de cómo se ha desarrollado la Ley 1448 y en particular en todo lo que compete a víctimas de desplazamiento forzado, lo cual se considera indispensable para identificar de qué manera han sido reconocidos y garantizados sus derechos. Por tal razón en el primer y segundo ítem se hace un recorrido detallado del desarrollo de la Ley de víctimas, el tercero enfatiza en revisar los derechos reconocidos en la realidad a la población internamente desplazada, lo cual se realiza a partir de la revisión de datos de acceso a derechos.

El cuarto punto, aunque vale anotar que 5 años son todavía poco tiempo para estimar impactos significativos que la implementación de la Ley haya generado en la garantía de los derechos de población desplazada, intenta hacer un breve análisis tipo balance de la implementación de la Ley en orden al goce efectivo de los derechos de la población desplazada por el conflicto interno armado.

II.4.1. Estructura de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de tierras²⁷⁴.

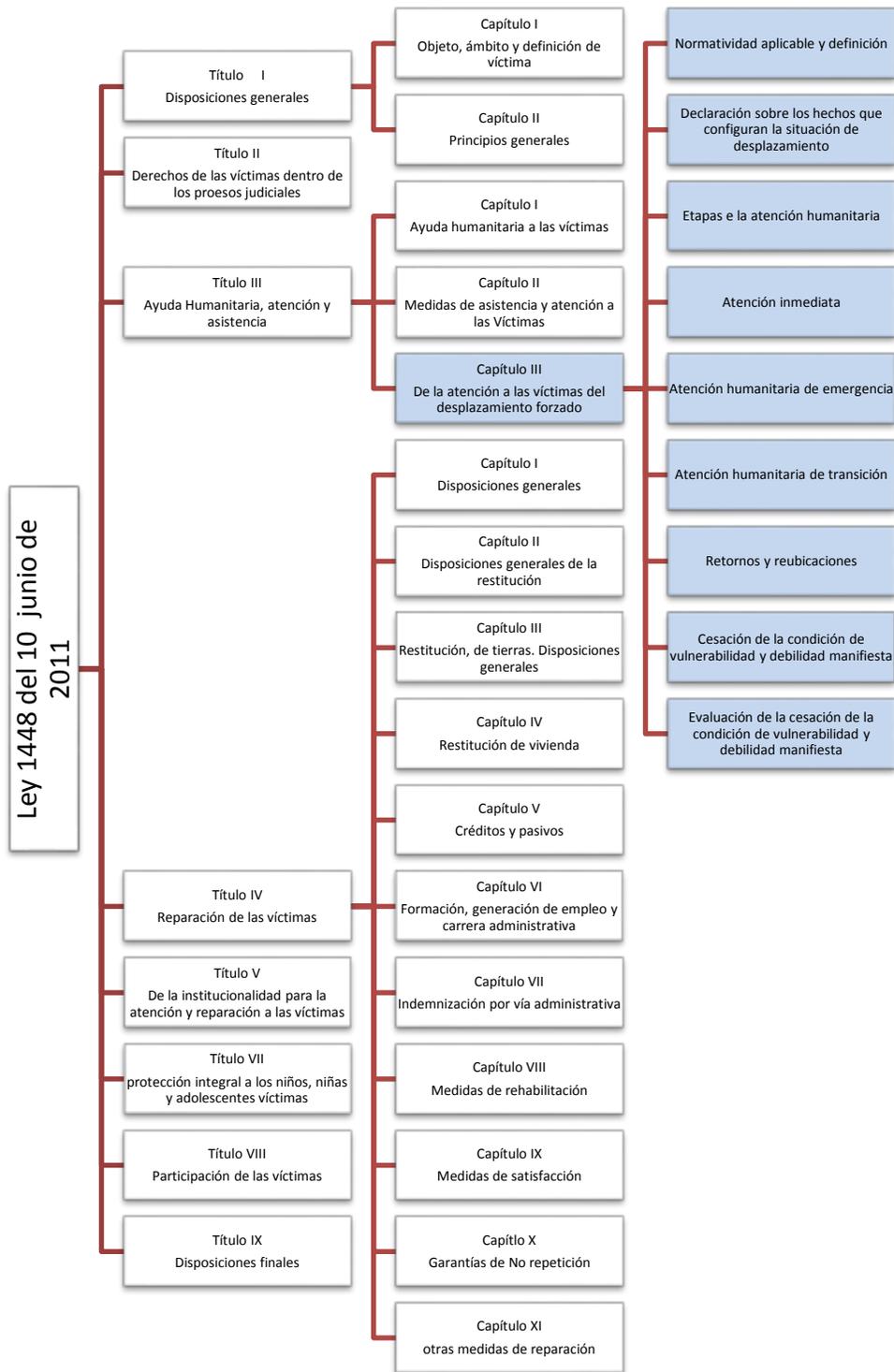
La Ley 1448 del 10 de junio de 2011 -Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-, es uno de los documentos legales más completos sobre atención integral a las víctimas del conflicto armado colombiano que se haya hecho. La atención a víctimas incluye también la atención a los desplazados forzosos, para lo cual recoge lo contemplado en la normatividad anterior desarrollada sobre desplazamiento forzado, en particular la Ley 387 de 1997 y su consiguiente reglamentación. Por tal razón, en la Ley 1448 se integran, en un único documento, las pretensiones del gobierno nacional y los lineamientos, en orden a garantizar los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia y las víctimas de todos los hechos de violaciones a los derechos humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Es importante aclarar que, aunque la Ley está diseñada para la atención a las víctimas del conflicto armado colombiano, en este documento se hará énfasis en los aspectos concernientes a la atención de víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que ese es el punto central de la tesis.

La Ley está diseñada para proteger y hacer efectivo el goce de derechos de las víctimas, en particular el derecho a la verdad, la justicia y reparación, con garantías de no repetición a fin de que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

La Estructura general de la Ley se presenta en la siguiente ilustración.

²⁷⁴ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096

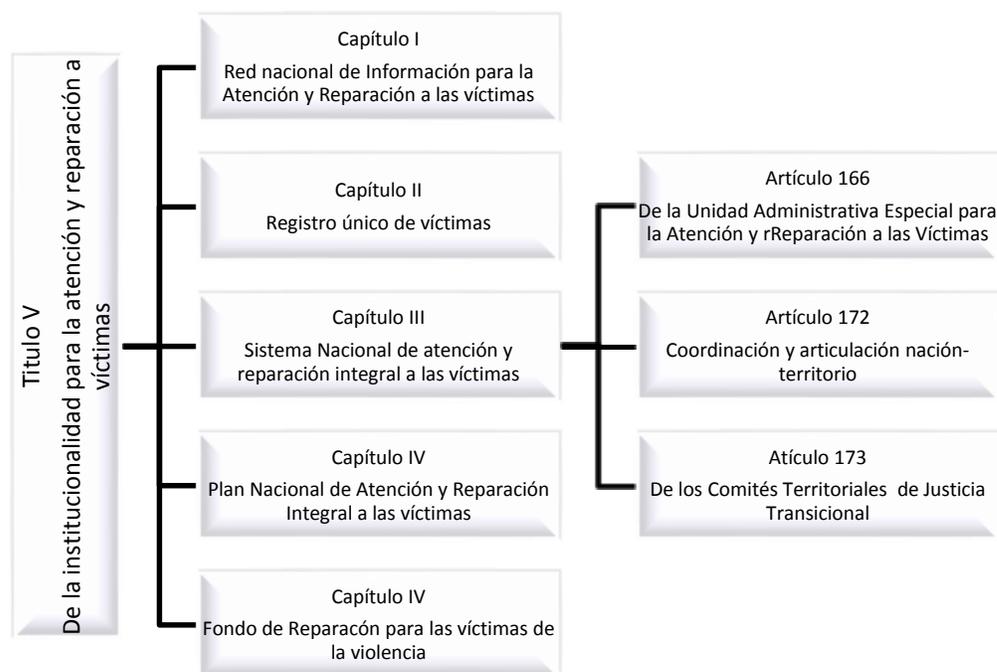
Ilustración 15. Estructura de la Ley 1448 de 2011.



Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1448 de 2011

El título V de la Ley: “De la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas”, contiene toda la estructura que el Gobierno Nacional se propone implementar para la atención a las víctimas, para su mejor comprensión se puede ver en la siguiente ilustración:

Ilustración 36. Estructura de la Ley para la atención a las víctimas.



Fuente: elaboración propia con datos de la Ley 1448 de 2011

Los principios orientadores de la Ley se despliegan en el Título I, capítulo II. Están dirigidos a resguardar la dignidad de las víctimas, entre las cuales se encuentran las víctimas de desplazamiento forzoso. Estos principios son: dignidad, principio de buena fe, igualdad, garantía del debido proceso, justicia transicional, carácter de las medidas transicionales,

condenas en subsidiariedad, coherencia externa, coherencia interna, enfoque diferencial²⁷⁵, participación conjunta, respeto mutuo, obligación de sancionar a los responsables, progresividad, gradualidad, sostenibilidad, prohibición de doble reparación y de compensación, complementariedad, acción de repetición y subrogación, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación integral²⁷⁶, colaboración armónica, aplicación normativa, derechos de las víctimas, desarrollo del principio de participación conjunta, medidas especiales de protección, criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, participación de la sociedad civil y la empresa y los compromisos del Estado.

El título III de la ley se refiere a la ayuda humanitaria, atención y asistencia.

El Capítulo I se refiere a la ayuda humanitaria a las víctimas, para lo cual la ley establece que las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante. Esta ayuda está orientada a socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades básicas en condiciones dignas y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Capítulo II relativo a las medidas de asistencia y atención a las víctimas. En este apartado se hace referencia -como asistencia- al conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, que el Estado debe poner en acción para restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, y brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Como atención se entiende lo referente a ofrecer información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas con miras a facilitar el acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Dentro de las medias se cuenta la asistencia funeraria (Art. 50), educación (Art. 51) y salud (Art. 52).

El capítulo III se enfoca en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado. Conviene destacar el Artículo 60 sobre la normatividad aplicable y definición. En cuanto a normatividad plantea que la atención a víctimas de desplazamiento forzado se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y

²⁷⁵ En el principio de enfoque diferencial se expone que el Estado ofrecerá garantías y medidas de protección a población expuesta a mayor riesgo de las violaciones dentro de los que se cuentan las víctimas de desplazamiento forzado.

²⁷⁶ La reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

El Artículo 61 habla de la declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento. En este artículo la Ley expresa que la persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento para que sea incluida en el Registro Único de Población Desplazada. Para las personas que no han declarado, aunque su situación de desplazamiento se dio en años anteriores, la Ley ofrece dos años para hacerlo, para lo cual el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación sobre el particular.

Artículo 62. Etapas de la atención humanitaria. La ley establece tres fases para la atención humanitaria

Artículo 63. **Atención Inmediata.** Es la ayuda que se ofrece a personas que manifiestan haber sido desplazadas y se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda es proporcionada por la entidad territorial a nivel municipal y se da desde que la persona presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Artículo 64. **Atención Humanitaria de Emergencia.** Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Esta ayuda debe hacerla el organismo encargado para ello, que al momento de la promulgación de la Ley era la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, pero que sería asumido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Artículo 65. **Atención Humanitaria de Transición.** Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población de situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas –RUV- que aún no cuenta con los elementos necesarios para la subsistencia mínima, pero que según la valoración de la Unidad no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de emergencia. El parágrafo 1 de este artículo establece que corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) adelantar las acciones para garantizar la alimentación de los hogares, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales corresponden las medidas para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento. El parágrafo 2 establece que los

programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente Ley serán parte de la ayuda humanitaria de transición.

Artículo 66 **Retornos y reubicaciones.** Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos. Cuando no exista seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar lo hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

En síntesis, la Ley establece una serie de disposiciones orientadas a la atención integral a la población víctima del conflicto armado, haciendo énfasis y diferenciación en la atención a población desplazada -capítulo 3 del título III de la Ley-. Así mismo, todo el compendio dedicado a la atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado en el ámbito de la atención humanitaria y retornos y reubicaciones.

Las medidas adoptadas en la Ley y puestas en práctica por los distintos organismos creados para ello, están encaminadas a que la población pueda cesar en su condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que ocasionó el desplazamiento forzado.

El Título IV, reparación de las víctimas, al igual que lo relativo a retornos y reubicaciones, se enmarca en la garantía de todos los derechos de la población y actúa con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales.

Por ello, la restitución comprende, en primer lugar, la restitución de tierras que está explicada y detallada en el capítulo III del título IV, y es uno de los ejes fundamentales de la Ley. También incluye la restitución de vivienda para las víctimas, el acceso a crédito y el replanteamiento de los pasivos o créditos en mora. De igual forma se establece la importancia de la formación y generación de empleo así como un trato de ventaja para aquellas víctimas que se encuentren en empleos de carrera administrativa. Por último, el mismo título se refiere a la indemnización por vía administrativa.

Además, se incluyen en el capítulo VIII del mismo título IV, las medidas de rehabilitación que consisten en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley, y establece que en el término de los seis meses siguientes a la promulgación de la Ley, el Gobierno deberá implementar un programa de rehabilitación que deberá incluir medidas individuales y colectivas orientadas a que la víctimas puedan desempeñarse en su entorno

familiar, cultural, laboral y social y ejercer sus derechos y libertades básicas de manera individual y colectiva. El acompañamiento psicosocial deberá prolongarse en el tiempo de acuerdo a las necesidades de las víctimas con una perspectiva de inclusión y enfoque diferencial.

La rehabilitación incluye un programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas, que debe ser transversal al proceso de reparación. El programa deberá incluir: proactividad, atención individual, familiar y comunitaria; gratuidad; atención preferencial; duración; ingreso e interdisciplinariedad.

Como medidas de satisfacción (Capítulo X), el Gobierno Nacional entiende las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido. En este sentido, serán aquellas acciones que proporcionen bienestar y contribuyan a mitigar el dolor de la víctima. Para la adopción de cualquier medida de satisfacción, deberá contarse con la participación de las víctimas de acuerdo a los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley, así como el principio de enfoque diferencial.

II.4.2. Desarrollo de la LVRT en relación con los desplazados.

El desarrollo de la LVRT contempla la creación y puesta en funcionamiento de una serie de organismos encargados de llevar a feliz término lo contemplado en sus postulados. Teniendo en cuenta que la Ley pretende la reparación integral, se expondrán esos organismos que crea la ley, pues todos tienen funciones importantes en aras de la integralidad de la atención y los fines. En este sentido, aunque hay algunas medidas destinadas específicamente a desplazados, los organismos creados, en general, los incluyen como víctimas del conflicto, por tal razón se presentará el desarrollo de la Ley en términos generales. Es de aclarar que la descripción de cada uno de los organismos será muy somera porque ya se trató, en parte, este tema en el capítulo I de esta tesis.

Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación a las Víctimas²⁷⁷. La Unidad es un organismo creado con personería jurídica propia y autonomía administrativa y patrimonial adscrita al Departamento Administrativo de la presidencia de la República. La

²⁷⁷ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 186

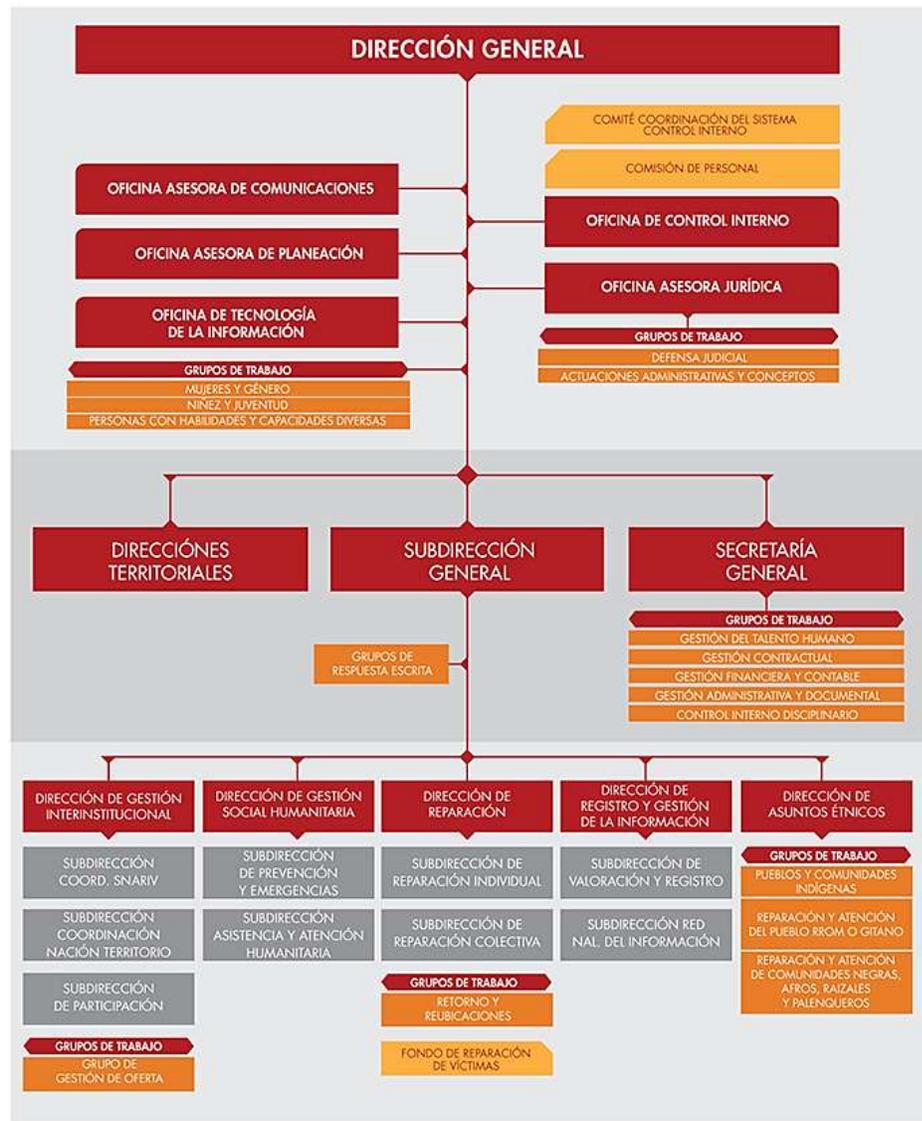
creada Unidad para atención a víctimas, establece su estructura interna en el Decreto Número 4802²⁷⁸ del 20 de diciembre de 2011 y entra en funcionamiento en enero de 2012.

El Plan Nacional de Atención y reparación a Víctimas definió cinco componentes en los que se enmarca la política pública para la población víctima: “1) Asistencia y Atención, 2) Reparación Integral, 3) Prevención y Protección, 4) Verdad y 5) Justicia. Así mismo, precisó unos ejes que atraviesan la política y que permiten su sostenibilidad, tales como: 1) Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información, 2) Retornos y Reubicaciones, 3) Articulación Nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional y los 4) Lineamientos de participación”²⁷⁹.

²⁷⁸ Departamento Administrativo de la Función Pública, 20 de diciembre de 2011, Decreto 4802 de 2011, Diario Oficial No, 48.289.

²⁷⁹ Departamento de la Prosperidad Social. DPS, *Informe al Congreso de la república sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, Junio de 2014 a mayo 2015*, mayo de 2015, pág. 36, disponible en: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20al%20Congreso%20DPS%202015.pdf>, consultado por última vez en enero de 2016.

Ilustración 17. Organigrama de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas



Fuente: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/organigrama/127>

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas²⁸⁰. El Sistema está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental del nivel nacional y territorial, así como de las demás organizaciones públicas o privadas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente Ley.

La Unidad para las víctimas creó la Subdirección del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas –SNARIV- que se ha venido consolidando a través de instancias de coordinación, e implementación de acciones conjuntas en los niveles nacional y territorial para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Registro único de víctimas –RUV-²⁸¹. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Dentro de la Unidad para las Víctimas se creó la Dirección de Registro y Gestión de la Información que contiene la Subdirección de Valoración y Registro que es el área encargada de administrar y mantener actualizado el RUV que es, a su vez, la columna vertebral del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-. Y por otra parte contiene la Subdirección de la Red nacional de Información. La creación del RUV ha permitido una mayor organización y registro de las víctimas del conflicto armado, así como su caracterización para hacer un mejor acompañamiento.

Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas²⁸². La Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la responsable de la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Esta Red está concebida como el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones que trata el artículo 3 de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y

²⁸⁰ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 169

²⁸¹ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 154

²⁸² Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 153

causaron el daño a las víctimas. Para llevar a cabo lo relacionado con la Red Nacional de Información –RNI- se creó la Subdirección Red Nacional de Información –SRNI-

Funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y reparación a las Víctimas²⁸³. El Sistema cuenta con dos instancias en el orden nacional: El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el cual es el encargado de diseñar y adoptar la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas. En el orden territorial el Sistema cuenta con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y Municipales.

Creación del Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral – MAARIV. El modelo creado entró en funcionamiento en marzo de 2013. A través del mismo se impulsa el acceso a medidas de atención asistencia y reparación que tiene por fin promover el goce efectivo de los derechos de las víctimas y transformar su realidad social favoreciendo su desarrollo y reconocimiento como sujetos de derechos.

Coordinación y articulación nación-territorio²⁸⁴. La Unidad recibió el encargo de diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos, una estrategia que le permitiera articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. Con este propósito, la Unidad crea la Subdirección de coordinación nación-territorio.

Comités Territoriales de Justicia Transicional²⁸⁵. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promovió la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Órgano de dirección, coordinación y ejecución de la política pública en materia de asistencia, atención y reparación a las víctimas²⁸⁶. Para la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la presente Ley, se estipuló la creación de una

²⁸³ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 162

²⁸⁴ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 172

²⁸⁵ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 173

²⁸⁶ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 163

institución de primer nivel de la administración pública, del sector central, de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Con la Unidad para las Víctimas se creó la Dirección de Gestión Social y Humanitaria –DGSH-, que posee dos subdirecciones; la Subdirección de prevención y atención de emergencias y la Subdirección de asistencia y atención humanitaria. Además, cuenta con dos Equipos de trabajo: el Equipo de apoyo y trámite de solicitudes de asistencia y atención humanitaria; y el segundo, el Equipo de proyección de actos administrativos.

Mesas de participación de víctimas²⁸⁷ son la instancia que deberá garantizar la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la Ley, en espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para llevar a término este propósito, la Unidad creó la Subdirección de Participación.

Plan Nacional de Financiación mediante documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)²⁸⁸. Se establece que para cumplir las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación, El Plan propenderá por la sostenibilidad de la Ley y tomará las medidas para fortalecer el Fondo de Reparaciones del que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005. Cumpliendo con lo estipulado en la Ley, el plan se creó mediante Documento CONPES 3712 el 1 de diciembre de 2011 con la denominación de Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. El documento explica que la implementación de la Ley 1448 se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas²⁸⁹. . La Unidad fue creada adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objetivo central de "servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados" a que se refiere la Ley 1448 de 2011 y llevar el Registro Único de Tierras Despojadas. Además la Unidad se creó, según lo estipula la Ley por término de 10 años. La estructura interna de la Unidad de Tierras fue estipulada por el Gobierno Nacional en el Decreto 4801 del 20 de diciembre de 2011, con el objetivo descrito en el artículo 2 del capítulo I “la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

²⁸⁷ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 193

²⁸⁸ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 19

²⁸⁹ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096, art. 103.

tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados en los términos establecidos en la ley 1448 de 2011”²⁹⁰. La Unidad entró en funcionamiento el 1 de enero de 2012.

Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas²⁹¹. La reglamentación del Fondo se explica en el capítulo IV del Decreto 4801 de 2011. Su objetivo principal es servir de instrumento financiero para la restitución de tierras e los despojados y el pago de compensaciones.

Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente²⁹². Se creó el "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" de acuerdo a lo dispuesto en la Ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se incluyen también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con éstas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio. La inscripción del predio en el registro es muy importante para todo el proceso de restitución, por tal razón desde diversas entidades se socializa y publica el procedimiento para que la población realice los pasos que requiere para acceder a la restitución.

Centro de Memoria Histórica²⁹³. De acuerdo a lo establecido en la Ley, el Decreto 4803 del 3 de diciembre de 2011 establece la Estructura del Centro de Memoria Histórica.

II.4.3. Derechos sociales reconocidos a las víctimas de desplazamiento forzado.

La identificación del acceso a derechos sociales de la población desplazada es un aspecto no sencillo de monitorear, debido a que, aunque hay un alto número de informes sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, la mayoría de ellos se hacen con datos globales de acceso a derechos de la población víctima del conflicto armado, tomando la

²⁹⁰ Departamento Administrativo de la Función Pública (20 de diciembre de 2011), Artículo 2, Decreto 4801 de 2011, Diario Oficial No. 48.289.

²⁹¹ Departamento Administrativo de la Función Pública (20 de diciembre de 2011), Artículo 111, Decreto 4801 de 2011, Diario Oficial No. 48.289.

²⁹² Departamento Administrativo de la Función Pública (20 de diciembre de 2011), Artículo 76 Decreto 4801 de 2011, Diario Oficial No. 48.289.

²⁹³ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, art. 146, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096.

totalidad de las mismas sin especificar cuántas y cuáles de ellas son víctimas de desplazamiento forzado. En aras de inspeccionar este componente se accedió y revisaron los siguientes documentos: los Informes de rendición de Cuentas de la Unidad de Víctimas 2014 y 2015, los informes de Rendición de Cuentas del Gobierno Nacional 2014 y 2015, los informes al Congreso de la Unidad de Víctimas 2014 y 2015, El Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015, el Segundo Informe al Congreso de la República de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la ley 1448 de 2011, el informe al Congreso de la República Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación de mayo de 2015, el Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones primeras del Congreso de la República, que en su primera parte presenta los resultados de la aplicación de la encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada aplicados durante 2013 y primer semestre del 2014, y el Boletín técnico del DANE del 7 de enero de 2015 sobre Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EDGE 2013-2014²⁹⁴.

La información más específica y actualizada correspondiente a goce efectivo de derechos de población víctima de desplazamiento forzado está contemplada en la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos –EDGE- elaborada en conjunto por el Departamento Nacional de Estadística –DANE- y la Unidad para las Víctimas creada a partir de la ley 1448 de 2011.

Después de la Sentencia T-025 de 2004 de la cual ya se hizo una explicación en el capítulo I y la declaratoria, por parte de la Corte Constitucional, de la Situación de un Estado de Cosas Inconstitucional en la realidad del goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, en el año 2010 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado, en desarrollo de lo dispuesto por el Auto 008 de enero de 2008 proferido por la Corte Constitucional, realizó la Tercera Encuesta Nacional de Verificación (III ENC-2010) con el fin de estimar el grado de realización de derechos de dicha población. Una vez conocidos los resultados de la Encuesta, la Corte Constitucional mantuvo el Estado de Cosas Inconstitucional sobre la situación de la población desplazada en el año 2011.

Por otra parte la aplicación de la encuesta hecha por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (En adelante DANE) y la Unidad para las Víctimas para hacer seguimiento al Goce Efectivo de Derechos –GED- de la población desplazada se llevó a cabo entre 2013 y el primer semestre de 2014 y sus resultados fueron promulgados en Boletín

²⁹⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Boletín Técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGEC 2013-2014, Bogotá, enero 7 de 2015. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/0B4PsVdePcHVIcGhEvvVgveV9GQ0E>, consultado por última vez en enero de 2016.

técnico del DANE el 7 de enero del 2015 y entregada al Congreso en el Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República en 2015.

El objetivo de la investigación consistió en generar información que permitiera una caracterización general de la población víctima de desplazamiento forzado y conocer el estado actual de la población con respecto al goce efectivo de sus derechos. “La encuesta refleja avances en la mayoría de los derechos y también identifica los principales retos de la política en cuanto a brechas en el goce efectivo de los derechos. En este sentido es significativo indicar que el 78,6%, es decir más de tres cuartas partes de los hogares que han sufrido desplazamiento, ha retornado a los lugares de donde salieron como consecuencia de los hechos violentos, o ya se encuentra reubicados en otro lugar, igual, es relevante ver el avance constante en la garantía de los derechos a la salud y a la educación”²⁹⁵.

La encuesta permite caracterizar y medir los indicadores de goce efectivo de derechos en cuanto a: subsistencia mínima de los hogares, acceso al sistema de seguridad social en salud, educación, y re-victimización²⁹⁶, entre otros.

La metodología para establecer los indicadores, explica el documento, mantuvo una relación y trabajo conjunto con La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado, quienes a finales de octubre de 2011 reiniciaron sesiones técnicas de trabajo que consistieron en la revisión conceptual y metodológica de los sistemas de medición de indicadores de goce efectivo de derechos, y en la reformulación de indicadores concernientes a los derechos a la verdad, la justicia y reparación, generación de ingresos, y enfoque diferencial; así como en formular indicadores para aquellos derechos que aún no habían podido medirse. Como resultado, a la fecha de entrega de resultados, se cuenta con una batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para víctimas de desplazamiento forzado compuesto por 283 indicadores, de los cuales el 10% corresponden a goce efectivo de derechos (28 indicadores), el 27% a indicadores complementarios (77), y el 63% a indicadores sectoriales (178). La batería contempla el análisis de 24 derechos y 4 enfoques diferenciales.

²⁹⁵ Gobierno de Colombia, *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*, 2015, pág. 6, disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/INFORME%20CONGRESO%20VE.pdf, consultado por última vez en enero de 2016

²⁹⁶ Cuando se habla de re-victimización en Colombia, se alude a aquellas personas desplazadas que por nuevos hechos son nuevamente desplazados a otras zonas del país, o que por las condiciones en las que habitan y son tratadas por la institucionalidad pública, son doblemente victimizados en cuanto a la no garantía e irrespeto de sus derechos.

II.4.3.1. Resultados que muestran el estado actual de goce efectivo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

A) Características sociodemográficas de la población desplazada:

- Distribución de la población por edad, sexo y pertenencia étnica.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 45% de la población encuestada son hombres y el 55% son mujeres. En la pirámide poblacional se evidencia una mayor proporción de niños y jóvenes entre los 10 y 24 años. El grupo con mayores proporciones de victimización para ambos sexos es el de edad entre 15 y 19 años.

- Tamaño promedio de los hogares y parentesco

La gran mayoría de hogares encuestados -60,2%- está conformado por entre tres y cinco personas; el 22,7% son hogares de seis a más personas; y el 17,1% son hogares entre una y dos personas. En promedio el número de personas por hogar es de 4,2.

- Distribución de los hogares según estrato socioeconómico

Predominan los hogares residentes en los estratos 1 (60,6%) y 2 (29,1%). En el estrato 3 vive el 6,5% de los hogares, y en el estrato 4 el 0,5% de los mismos. Se evidencia que 3,2% de los hogares residen en zonas sin estratificar (estrato 0) o con conexiones ilegales a servicios públicos. La población víctima de desplazamiento forzado ubicados en los estratos socioeconómicos 0, 1 y 2 corresponde al 92,9, lo cual denota la alta situación de carencias en las que viven estas personas.

- Tiempo de residencia de los hogares desplazados en el municipio

Más del 47% de los hogares con víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas –RUV-, llevan viviendo en el municipio donde se aplicó la encuesta entre 0 y 7 años, el 35,8% de los hogares entre 8 y 16 años, y el 16,9% más de 17 años.

- Número de desplazamientos por persona

El 87,2% de la personas se ha desplazado una sola vez, el 6,9% dos veces y el 1,3% tres o más Veces. Es importante aclarar que el 2,2% (categoría 0) corresponden a hijos de víctimas de desplazamiento quienes fueron incluidos en el RUV con posterioridad a la declaración de los hechos.

B) Indicadores relacionados con el registro de población desplazada:

La Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, evidencia un 25,8% de población desplazada que no ha presentado declaración para su inscripción en el RUV. Muestra la Encuesta que el principal motivo para la no declaración es la falta de información (51,3%), amenaza o miedo (35,1%), lo cual se asocia con la persistencia del conflicto en El país, en particular en ciertas zonas.

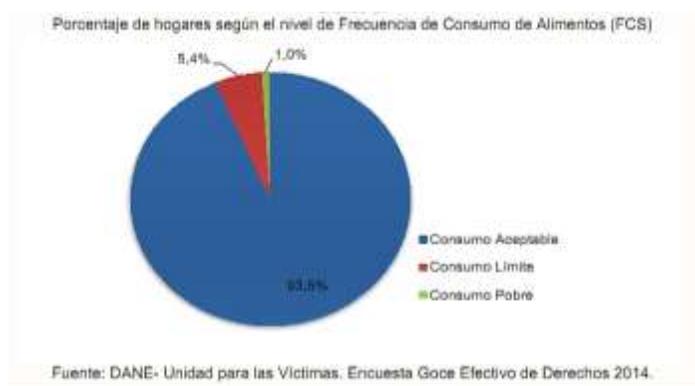
C) Indicadores relacionados con medidas de asistencia:

En este punto se presentan resultados del goce efectivo de aquellos derechos que son considerados parte de la asistencia a la población víctima de desplazamiento forzado (subsistencia mínima, alimentación, identificación, salud, educación, vivienda, generación de ingresos y reunificación familiar).

C.1 Alimentación. Este indicador de resultado del GED a la alimentación tiene en cuenta el número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos. Por lo tanto el indicador GED tiene los siguientes componentes cuyo análisis se debe realizar de forma independiente.

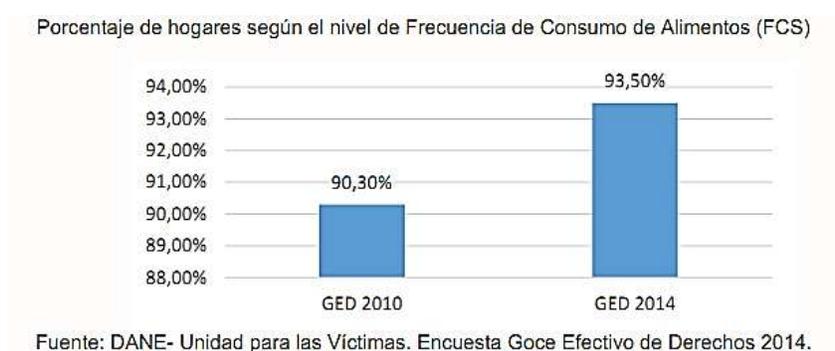
C.1.1) Consumo adecuado de alimentos. El 93.5% de los hogares víctimas del desplazamiento forzado se encuentra en la categoría “consumo aceptable” lo cual indica que esa proporción de la población consume distintos tipos de alimentos con una frecuencia adecuada.

Ilustración 14. Porcentaje de hogares por frecuencia de consumo de alimentos.



Aunque aparentemente los datos son altamente satisfactorios, es necesario contextualizar el resultado para establecer su real dimensión. Haciendo la comparación de este resultado con el mismo en la encuesta del 2010, se aprecia que la alimentación de la población víctima de desplazamiento forzado, medida en términos de frecuencia y diversidad, presentó un aumento de 3 puntos porcentuales en los últimos 4 años, al pasar del 90,3% en la medición de goce efectivo de derecho realizada en 2010, a 93,5% en la medición actual. En consecuencia, el resultado obtenido en la actual medición evidencia un mejoramiento en las condiciones alimentarias de los hogares víctimas de desplazamiento forzado.

Ilustración 19. Porcentaje de hogares según frecuencia de consumo de alimentos.



C.1.2) Percepción de seguridad alimentaria. Corresponde a la proporción de hogares que se perciben en seguridad alimentaria según la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria –ELCSA-. Aplicando la metodología, la encuesta

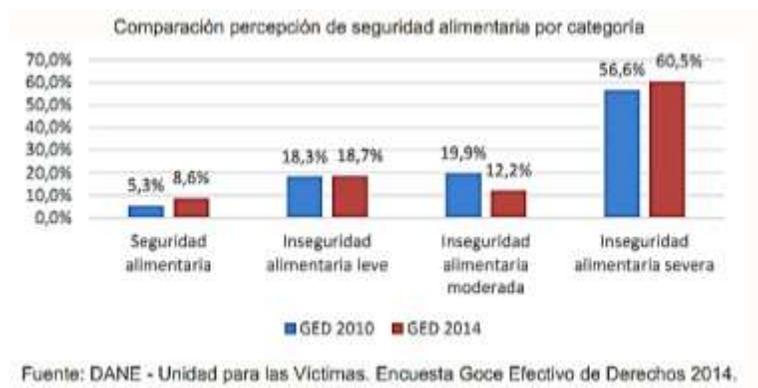
estableció que el 60.5% de población víctima de desplazamiento forzado se percibe en inseguridad alimentaria severa, lo cual, si se compara con los resultados en este mismo ítem en 2010 tuvo un aumento de 4 puntos porcentuales pasando de 56,5% en 2010 a 60,5% en 2014.

Ilustración 20. Porcentaje de hogares según nivel de seguridad alimentaria.



Sólo el 8,6% de los hogares víctimas del desplazamiento forzado percibe que se encuentra en una situación de seguridad alimentaria. En este punto se evidencia un avance, pues los resultados que se obtuvieron con la misma metodología, muestran que en comparación con los resultados del 2010 hubo un aumento porcentual de 3 puntos en los últimos 4 años, al pasar de 5,3% en la medición de goce efectivo de derecho realizada en 2010, a 8,6% en la medición actual. Por otra parte, la proporción de hogares que manifestó estar en inseguridad alimentaria leve permaneció constante (18%), mientras que la proporción de hogares que manifestó estar en inseguridad alimentaria moderada se redujo al pasar del 19,9% a 12,2% en 2014.

Ilustración 21. Comparación percepción de seguridad alimentaria por categoría.



C.1.3) Otros indicadores. En este apartado se presentan una serie de indicadores que fueron medidos por el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF). En cuanto a la participación de niños, niñas y adolescentes –NNA- en programas con apoyo alimentario, la encuesta muestra que el 23% de ellos, que han sido víctimas de desplazamiento forzado e incluidos en el RUV han sido atendidos por algún programa con apoyo alimentario de los que coordina y lidera el ICBF.

D) Salud.

El indicador de salud contempla la afiliación de las víctimas de desplazamiento forzado al Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS²⁹⁷ y, si esa población ha recibido atención en salud.

De acuerdo con la medición, el 93,2% de las víctimas están afiliadas en alguno de los regímenes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo es necesario explicar el detalle de esta afiliación para comprender su real dimensión, así como establecer una relación de comparación con los resultados de la Encuesta en 2010 con la aplicada en 2014.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la afiliación al SGSSS de las personas víctimas de desplazamiento presentó un aumento de 5 puntos porcentuales en los últimos 4 años, al pasar del 88,1% en la medición realizada en 2010 a 93,2% en la medición actual. Por otra parte, también se encontró que la tasa de afiliación al SGSSS es 2 puntos porcentuales superior en la población víctima de desplazamiento forzado con relación a la población colombiana (encuesta nacional de calidad de vida de 2013). En consecuencia, se puede concluir que en materia de afiliación al SGSSS, la población víctima de desplazamiento forzado ha tenido unos resultados que evidencian un comportamiento positivo.

²⁹⁷ Según el Ministerio de Salud y Promoción Social, el régimen contributivo es el sistema mediante el cual las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados, jubilados, trabajadores independientes con contratos de prestación de servicios y trabajadores independientes con capacidad de pago, realizan un aporte mensual y a cambio reciben como contraprestación los servicios de salud para el cotizante y para sus beneficiarios. Por su parte, el régimen subsidiado es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado.

Ilustración 22. Porcentaje de personas afiliadas, según régimen de salud.



El informe del DANE llama la atención sobre la similitud que hay en los resultados de la encuesta nacional de calidad de vida 2013 y de la medición de GED 2014 en materia de afiliación al SGSSS, sin embargo expone cómo en la encuesta nacional de calidad de vida 2013 la proporción de personas vinculadas al régimen subsidiado, que es del (50,8), es similar a la de personas vinculadas al régimen contributivo (49,1%), mientras que en la medición actual de GED el 84,5% está vinculado a régimen subsidiado y sólo el 15,1% lo está en el contributivo. Es decir, que la vinculación de la población colombiana en general es muy equitativa entre quienes están en el régimen contributivo y en el subsidiado, mientras que la población desplazada, la gran mayoría lo está en el régimen subsidiado, lo cual denota dependencia del Estado en este ámbito.

Al desagregar la información obtenida en la medición de GED (2014) por sexo, se encontró que las mujeres presentan una mayor tasa de afiliación al SGSSS: el 91,9% de los hombres y el 94,3% de las mujeres se encuentran afiliados. Además, se encontró que las mujeres están afiliadas en su mayoría al régimen subsidiado mientras los hombres lo están en su mayoría en el régimen contributivo.

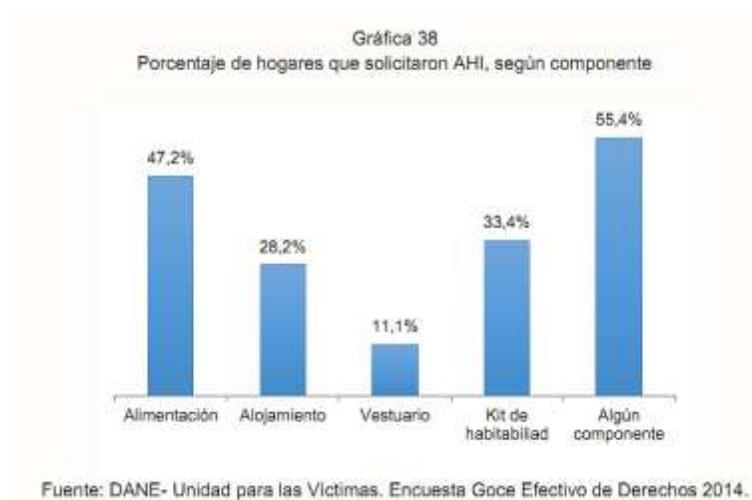
Como resultado de la medición actual del GED se pudo establecer que el 86,7% de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentran afiliadas al SGSSS y han recibido atención en salud cuando lo han solicitado durante los últimos 12 meses, como se muestra a continuación

E) Subsistencia mínima.

Este indicador contempla el acceso de las víctimas a la atención humanitaria en cada una de sus etapas (inmediata, de emergencia y de transición) que busca mitigar o suplir las carencias del hogar teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad y emergencia de las víctimas.

*E.1) Atención humanitaria inmediata*²⁹⁸. De acuerdo al estudio, el 55,4% de la población víctima solicitó atención humanitaria en algún componente en la etapa de la inmediatez. El componente más solicitado fue el de alimentación con el 47,2%, seguido de kit de habitabilidad con el 33,4%

Ilustración 23. Porcentaje de personas que solicitan Ayuda Humanitaria, según componente.



Los hogares recibieron uno o varios componentes de la subsistencia mínima; un 75,8% de la población accedió al componente de alimentación, el 57,6% accedió al alojamiento temporal, el 36,4% al vestuario, y un 78,1% al kit de alojamiento. Es importante tener en cuenta que un 80,8% accedió a algún componente de la subsistencia mínima, y el 63,8% recibió la totalidad de los componentes.

²⁹⁸ Es la medida asistencial entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de atención prioritaria por parte de las entidades estatales para garantizar el derecho a la subsistencia mínima (alimentación, alojamiento temporal, vestuario y kit de habitabilidad). Esta medida es responsabilidad de la entidad territorial receptora y se brinda al momento de realizar la declaración del desplazamiento, hasta el momento de su inclusión en el registro.

Con base en los datos anteriores, el informe concluye que las entidades territoriales deben diseñar estrategias que permitan la atención oportuna a la población en la fase inicial de la emergencia.

*E.2) Atención humanitaria de emergencia*²⁹⁹. De acuerdo al estudio, el 43,4% de los hogares recibieron atención humanitaria de emergencia en los componentes de alimentación, alojamiento y/o kit de habitabilidad.

*E.3) Atención humanitaria de transición*³⁰⁰. El porcentaje de hogares que solicitan atención humanitaria en la transición en el componente de alimentación y aseo corresponde al 25,4%, en alojamiento al 19,7% y alguno el 30,5%. Por su parte el porcentaje de hogares que recibieron atención humanitaria en transición está concentrado en el componente de alimentación y aseo 67,5% del total de hogares que realizaron esta solicitud. En alojamiento se atendió la demanda en un 52,8%.

F) Educación.

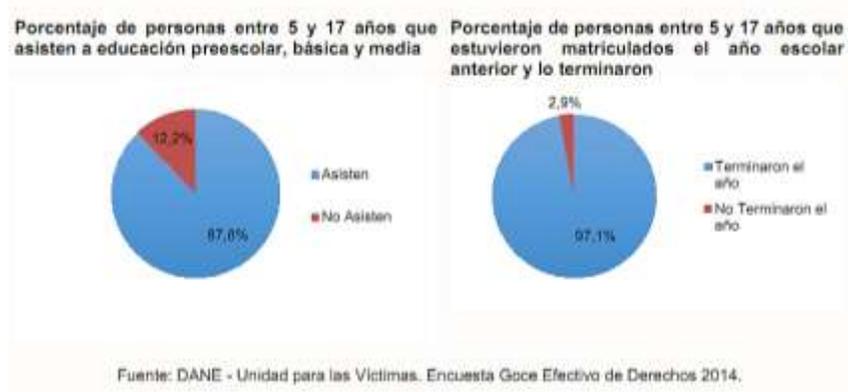
De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la educación formal en Colombia se organiza en tres niveles: El preescolar, que comprenderá como mínimo un grado obligatorio; la educación básica, con una duración de nueve grados que se desarrolla en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco grados y la educación básica secundaria de cuatro; la educación media con una duración de dos grados.

Según esta clasificación, el 87,8% de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas de desplazamiento forzado asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media. Por otra parte, el 97,1% de los niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) que estuvieron matriculados en el año escolar anterior, terminaron el año.

²⁹⁹ Es la medida asistencial a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV. Se entrega de acuerdo al grado de necesidad y urgencia respecto a la subsistencia mínima.

³⁰⁰ Es la medida asistencial que se entrega a las víctimas de desplazamiento forzado incluídas en el RUV que aún no cuentan con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia.

Ilustración 54. Porcentaje de personas entre 5 y 17 años según vinculación escolar.



Al analizar los motivos por los cuales los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años víctimas de desplazamiento forzado no asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media, se determinó que el porcentaje más alto de inasistencia está en los niños, y se debe a que no quiere estudiar con el 32,7%. Entre las niñas, el 28,4% manifiesta que no asiste porque debe encargarse de los oficios del hogar, por embarazo o por tener un hijo, una enfermedad o una discapacidad.

Por otro lado, es importante mencionar que el 90,5% de las niñas y el 89,5% de los niños se encuentran dentro del porcentaje de niños, niñas y adolescentes que asisten a educación preescolar, básica y media o que han terminado la educación media. De igual forma el 98% de las niñas y el 96,2% de los niños, se encuentran dentro del porcentaje de niños, niñas y adolescentes matriculados el año anterior que terminaron el año.

Con base en la información anterior se concluye que, en promedio, al igual que en el derecho a la salud, las mujeres gozan relativamente del derecho a la educación más que los hombres.

G) Reunificación familiar. El indicador de goce efectivo del derecho a la reunificación familiar se mide sobre los hogares víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron fragmentación por esta causa y han logrado la reunificación cuando la solicitan. El 47,8% de los hogares solicitaron apoyo del gobierno y se reunificaron.

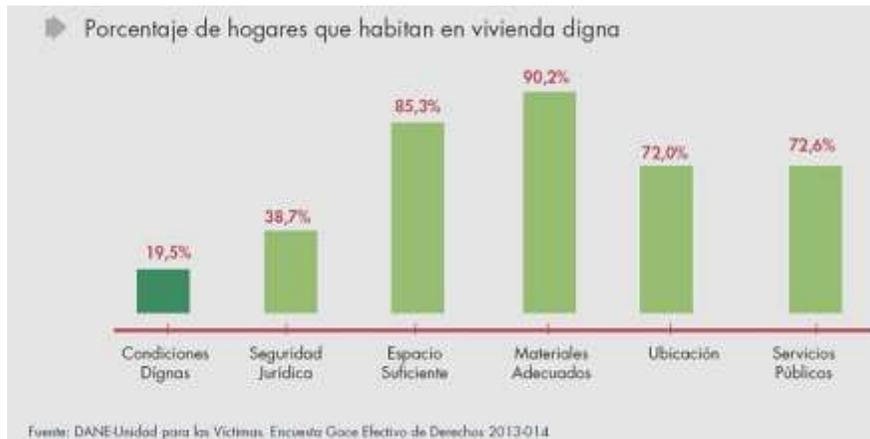
H) Vivienda. El goce del derecho a la vivienda implica que todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado habitan un inmueble en condiciones dignas. La medición incluye los

componentes de espacio suficiente (no hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación y seguridad jurídica de la tenencia. El indicador de vivienda digna corresponde a los hogares que cumplen con los cinco componentes. De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 19,5% de hogares habitan en condiciones dignas. Al analizar cada uno de los componentes se encuentra:

- Seguridad jurídica de la tenencia: solo el 38,7% de hogares habitan en viviendas urbanas propias y cuentan con escritura registrada o en viviendas urbanas en arriendo que cuentan con contrato escrito.
- Espacio suficiente: el 85,3% de hogares habita en viviendas sin hacinamiento.
- Materiales adecuados incluye tres factores: el 90,2% de hogares habita en vivienda con material adecuado para las paredes exteriores, pisos y techos.
- Ubicación: corresponde a hogares que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo de desastre natural: el 72,0% de los hogares se encuentra en zonas seguras.
- Servicios públicos: el 72,6% de hogares cuentan con todos los servicios públicos, es decir acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras).

Como puede apreciarse en los datos expuestos, uno de los elementos en los que hay mayor dificultad es en la seguridad jurídica, lo cual afecta de manera directa y negativa el resultado del indicador general de condiciones dignas.

Ilustración 25. Porcentaje de hogares que habitan en vivienda digna.



I) Generación de ingresos. La posibilidad de generar ingresos, en el caso de la población víctima de desplazamiento forzado, fue calculada con base en tres criterios. El primero de ellos es un criterio de “dependencia”, el cual establece que un hogar goza efectivamente de generación de ingresos si hay una persona mayor de 18 años ocupada o pensionada que recibe ingresos en dinero, y la relación entre el total de personas en el hogar y el total de personas ocupadas o pensionadas es menor o igual a 3. Los otros dos criterios utilizados para medir el goce efectivo en materia de generación de ingresos son la línea de indigencia y la línea de pobreza.

I.1) Dependencia económica. En relación con el primero de los criterios enunciados en el párrafo anterior, los datos muestran que el 59,6% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, al menos una de cada tres personas es mayor de edad y genera ingresos, como se muestra a continuación:

Ilustración 26. Porcentaje de hogares según dependencia económica.



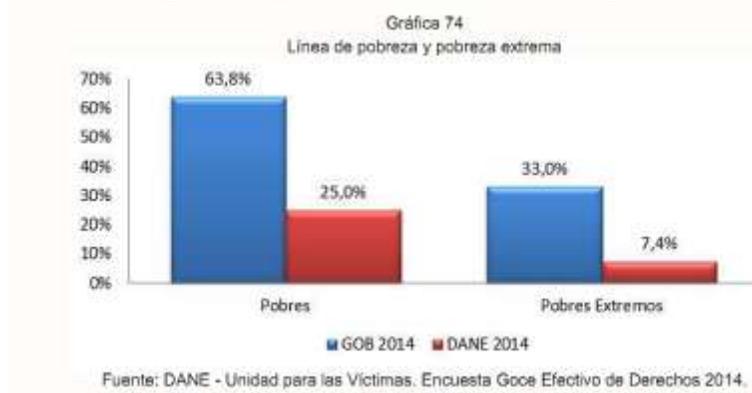
Para llegar a este resultado se utilizaron otros indicadores. Uno de ellos tiene como objetivo evaluar del total de hogares víctimas de desplazamiento forzado, el porcentaje en donde hay al menos una persona mayor de edad con una ocupación asalariada o independiente. En este sentido, se encontró que en el 44,1% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado hay al menos una persona mayor de edad con una ocupación asalariada, y que en el 62,3% de los hogares incluidos en el registro hay al menos una persona mayor de edad con una ocupación independiente.

I.2) Línea de pobreza y línea de indigencia. Para analizar la información en este aparte se utilizarán los siguientes conceptos definidos por el DANE:

- Línea de pobreza: se define como el costo per cápita mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado en un país determinado.
- Línea de indigencia o pobreza extrema se define como el costo per cápita mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado.

Con base en estas precisiones se presentan los resultados obtenidos en la medición actual. Como se aprecia en la siguiente ilustración el 63,8% de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y a su vez el 33% de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra en pobreza extrema.

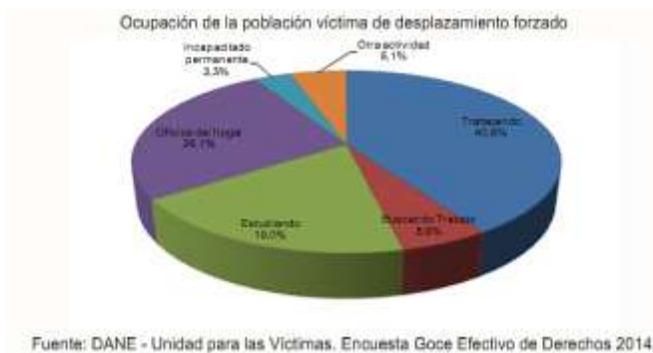
Ilustración 27. Hogares según nivel de pobreza en que se encuentran.



Estos resultados deben leerse en el contexto para establecer su real dimensión. Para ello, a continuación, se realizará una comparación entre el resultado actual y el estudio de pobreza monetaria (Enero – Diciembre de 2013), pues allí se utilizó la misma metodología de medición pero para la totalidad de la población colombiana. La proporción de población pobre es superior dentro de los hogares víctimas de desplazamiento forzado (63,8%) en relación con la población colombiana (25,0%). Esta situación es similar en materia de línea de pobreza extrema pues el 33% de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra en pobreza extrema mientras que en el escenario colombiano el porcentaje en esa materia es de 7.4%.

I.3) Otros indicadores. Como se aprecia en la siguiente ilustración, el 40,8% de la población víctima de desplazamiento mayor a 10 años tiene como ocupación un trabajo, seguido de oficios del hogar con el 26,1% y estudios con el 19,0%.

Ilustración 28. Ocupación de la población víctima de desplazamiento forzado.



De las personas que manifestaron estar trabajando (40,8% de la gráfica anterior) se encontró que el 59,5% de ellos están trabajando por cuenta propia, seguido de personas que trabajan como obreros o empleados de empresas particulares con el 22,3%, y de personas que trabajan como empleados domésticos con el 6,8%.

Ilustración 29. Porcentaje de población ocupada.



J) Indicadores relacionados con medidas de reparación Integral.

Las medidas de reparación corresponden a los derechos de las víctimas a ser reparadas por el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado. Así la reparación integral comprende medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, según lo estipulado en la Ley 1448 de 2011 en concordancia con la legislación internacional al respecto.

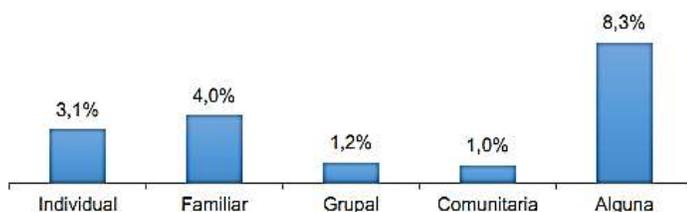
J.1) Medidas de satisfacción. Las medidas de satisfacción contribuyen a restablecer la dignidad de las víctimas, proporcionar bienestar y mitigar el dolor difundiendo la verdad de lo sucedido. La encuesta evidencia una alta proporción de personas (46,0%) que consideran que ninguna medida de satisfacción podrá brindar bienestar y alivio a las víctimas. Para un grupo de encuestados, correspondientes al 27,3%, la principal medida de satisfacción consiste en la investigación y juzgamiento de los responsables de hechos violatorios de los derechos humanos, es decir que haya justicia. Otras medidas son menos relevantes desde la percepción de los encuestados tales como el apoyo al tejido social (10,3% a nivel nacional), actos de reconocimiento y perdón (7,1%), exención del servicio militar (3,2%), búsqueda de personas desaparecidas (2,9%), actos simbólicos (1,8%) y arquitectura conmemorativa (0,3%). En cuanto a población víctima de desplazamiento forzado que hayan recibido medidas de satisfacción, sólo el 5,3% de los encuestados manifestó haber recibido

una medida de satisfacción, mientras que solo el 0,8% señaló haber participado en la concertación de la medida, y que sólo el 0,4% recibió una medida concertada.

J.2) Medidas de Rehabilitación. La rehabilitación está orientada al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Los resultados de la Encuesta permiten identificar que solo un 8,3% de las personas encuestadas han accedido a algún tipo de atención psicosocial. Los resultados permiten ver un Programa de Atención Psicosocial un tanto débil, no obstante, el informe llama la atención acerca del tiempo de implementación del programa en el momento de aplicar la encuesta, dado que es muy poco.

Ilustración 30. Porcentaje de personas que han recibido atención psicosocial.

Porcentaje de personas que han recibido atención para su recuperación emocional, según el tipo de atención



Fuente: DANE - Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2014.

J.3) Medidas de restitución.

J.3.1) Retorno y reubicación. La reparación integral dirigida a las víctimas del desplazamiento forzado contempla, como una de sus estrategias esenciales, la implementación de procesos de retorno al lugar de origen, la reubicación en otras zonas del territorio nacional donde se cuente con redes de apoyo, o la reubicación en el lugar de recepción. Los procesos de retorno o reubicación deben cumplir con tres principios esenciales para asegurar su ejecución y sostenibilidad: voluntariedad, seguridad y dignidad. Estos procesos se implementan a través de un Plan de Retorno y Reubicación, elaborado con los hogares acompañados, que es aprobado por el Comité Territorial de Justicia Transicional.

Según la encuesta, el 78,6% de los hogares han adoptado la decisión de retomar su proyecto de vida en sus actuales lugares de residencia y ubicación o regresando a su lugar de expulsión, es decir, una proporción importante de los encuestados considera que ha iniciado ya su proceso de retorno o reubicación.

Ilustración 31. Porcentaje de hogares retornados o reubicados.



En relación con la voluntariedad, el 95,5% de los hogares encuestados reconocen haber aplicado este principio rector al momento de tomar la determinación de retornar o reubicarse.

El cumplimiento de los tres principios de un proceso de retorno o reubicación se destaca por el número de personas que aseguran que aquéllos se realizaron en condiciones de voluntariedad y de seguridad, sin importar si fueron efectuados con apoyo o no del Estado. Los porcentajes son ligeramente mejores cuando se contó con el apoyo mencionado. Asimismo, se observa la diferencia de los anteriores con la observancia del principio de dignidad. En todo caso, se observa una mejor evaluación del principio en aquellas familias que contaron con el apoyo del Estado (17,1%) que aquellas que efectuaron el proceso con sus propios medios (10,5%).

Por otra parte, el 21,4% de los hogares no se han retornado o reubicado, aún permanecen en lugares temporales. La razón aducida por el 40,4% de las personas es el miedo a ser parte de una situación similar, el 28,8% por no tener acompañamiento para reconstruir un proyecto de vida en un sitio diferente al actual, el 16,2% por

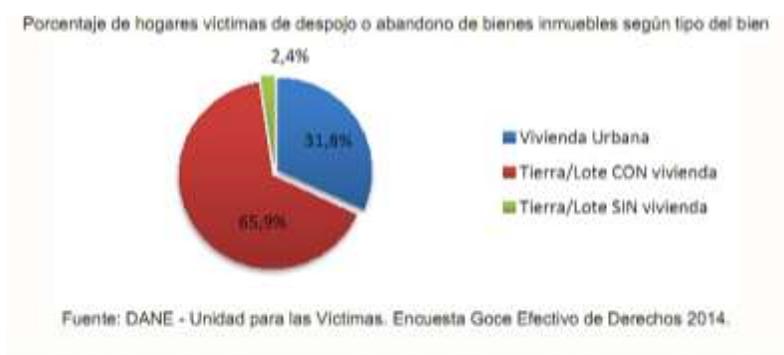
encontrar mejores condiciones en el sitio actual de residencia para desarrollar un proyecto de vida sostenible, y el 3,5% por recaer emocionalmente ante los recuerdos del desplazamiento.

Con corte a 30 de junio de 2014, el informe señala que han acompañado en sus procesos de retorno o reubicación a 44.706 familias desplazadas en todo el país.

J.3.2) Restitución de tierras. Esta medida atiende a la población víctima forzada a desplazarse de manera temporal o permanente, que por esta razón se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios, y que a su vez puede ser víctima de la acción del despojo. Son titulares del derecho las personas propietarias, poseedoras o explotadoras de baldíos con pretensiones de adquirir por adjudicación.

El 45,5% de las víctimas se consideran afectadas en sus derechos sobre bienes inmuebles. El 68,3% de personas se declaran víctimas de despojo o abandono forzado de bienes rurales (65,9% de lote de tierra con vivienda, y 2,4% de lote de tierra sin vivienda). Además el 31,8% son las que señalan haber sufrido esta victimización en el ámbito urbano. El mismo cuadro permite entender también la necesidad de garantizar el acceso a vivienda de la población víctima de despojo o abandono forzado, tanto en el ámbito urbano como rural.

Ilustración 32. Porcentaje de hogares víctima de despojo o abandono de bienes.



El 16,1% de la población víctima de despojo o abandono forzado ha solicitado restitución o protección de su predio contra un 83,9% que no lo ha hecho. En esta información se debe tener en cuenta que la pregunta unificó en una misma situación dos políticas que operan actualmente de manera separada, por lo que una persona que solicita la restitución no siempre ha realizado un trámite de protección, o viceversa.

Adicionalmente, la encuesta realizó un cruce para determinar la intención de retorno o reubicación de las personas que expresaron ser víctimas de despojo o abandono forzado. Los resultados indican una clara prevalencia en el deseo a permanecer en el lugar de residencia actual.

J.3.3) Avances en materia de restitución de tierras. La Unidad de Restitución de Tierras, creada por la Ley 1448 de 2011, atiende las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos forzados o despojos. A la fecha, están investigándose casos en más de 4.600.000 hectáreas de territorio colombiano, con las complejidades de dispersión y diversidad de tamaño, además de los problemas de reconstruir hechos sucedidos hace más de 20 años y las amenazas de actores armados ilegales opuestos al proceso.

J.4) Indemnización.

La indemnización por vía administrativa es una medida célere, eficaz y flexible, en comparación con la indemnización por vía judicial. La indemnización se otorga según el hecho victimizante y constituye solo un factor de la reparación integral, no agota la reparación, pues la víctima tiene derecho a otras medidas que buscan un efecto reparador. La encuesta evidencia que sólo el 5,8% de personas solicitaron una indemnización por vía judicial por el hecho victimizante desplazamiento forzado. De este universo, el 19,6% recibió la medida de indemnización por esta vía. El 80,4 % restante no la ha recibido por la naturaleza y los tiempos de este tipo de procesos.

Avances en materia de indemnización. Se presenta a continuación un resumen de la entrega de la medida de indemnización, con corte a junio 30 de 2014, por los distintos marcos normativos vigentes a lo largo de los últimos años (Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008, Ley 1448 de 2011).

Tabla No. 3. Histórico de indemnizaciones entregadas.

Hecho victimizante	Total histórico	Total inversión
Desplazamiento forzado	28.758	\$113.963.139.057,17
Otros hechos victimizantes	392.083	\$2.546.561.859.144,08
Total general	420.841	\$2.660.524.998.201,25

Fuente: Unidad para las Víctimas. Dirección de Reparación

Por otro lado, se implementa un Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos que busca que las medidas de reparación económica impacten positivamente y se traduzcan en una mejora de las condiciones de vida de las víctimas, a través de la conformación de proyectos o planes de inversión. Este proceso se facilita mediante varios componentes a saber: Orientación y asesoría, gestión de oportunidades de inversión, creación o fortalecimiento de empresas productiva.

J.5) En cuanto a las garantías de no repetición.

Las garantías de no repetición se relacionan con reformas institucionales y políticas promovidas para lograr cambios culturales en la sociedad. En este sentido sólo se cuentan con medición del acceso a la justicia.

Acerca del acceso a la justicia, el primer obstáculo es el desconocimiento sobre la entidad ante la cual pueden presentar una denuncia por desplazamiento forzado. La encuesta indica que el 43,0% de las víctimas no saben ante qué institución puede presentarse una denuncia.

II.4.4. Análisis de la implementación de la Ley 1448 en orden a garantizar el goce efectivo de la población desplazada.

Es evidente que la Ley 1448 es una de las más grandes e importantes acciones en favor de las víctimas y en el camino hacia la paz en el país; distintos autores coinciden en que la Ley tiene grandes bondades tales como el reconcomiendo que ha hecho el Estado de la presencia de un conflicto armado durante décadas en Colombia que ha generado una estela de muertos y de víctimas que hasta ahora se están contando en realidad. También se coincide en afirmar que la Ley es una apuesta real por resarcir a las víctimas por el daño causado, y su despliegue técnico para poner en escena los postulados de la norma es la muestra de ingentes esfuerzos para la transformación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, así como para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Por su parte Rettberg ³⁰¹ hace un balance de la Ley a sus cinco años de realización y destaca que “a nivel mundial, se trata del proyecto de reparación más generoso, más ambicioso y más complejo que cualquier otro programa de reparación”³⁰², la razón de su afirmación se sustenta en que en la Ley se reconocen más formas de victimización por un periodo más largo que el de cualquier otra ley. Hace énfasis en la integralidad de la respuesta del Estado “...en clara alusión a la combinación de estrategias económicas, simbólicas, psicológicas, educativas y políticas en la atención a la población sujeta a reparación”³⁰³. Además, el andamiaje institucional desarrollado para la implementación de la Ley ha logrado hacer presencia en múltiples regiones colombianas, así como al amparo de la Ley se ha desplegado una amplia capacidad técnica que cubre desde la atención psicológica hasta la asesoría en la inversión de los recursos de reparación a quienes lo requieren. Dice también que quizás lo más notable es la decisión política de no hacer depender la reparación de la verificación de los hechos victimizantes, con lo cual el Estado le dio un respaldo sin precedentes en la historia nacional al reconocimiento de las víctimas.

Son muchas las bondades que se reconocen, incluso las mismas víctimas lo afirman, como lo evidenciaba en la Revista Semana “Fidelina Sanabria, desplazada que vive en San Andrés y representante de mujeres y víctimas en el exterior en la Mesa Nacional, asegura que la ley hizo que ellos salieran a luchar sus propios espacios”³⁰⁴.

No obstante, como se ha podido relacionar en el capítulo I de este trabajo respecto a la situación actual de la población desplazada y que se evidencia en las cifras que se entregan en el acápite II.4.3 de este capítulo, el goce efectivo de derechos de las víctimas que es el objetivo primordial de la Ley, tiene muchos vacíos en términos de entrega efectiva de los componentes a los que deberían tener acceso, tanto en la atención inmediata, atención de emergencia y aún más en el ámbito de la reparación y restitución.

Uno de los agravantes más importantes es que la Ley tiene un tiempo perentorio de caducidad estimado en 10 años y ya van 5 años de su ejecución. En palabras del Senador Jorge Enrique Robledo ³⁰⁵ el tiempo de prescripción constituye el punto más complejo, en

³⁰¹ Rettberg, Angelika, “Ley de víctimas en Colombia: un balance”, *Revista de estudios sociales*, octubre-diciembre 2015, págs. 185-188.

³⁰² *Ibíd.*, 85.

³⁰³ *Idem.*

³⁰⁴ Semana.com, Calle, María Clara, *La ley de víctimas: lo bueno, lo malo y lo feo*, agosto de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-de-victimas-balance-de-tres-anos/391302-3>, consultado por última vez en junio de 2016.

³⁰⁵ Canal Capital, *La ley de víctimas, una ley para legalizar todas las ilegalidades: senador Jorge Enrique Robledo*, 8 de abril de 2014, disponible en: <http://www.canalcapital.gov.co/blogs/la-ley-de-victimas-una-ley->

particular en el ámbito de la restitución de tierras, dado que cuando esta ley caduque todas las ilegalidades en tierra quedarán santificadas, con lo cual casi que van a quedar legalizadas todas las ilegalidades acaecidas en el marco del conflicto. En este sentido los mayores beneficiarios no serán entonces las víctimas sino aquellos que los despojaron.

El tema al que se refiere Robledo es uno de los más criticados por diversos sectores, toda vez que incluso han sido asesinados los reclamantes de tierra en el transcurso de estos cinco años y, por lo tanto sujetos de la restitución. En esta perspectiva, Herrera ³⁰⁶ expone que se ve cómo la creada Unidad de Restitución de Tierras, pareciera defendiendo lo indefendible, “...el poco avance en los procesos de restitución de tierras y haciendo oídos sordos a los reclamos de campesinos que por más de 20 años han sido sometidos al despojo, al abandono y al desplazamiento forzado”³⁰⁷. Además enfatiza en una situación que está ocurriendo que a su juicio es irregular, que consiste en que quienes están liderando el debate sobre el tema de restitución de tierras no son las autoridades competentes sino el Superintendente de Notariado y Registro, quien genera suspicacias debido a que varios notarios en el país tuvieron un papel crucial al auspiciar y legalizar el despojo de tierras.

Es evidente que hay una resistencia en el país a estos procesos de restitución y que las medidas adoptadas tienen detractores que han acudido a la amenaza o incluso hasta el asesinato de aquellos que se han atrevido a reclamar. En esta medida, Herrera hace un llamado a la sociedad colombiana para que no deje pasar lo que se está generando por los sectores más reactivos y opositores a la reparación de las víctimas y al proceso de paz, que están generando “...iniciativas como las denominadas “víctimas de la ley de víctimas”. Mientras haya impunidad y no se esclarezcan los verdaderos intereses frente al despojo de tierras y la violencia política detrás de distintos hechos victimizantes, el discurso de las víctimas y la verdad sobre éstas tendrá el riesgo de ser tomado y abanderado precisamente por los mayores victimarios que hoy fungen como si estuvieran victimizados por la Ley. Les podemos terminar debiendo”³⁰⁸.

[para-legalizar-todas-las-ilegalidades-dice-senador-jorge-enrique-robledo/](#), consultado por última vez en diciembre de 2015. Programa La Controversia.

³⁰⁶ Herrera, Diego, *Balance agrídulce de la Ley 1448*, junio 11 de 2015, disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2015/06/11/balance-agridulce-de-la-ley-1448/>, Consultado por última vez en junio de 2016.

³⁰⁷ Idem.

³⁰⁸ Herrera, Diego, *Balance agrídulce de la Ley 1448*, junio 11 de 2015, disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2015/06/11/balance-agridulce-de-la-ley-1448/>, Consultado por última vez en junio de 2016.

El análisis de Rettberg menciona diversos retos que contiene la política para las víctimas, dentro de los cuales señala como primero la sostenibilidad fiscal, debido a que los supuestos con los que se aprobó el Conpes 3712 de 2011 en el que se contempla la financiación, han sido excedidos y quedan a expensas del desempeño económico del país, así como con que se materialice el dividendo para la paz, con lo cual la real ejecución queda a expensas de las posibilidades económicas del país.

Por otra parte, esta misma autora llama la atención acerca de que si el proceso de paz ha sido diseñado por los colombianos para los colombianos, su estructura y mantenimiento dependerán principalmente del bolsillo de los colombianos y de su voluntad de asumir sus costos, lo cual implicará también la atención a los desmovilizados y la reparación de las víctimas. En sus palabras "...más temprano que tarde habrá que priorizar entre las tareas de la construcción de la paz. Es entonces cuando se revelará la naturaleza intrínsecamente política de la construcción de paz y se pondrán a prueba el consenso público y el apoyo popular a favor de la causa de las víctimas. Será el momento en el que se escucharán con más fuerza las voces que señalan el oportunismo de algunas víctimas, la posible inviabilidad financiera del esquema de reparación y, en cualquier caso, la manera en la que, en un mundo de recursos limitados, la reparación de las víctimas compite con otras necesidades, también importantes"³⁰⁹.

Otro de los aspectos pendientes y problemáticos de la Ley, aun reconociendo el despliegue institucional desarrollado en el ámbito nacional, está relacionado con el compromiso de los mandatarios locales, debido a que de ellos depende en gran parte la ejecución de lo estipulado en la norma. Según artículo de Semana.com, la directora de la Unidad de Víctimas –Paula Gaviría- acepta "...que la ejecución depende mucho de los gobiernos locales y reconoce que "algunos alcaldes no les paran bolas" a las víctimas o muchas veces no tienen los recursos suficientes"³¹⁰.

En términos de los derechos que han sido reconocidos a las víctimas, una de las críticas que más se hace es que estos se han focalizado en la asistencia humanitaria individual e indemnizaciones en el ámbito de la reparación, pero ello no contribuye en reconstruir realmente al sujeto político y en esta medida aportar en su asunción como ciudadanos, toda

³⁰⁹ Rettberg, Angelika, "Ley de víctimas en Colombia: un balance", *Revista de estudios sociales*, octubre-diciembre 2015, págs., 185-188. Pág.

³¹⁰ Semana.com, Calle, María Clara, *La ley de víctimas: lo bueno, lo malo y lo feo*, agosto de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-de-victimas-balance-de-tres-anos/391302-3>, consultado por última vez en junio de 2016.

vez, que según afirma Herrera ³¹¹ la forma como se está abordando la acción “...fomenta prácticas clientelares y corruptas, disputas internas de liderazgos en menoscabo de la organización colectiva y no asegura procesos de movilización significativa frente a los retos en materia de paz que vive el país. Incluso, cada vez más sectores del establecimiento se han puesto en la tarea de estigmatizar, señalar y “cartelizar” a las víctimas como “falsas víctimas” y también a las organizaciones de la sociedad civil, haciendo coro del lado de los victimarios que se oponen a los procesos de reparación. No es gratuito que en los últimos 7 años hayan sido asesinados 69 reclamantes de tierras en Colombia”³¹².

Hay que hacer notar que en el tema de restitución de tierras, algunos consideran que la Ley es un absoluto fracaso, sustentado entre otros por González en el artículo publicado por el diario El Espectador el 8 de abril de 2016³¹³ en el que expone como sólo el 3,4% de las solicitudes de restitución de tierras han sido resueltas judicialmente, de 1.500 sentencias proferidas por jueces agrarios, lo cual corresponde a 2.946 reclamaciones tras cinco años de promulgación de la Ley, de tal forma que se prevé que en los próximos cuatro años que faltan para la caducidad de la ley se atiendan otras 3.000, lo cual indica que se resolverían 6.000 solicitudes de las 87 mil previstas, lo cual indica un fracaso en el cumplimiento de metas y en la política de restitución. Los principales obstáculos enunciados para que se resuelvan judicialmente los casos son. Las precarias condiciones en que se encuentran los reclamantes y la amenaza latente de organizaciones dedicadas a amenazar, desplazar y asesinar a quien reclame predios, estos lo hacen los llamados ejércitos antirestitución. El otro aspecto es el asesinato de 74 personas para presionar que la gente deje de reclamar; además, de acuerdo al informe, quienes se oponen a la restitución son personas dueñas de grandes terrenos y empresas que tienen intereses en ellos.

³¹¹ Herrera, Diego, *Balance agrídulce de la Ley 1448*, junio 11 de 2015, disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2015/06/11/balance-agridulce-de-la-ley-1448/>, Consultado por última vez en junio de 2016.

³¹² Herrera, Diego, *Balance agrídulce de la Ley 1448*, junio 11 de 2015, disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2015/06/11/balance-agridulce-de-la-ley-1448/>, Consultado por última vez en junio de 2016.

³¹³ González, Javier, *Sólo el 3,4% de solicitudes de restitución de tierras han sido resueltas judicialmente*, el Espectador, abril 8 de 2016, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/solo-el-34-de-solicitudes-de-restitucion-de-tierras-han-articulo-626018>, consultado por última vez en julio de 2016.

II.5. DÉFICITS FUNDAMENTALES EN LA GARANTÍA DE CONDICIONES PARA LA VIVENCIA REAL DEL ESTATUS DE CIUDADANÍA.

II.5.1. Causas estructurales y coyunturales inherentes a las poblaciones campesinas: inexistencia de una conciencia de ciudadanía y de la titularidad de derechos fundamentales en las víctimas (paternalismo).

Uno de los déficits más significativos en el planteamiento y desarrollo de la ley es la estructura económica de un país como Colombia que ha crecido y se ha desarrollado dejando por fuera de esos estándares de desarrollo a las poblaciones campesinas que conforman, en su gran mayoría, la población desplazada como se puede observar en el Capítulo I de este trabajo.

Las poblaciones campesinas han estado históricamente sometidas a la exclusión en todos los ámbitos de su vida. En esa medida, se puede observar de qué manera los índices de pobreza y acceso a los básicos para la vida están siempre por debajo de los índices registrados en el sector urbano, donde también, vale manifestarlo, la situación económica, y por lo tanto el acceso a servicios y goce efectivo de derechos, se ve limitada por las condiciones mismas que las víctimas de desplazamiento forzado llegan a enfrentar.

El modelo económico colombiano es un modelo de corte neoliberal que genera exclusión, diferencias de clase, pobreza e inequidad en todos los aspectos, incluidos los niveles de educación que, sin discusión, son un pasaporte importante para comprender y apropiarse como sujeto ciudadano. En palabras de Galvis³¹⁴, el sujeto democrático por excelencia, en esa medida, riñe con una concepción de Estado social de derecho promulgado como primer principio en la Constitución Política de 1991.

La situación de los campesinos en Colombia y el rostro de las víctimas de desplazamiento forzado son una muestra de la tensión que existe entre la democracia querida y buscada y el modelo económico que impide la garantía de los derechos. Lo anterior genera una tensión entre un sistema democrático como el colombiano que se enuncia como Estado social de derecho y la escasa garantía que este mismo sistema hace de los derechos sociales de la población. En términos generales, Díaz explica cómo se hace evidente la tensión que hay en las sociedades modernas entre capitalismo y democracia negada a menudo por las teorías liberales. “La integración sistémica que comprende la economía y la política, consiste

³¹⁴ Galvis, Ligia, *Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI*, Ediciones Aurora, 1996.

en rendimientos de autogobierno, es decir, en operaciones con que el sistema procura reducir la complejidad de su ambiente por medio de la producción, la cual aprovecha los recursos naturales y transforma las energías disponibles en valores de uso, generando con ello procesos de adaptación a su medio externo. Los procesos de complejización de la economía se presentan por mayor división del trabajo”³¹⁵. La crisis de integración social y sistémica que manifiesta la tensión entre capitalismo y democracia se presenta por el surgimiento de una esfera de intercambios económicos entre particulares autónomos que operan sin la intervención del Estado.

De esta forma, puesta en práctica su sistema económico, Colombia es un país evaluado como inequitativo. De hecho ha ocupado durante muchos años un puesto significativo como uno de los países más inequitativos del mundo, “Colombia ocupa el puesto 12 en mayor desigualdad del ingreso entre 168 países del mundo, de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano que acaba de presentar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”³¹⁶. Por tal razón la población campesina, ha sido históricamente golpeada por un modelo que no la incluye y sólo la utiliza, un modelo que está orientado a que su condición sea siempre como obrero –casi esclavo- porque la mayoría de las veces no tiene la calidad de empleado sino de subempleado de un terrateniente, de tal suerte que escasamente gana lo mínimo para la subsistencia.

Así, aunque los índices que exhibe el Gobierno Nacional muestran que se va superando la pobreza, en realidad varios críticos plantean que no es la pobreza en realidad la que se va superando en términos reales de acceso a derechos de la población, sino que han cambiado las metodologías e índices de medición. La tendencia en este caso es la agudización de la pobreza, más aún para población víctima de desplazamiento forzado, debido a su condición de especial vulnerabilidad. “En Colombia, la clase media está integrada por 13 millones de personas, los pobres son 16 millones, y hay 18 millones de ciudadanos que son la gran preocupación, pues están en condición de vulnerabilidad, con riesgo de caer, regresar o permanecer en la pobreza”³¹⁷.

³¹⁵ Díaz, Jorge, “Estado social de derecho y neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo XX”, *Revista de Antropología y Sociología VIRAJES*, 2009, págs., 205-228, pág. 209.

³¹⁶ El Tiempo, *Colombia, en el puesto 12 en el mundo en desigualdad: PNUD*, 2014, disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/desigualdad-en-colombia-el-pais-ocupa-el-puesto-12/14298377>, consultado por última vez en mayo de 2016.

³¹⁷ El Tiempo, *Colombia, en el puesto 12 en el mundo en desigualdad: PNUD*, 2014, disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/desigualdad-en-colombia-el-pais-ocupa-el-puesto-12/14298377>, consultado por última vez en mayo de 2016.

El vivir en la constante situación, no sólo percepción, de carencias, como ha ocurrido con la población campesina del país, sin el acceso a los mínimos vitales resueltos, y sin la concepción misma de ser sujeto portador de derechos, ha convertido a la población campesina y pobre en una población cuya relación con el Estado es paternalista. “Puede decirse, pues, que el Estado paternalista ha generado un ciudadano dependiente, «crítico» - que no «crítico»-, pasivo, apático y mediocre. Lejos de él queda todo pensamiento de libre iniciativa, responsabilidad o empresa creadora. Como se ha dicho, es este ciudadano que prefiere ser funcionario a ser empresario, prefiere la seguridad al riesgo”³¹⁸. Para el caso de la población víctima en Colombia, podemos identificar cómo algunas políticas, programas y proyectos determinados por el Estado y operado a su favor, han generado dependencia en ellos, con lo cual su real ejercicio de ciudadanía se encuentra “empeñada”, porque considera que sólo garantiza bienestar, porque ni siquiera hay conciencia de los mínimos de justicia, con el gobierno que más le ofrezca, pero no hay compromiso real con un cambio de gobierno que transforme estas situaciones.

Si a esto sumamos que, al ser víctima de desplazamiento forzado, esos básicos que requiere para la supervivencia entran en un riesgo mayor y quedan a expensas de la misericordia pública y privada, y con la impotencia de no auto proveerse ni siquiera los básicos requeridos para la supervivencia, esto aumenta los niveles de paternalismo, lo cual deja expuesto cómo el ejercicio ciudadano es casi inviable en estas condiciones.

Así mismo, el largo conflicto interno armado que ha vivido el país hace que las poblaciones inmersas en ello sean poblaciones donde no hay una real garantía o condiciones de posibilidad para la vivencia y ejercicio de derechos. Esto se evidencia, precisamente, en el afloramiento del actual conflicto armado interno que ha tenido como una de sus banderas reivindicativas reclamar la equidad de oportunidades y la inclusión en los modelos de desarrollo.

El sujeto desplazado forzado a causa del conflicto interno armado en Colombia es una de las mayores y más dramáticas manifestaciones del agudo conflicto que ha vivido el país. Además de cargar con la innumerable cantidad de necesidades insatisfechas afrontadas en su lugar de domicilio, los desplazados, en su gran mayoría, llegan a los centros urbanos a engrosar los cordones de miseria de las periferias, y a veces, a disputarse con los pobres que llevan allí casi toda su vida, las oportunidades para ganar el pan de cada día. Por tal razón, teniendo como referente el planteamiento de Marshall sobre ciudadanía, podríamos decir que la población que hoy se encuentra en condición de desplazamiento, antes de vivir el

³¹⁸ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., Pág. 82.

hecho que los obligó a dejar su terruño, gozaban de derechos civiles, porque ocupaban un territorio del Estado colombiano, pero en la práctica la titularidad de esos derechos civiles no transformaba para nada su realidad social, política y económica. En términos de derechos políticos, su ejercicio de participación siempre estuvo muy limitado precisamente por el escaso acceso a los mínimos que le ofrecerían mayores seguridades a la hora de participar y por todo un modelo clientelista y oportunista de hacer política en Colombia. Por último, teniendo en cuenta que el goce de derechos sociales es absolutamente precario, vivían en lugares sin los mínimos ni acceso a los derechos más básicos a los que tendrían que resguardarse.

Así, es necesario enfatizar en que la gran mayoría de personas víctimas de desplazamiento forzado en el país han sido personas o ciudadanos tratados como de tercera o cuarta categoría, en general vivían en zonas de difícil acceso de la geografía nacional, pero el suelo que pisaban era muy rico y deseado por múltiples personas e intereses económicos o militares, por tal razón, esta población fue expulsada de su hábitat, debido a que sus tierras eran necesarias e importantes para alguno de los actores armados o para algún sector de la economía nacional. “Claramente, detrás del conflicto armado en el que participan la Fuerza Pública, los paramilitares y los grupos guerrilleros existe un conflicto social agrario muy serio que protagonizan los campesinos y los grandes propietarios de tierra en el país. Ambos conflictos conviven en las zonas en las cuales hay fuertes intereses comerciales tales como la zona bananera del Urabá, las áreas de explotación de petróleo y la región de minas de oro y plata en el nordeste antioqueño”³¹⁹.

El desplazamiento como tal afecta todas las dimensiones del ser humano y por lo tanto ello contribuye aún más a agudizar las escasas posibilidades de vivencia del estatus de ciudadanía en todos los ámbitos posibles descritos, en particular aquellas que motivan esta tesis: ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social.

Por tal razón, para comprender la situación de la población desplazada en todas sus dimensiones y así mismo entrever la difícil vivencia real de ciudadanía, revisaremos de la mano de Arango y Cardona³²⁰ las afectaciones en cada una de las dimensiones que requeriría estabilizar la persona desplazada a fin de reencontrar el equilibrio emocional,

³¹⁹ Zafra, Gustavo, *Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia*, Departamento de Derecho Internacional. Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., S.F., Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>, consultado por última vez en abril de 2016.

³²⁰ Arango, Sary; Cardona, Dora, Desplazados: elementos para su caracterización, *Revista Ciencias Humanas* No. 28, 2002, disponible en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev28/arango.htm>, consultado por última vez en abril de 2016.

lograr la estabilidad y construir salud integral, elementos todos fundamentales para la configuración del sujeto ciudadano, autónomo y participante.

A) *Dimensión biológica.* En los desplazados es común observar situaciones de muerte, lesiones físicas, morbilidad y, con ello, algunos síntomas que se expresan en las personas con diferente intensidad. “Los diferentes sistemas del organismo, especialmente psiconeuroendocrino, se afectan ante una situación de gran estrés, llevando a alteraciones en la producción de neurotransmisores que se expresan sobre diferentes órganos, produciendo una gran variedad de síntomas”³²¹. Lo anterior es evidente en el reporte que hacen entidades competentes en la incidencia de patologías infecciosas y psicosomáticas, cuyas causas subyacen a las deficientes condiciones de saneamiento básico y el bajo acceso a los servicios de salud.

B) *Dimensión psicológica.* En el ámbito psicológico se muestran alteraciones en los siguientes aspectos:

B.1) *Proyecto de vida.* Al referirse aquí a proyecto de vida, las autoras se refieren a las consecuencias del hecho que ocasionó el desplazamiento y al desplazamiento mismo tales como derrumbamiento súbito, pérdida del sentido de vida, el cambio brusco y significativo en la situación vital de la persona trae consecuencias y efectos sociales, emocionales y físicos rebasando las posibilidades y capacidades del individuo para su adaptación psicológica. Estos hechos golpean a las personas, con una intensidad mayor o menos dependiendo de la capacidad de respuesta que tenga cada individuo y se convierten en obstáculos para la construcción de nuevos proyectos de vida. La vivencia de estas situaciones generan estados de perplejidad, dificultad para la toma de decisiones, visión negativa del futuro, parálisis para planear estrategias orientadas al logro de metas, entre otros.

B.2) *Anonimato.* El desplazamiento implica para la persona o familia quedar a expensas de las amenazas que los obligaron a abandonar su lugar de vida, por lo tanto, el anonimato se convierte en una estrategia de protección de la situación que lo llevó a alejarse de lo suyo. Es quizás el hecho más doloroso para el desplazado por la violencia por todas las implicaciones que ello conlleva, debido a que desplazarse para

³²¹ Arango, Sary; Cardona, Dora, Desplazados: elementos para su caracterización, *Revista Ciencias Humanas* No. 28, 2002, disponible en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev28/arango.htm>, consultado por última vez en abril de 2016.

asumir la posición de incógnito, supone la pérdida de identidad como sujeto social, lo cual se convierte casi en un segundo desastre.

B.3) Cambios en el mundo psíquico tales como.

Síntomas generales de trastornos ansiosos

Somáticos: Taquicardia, palpitaciones, náusea, tensión muscular, sensación de mareo y de dificultad respiratoria, parestesias, escalofríos y alteraciones del sueño como insomnio y pesadillas.

Cognitivos: Miedo a morir, a ser atacado, a ser perseguido, a perder el control o a enloquecerse, incertidumbre, desorientación en lugar y tiempo.

Afectivos: Afecto ansioso o irritable, inquietud psicomotora, sensación de desrealización y despersonalización.

Funcionales: Deterioro en el nivel de desempeño familiar, social y ocupacional.

Síntomas de los trastornos depresivos:

Somáticos: cambios del apetito, insomnio, fatiga fácil.

Cognitivos: dificultades en la atención y la concentración, en la memoria reciente, confusión para pensar, dificultad para tomar decisiones.

Afectivos: afecto depresivo o irritable, labilidad afectiva, llanto fácil, incontinencia afectiva.

Funcionamiento: disminución del nivel de desempeño en las diferentes áreas, descuido de sí mismo, agresividad, aislamiento.

Pensamiento: ideas de minusvalía, impotencia, desesperanza, culpa, ruina, muerte y suicidio.

Síntomas conductuales más frecuentes: los síntomas descritos por las autoras en ocasiones son vividos por los miembros de la familia indistintamente de su edad, sexo y rol dentro de la misma. Son: aislamiento, desconfianza, tendencia al mutismo (silencio) o la logorrea (hablar en exceso), rechazo a sentir emociones de ternura, intimidad y sexualidad, hiperreligiosidad (místicos) y creencias en lo esotérico o pérdida de la fe, aumento del pensamiento mágico, agresividad: maltrato infantil, de género, de grupo, sarcasmo, ataques de ira, manipulación, consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, disminución del interés y motivación por aspectos de cotidianidad como aseo, diversión y estilo de vida, cambios en los patrones de sueño y alimentación, deterioro en el funcionamiento ocupacional.

C) Dimensión sociales. En el ámbito social se presentan situaciones y hechos como la pérdida de bienes materiales, como la tierra y la vivienda, que representan el sentido de pertenencia, también la capacidad del manejo del dinero, con lo que generalmente se hace una ruptura total. En este punto, válido es traer a colación uno de los asuntos más típicos de los desplazamientos y es el hecho de que las mujeres consiguen más fácilmente empleo como aseadoras, lavadoras, planchadoras y empleadas domésticas, con lo cual ella empieza a recibir dinero que su compañero no tiene. Al provenir de contextos rurales en los que el machismo hace gala, esta situación degenera en sentimientos de humillación en el hombre que conlleva a conflictos intrafamiliares o a caer en situaciones de alcohol o consumo de sustancias psicoactivas. Por otro lado está la desintegración familiar y laboral “implica el abandono el escape o ruptura con los vínculos familiares y laborales que conllevan desunión, deformación, y desorganización de la familia como base de los fenómenos sociales. Todo ello está altamente relacionado con la pérdida de identidad”³²².

También se observan cambios culturales debido a que se alteran los estilos, condiciones y modos de vida, lo cual se nota en la transformación de las costumbres, tradiciones y la cotidianidad.

Por lo anterior se presenta también:

³²² Arango, Sary; Cardona, Dora, Desplazados: elementos para su caracterización, *Revista Ciencias Humanas* No. 28, 2002, disponible en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev28/arango.htm>, consultado por última vez en abril de 2016.

Aislamiento grupal: este aislamiento del resto de la sociedad se da muy relacionado con el anonimato y la falta de fuerza y motivaciones para continuar viviendo.

Disfunción en las relaciones: entre los desplazados se observan cambios en las interacciones como dependencia, aislamiento, celos y maltrato.

Bloqueos en la comunicación: este es un aspecto menos fácil de detectar, pero se observan alteraciones en sus patrones de comunicación, "...que muchas veces se relacionan con desequilibrios emocionales postraumáticos. Se observa especialmente en la forma como se acentúan las palabras, el lenguaje pre-verbal, la entonación o el silencio, entre otros"³²³.

Desempleo: es el principal problema al que se enfrenta el desplazado. De él depende la manutención de sí mismo y de la familia nuclear extensa. La falta de trabajo se constituye entonces en causa inmediata de la mayoría de los trastornos psicosociales y es además, el factor fundamental para la reconstrucción de proyectos de vida.

Cambios radicales de hábitat: son los cambios constantes de vivienda y la adaptación a nuevos medios en busca de supervivencia. Normalmente la población desplazada está hacinada en viviendas de gran fragilidad y casi nunca dispone de servicios públicos domiciliarios. Con pocas excepciones estos grupos obtienen cupos escolares para sus hijos y carecen de servicios de salud.

Exclusión social: por último, se destaca que los desplazados son víctimas de una doble exclusión. La primera la sufren en el momento mismo del desplazamiento. La segunda, cuando entran a competir por los limitados recursos gubernamentales, asignados por las alcaldías a los grupos más pobres de la población, que habitan permanentemente en sus respectivos municipios.

³²³ Arango, Sary; Cardona, Dora, Desplazados: elementos para su caracterización, *Revista Ciencias Humanas* No. 28, 2002, disponible en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev28/arango.htm>, consultado por última vez en abril de 2016.

II.5.2. Manipulación en el ejercicio de los derechos civiles y políticos (clientelismo político).

El ejercicio de derechos civiles y políticos ha sido restringido y manipulado en Colombia desde sus orígenes como nación, a través del clientelismo. Su práctica, casi institucionalización y su incorporación a la vida social del país es uno de los peores males de la democracia colombiana y así mismo una de las mayores afrentas a la posibilidad real de ejercer estatus de ciudadanía. La consabida carta debajo de la mesa, el arreglo político, los pactos implícitos, los acuerdos cerrados, la compra de favores, entre otros, han sido características del ejercicio de poder en Colombia. Es posible afirmar que casi todos los partidos políticos, así como aquellos hombres y mujeres que han hecho de la política su profesión y los líderes sociales y el ciudadano común y corriente han incorporado la práctica clientelista a la manera de hacer política y de vivir en el país.

El clientelismo está en contravía del Estado de derecho, toda vez que su práctica va en detrimento de los principios de racionalidad y universalidad establecidos en las leyes, pues a mayor clientelismo en las relaciones de poder, también mayor debilidad institucional “Cuando la burocracia y las decisiones estatales no obedecen a principios de racionalidad y universalidad previamente establecidos en las leyes, sino al intercambio de favores y de negocios entre políticos locales y nacionales o regionales, se habla de un Estado premoderno; un Estado en donde prevalece el clientelismo político y no la ley”³²⁴.

En la práctica, el clientelismo ha sido parte de la historia nacional, García y Revelo muestran que éste fenómeno hunde sus raíces en las relaciones feudales impuestas desde la Colonia, presentándose, a lo largo de su historia, tres tipos de clientelismo: el tradicional, el moderno y el de mercado. El tradicional, que tuvo auge antes del Frente Nacional³²⁵, tuvo como protagonistas a los patrones, gamonales, hacendados y notables que establecieron relaciones basadas en lealtades personales. Este clientelismo supone una representación partidista y nacional. El clientelismo moderno es el que se dio durante el Frente Nacional, se caracteriza porque relaciona a los políticos con los electores a quienes propone una representación fraccionista y regional o departamental más que nacional. El clientelismo de mercado es el que se practica en la actualidad. Sus protagonistas son los políticos y se vale

³²⁴ García, Mauricio; Revelo, Javier, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Ediciones Antropos, Bogotá, 2010, pág. 23.

³²⁵ Periodo comprendido entre 1958 y 1974 en el que se creó una Coalición Política caracterizada por la repartición del poder central entre los dos partidos tradicionales de Colombia: Partido Liberal y Partido Conservador.

de las reformas constitucionales para conseguir recursos -muchas veces de tipo ilegal- lo característico de este tipo de clientelismo es el carácter local y particularista de la representación que ofrece. “Su función consiste en distribuir recursos en las localidades, bajo la intermediación de los caciques políticos ligados, a su turno, a los miembros del Congreso nacional”³²⁶. Estos tipos de clientelismo no desaparecen totalmente con el tiempo sino que se acumulan con el arribo del siguiente.

El clientelismo, así como la poca apropiación del ciudadano en la actividad política, se ha acentuado con el fenómeno del narcotráfico y la violencia, con lo cual empieza a prevalecer la negociación en lo privado como estrategia de los líderes políticos, y la disminución en lo público, por razones de seguridad, lo cual amplía las prácticas clientelistas.

La habilidad clientelista ha llevado al país a un debilitamiento institucional y a un aumento de la desigualdad que genera deslegitimación del Estado, razón por la cual, la población colombiana en muchas ocasiones termina entrando en el juego clientelar para poder obtener algo de lo que históricamente le ha sido negado, por ejemplo haciendo uso de la denominada “palanca”³²⁷ para conseguir acceso a derechos de salud, educación, entre otros.

El clientelismo ha permeado las instituciones colombianas, es difícil encontrar instituciones donde el soborno, la relación de amistad o de compra de favores no acaben siendo las que determinen decisiones de tipo ejecutivo, legislativo y judicial, desdeñando de esta manera las pautas y procedimientos constitucionales propios de un Estado social de derecho y por lo tanto minimizando cada vez más, las posibilidades reales de la vivencia de la civilidad como valor fundamental del ejercicio ciudadano.

De esta manera, el clientelismo se ha convertido en la mejor forma de campaña electoral, dado que su principal propósito es poder conseguir los votos para acceder a un cargo de poder y/o para perpetuarse en él, y así mismo imponer un modelo económico y social que termina repartiendo y feriendo los recursos de los impuestos del país en aquellos que están en el poder y que casi hacen un pacto implícito de mutua colaboración. Se ha convertido esta práctica en algo casi propio del ejercicio político en Colombia, a tal punto

³²⁶ García, Mauricio; Revelo, Javier, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia...*, op. Cit., pág. 25

³²⁷ El término “palanca” es usado en la cotidianidad colombiana para referirse a la acción de personas influyentes o con algún poder de ayudar o apoyar a alguien a conseguir algo, por ejemplo: el ingreso a un colegio público, ingreso a la Universidad, obtención de algún beneficio legal, ser incluido en alguna lista que represente recibir alguna ayuda, entre otros.

que incluso se habla de manera normal que para todo contrato con alguna entidad del Estado colombiano se debe incorporar el CVY (dicho coloquial que quiere decir ¿Cómo Voy Yo ahí?) es decir ¿de qué me voy a beneficiar?, ¿para qué me va a servir?, ¿cuánto me va a tocar? Entonces para los contratos que se hacen con el Estado, se incluye el porcentaje que se entrega al político o políticos que intervienen para aprobarlo; en esta medida muchos de los proyectos terminan ejecutándose con mínimos recursos, haciendo de ellos obras o procesos raquíticos y débiles porque todos tienen que ganar y “hay muchas manos que untar”.

Así pues, el que menos gana es el pueblo. Un ejemplo claro de la práctica clientelista en Colombia se ha podido distinguir en el caso de atención a población desplazada, ya que surgieron de un día para otro organizaciones cuya razón de ser fue la atención a víctimas y, de la misma forma como aparecieron, de un día para otro fueron las seleccionadas por las administraciones públicas y las entidades del Estado para hacer las labores contratadas por la institucionalidad. En cambio, la elección de esas nuevas organizaciones, dejó por fuera a aquellas que, históricamente, a veces sin recursos, por convicción propia, con compromiso real de restablecimiento de derechos, han acompañado y se han jugado el pellejo por el restablecimiento de derechos de los desplazados y por ello son quienes tienen la mayor pertinencia, experticia y legitimidad para hacer tal labor. No obstante lo dicho, no han sido tenidas en cuenta para ejecutar los proyectos que se desarrollan con población víctima porque se negaron a aumentar los costos desmesurados de los proyectos para dar el CVY a los políticos de turno, o se negaron a dejar los proyectos raquíticos de recursos para cumplir con los exigencias de feria de dineros que les permitiría ser elegidos como los adecuados para la realización de los trabajos.

Por último, el clientelismo está incorporado a la vida social, política, económica, es decir, se ha hecho parte de la cultura colombiana. En Colombia el clientelismo es mucho más que un fenómeno político de intercambio de favores, en palabras de García y Revelo, es “una forma de vida; una cultura, y hasta una concepción de la sociedad(...) para las personas involucradas en entornos clientelistas, las reglas sociales que regulan el intercambio de favores, la fuerza de las lealtades, las obligaciones recíprocas, las alianzas, etc., son reglas, por lo general, más poderosas y con mayor capacidad para determinar los comportamientos que las normas formales del derecho”³²⁸.

La fuerza social del clientelismo, su capacidad para dar sentido y unidad a las prácticas sociales, se explica, entre otras, por las siguientes razones: a) la delegación de

³²⁸ García, Mauricio; Revelo, Javier, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Ediciones Antropos, Bogotá, 2010, pág. 30.

funciones públicas debido a que la administración pública ha sido incapaz de controlar todo el espacio que le corresponde jurisdiccionalmente, para lo cual el Estado central ha acudido a figuras de poder y autoridad como curas, gamonales u otras estancias de poder que ejerzan autoridad sin poner en tela de juicio la unidad nacional; b) es una fuente de justicia distributiva en una sociedad desigual donde el Estado no tiene presencia y mucho menos el Estado social, por ello los subordinados, campesinos u otros ven algunas de las prácticas clientelistas no sólo socialmente aceptables, sino incluso justas; c) ha sido herramienta para la negociación en entornos conflictivos; d) es un dispositivo para aliviar tensiones entre lo legal y lo ilegal.

El clientelismo ha afectado de tal forma la población colombiana, que la vivencia de derechos y el ejercicio real de estatus de ciudadanía se vuelve casi inviable. En este país, consagrado al Sagrado Corazón de Jesús, es considerado casi “estúpido” actuar de manera distinta, y es tal la presión, que es muy espinoso no entrar en esta lógica de venta de y compra de favores. En este sentido, la población víctima de desplazamiento forzado es, no sólo presa fácil del clientelismo, sino que éste casi se convierte en otra estrategia de su supervivencia. “Entre una concepción del mundo social regido por las clientelas y otra regida por la ley y la ciudadanía hay un abismo cultural. Sin embargo, como suele suceder con tanta frecuencia entre nosotros, ambos mundos, el ideal de la ciudadanía y el real de las clientelas, se mezclan en la práctica y dan lugar a complejas combinaciones en donde cada mundo tiene su parte, simbólica y material, de tal manera que ambos conviven sin que su contradicción evidente cause mayor problema”³²⁹.

En consecuencia con lo dicho, la práctica clientelista es la causa de la corrupción y ha afectado a la población desplazada en las posibilidades reales de hacer ejercicio de ciudadanía política, porque incluso desde que estaban en el campo, antes de ser desplazados, el mensaje que se les enviaba era que debía ganar uno u otro candidato si realmente querían avanzar en los proyectos que tuvieran. Hoy, en el nuevo contexto aumentado y profundizado de su vulnerabilidad, quizás lo que menos importa en aras de la supervivencia sea el ejercicio responsable de ciudadanía, pues incluso los programas que se han creado para la atención a ellos como desplazados se les han vendido como programa de Gobierno ligado a los políticos de turno, sin que se entienda que esos programas sencillamente hacen parte de la responsabilidad del Estado con el goce efectivo de sus derechos, y se les manipula para que voten por el candidato que mantendría vigente los programas que en un determinado momento los benefician.

³²⁹ Ibid, pág. 33.

De esta forma, el clientelismo mina cualquier tipo de ejercicio de derechos civiles y políticos, y por el contrario corrompe la democracia y al ciudadano que, en medio de la lucha diaria por los mínimos para la subsistencia, termina empeñando sus propias convicciones y hasta su conciencia.

II.5.3. Falta de mecanismos reales de participación activa en el ejercicio de los derechos (implicación de las víctimas en la salida de su situación).

En el ámbito de participación de las víctimas del desplazamiento forzado en el ejercicio de sus derechos, se destaca que la población víctima se ha organizado para ello, tema que fue tratado en el capítulo I a manera de ilustración. Algunas personas y grupos o comunidades completas han mantenido las organizaciones de las que hacían parte antes de su desplazamiento, otras se han vinculado a organizaciones nuevas en el lugar de llegada.

Por su parte, la ley 1448 de 2011 establece como uno de los elementos fundamentales de todo su proceso de desarrollo, la participación de las víctimas, que se estipula en el artículo 28, numeral 5. El título VIII Participación de las víctimas, está dedicado a la explicitación de este derecho, para lo cual, la Ley 1448 establece que “es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”. El Estado “debe garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal”³³⁰.

Para hacer efectivos estos procesos de participación de las víctimas, se creó la Subdirección de Participación dentro de la estructura de la Unidad para las Víctimas, que incluye obviamente a la población desplazada forzosamente. También se crearon como instancias la Mesa Nacional de Víctimas y las respectivas Mesas Departamentales y Municipales. Las Mesas son entendidas en la Resolución 388 de 2013, Artículo 7 como “los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación

³³⁰ Congreso de la República de Colombia, junio 10 de 2011, Ley 1448 de 2011 Diario Oficial No. 48096.

y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia y demás normas complementarias”³³¹.

El proceso de conformación de las Mesas es fundamental para la población víctima, dentro de la que se encuentra la población desplazada, de tal forma que se involucren de manera activa y efectiva en la formulación de los planes de acción que les posibiliten hacer un ejercicio real de ciudadanía y avanzar en la reconstrucción de sus proyectos de vida, siendo ellos los protagonistas.

La creación de Mesas ha sido un proceso continuo desde el año 2011 hasta el día de hoy, y en su funcionamiento se identifican avances tales como la conformación misma de las Mesas y su puesta en funcionamiento. No obstante, también se identifican algunos problemas que persisten en el derecho a la participación, algunos de las cuales se concentran en las condiciones, garantías y posibilidades reales de ejercer el derecho a la participación, que a su vez se convierten en retos formulados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, mencionados en el Segundo Informe al Congreso, dentro de lo que se destaca:

a) La insuficiente destinación de recursos para la garantía integral de participación efectiva. Para este caso la Comisión de Seguimiento se refiere a los recursos para la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, sin embargo bien vale la pena preguntarse por los recursos para los líderes y, en general para aquellos que siendo víctimas, están en el trajín diario de conseguir los mínimos de subsistencia y así mismo hacer una participación de calidad en los espacios para ello. Ello implica también un compromiso de las administraciones locales y departamentales toda vez que en terreno es donde hay mayor acción de los líderes de las Mesas.

b) Se requiere superar la precaria capacidad de acción institucional articulada entre la nación y el territorio, “o en otras palabras: entre la UARIV y los ministerios e instituciones de carácter nacional, de estas instancias nacionales con todas las instancias del SNARIV en lo territorial; y de todas estas instancias estatales con las respectivas Mesas de víctimas y sus espacios por hechos victimizantes (en particular con la población desplazada) y de enfoques diferenciales”³³².

³³¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 20 de mayo de 2013, Artículo 7, Resolución 388 de 2013, Diario Oficial No. 48.796.

³³² Comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, *Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015*, Agosto de 2015, pág., 36, disponible en:

c) La frecuencia con que las autoridades territoriales desconocen su obligación de responder a las propuestas, observaciones y planteamientos que se les presentan desde las mesas de Víctimas, en relación con las políticas públicas que garanticen sus derechos vulnerados.

Otro de los elementos importantes es también que, en algunos lugares, los líderes de las víctimas han aprendido a vivir de esta labor y han entrado también en manejos clientelistas y corruptos de su accionar, lo cual aleja a muchas de las víctimas de los espacios de participación y deniegan de las posibilidades de involucrarse en ellos como líderes, lo cual desvirtúa la posibilidad real de participación para incidir en la transformación de su situación y para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

De todas maneras, es necesario reconocer la apuesta del Gobierno Nacional acerca de articular toda la política pública sobre víctimas a partir de la participación efectiva de las mismas, así como el haber generado las normas, estructuras administrativas y procedimientos para ello. Sin embargo, han ocurrido fallas muy significativas en este proceso, un ejemplo de ello es que a finales de 2012 aún no existían un documento de protocolo de participación acordado y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral, y el Consejo Nacional de Política Social -CONPES 3726- se definió sin la participación de las víctimas, aspecto que es grave toda vez que los documentos mencionados contienen toda la información que se requiere para la atención a víctimas desde la perspectiva de garantía de sus derechos. La situación expuesta ha generado diversas problemáticas que deslegitiman las intenciones del Gobierno frente a las víctimas.

Por otra parte, es importante revisar los elementos que Berrío³³³ expone como principales problemas en el diseño de los procesos de participación estipulados por la Ley 1448, a saber:

a) El desajuste en los tiempos, pues montar el sistema de participación requería por lo menos un año para que medianamente funcionara bien y coordinado en los distintos niveles local, regional y nacional. Sin embargo la Ley ordenaba que se adoptaran las políticas más importantes y claves, así como los decretos reglamentarios, en un tiempo menor al

<http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformeComisionSeguimientoLeyVictimasRestitucionTierras2014-2015.pdf>, consultado por última vez en abril de 2016.

³³³ Berrío, Julián Martín, “Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social?”, *Revista de Derecho Público*, 2013, págs., 1-33,

necesario para el montaje de las Mesas de participación, por ende buena parte de los diseños y políticas se hicieron sin la participación de las víctimas que preveía la Ley 1448. En este sentido, el Decreto 4800 que es la norma que reglamenta todos los programas que deberían estar diseñados para diciembre de 2011, no pudo ser sometido a la consideración de las víctimas, pues a esta fecha aún no estaba operando el sistema de participación contemplado para ellas, aunque se suponía que a diciembre de 2011 ya estaría en funcionamiento. La verdad fue que en esa fecha solo se habían decidido los lineamientos para la conformación de las Mesas y estaba pendiente la construcción del protocolo de participación, que es la herramienta jurídica que establece los procedimientos y trámites concretos para la formación y funcionamiento de las Mesas de participación de víctimas.

Esta dificultad tiene un fuerte impacto negativo sobre la legitimidad de las políticas y la confianza de los líderes en el gobierno. También hay que acotar la falta de participación institucionalizada en la adopción de estos documentos centrales para la implementación de la Ley.

b) El segundo problema mencionado se centra en el diseño de las actuales Mesas de participación de víctimas que perpetúan las dificultades que tuvieron las Mesas de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada, dentro de las que se destaca una débil presencia y función en los espacios de toma de decisiones, dado que no cuentan con una representación que les garantice poder influir de manera decisiva al momento de votar por la adopción de una u otra alternativa política. Con lo anterior lo que quedó claro es que los principales documentos de diseño de la política de atención a víctimas no fueron revisados por éstas y no hay garantía de que sus comentarios en los procesos de socialización, así como sus sugerencias, se hayan incluido en los mismos. Esta situación ha generado divisiones políticas entre las víctimas, pues hay quienes defienden el proceso adelantado por el Gobierno y piden seguir adelante, pero también están aquellos que se resisten a marchar en esta línea.

Todo esto afecta y complejiza la movilización de las víctimas como sujeto político y la consolidación de liderazgos perdurables, además hace que los líderes se cuestionen sobre la utilidad del rol que desempeñan, lo cual manda al traste uno de los incentivos de la participación, que es pensar y creer que se participa con un objetivo específico y con poder real de incidencia.

c) La debilidad de la participación de los representantes en los escenarios claves de decisión. El sistema de participación se encuentra dividido en dos escenarios: i) las Mesas de participación a nivel municipal, departamental y la Mesa nacional (diseñados para que las

organizaciones de víctimas y las entidades del sistema discutan, interactúen, propongan y ejerzan veeduría sobre el cumplimiento de la Ley). ii) El otro escenario de participación son los Comités y Consejos Directivos de entidades gubernamentales en los que se disponen puestos para los representantes de las víctimas. Estos Comités y Consejos coordinados por las entidades gubernamentales son los espacios de interlocución entre los representantes de las víctimas, e interactúan con los responsables de la implementación de la Ley.

De estos escenarios se entiende por espacios claves de decisión solo aquellos Comités y Consejos directivos en donde se proyectan y se toman las decisiones definitivas sobre implementación de programas a víctimas. Las Mesas de participación no se consideran espacios claves de decisión, éstas son espacios deliberativos de las víctimas, en las que se deciden la representación y los voceros de ellos ante los comités y consejos directivos. "...su capacidad decisoria frente al diseño e implementación de la política pública es prácticamente nula"³³⁴.

Acota Berrío que la participación de las víctimas se convierte en un remedo y contentillo para aquellos que cuestionan, pues a pesar que las normas prevén que las entidades gubernamentales respondan las sugerencias o comentarios de las víctimas y sus representantes, el mecanismo de participación en conjunto está orientado a la recolección de propuestas que generalmente son archivadas.

Es de anotar que, si bien es cuestionable el nivel de representatividad de los voceros (pues la cooptación es un riesgo latente), la capacidad de proponer reformas no depende de la legitimidad de los representantes y no soslaya el deber de los Comités y Consejos directivos de estudiar a profundidad las recomendaciones y sugerencias presentadas por los representantes de las víctimas.

Por otra parte, la participación queda, en muchas ocasiones, a expensas de que las secretarías técnicas de Comités y Consejos directivos convoquen a las víctimas, dado que no están obligados a hacerlo.

d) El problema de la debilidad de las instituciones para la participación en lo local se convierte en otra dificultad, pues no es la cantidad de espacios abiertos lo que garantiza la participación efectiva de las víctimas, sino también los mecanismos que en ellos se implementen y la actitud de los tomadores de decisiones.

³³⁴ Berrío, Julián Martín, "Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social?", *Revista de Derecho Público*, 2013, págs., 1-33, pág. 19.

En suma, un riesgo latente es caer en la desesperanza observando las dificultades reales en los espacios de participación de las víctimas, empero es importante reconocer el potencial que contiene la exigencia que imprime la Ley sobre la participación de las víctimas en los procesos de atención. De acuerdo a lo expuesto, es requerido observar que estos espacios de participación podrían consolidarse como ejercicios autónomos de decisión de las víctimas que conducirían a que éstas hagan incluso veeduría sobre la implementación de los programas que adelanta el Estado.

Por consiguiente, es necesario fortalecer a las víctimas para que sean las protagonistas del diseño y funcionamiento de las mesas de tal manera que en ellas y sus ejercicios deliberativos transiten hacia el sujeto político propio del Estado social de derecho.

Incluso sería viable llegar a que los representantes deban asumir funciones respecto de las cuales sea posible medir su desempeño y las comunidades pueden hacerles un control del tipo de labor que cumplen.

Otra de las potencialidades destacadas por varios actores es la posibilidad de la transformación que tienen las Mesas, en la medida que permite a algunas organizaciones (de víctimas como defensoras de derechos de las víctimas) que se reconozcan mutuamente e identifiquen puntos de trabajo comunes que ayudarían a fortalecer el trabajo de los grupos como redes sociales que pueden tramitar con mayor eficiencia algunas solicitudes, y promover con mayor fuerza cambios concretos en las políticas de asistencia, atención y reparación.

El sistema de participación por Mesas es un escenario propicio para el fortalecimiento político de las organizaciones sociales de base. Este sistema (y sus mecanismos de vocería y representatividad) obliga a las víctimas a organizarse (al menos seminalmente) alrededor de soluciones a problemas comunes. No obstante, si el sistema no garantiza recursos (logísticos y económicos) para que los líderes puedan mantener una relación constante y fluida con las “bases” sociales que los han elegido, se corre el riesgo de burocratizar la participación.

II.6. NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MECANISMOS EFICACES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CONCIENCIA REAL DE CIUDADANÍA EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO.

En las condiciones descritas, la vivencia real del estatus de ciudadanía es incipiente.

Empezaremos por analizar la vivencia real de estatus de ciudadanía civil, para lo cual es importante remontarse a las condiciones mismas que se crean en los territorios de hábitat de las poblaciones actualmente desplazadas. Los lugares de donde provienen los desplazados han sido dominados por alguno de los grupos armados a través de estrategias como el temor, la represión, el chantaje, la intimidación, y hasta el aleccionamiento y control social de la vida cotidiana. Todas las estrategias mencionadas amedrantan a los niños, jóvenes, mujeres y hombres, que además, han vivido en contextos de carencias históricas, de temor, de guerra, donde en algunos lugares incluso, no ha habido la posibilidad siquiera de escoger con quien compartir la cama, cómo vestirse y hablar de lo que se quiere, incluso de caminar por donde se venga en gana, de recorrer las calles de pueblo natal, porque unos armados llegaron y lo invadieron y ahora hostigan con su presencia, sus normas y sus armas a los verdaderos dueños. O incluso, lugares como el puerto de Buenaventura, donde los jóvenes carecen inclusive del derecho a enamorarse libremente, debido a que ello puede costarles la vida porque la persona de la que se enamoran pertenece a otra calle, dominada por otro bando de la guerra.

Todo ello ejemplifica con claridad en cuanto a la obstrucción de derechos civiles que hacen un alto elogio y defensa de la libertad individual y la libre determinación. Las estrategias implementadas por los actores del conflicto producen el miedo de las personas que se amplía a un miedo colectivo, en medio del cual es imposible hablar realmente de ejercicio de libertad, ejercicio de derechos civiles, ejercicio de derechos políticos y, menos aún, garantía de derechos sociales. “Resultaría descabellado hablar de un reconocimiento de los derechos civiles cuando las causas principales del desplazamiento son la usurpación de las tierras y la violación de las libertades individuales y colectivas de los campesinos. Del mismo modo, la problemática y el debate actual relacionado con el retorno de la población desplazada evidencia con claridad la falta de garantías civiles para los desplazados...”³³⁵.

³³⁵ Gómez, Lucas, Desplazados forzados en Colombia: “¿Una nueva categoría de ciudadanos?”, *Revista Opera* No. 9, 2009, Págs. 135-152, pág. 147.

En segundo lugar, haremos una mirada básica de la vivencia de una ciudadanía política comprendida como la posibilidad de elegir y ser elegido y de participar por lo tanto en el ejercicio del poder político y en la administración de lo público en un territorio. En este sentido tendríamos que ver la situación de esta población que hoy es desplazada, cómo era en su vida previa al desplazamiento mismo y su vivencia de su ser como sujeto político activo. Se encuentra que precisamente en este aspecto no ha habido y no hay una verdadera vivencia de la ciudadanía; en algunas ocasiones ni siquiera hay conciencia ni conocimiento del marco estatal dentro del que se mueven. En algunos lugares, incluso se ha identificado que, la figura de autoridad que se conoce y con la que han crecido varias generaciones está referida por el actor armado que delinque en esa zona y que es quien diseña e instaura normas paraestatales a las que se obedece o a las que se acude para resolver hasta los problemas de convivencia intrafamiliar y comunitario.

Por otra parte, cabe especificar que, en muchas poblaciones rurales, el referente de Estado que se tiene en el común de la población es el del Ejército cuando recorre sus territorios en campañas contrainsurgentes, o a los políticos cuando se acercan en las épocas pre electorales, pues en realidad no hay una presencia mayor del Estado y por lo tanto no hay un vínculo y una conciencia de ser parte de éste, así como de visibilizarse como un actor actuante y con posibilidades de elegir, ser elegido y participar activamente en el ejercicio del poder.

Si la situación de las poblaciones previo a su desplazamiento es como se acaba de describir, no puede dejarse de lado sin analizar todo lo que va a ocurrir cuando se está desplazado en un territorio ajeno, viviendo las consecuencias del desarraigo, aceptando la vida como ha llegado con una alta carga de imposibilidades y sueños rotos. La población que llega a los centros urbanos, producto de las amenazas y afectada por el conflicto interno armado que vive el país, cuenta con menos posibilidades para ejercer su papel como ciudadano político, y cuando lo hace, la gran mayoría de las veces es cooptado por el clientelismo de un sistema que lo utiliza y hasta revictimiza en función de volverlo parte de su maquinaria, aprovechando su situación de indefensión.

Por esta razón, se deduce que la población desplazada no está libre para ese ejercicio de ciudadanía política, debido a que en sus condiciones no cuenta con los mínimos que se lo permitan o por su propuesta enmarcada dentro del Estado; por ello, cuando ejerce su derecho al voto, lo hace, en su gran mayoría de veces, presionado por la posibilidad de seguir disfrutando de los “privilegios” que el Estado le otorga en su calidad de desplazado y que él cree son beneficios del político de turno, y no un programa en función del cumplimiento de

garantizar sus derechos como ciudadano colombiano, con énfasis en sus derechos como condición de desplazado por la violencia.

Haciendo un análisis de la situación de los ciudadanos colombianos en el marco de un Estado social de derecho promulgado por la Constitución de 1991, Gómez plantea que los desplazados son una nueva categoría de ciudadanos, los denomina *ciudadano desplazado*. En el marco de la vivencia de la ciudadanía civil y política, el autor deja expuesto cómo estas son dos categorías dejadas de lado y no resueltas en la política pública, por tal razón las denomina subciudadanía. También crea la categoría de superciudadanía social, debido a que los postulados de la legislación sobre desplazamiento vigente en el país y teniendo como base un criterio de discriminación positiva, se estipulan una gran cantidad de beneficios para garantizar sus derechos vulnerados. “...podríamos decir que estamos frente a subciudadanos políticos y civiles, que no son prioritarios en ninguna agenda política y a los cuales no se les garantizan sus derechos básicos de representación y participación en la vida pública...”³³⁶.

En el ámbito de lo que puede entenderse como ciudadanía política “...el problema de la ciudadanía, o de la subciudadanía política es mucho más complejo puesto que la participación y la representación política de la población desplazada no han sido negadas directamente. Los desplazados no han sido excluidos de las listas electorales o no han sido impedidos jurídicamente para votar o para realizar alguna actividad política. La misma Ley 387 de 1997 contiene referencias directas a la promoción y facilitación de una organización política de la población desplazada. Sin embargo, cabe subrayar que existen muchas dudas sobre la participación directa de los desplazados en la vida política nacional, ya sea por medio de organizaciones políticas o como individuos que ejercen en pleno derecho su ciudadanía política”³³⁷.

Como tercer punto, es necesario dar una mirada a la ciudadanía social relacionada por Marshall como la posibilidad de contar con los mínimos en el ámbito social y económico que posibiliten en realidad un ejercicio ciudadano libre y comprometido. Además de tener como referente a Marshall, es necesario traer a este contexto el marco de la Constitución Política de Colombia de 1991 que establece al país como un Estado social de derecho. En este apartado Gómez presenta argumentos para afirmar que en el ámbito social los desplazados en el país gozan de un apelativo que él les da: “*superciudadanos sociales*”. “En tal sentido, podríamos afirmar que los desplazados son *superciudadanos sociales*, gracias al

³³⁶ Gómez, Lucas, Desplazados forzados en Colombia: ¿Una nueva categoría de ciudadanos?..., op. Cit., pág. 143.

³³⁷ Ibid, 148.

reconocimiento de su condición como población vulnerable y a la aplicación de las medidas de discriminación positiva encaminadas a reconstruir una situación de bienestar...”³³⁸. “Esta política, que desde los textos incita al esfuerzo de la ciudadanía social e identifica la ausencia de una ciudadanía civil para esta población, omite en sus principios básicos un reconocimiento de la ciudadanía política”³³⁹. No obstante, lo que plantea Gómez, el superlativo de superciudadanos en el ámbito social de sus derechos se ha convertido en un elemento esgrimido ampliamente en la normatividad y la política creada para su atención, toda vez que los distintos informes que hacen seguimiento al goce efectivo de los derechos de la población dan cuenta de la pobreza en la que están inmersos y la ausencia real de condiciones dignas de vida.

Para finalizar, es necesario aquí decir que la población en condición de desplazamiento ni si quiera se siente en un territorio propio, y la sensación de inestabilidad que viven es similar a la de estar caminando siempre sobre una muy frágil lamina de vidrio que en cualquier momento se rompe y que no es propia, que además no le permite la libertad de ser y actuar como ciudadano. En esta condición, ¿será posible realmente vivir con plenitud esos atributos del ser que menciona Galvis ³⁴⁰ (dignidad, igualdad, libertad y responsabilidad) y que se constituyen en el eje del sujeto de derechos y por tanto en el sujeto democrático por excelencia? La respuesta es: No, no es posible.

Conclusiones

El concepto de ciudadanía data de la antigüedad, su origen se atribuye a la Grecia clásica y uno de sus principales representantes es Aristóteles, quien establecía que para ser ciudadano se requería además del domicilio y pertenencia a una nación, la participación de las funciones de juez y magistrado, ser hijo de padre y madre ciudadano y ser hombres libres, que estaba relacionado con el hecho de no tener que trabajar para la subsistencia. El concepto de ciudadanía se fue transformando con el paso de los años y en la actualidad cobra una gran

³³⁸ Ibid, pág. 143.

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ Galvis, Ligia, *La comprensión de los Derechos Humanos -Una visión para el siglo XXI*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2003.

importancia en el marco de los Estados democráticos, toda vez que la ciudadanía es un componente fundamental de la democracia.

Las transformaciones que se han dado en el concepto obedecen a la evolución social y política de la misma historia del ser humano y su forma de estar en la sociedad. En la base de estos desarrollos está siempre la configuración política el ser humano y su relación con el estado y la manera como ese Estado debe funcionar. Dentro de los enfoques más destacados de la ciudadanía en la actualidad se cuenta la ciudadanía liberal, la republicana, la comunitaria, la libertaria, intercultural, multicultural, diferenciada como las que más se destacan. Un elemento transversal a todas las formas de comprensión y vivencia de la ciudadanía es la importancia que se otorga al ser humano – ciudadano en el marco del estado nación.

En estos procesos de configuración de la ciudadanía se destaca el planteamiento de Tomás Marshall de identificar tres tipos de ciudadanía, la civil, política y social y la importancia que otorga a la vivencia de una ciudadanía social para que las otras dos sean posibles, asunto muy pertinente para el estudio desarrollado, dado que admite exponer cómo la situación de desplazamiento caracterizada por la carencia social y económica que ha permeado la vida de los desplazados, impide su real ejercicio de ciudadanía civil y política.

En este contexto es destacable que el Estado social es aquel que se compromete con la población de su territorio a garantizar los mínimos para un vida digna ya sea a través de normas que incluso se han incorporado a las constituciones actuales. Este tipo de Estado ha degenerado en algunos momentos en estado electorero y paternalista, con lo cual desdice de lo que su intención inicial planteaba. No obstante estos riesgos, es necesario recuperar el sentido real del Estado social dado que en la actualidad éste se convierte en una exigencia ética para la sociedad en aras de la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte. los derechos sociales en Colombia han sido incorporados al bloque de constitucionalidad en el título II, capítulo II, así como todos los mecanismos posibles para su exigibilidad y protección, sin embargo y frente a su debilidad para la exigibilidad, la tutela se ha convertido en el medio por el cual la población vulnerable, y particularmente la población desplazada ha logrado que el Estado desarrolle acciones en aras a proteger sus derechos económicos, sociales y culturales, como se puede evidenciar en la Sentencia T-025 de 2004 que a partir de 108 acciones de tutela interpuestas, la corte determinó que la situación de la población desplazada en el país, se constituye en un estado de cosas inconstitucional.

Con respecto a la garantía de los derechos sociales a las víctimas, expresadas en la Ley 1448, invita a resaltar el carácter de integral que se imparte a los postulados de la Ley, promoviendo con ello una atención con miras a una reparación y recuperación de la persona afectada en todos los ámbitos de su ser. Consecuentemente con los postulados de integralidad, el Gobierno Nacional ha desplegado toda una institucionalidad y un andamiaje técnico a lo largo y ancho del país para cumplir su cometido.

Por el contrario a lo que se esperaría como resultado de todo este desarrollo explicado, las condiciones de la población en situación de desplazamiento no mejoran y la tendencia a empobrecerse aún más es casi inminente como lo dejan ver los datos de la encuesta de verificación aplicada por la Unida para las Víctimas y el departamento nacional de Estadística DANE 2015, con lo cual es necesario replantear acciones que propendan realmente por la mejoría de las condiciones de esta población, de lo contrario el andamiaje puesto en obra servirá –como otros tantos- para paliar las condiciones extremas de necesidad que van convirtiendo la emergencia en una situación permanente.

Uno de los aspectos más acuciantes en cuanto a la posibilidad real de éxito es el tema de Restitución de tierras, dado que, después de cinco años de promulgada la Ley sólo se han resuelto judicialmente el 3,45 de las solicitudes de restitución, toda vez que tiene en contra muchos aspectos, dentro de los que se cuenta la resistencia de personas y empresas y los llamados ejércitos anti restitución que a la postre ya cuentan con 74 personas asesinados por atreverse a reclamar sus tierras. Así como amenazas a jueces, organizaciones y todo aquel que esté involucrado en la temática.

Como resultado de los análisis hechos, es posible enfatizar que el real ejercicio de ciudadanía civil, política y social no se han dado de manera real y en toda su dimensión en la población víctima de desplazamiento forzado, ni ahora en tal condición y menos aún en las zonas de origen donde la principal característica de su vivencia era exclusión y la pobreza. Para iniciar basta mirar las condiciones reales de libertades individuales en contextos controlados de distintas maneras, incluso la armada por ejércitos ilegales, y su culmen está precisamente en la violación al derecho de permanecer en su tierra, con lo cual la ciudadanía civil, no fue una opción para estas poblaciones. Al referirse a la ciudadanía política, impregnada de prácticas corruptas y clientelares de las que no escapa ni el sector rural y mucho menos los grandes cordones de miseria donde llegan a vivir los desplazados que se convierten en fortines políticos, y para finalizar con las condiciones de pobreza, carencias endémicas y necesidades básicas insatisfechas es evidente que la ciudadanía social no ha estado a la postre de esta población.

CAPÍTULO III. VÍAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA CONCIENCIA DE CIUDADANÍA EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.

Introducción

En esta última parte de la tesis se ofrecerá una propuesta que está anclada en todo el proceso de investigación plasmado en este documento y en la experiencia desarrollada durante muchos años con víctimas, y que parte de mis constataciones y reflexiones sobre la posibilidad de encontrar caminos hacia la vivencia real de la ciudadanía, lo cual ha desembocado en la concepción del *sujeto de derechos* como eje central de este camino.

La propuesta, plantea la reconstrucción y/o el fortalecimiento del sujeto de derechos comprendido como el ser humano que se sabe un ser digno e importante para una sociedad y que desde esa concepción actúa en los marcos legales, sociales y relacionales que la sociedad le plantea.

Así mismo, la propuesta encarna un deseo latente de transformación del sujeto ciudadano, así como de la sociedad en la que éste actúa y del país que se define como Estado social de derecho que es Colombia. Tal aspiración está impregnada a su vez de una gran apuesta por una sociedad en paz, lo cual significa una sociedad en la que cada persona se sienta sujeto de derechos y en consecuencia actúe como ciudadano comprometido con su prójimo, su sociedad y su país y cuente con las condiciones de posibilidad para ello.

De esta forma, para la vivencia de la ciudadanía desde el sujeto de derechos, se esbozan tres ámbitos de acción, el individual, el social y el político, que finalmente deben conducir a la posibilidad de una cultura de respeto y garantía de los derechos humanos, donde el ejercicio del estatus de ciudadanía sea posible.

Además se delinearán algunas de las acciones que se podrían desarrollar en el ámbito educativo, social y político así como de manera particular en la participación de las víctimas.

Por tanto, ésta es una propuesta para la construcción o el desarrollo o el reforzamiento o el resurgimiento de la ciudadanía en miras a contar en el país con un ciudadano responsable e inteligente políticamente y por ende un ciudadano que contribuye a la construcción de una sociedad en paz y que exige de su cuerpo político un compromiso real con este propósito.

Como se ha podido observar en el transcurso de esta tesis, existen una serie de normas, acuerdos, procedimientos, planes y programas que establecen la importancia del estatus de ciudadanía en las sociedades actuales y en las democracias vigentes. No obstante, también se ha podido establecer que las condiciones de las personas que habitan países como Colombia no han contado con los mínimos requeridos en términos de garantía de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales para una vivencia real del estatus de ciudadanía que es el sustento o soporte del sujeto de derechos propio de la democracia actual.

Por tal razón, y teniendo en cuenta lo expuesto, se intenta ahora proponer algunas vías para que la población colombiana, en particular las víctimas del conflicto armado (desplazados forzados), transite de la titularidad formal al ejercicio real de los derechos fundamentales, lo cual es un camino ineludible para la construcción de una conciencia de ciudadanía.

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de las víctimas de desplazamiento forzado provienen del sector rural, se ha revisado cómo vivían las víctimas y cuál era su situación allí, en los lugares de donde la guerra los obligó a desplazarse, revisión tal que ha mostrado, básicamente, que vivían en condiciones de pobreza casi extrema y que ello afectaba todos los ámbitos de su vida, entre ellos, la posibilidad real de vivencia de ciudadanía. Por otra parte, se analizaron las condiciones en las que se encuentra la población víctima de desplazamiento y las afectaciones que han vivido, así como la situación en general en el marco de vivencia de derechos en Colombia, y sobre estos elementos se constata que el ejercicio real del estatus de ciudadanía no es tal en el país, o carece de múltiples factores para que sea plena.

III.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA O VÍAS DE ACCIÓN.

¿Qué se requiere para sentirse como sujeto de derechos y actuar en consecuencia con ello? ¿Por qué es tan difícil que las personas logren abstraerse de las prácticas clientelistas y puedan hacer una práctica más consciente y responsable de su labor en las urnas? ¿Por qué los colombianos nos conformamos con las situaciones que vivimos sin emprender acciones que transformen esa realidad? ¿Cuál es la razón para que no se pongan en práctica de manera real todos los mecanismos de participación escritos en la Constitución de 1991 que posibilitarían incluso la revocatoria de mandatarios?

Las anteriores son apenas algunas de las preguntas que han acompañado la motivación de esta tesis, y una de las respuestas contundentes es que se requiere conciencia, una conciencia movilizadora del sujeto y de la sociedad, por cuanto es necesario, pero no suficiente, que la población conozca, liste, identifique sus derechos (este es un primer gran avance). Se requiere también que esa persona que es capaz de identificar y enumerar sus derechos, se sienta movilizada interiormente para emprender acciones que conduzcan a su realización, tanto a nivel individual como social. De otra parte, es fundamental que existan mecanismos para que ese sujeto se exprese, participe, decida, pero no es suficiente si no hay un individuo que hace uso de ellos de manera efectiva.

La construcción de ciudadanía requiere múltiples esfuerzos con el fin de conseguir lo que realmente se espera: que el sujeto se considere, se sienta ciudadano y actúe como tal, que se posicione en su comunidad como un sujeto de derechos que tiene una voz pública que ofrecer y que se comprometa con sus conciudadanos en la construcción real de la democracia, así mismo que al ser consciente de su condición de ciudadano de una nación y del mundo, actúe en coherencia con ello.

En consecuencia, analizada ya la situación en la que queda el sujeto desplazado, es indispensable que la sociedad en su solidaridad y el Estado en su papel de garante contribuyan con acciones reales y liberadoras a que los desplazados forzados superen sus condiciones de vulnerabilidad y puedan gozar de los derechos.

El desarrollo de los elementos expuestos permitirá no solo que la población víctima recupere unas mínimas condiciones para la supervivencia, sino también que la habiliten para la interlocución, la construcción con otros, la organización social y política, en orden a contribuir también como sujeto de derechos en la configuración de una sociedad justa y en paz. ¿Quién más que las víctimas que han vivido en carne propia los efectos y la crudeza del conflicto, para avanzar en la reconfiguración de condiciones para una sociedad en paz?

En la perspectiva planteada y con toda la humildad que reconoce que ya otras personas muy importantes e influyentes han abordado el tema de la ciudadanía desde perspectivas diversas, en momentos distintos de la historia y en otras geografías, ésta es una propuesta incrustada en una realidad concreta: la realidad de Colombia devastada en su posibilidad de ejercicio de ciudadanía a causa de las afectaciones de la guerra, la pobreza histórica, la exclusión, la sumisión y las prácticas de clientelismo y corrupción. Ahora bien, aunque la propuesta se piensa desde la experiencia vivida por las víctimas del desplazamiento forzoso, es imposible que esta propuesta sea única y exclusivamente para ellos, toda vez que las ideas a desarrollar están entroncadas en la misma realidad del país en el que la vivencia real del estatus de ciudadanía está limitado y viciado por distintas razones expuestas ya en los capítulos anteriores y que para su recuperación requiere de todos los sectores de la sociedad.

La propuesta esbozada a continuación es el producto de búsquedas interiores y exteriores tratando de dilucidar una forma de contribuir como ciudadana a la construcción de una sociedad que sea capaz de crecer en equidad entre todos sus miembros, una sociedad donde haya lo básico para cada uno, dónde nadie tenga que matar por un par de zapatos, ya sea porque los necesita para cubrir la desnudez de sus pies o para cubrir la desnudez de valía que le genera no contar en su cuerpo con la marca determinada que le da valor a su ser. Una sociedad, en suma, donde sea posible despertar la mente y elaborar los juicios propios para la batalla política, en vez de empuñar un arma para destruir al adversario.

La idea que se desglosará contempla tres grandes escenarios de acción; el nivel individual, el nivel social y el nivel político. Estos tres ámbitos de actuación surgen del resultado de analizar la realidad vivida en el país, de identificar los factores que inciden en la ausencia o escaso nivel de realización del estatus de ciudadanía, avizorar cuales deben ser los componentes que evidencian esa vivencia de la ciudadanía, de indagar los principales referentes teóricos sobre el ejercicio de la ciudadanía y las propuestas que se han hecho sobre la posibilidad de crear transformaciones en la sociedad. Por último, un ejercicio de reflexión aplicada a la situación de las víctimas de desplazamiento forzado incrustado en Colombia desde hace más de 50 años.

En términos metodológicos aunque lo ideal sería emprender acciones simultáneas en los tres ámbitos de acción, también se puede trabajar cada uno de ellos de manera independiente dependiendo de las posibilidades que se cuenten para ello. Así, en los siguientes epígrafes desarrollaremos las siguientes cuestiones:

1. *Conciencia de ciudadanía como camino ineludible para la recuperación de la dignidad, la identidad y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.*

Se trataría de realzar la importancia del ser humano en tanto ser humano, hacia la configuración del sujeto de derecho, como uno de los elementos centrales de la vivencia de ciudadanía, lo cual implica el fortalecimiento del sujeto de derechos como elemento esencial de la democracia para la construcción de la cultura de los derechos humanos. Para ello es necesario la recuperación de su dignidad, superación de sus miedos y fortalecimiento de sus credenciales para actuar como ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos.

Las características del sujeto de derechos desde la perspectiva de Magendzo³⁴¹ son: i) un sujeto que conoce la normatividad básica de los derechos humanos y la aplica; ii) es una persona empoderada en el lenguaje, lo cual significa que es una persona que ha desarrollado competencias lingüísticas que le permiten explicar sus decisiones con argumentos, así como asumir las promesas y requerir que otros cumplan con las promesas contraídas; iii) es capaz de actuar sobre el mundo con la capacidad para defender y exigir el cumplimiento de sus derechos y el de los demás, haciendo uso del poder de la palabra y no de la fuerza; iv) se reconoce como sujeto autónomo en el reconocimiento de otros, es decir, hace uso de su libertad reconocimiento los límites de ésta y es capaz de reconocer y aceptar la diferencia del otro sabiéndolo un legítimo otro y; v) es una persona vigilante de los “otros” lo cual le implica una apertura a la historia de los otros en sus penas y sufrimientos sin la actitud de control y de censura, sino de acogida.

Consiste en recuperar la valía de las personas por el solo hecho de ser personas, aspecto que se ha visto tan opacado en la sociedad actual y que se evidencia en los altos niveles de exclusión de aquellos que no cuentan con las credenciales que la sociedad avanzada en términos de desarrollo considera válidos. Ésta es una de las peores consecuencias del conflicto armado en la población internamente desplazada, que son tratados con desdén por ser pobres marginales, y ahora mucho más, en su condición de víctimas de desplazamiento forzado. Sumado a la forma como son vistos y a la manera como se posicionan ante la sociedad, ha conducido a que ellos y ellas no se sientan dignos de ser quienes son, menos aún importantes y significativos para la construcción de cualquier sociedad y se marginen de ello. Por tal razón, en este primer componente el propósito está

³⁴¹ Magendzo, Abraham. *Educación en derechos humanos: Un desafío para los docentes de hoy*. Santiago de Chile. Editorial LOM, 2006. Págs. 32-34

encaminado a recuperar el valor de cada persona, por ella misma, que se sienta merecedora de atención, digna de contar con los mínimos básicos para la vida y que cuente con todo lo que se requiere para interactuar con otros como un sujeto consciente de que tiene un marco de derecho que lo protege, que cuenta con obligaciones o deberes en ese mismo marco y que es miembro de una comunidad de la que se siente parte porque es acogido en ella y forma parte de su identidad.

Para todo ello, se debe dar un trato a la población víctima de desplazamiento que tienda a la recuperación de su dignidad, la superación de la situación de indefensión y vulnerabilidad, y la faculte o fortalezca sus capacidades en orden de continuar en el camino hacia la reconstrucción de su proyecto de vida del cual él o ella sea la protagonista.

Para ello, es importante que el sujeto desplazado:

- Se asuma como un ser digno, que se haga consciente de la importancia de ser un sujeto – ser humano.
- Que pueda vivir la realidad del desplazamiento como una experiencia desde la cual puede salir adelante, e incluso fortalecido, lo cual requiere un abordaje respetuoso e integral, holístico de su situación.
- Que esta experiencia le permita identificarse a su vez como un sujeto político en el que emerja la conciencia de ciudadanía acompañada de la fuerza para la acción, del impulso para la transformación

2. Reconstrucción de una sociedad proclive a la vivencia de los valores de la democracia

Para ello se requiere el fortalecimiento de la sociedad en la vivencia de los valores de la ciudadanía a través de un proceso que propenda por la instauración de estos valores y que se establezcan parámetros para avanzar hacia un contexto propicio y proclive al ejercicio real de derechos, la conciencia y la vivencia de la ciudadanía.

Con todo lo expresado en el documento, está claro que hay una sociedad que con sus acciones no contribuye al ejercicio de ciudadanía toda vez que ha optado por la vivencia de

unos valores que ponen por encima del ser humano, los recursos económicos, los avances en la ciencia y la técnica que termina beneficiando a algunos pocos, pero que genera más inequidad. Una sociedad que tolera un desarrollo excluyente y discriminatorio.

El propósito entonces, en este ámbito, es transformar esta sociedad, por una colectividad que se deleite en la decencia de generar posibilidades para todos sus miembros, una sociedad que se enorgullezca de presentar como su mejor producto un ser humano que cuenta con los mínimos para vivir como humano, un ser humano que sabe de su valía porque encuentra eco en la sociedad que lo circunda sobre ese valor irrestricto de su vida y se siente cómodo en ella. Una sociedad que se avergüence de los actos de segregación y se enorgullezca de sus actos de bondad y de justicia.

Para alcanzar este objetivo es necesario

- Transformar los valores de esta sociedad, reconstruir los imaginarios de felicidad, generar solidaridad con el otro ser humano y posibilitar que emerja el compromiso por la paz y por los valores de la civilidad. Una sociedad donde sea posible encontrarse cada día cara a cara con el otro ser humano y, aunque no se esté de acuerdo con él, o no sea de su agrado, se respeta y contribuye a que su vida en este espacio temporal sea válida y acceda a los mínimos de oportunidades al que acceden los demás.
- Esta sociedad hace una apuesta por un desarrollo en equidad, un desarrollo que piensa en la vida buena o en los mínimos resueltos para cada persona y no una sociedad que genera tales niveles de inequidad como la colombiana. Esta es una sociedad que se enorgullece de sus propuestas de desarrollo, tanto por las obras, pero principalmente por el engrandecimiento del ser humano que hace parte de ella misma.
- Una sociedad que apueste por la generación de condiciones de posibilidad para la vivencia de la ciudadanía, y en esta medida que comprenda y asuma la importancia de que cada ciudadano cuente con las condiciones de posibilidad para vivenciar sus derechos, de esta forma, que sepa que no es suficiente que éstos estén escritos y certificados en normas, sino que se hagan vida.

3. *Recuperación de la política como esencia de la democracia y el espacio donde se restablece lo público, espacio por excelencia para la deliberación y la reconstrucción en aras del bien común*

En este tercer escenario de acción la propuesta consiste en recuperar el valor de la política y, así mismo, dotar de relieve la labor pública, tan codiciada pero a su vez tan desacreditada en la actualidad, en particular en países como Colombia.

La política, elegida como la vocación por innumerables personas en el ejercicio de lo público, debe ser el lugar por excelencia para la deliberación respetuosa y para la toma de decisiones que involucre a un gran número de personas y que estime el bien común como su máximo logro.

Se trata de generar en el país una dinámica de acción que recupere o, en realidad, promueva los valores de la democracia en los entes públicos desde la presión que pueden y deben hacer el individuo, la comunidad, las organizaciones sociales y la opinión pública.

Para ello se resalta:

- La excelencia y el decoro del político, la excelencia y el decoro del funcionario público, la excelencia y el decoro del ciudadano que participa a través de los canales creados para ello.
- Perspectiva de la política comprendida ésta como una gran posibilidad de proteger la vida humana.

Vías para la reconstrucción de una conciencia de ciudadanía y su vivencia real en las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia		
<i>ESCENARIOS</i>	<i>FRENTE A LAS DIVERSAS SITUACIONES VIVIDAS</i>	<i>PROPUESTA</i>
<i>Individual</i>	Frente a la ausencia de condiciones históricas para la vivencia de la ciudadanía y la presencia de un sujeto	CONCIENCIA DE CIUDADANÍA Realzar la importancia del ser humano en tanto ser humano, hacia la configuración del sujeto de

	que no se asume o comporta como sujeto de derechos propio de la democracia.	<p>derechos, como uno de los elementos centrales de la vivencia de ciudadanía, para la construcción de la cultura de los derechos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el ser humano se asuma como un ser digno, que se haga consciente de la importancia de ser un sujeto – ser humano. • Que pueda vivir la realidad del desplazamiento como una experiencia desde la cual puede salir avante, e incluso fortalecido. • Que esta experiencia permita que emerja el sujeto político.
<i>Social</i>	<p>Frente a la ausencia de una sociedad que vivencie en general los valores de la democracia</p> <p>Frente a la vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento.</p>	<p>UNA SOCIEDAD COMPROMETIDA Reconstrucción de una sociedad proclive a la vivencia de los valores de la democracia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transformar los valores de esta sociedad, los imaginarios de felicidad, en aras de la solidaridad y del respeto del sujeto de derechos. • Esta sociedad hace una apuesta por un desarrollo en equidad, que se enorgullece de sus propuestas de desarrollo, tanto por las obras, pero principalmente por el engrandecimiento del ser humano que hace parte de ella misma. • Una sociedad que apueste por la generación de condiciones de posibilidad para la vivencia de la ciudadanía.
<i>Político</i>	Frente a una forma de hacer política que no favorece el ejercicio real de ciudadanía y está impregnada de clientelismo y corrupción.	<p>UNA NUEVA MANERA DE CONCEBIR Y HACER POLÍTICA Recuperación de la política como esencia de la democracia y el espacio donde se restablece lo público, es espacio por excelencia para la deliberación y la reconstrucción en aras del bien común</p> <ul style="list-style-type: none"> • La excelencia y el decoro del político, la excelencia y el decoro del funcionario público, la excelencia y el decoro del ciudadano que participa a través de los canales creados para ello. • Perspectiva de la política comprendida esta como una gran posibilidad de proteger la vida humana.

En los siguientes epígrafes desarrollaremos la propuesta que acabamos de esbozar.

III.2. CONCIENCIA DE CIUDADANÍA COMO CAMINO INELUDIBLE PARA LA RECUPERACIÓN DE LA DIGNIDAD, LA IDENTIDAD Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Para el desarrollo de este primer escenario, en el cual se plantea la importancia de la conciencia de ciudadanía como uno de los caminos ineludibles en la construcción del sujeto de derechos, se esbozan tres ámbitos de acción del sujeto:

- Qué el sujeto se asuma como un ser digno, que se haga consciente de su importancia como ser humano, para que desde este punto pueda transitar a ser un ciudadano comprometido.
- Que pueda vivir la realidad del desplazamiento como una experiencia desde la cual puede salir avante, e incluso fortalecido, lo cual requiere un abordaje respetuoso e integral, holístico de su situación.
- Que esta experiencia le permita identificarse a su vez como un sujeto político en el que emerge la conciencia de ciudadanía acompañada de la fuerza para la acción, el impulso para la transformación

Para el desarrollo de los puntos expuestos, acojo planteamientos que, a mi juicio, son muy pertinentes y aportan de manera significativa al propósito de este primer ítem que consiste en que el sujeto de derechos asuma en su nivel individual y sea consciente de la grandeza de su ser, en tanto ser humano y por ello, se comprometa en la acción social y política desde esta conciencia individual. Estos referentes son Galvis, Servicio Jesuita a Refugiados Colombia y Tabares.

III.2.1. Fortalecimiento de los atributos del ser humano como sujeto de derechos.

La conciencia de ciudadanía es un aspecto esencial para la vivencia real de la misma, pues un sujeto, una persona que no tiene tal conciencia, es decir que no se sabe ciudadano, que no se ubica como sujeto con los tres elementos fundamentales de los que habla Cortina un *estatus legal* (no es consciente de la normativa que lo ubica como sujeto de derechos, es

decir que sabe que tiene derechos), *un estatus moral* (que son sus deberes u obligaciones) y por último una *identidad* (que se sienta miembro pleno de una comunidad de la que hace parte y que por lo tanto le prodiga protección), difícilmente actuará como tal en el contexto de una nación. Por lo anterior, es necesario trabajar en que el sujeto víctima de desplazamiento forzado haga conciencia de su estatus como ciudadano, estatus que le ofrece derechos, le genera obligaciones y lo sitúa como miembro de una comunidad.

Para llegar a esa conciencia de ciudadanía se requiere entonces una posición, una actitud personal, un compromiso de tipo particular, para lo cual es necesario fortalecer al sujeto, abordar con él las facultades que como persona tiene y que le posibilitan auto forjarse como un ser digno, igual, libre y responsable.

La conciencia de ciudadanía requiere así mismo, la construcción y/o fortalecimiento de un sujeto de derechos, entendido éste como una persona que se siente portadora de los atributos constitutivos del ser humano sujeto de derechos, que desde la perspectiva de Ligia Galvis Ortiz son: la dignidad, la igualdad, la libertad, y la responsabilidad, y se vivencian en tres importantes dimensiones: la individual, la social y la política.

En cualquier acción que se desarrolle queda la impronta del sujeto que la realiza, la persona, el ser humano, es la clave en el desarrollo de una sociedad, por tal razón ha sido evidente que el sujeto desplazado, víctima de la guerra, a quien no se le han respetado ni garantizado en su gran mayoría los derechos, es un sujeto vulnerable en su condición en sí mismo y por lo tanto en su interacción y compromiso en sociedad, es decir es un sujeto que, aunque portador de esos atributos indispensables del sujeto democrático, ha vivido una realidad que no le ha posibilitado vivirlos a plenitud.

Por lo anterior, el fortalecimiento del desplazado forzado en su proceso de constitución como sujeto de derecho es un elemento fundamental cuando se trata de tomar conciencia y llevar a la realidad el estatus de ciudadano que lo conforma. De esta forma, la propuesta Galvis es muy pertinente, dado que consiste en crear la cultura de los derechos humanos, “Los principios son criterios rectores de normatividad que por ser atributos esenciales del ser humano son reguladores de la conducta. Los principios básicos para la reflexión sobre la cultura de los derechos humanos son los atributos del ser en su dimensión individual, social y política”³⁴².

³⁴² Galvis, Ligia, *Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI*, Ediciones Aurora, 1996, pág. 26.

Los atributos constitutivos del ser, son principios que deben ser interiorizados, asimilados, universalizados, que conforman al sujeto ciudadano, los cuales son fundamentales para la conciencia de ciudadanía. A continuación se hará un esbozo de cada uno de ellos, asumiendo también que se deben abordar y trabajar en la población víctima de desplazamiento forzado.

Los atributos esbozados por Galvis como constitutivos del ser humano son: dignidad, igualdad, libertad y responsabilidad. Cabe aclarar en este apartado que los atributos esbozados por Galvis son conceptos abordados de manera muy estructurada por la filosofía y que contienen un significado muy amplio, no obstante, para este trabajo se asume la propuesta de comprensión de cada uno de ellos desde la óptica de Galvis, debido a que es el referente desde el cual se pensará en la construcción de la cultura de los derechos humanos.

a) *Dignidad*. Al hablar de dignidad se hace referencia al valor de la persona por el único hecho de ser persona, es el valor y no el precio que cada *ser* humano sabe que tiene y reconoce en el otro ser humano. El saberse propietario de este valor y asumirlo como tal en su vida, genera el respeto a sí mismo y de sus atributos. La dignidad es el autoconcepto revestido de la grandeza de saberse único en el mundo, con un rol importante y particular que jugar. La dignidad se pone en juego en la forma en que la persona se presenta ante los demás, en el decoro con que establece su presencia frente a la sociedad. Es un valor universal y no un predicado exclusivo de un grupo, de una familia o de personas individualmente consideradas. “Es un atributo que emana de la persona por el hecho de ser parte de la especie humana (...) la dignidad es el atributo que define la especie humana como tal, es simplemente la majestad de ser, ser humano. La dignidad es la excelencia del ser humano”³⁴³.

La dignidad es uno de los ejes del ser humano sujeto de derechos, es el criterio de valor originario de la humanidad y por ello, fundamento de los demás atributos del ser. Por tal razón una persona que no se valora y siente valorada por los demás, difícilmente se apropia frente a la vida como un ser digno y acreedor de los derechos que institucionalmente merece. De acuerdo a Galvis, de la dignidad se desprenden los principios rectores de la conducta del ser humano: honestidad, equidad, lealtad, rigor en el manejo de los juicios de valor, respeto consigo mismo y con los otros, franqueza, amor, objetividad, imparcialidad, coraje y responsabilidad para asumir con entereza las consecuencias de su acción como autor y actor de su propio destino. “La dignidad conduce al reconocimiento del yo como sujeto de

³⁴³ *Ibíd.*, pág. 27.

derechos y obligaciones, y del otro como titular de los mismos derechos y deberes que el yo se reconoce a sí mismo³⁴⁴.

Sentirse un ser digno –aunque pareciera que debe ser algo normal o natural-, no es tal cuando no se ha vivido en condiciones en las que se permita ser reconocedor de este valor y, por el contrario, el valor que se da a las personas en las sociedades actuales depende mucho de elementos externos muy relacionados con el consumo, el rol en la sociedad, la posición, entre otros.

Conforme a lo expuesto, es evidente que las personas que han sido afectadas por el conflicto armado, han visto menoscabar su humanidad, en principio porque provenían del sector campesino donde, si bien es cierto, tenían apenas para el día a día, también es verdad que en la mayoría de las ocasiones no requerían más para ser felices. Al llegar a la ciudad se ven confrontados sus valores, sus referentes, sus calidades como personas valiosas, frente a toda una red que aprecia al ser humano por otras categorías, como el consumo del que es capaz. En esta medida, esa confrontación de estilos de vida transforma y menoscaba su valor como ser. Al llegar a los centros urbanos encuentra con quien compararse y descubre que su vida es distinta, que no sólo es pobre sino tratado con desprecio y desdén; que su historia no sólo no convence sino que genera el malestar de una guerra que mayoritariamente se ha vivido en el mundo rural, él es el rostro de una conflicto armado al que se teme y se quiere invisibilizar, y es el rostro que desluce las obras de desarrollo de la ciudad.

Cuando se es joven, adolescente o niño, es más fácil caer en una actitud de desconcierto frente a un nuevo contexto que cada día le dice y le grita a los chiquillos -de mil maneras- que no vale nada por el hecho de no usar en su vestido una marca determinada y que no es nadie si no estudia, así como si no vive en una casa lujosa y consume lo que un cierto sector de la población urbana consume. Situaciones que denigran el valor de la persona y rebajan considerablemente la valía que se tiene sobre sí mismo.

En esta medida, en procura de trabajar en el ejercicio real de ciudadanía de la población víctima de la guerra, se hace absolutamente necesario e imprescindible el fortalecimiento de la persona por el hecho de ser persona, independientemente de nada más; se requiere fortalecer el valor de la persona por el hecho de ser ella misma y fortalecerla, además, porque por su valentía ha logrado sobrevivir a situaciones tan adversas como el

³⁴⁴ Ibid., pág. 28.

asesinato de uno o varios seres queridos, el destierro de su propia tierra, el despojo y el desarraigo, entre otras cosas.

El valor de sí mismo depende de múltiples factores, una de ellas es el sujeto mismo, pero también está su referente con la comunidad de la que hace parte, esa comunidad en la que se desenvuelve, a través de la cual construye su identidad. Por consiguiente, si esa comunidad en la que vive, crece y edifica sus valores como ser humano, lo rechaza, lo excluye y lo irrespeta, entonces su auto concepto se ve menguado por el contexto, lo cual imposibilita que su interpelación en comunidad, en sociedad y frente al Estado sea desde la autoconcepción de un sujeto digno. En palabras de Walzer “El bien primario que distribuimos entre nosotros es el de la pertenencia en alguna comunidad humana. Y lo que hagamos respecto a la pertenencia estructurará toda otra opción distributiva: determina con quién haremos aquellas opciones, de quien requeriremos obediencia y cobraremos impuestos, a quien asignaremos bienes y servicios.” “Los hombres y mujeres sin alguna pertenencia a algún sitio son personas sin patria (...) los no miembros son vulnerables y están desprotegidos (...) la condición de quien no tiene patria es de infinito peligro”³⁴⁵.

En consecuencia, se requiere recuperar en esta sociedad el atributo de la dignidad por encima de cualquier otro valor, dado el contexto colombiano en el que se ha puesto precio incluso a la vida del ser humano en este largo y macabro conflicto, donde es común escuchar decir que todas las personas tienen un precio, sólo hay que identificárselo. Por ejemplo, Pablo Escobar, a quien ya hemos mencionado en capítulos anteriores, decía que todos los policías (fuerza pública) tenían precio y aquel que no tuviera porque no se dejaba sobornar, pagaba con su vida.

Por ello hay que recuperar la importancia de este atributo desde el seno de la familia, en el contexto escolar, en el comportamiento de todas las personas y de las instituciones, hay que recuperar el valor de la persona por encima del precio que se les pone a diario.

La recuperación de la valía de la población víctima del desplazamiento forzado debe ser un propósito transversal, pero no sólo escrito en los documentos que formalizan la protección de sus derechos, debe serlo en la sociedad en general, en los medios de comunicación, en los procesos educativos, de tal forma que conlleve a que la sociedad entera cierre filas por el restablecimiento de la dignidad rota y atropellada para que pueda ser uno de los ejes portadores de un sujeto de derechos digno que una vez superada su situación de

³⁴⁵ Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1997, pág. 44.

vulnerabilidad se comprometa en la construcción de una sociedad digna que vivencia su ciudadanía.

b) Igualdad. La igualdad de la especie es un atributo de relación que hace que todos valgan igual desde una perspectiva planetaria. Por lo tanto, no se eliminan las diferencias que por naturaleza existen o la pluralidad teniendo en cuenta la genética y la cultura, sino que se hace un llamado a aceptar al otro ser humano con todo lo que él o ella significa como miembro de una cultura, con propiedades que lo configuran como único, pero igual en dignidad. La igualdad conlleva relaciones de equidad como miembros de la misma sociedad, así como igualdad ante la ley que es lo que hace posible que se garanticen condiciones específicas para todos los seres humanos y que se creen oportunidades en equidad.

Asumir el atributo de la igualdad supone asumir de manera distinta las relaciones de poder y comprenderlas como roles diferentes en términos de la organización social y política en una sociedad que quiere progresar, pero que el poder es una delegación para operar en función de todos y todas, pues una comprensión mezquina de este atributo degenera en el uso abusivo del poder en beneficio particular.

El atributo de la igualdad es el otro elemento fundamental en la construcción de ese sujeto de derechos, eje clave en el ejercicio de la ciudadanía. Por eso vale la pena traer a colación la vivencia de este atributo en las personas que han sufrido el desplazamiento forzado, demostrado, entre otros, en la manera como se relacionan las personas de escasos recursos, en particular las personas campesinas que han vivido todo el tiempo en las zonas rurales, con los habitantes de las ciudades, con los integrantes de las organizaciones no gubernamentales, pero principalmente con los funcionarios públicos que tienen como función atender sus solicitudes y, no sólo eso, sino que son pagados con recursos del pueblo, de sus impuestos, para que cumplan con el deber de atender, asesorar, acompañar, etc.

Si se apela a un ejemplo, podemos destacar imágenes de las víctimas en cualquier lugar del territorio nacional cuando se acercan a las oficinas de las entidades que tienen entre sus funciones el desarrollo de los programas establecidos para su atención. Las víctimas de desplazamiento se acercan a las oficinas con sumo respeto, en actitud hincada, cabeza agachada, sombrero en la mano y pidiendo permiso hasta por respirar. ¿Se sentirían iguales? ¿Vivirían ese atributo tan fundamental del que habla Ligia Galvis Ortiz en procura de constituir sujetos realmente conscientes de su ser como sujetos de derechos y la igualdad de la especie de la que hacen parte? Y qué no decir de la relación entre ellos y los funcionarios públicos.... ¡Eso es realmente grotesco! Más de uno de estos funcionarios son personas que han conseguido un empleo en la institución gracias a favores políticos, y en no pocas

ocasiones logran que su trato a las personas pobres y además víctimas del conflicto armado se convierta en una experiencia doblemente victimizante. La población desplazada, cuando llega a estas oficinas, atemorizada, enferma, con hambre, desorientada, desconfiando de todo y de todos, teme incluso cuando se le solicita llenar un documento, no saben qué hacer porque el miedo a escribir (los que saben hacerlo) o incluso contar lo que les había ocurrido era como sentir que la amenaza literalmente les “respiraba en la nuca”.

Para una mejor ilustración de lo que acontece, se trae a colación la experiencia de una organización humanitaria en una región colombiana³⁴⁶, quien tenía como parte de sus criterios de trabajo el “acompañamiento” a la población, lo cual significaba no hacer nada en reemplazo de ellos, no usurpar su voz, sino fortalecerlos para que fueran dueños de los pasos que dieran sin que nadie tomara las decisiones que les correspondían, aún en medio de la incertidumbre de su situación. Así pues, iban con ellos –las víctimas-, los acompañaban a las entidades públicas, a los trámites respectivos, dado que primero llegaban a sus oficinas a pedir ayuda; sin embargo, antes de ir a la oficina gubernamental les explicaban que tenían derechos y que la circunstancia acaecida los había vulnerado, que por lo tanto el primer paso para constituirse en un sujeto de ayuda humanitaria era ofrecer la versión de lo ocurrido en el Ministerio Público, es decir, interponer la denuncia del hecho. Algunas víctimas manifestaban claramente que sentían miedo, y la ONG les mostraba que era de su entera posibilidad la opción de hacer el denuncia o no, aclarando también que ese era el procedimiento adecuado para que recibieran la ayuda pertinente por parte del gobierno.

Una vez zanjado el procedimiento anterior, la ONG los acompañaba a las entidades públicas (iban con ellos), siempre haciendo la claridad de que la decisión era de ellos y que la versión y todo el proceso de hablar con las entidades les correspondía a ellos. Así lo hacían (con el propósito de envalentonarlos) y llegaban allí mudos los miembros de la ONG. La experiencia cuenta que las víctimas casi temblaban solo al llegar. Arribados en la oficina correspondiente era evidente que la presencia del personal humanitario hacía que los atendieran de una manera diferente, que fueran más diligentes, que les explicaran mejor, pero aun así, la posición de inferioridad en que se sentían los desplazados era evidente. El resultado en la atención se percibía distinto cuando la víctima se acercaba sola al despacho público, pues –en muchas ocasiones- ni siquiera entendían el procedimiento que deberían seguir, menos aún que eran sujetos de derechos y que la acción del Estado era su responsabilidad, no un favor que les estaban haciendo, que recurrentemente sucedía.

³⁴⁶ Servicio Jesuita a Refugiados – Colombia.

La intención de la ONG era que ellos, los desplazados, tomaran la rienda de su proceso, no obstante, al ser atendidos de mejor manera debido a su presencia como acompañantes, menguaba un poco la intencionalidad pedagógica que pretendían.

El ejemplo sirve ahora para mostrar cómo las víctimas de desplazamiento no se sentían iguales a aquellos que estaban allí para atenderlos así como no eran tratados como iguales.

Por lo anterior puede inferirse que la relación entre la dignidad y la igualdad es fundamental, pues no se puede avanzar en una concepción de igualdad entre la especie cuando la propia dignidad y el valor de sí mismo están quebrados y disminuidos.

Por lo tanto, si se logra que el sujeto se sienta tan digno como el funcionario que lo atiende y actúe en correspondencia con ese sentir, no es sólo necesario o suficiente que el sujeto se asuma como igual al otro, sino que sea tratado de la misma manera.

Por consiguiente, se hace urgente trabajar en dos aspectos; el primero de ellos en la apropiación del atributo de la igualdad en todos los seres humanos, para que de esta manera se comporten y se relacionen con los otros. A su vez, es necesario trabajar en pro del atributo de la igualdad como apuesta de la sociedad y de cada uno de sus miembros para aceptar el valor de cada ser humano sólo por el hecho de ser humano, eliminando en el trato hacia el otro las diferencias que los ubican como personas de primera, segunda, tercera y etc.... categoría. En el fondo, se trata de aceptar que la situación en la sociedad es apenas un rol distinto y una circunstancia disímil temporal, pero que ello no hace diferencias entre dos seres humanos, incluso si uno es el presidente de la república y el otro un desplazado forzado que pide ayuda en un semáforo.

c) Libertad. La libertad representa el desprenderse de las dependencias, de sumisiones impuestas pero también adoptadas, libertad es la posibilidad de elegir y asumir los riesgos de las elecciones hechas. Asimismo es la posibilidad de contar con autoridad propia para determinar la vida y la capacidad de pertenencia de sí mismo, de saberse tan propio que se es dueño de sus decisiones y de las consecuencias que se derivan del actuar libre. En el ámbito social la libertad hace referencia también a la libre determinación de los pueblos para elegir sus destinos. La libertad conduce a la autonomía que significa la posibilidad de normarse a sí mismo, presentarse a los otros con dominio de sus actos, con conocimiento claro de los objetivos de su actuación y de los fines de su existencia, así como de los límites de la acción.

La libertad, entendida de esta manera, ofrece al ser humano un amplio camino para abrazar la posibilidad de construir una sociedad donde se viva la dignidad y la igualdad. Ahora, es igualmente definitorio comprender y aceptar que la libertad de cada ser humano está limitada por la libertad del otro y por el derecho que ese otro tiene de gozarla.

Al contemplar la libertad como conocimiento también de los propios límites, Galvis nos lleva a reflexionar sobre las posibilidades de la existencia: “Los límites no son simplemente obstáculos, impedimentos o prohibiciones; ellos son medios para definir lo posible de la existencia, lo posible de la conducta, lo posible de la acción. Cuando los límites abren posibilidades, pierden el carácter de obstáculos y se convierten en factores de ejercicio de la libertad. Por eso, la vivencia de la libertad está ligada al conocimiento de los límites y de las posibilidades. La acción libre es la que se realiza en el espacio comprendido entre lo negativo de la limitación y lo positivo de la posibilidad”³⁴⁷.

La población víctima en el ejercicio de su libertad fue coartada, fue expulsada de su hogar y destruido su proyecto de vida así como el sentido de la existencia; no contó con la protección e sus derechos civiles; la guerra les eliminó todas las reales posibilidades de libertad a los desplazados, ni si quiera se les garantizó la posibilidad de decidir dónde estar, es más, se les despojó de la propia tierra y del lugar de vida, dejándolos dependientes del ejercicio de la caridad de los demás semejantes y a expensas de que el Estado, en su responsabilidad, cumpla con su deber de protegerla y garantizarle que vuelva a retomar su situación anterior que le posibilite nuevamente ser libre.

Pese a lo que ha ocurrido, es viable, es posible que la población víctima encuentre posibilidades en los límites que ha generado esa libertad coartada, pero para ello habrá que fortalecer a la sociedad y al cuerpo institucional para que cada sujeto pueda hallar esas opciones en la búsqueda de posibilidades que puede ofrecerle la vida en un nuevo lugar.

Así es que es ineludible fortalecer el respeto de las libertades de los otros en aras de imaginar y sentar las bases de una sociedad que privilegia la vivencia de las libertades individuales de todos por encima de las de cada individuo favoreciendo su bien particular. Es decir recalcar que la libertad del individuo se construye en relación con la libertad de los

³⁴⁷ Galvis, Ligia, *Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI...*, op. cit., pág. 30.

otros miembros de la sociedad en la búsqueda de objetivos comunes de bien y felicidad para todos.

Además, hay que reconstruir esa relación con el Estado como garante de las libertades de los individuos y rescatar, aún a pesar las dificultades vividas, la idea del Estado social de Derecho para re-aprender a confiar en él y contribuir con su reconstrucción desde la civilidad.

Así mismo, retomar la idea de autonomía con decisión en el proceso de autonormarse y hacerse cargo de las decisiones que se tomen en adelante, todo ello para fortalecer la posibilidad de ser un sujeto libre que interactúa y se comporta como tal en la construcción de su país y de su sociedad.

d) Responsabilidad. Este atributo complementa los anteriores, el sujeto de derechos se sabe y se hace responsable de todo cuanto decide y desarrolla, la responsabilidad hace gala de personas que han asumido que son participes y actuantes en la construcción de su propia vida y de la vida de los demás. La responsabilidad se entiende como "...la capacidad de los seres humanos para responder por lo que hacen, dicen y piensan. La acción libre se complementa con la capacidad de los seres humanos para ser autores y actores de su producción y de su creatividad" (...) la responsabilidad es el privilegio de los seres humanos de ser reconocidos como autores de sus actos y de las consecuencias que se derivan de ellos"³⁴⁸.

Por ende, a propósito del párrafo anterior, la responsabilidad no es sólo la capacidad de hacerse cargo por lo que hacen, dicen y piensan cada una de las víctimas, sino también tienen que asumir las consecuencias de lo que hacen, dicen y piensan quienes toman decisiones arbitrarias y violentas. La responsabilidad está adherida a la libertad, pues el ser humano es realmente libre si actúa de manera responsable, en palabras de Galvis "...si ejerce el privilegio de predicar la actuación y la autoría de sus actos y de sus consecuencias"³⁴⁹.

El fundamento de las sociedades democráticas es la responsabilidad de todos en el ejercicio de la libertad asumiendo que las normas morales dirigen la conducta individual y social en el escenario social y se establecen normas para la vigilancia y control de las obligaciones de la convivencia social tales como las leyes penales, civiles y administrativas, entre otras, para regular el comportamiento individual y social frente al Estado, "pero la

³⁴⁸ Galvis, Ligia, *Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI...*, op. cit., pág. 31.

³⁴⁹ Galvis, Ligia, *Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI...*, op. cit., pág. 31.

exigencia de responsabilidad es, en primer lugar, del ser humano consigo mismo, con su dignidad y luego frente a las normas sociales y ante el sistema jurídico preestablecido³⁵⁰.

La vivencia de los atributos, como la plantea Galvis en su dimensión individual, social y política es uno de los elementos más reales de la posibilidad de construir sujetos capaces del ejercicio de ciudadanía. El fortalecimiento de estos atributos en el ser humano, requiere que haya un reconocimiento de la sociedad sobre ellos en cada individuo y que en esa medida actúe como tal en todos los ámbitos de desarrollo del ser: en la familia, en las relaciones sociales, en la escuela, en general, en la vida.

El sujeto de derechos que ha sido víctima de desplazamiento forzado ha de restablecer y/o fortalecer estos principios en su ser para configurarse como el sujeto de derechos que vivencia y participa la construcción de sí mismo, de la sociedad y la nación en el marco de un estado democrático de derechos.

No obstante, aunque la vivencia de los atributos del sujeto mencionados antes es fundamental en la construcción de esa cultura de los derechos humanos, es una exigencia que el cuerpo institucional responda en solucionar los problemas que los individuos como tal y la sociedad reclaman. “...Transformar las divergencias propias de la sociedad en un movimiento convergente de las tres dimensiones del ser –individuo, sociedad, Estado-, en el cual la dinámica del quehacer social mantenga en contacto permanente los tres elementos de la relación. Para acceder a esa dinámica es necesario efectuar una limpieza de las asperezas del yo en sus diferentes dimensiones y establecer armonías dentro de cada una de las instancias, que fundamenten la armonía total del cuerpo institucional”³⁵¹.

III.2.2. Apostar porque la experiencia del desplazamiento se convierta, a la manera resiliente, en que el sujeto salga fortalecido de ella y no revictimizado.

Abordar el desplazamiento con el objetivo de sanar y fortalecer a las víctimas de desplazamiento, se constituye en una ardua labor que requiere un acompañamiento integral a las víctimas, consideradas desde un enfoque de derechos y no de la necesidad y la minusvalía.

³⁵⁰ Íbid., pág. 32.

³⁵¹ Galvis, Ligia, *Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI...*, op. cit., pág. 34.

En el proceso de atención a las víctimas por parte del Gobierno Nacional y de las Organizaciones no Gubernamentales que desarrollan proyectos con ellas, en ocasiones se cae en el error de tratarlas como personas incapaces de tomar sus propias decisiones y de levantarse de la situación vivida, lo cual no es benéfico para ellas, así como tampoco fortalece al sujeto en aras del ejercicio de ciudadanía del que se está tratando en esta tesis.

Con el paso de los años, ha venido tomando fuerza la importancia de ofrecer una atención integral a las víctimas y la gran mayoría de proyectos que se escriben denotan tal enfoque, no obstante, en la práctica se mantienen acciones y actitudes que no dan cuenta de un abordaje integral y desde los derechos a las víctimas, sino que pone sus énfasis en ciertos componentes y deja de lado elementos fundamentales en la recuperación de la persona afectada.

Teniendo en cuenta lo que se ha planteado en términos de los niveles y dimensiones de afectación de las víctimas, es importante de trabajar en todos los ámbitos dolidos de su ser, de tal manera que la persona no sólo se recupere de la situación acaecida y supere el daño causado, sino que ojalá salga fortalecido de ella.

Una atención que tenga presente las dimensiones del ser humano y lo asuma como un ser integral. En ese sentido que tenga en cuenta que el desplazamiento y las casusas que lo generaron no dañaron solamente sus condiciones de movilidad o afectaron sólo sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sino que también trastocaron enteramente su vida, su concepción del mundo, su percepción de estabilidad y su manera de relacionarse consigo mismo, con los otros y con la institucionalidad. Algunos lo denominan un abordaje desde un enfoque bio-psicosocial, otros como el SJR-Col, hablan de una atención integral que cubra las dimensiones del ser humano, las cuales define como se resume a continuación: espiritual, psíquica, económica, social, cultural y de derechos. Por otra parte, Arango y Cardona, al hablar de las dimensiones afectadas y que se deben abordar y estabilizar en la población víctima de desplazamiento enuncian como tales: dimensión biológica, dimensión psicológica y dimensión social³⁵².

Para este ítem me permito tomar, a manera de ilustración, el modelo de atención de la organización internacional Servicio Jesuita a Refugiados – Colombia (SJR-Col)³⁵³, desde

³⁵² Arango, Sary; Cardona, Dora, Desplazados: elementos para su caracterización, *Revista Ciencias Humanas* No. 28, 2002, disponible en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev28/arango.htm>, consultado por última vez en abril de 2016.

³⁵³ Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, *El PRIPROVI Una manera de caminar junto a los desplazados*, agosto de 2001, documento interno no publicado.

el cual se sugiere una atención que contenga los componentes que se han visto afectados con el desplazamiento, de tal forma que se contribuya a potenciar al sujeto para que reconstruya, con el apoyo de su fuerza interior, de la sociedad y de la institucionalidad pública, su proyecto de vida truncado por el hecho violento.

A continuación se describirá la comprensión que hace el Servicio Jesuita a Refugiados de las dimensiones de acompañamiento a la población víctima de desplazamiento forzado:

- (1) *Espiritual*. “...acompaña a la población desplazada en los procesos de recuperación del sentido de la vida socavado por los efectos de la guerra, las atrocidades cometidas por los actores armados y la indiferencia, en muchos casos, cómplice del Estado”. Explica el documento “Por **Espiritualidad** entendemos aquella dimensión en la que cada individuo desarrolla el sentido de su vida, la apropiación de valores y su experiencia religiosa”³⁵⁴.
- (2) *Psíquica*. “Toda la voluntad de vivir del desplazado se encuentra minada por los daños que la guerra ha producido a su psiquis: frustraciones, duelos, desarraigos, miedos, temores, angustias, impotencia y en algunos casos traumas, que se convierten en pesadas cargas que dificultan el proceso de reconstrucción de la vida”³⁵⁵.
- (3) *Económico*. “En esta dimensión se aborda el acompañamiento en aquellos aspectos relacionados con la supervivencia durante el primer período de desplazamiento y el posterior desarrollo de actividades para la generación de ingresos, que le permitan a la cabeza de hogar encontrar una ocupación laboral, ya sea independiente o como empleado”³⁵⁶.
- (4) *Social*. “El acompañamiento a esta dimensión abarca los aspectos que hacen relación al tejido social, a los arraigos, a las formas de organización y de asociación en cada comunidad. Junto a estos aspectos acompañamos los procesos para la solución de vivienda, salud y la educación formal y no-

³⁵⁴ Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, *El PRIPROVI Una manera de caminar junto a los desplazados...*, op. cit., pág. 14.

³⁵⁵ *Ibid.* 15.

³⁵⁶ *Idem.*

formal o la proporcionada por medios masivos de comunicación, y la educación de adultos”³⁵⁷.

(5) *Cultural*. “Dentro de la dimensión cultural acompañamos todos aquellos procesos de reconstrucción encaminados a recuperar los usos y costumbres propios, el lenguaje, las tradiciones y el folclore. Junto a estos aspectos, el acompañamiento también está dirigido a lo recreativo, lo deportivo y lo festivo de las comunidades como formas de expresión de su cultura”³⁵⁸.

(6) *Derechos*. “En esta dimensión pretendemos acompañar los procesos de reconstrucción que le permitan a la población desplazada identificarse como sujetos de derechos y deberes superando las formas actuales de relación sobre la base de "favores recibidos, favores pagados”³⁵⁹.

Esta atención integral debe hacerse en las diversas etapas del desplazamiento que la Ley de víctimas ha estructurado de la siguiente manera: *Ayuda humanitaria, atención y asistencia (Título III)* que para la población desplazada incluye las etapas de atención inmediata, atención humanitaria de emergencia, atención humanitaria de transición y retorno y reubicaciones; *Reparación de las víctimas (Título IV)* que incluye restitución de tierras, restitución de vivienda, créditos y pasivos, formación, generación de empleo y carrera administrativa, indemnización por vía administrativa, medidas de rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Se debe tener en cuenta que la Ley contempla un elemento de acompañamiento psicosocial, razón por la cual creó el programa denominado PAPSIVI, lo cual permite asumir que para el gobierno colombiano es importante un abordaje que incluye también las afectaciones psicológicas y emocionales que ha sufrido la víctima.

Las acciones deben llevarse a cabo desde una mirada y acción respetuosa al sujeto dolido y afectado, pero reconociendo en él, en ella y en ellos, un sujeto capaz, activo, dispuesto y con todas las potencialidades para superar lo vivido y, de manera resiliente, salir adelante y quizás fortalecido, pero ello implica tratarlo como tal, no manosearlo en pro de beneficios institucionales y políticos. El SJR-Col. denomina la manera de trabajar con la población víctima como “acompañamiento”, porque acompañar no es intervenir, no es

³⁵⁷ Ibid, pág. 16.

³⁵⁸ Ibid, pág. 17.

³⁵⁹ Idem.

avasallar, es ir ahí al lado de, al estilo de un bordón de apoyo, y permitir que sea esa persona la que haga el proceso ella misma sin que otro lo haga por ella.

III.2.3. Visibilizar a las víctimas como sujetos políticos y potenciar en ellas esta dimensión.

Llegado al mundo urbano, en medio de una situación que le exige actuar como sujeto jurídico, dado que para recibir la ayuda de ley debe hacer una denuncia de los hechos que lo convirtieron en víctima, el desplazado se ve abocado a una realidad no cotidiana a la que, en la mayoría de las ocasiones, no sabe cómo enfrentarse. De igual forma, en no pocas ocasiones se le demanda militancia en movimientos, organizaciones y asociaciones, como requisito para acceder a beneficios, lo cual genera en él dos reacciones: se aleja y se esconde y hasta mimetiza o se enfrenta al nuevo reto asumiendo el rol de un actor social y político.

En este sentido es importante vislumbrar en la víctima del desplazamiento forzado un ser social y potencialmente un ser político al que se debe apoyar para que surja en él ese rol que la sociedad requiere y que es parte de él mismo.

La posibilidad de fortalecer al sujeto político es múltiple, hay quienes motivan al desplazado en orden a los beneficios que puede obtener, otros acuden a sus rasgos naturales de liderazgo, otros a la fuerza de la indignación que produce el hecho violento, y así, hay otra cantidad de formas. Sin embargo, para esta propuesta adhiero al planteamiento que hace Tabares³⁶⁰ quien a partir de una investigación con víctimas, menciona tres elementos sustanciales en ese proceso que denomina, “devenir sujeto político de las víctimas del conflicto colombiano”: la reflexividad como eje transversal; las acciones políticas desarrolladas por las víctimas; y la potenciación del sujeto leída como las capacidades que las víctimas han tenido para resistirse en un contexto que las anula e intenta determinar su actuar.

A) *La reflexividad* es un aspecto esencial en la manera de interactuar con el sujeto víctima de desplazamiento, toda vez que, desde la experiencia de Tabares, es la posibilidad del sujeto de mirarse a sí mismo y tratar de dar sentido a lo ocurrido, lo cual, posibilitará posteriormente, con otros, explicar lo acontecido y comprender que lo ocurrido a otros se

³⁶⁰ Tabares, Catalina, “Reflexiones en torno al devenir sujeto político de las víctimas del conflicto armado”, *Revista Estudios Políticos*, 2011, págs. 13-37.

asemeja a lo propio. Por ende, se debe abordar la subjetividad como eje articulador para construir la realidad social y comprender el devenir sujeto político de las víctimas.

La reflexividad se manifiesta en las víctimas por medio de preguntas y respuestas que buscan dar sentido a la experiencia de dolor. El sujeto trata de responderse a sí mismo esa primera pregunta que es ¿por qué a mí?, pregunta que se transforma, en el encuentro con otras víctimas, en un “nosotros”. Con el paso del tiempo, la víctima comienza a derivar aprendizajes de su experiencia. La pregunta inicial se va transformando en una revisión del antes y del después. “Pensar en qué se tenía antes de lo ocurrido va pasando a la pregunta por cómo era yo antes de lo ocurrido y va constituyéndose el hecho violento y victimizante, al decir de Primo Levi (Cf. 1989), en una suerte de experiencia formativa para el sujeto, afirmaciones como: “yo antes no era capaz de”, “yo ahora me siento capaz de”, “yo ahora sí”, “antes yo no podía” alimentan la capacidad que tienen los sujetos de emprender procesos de reflexividad, pero también dan cuenta de la capacidad que tienen para explicar a otros su comprensión de lo que piensan y hacen”³⁶¹.

Entre las reflexiones de las víctimas aparece la necesidad de ir superando el dolor, de que éste se vaya transformando. Ese dolor en un primer momento se vive en soledad pero algunas de las víctimas sienten la necesidad de tramitarlo por medio de acciones que no pueden desarrollar solas y que convocan el concurso de otros, lo cual va configurándolos como sujetos políticos.

B) Acciones políticas: configuradoras del devenir sujeto político. Hannah Arendt propone la acción y el discurso como categorías definitorias del sujeto político. “La acción sólo es política si va acompañada del discurso, porque percibimos el mundo desde la posición que ocupemos en él y sólo podemos experimentarlo como mundo común en el habla. Sólo hablando se puede percibir el mundo desde los otros, porque el mundo es lo que está ENTRE, lo que nos separa y nos une”³⁶². En este sentido la acción es política si se acompaña del discurso. Y la proyección colectiva de la acción es clave para que su carácter sea político. Es en la actuación con otros que se accede al mundo público –espacio propiamente político-. De esta forma, en la medida que las víctimas se van alejando de su experiencia privada de dolor para acercarse a la experiencia de otras víctimas, ese acercamiento a la acción política

³⁶¹ Tabares, Catalina, “Reflexiones en torno al devenir sujeto político de las víctimas del conflicto armado”, *Revista Estudios Políticos*, 2011, págs. 13-37, pág. 21.

³⁶² Arendt, Hannah, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, 2013, pág. 20.

es inminente. La experiencia de la investigación de Tabares con víctimas muestra como acciones políticas las siguientes:

El uso de la memoria en tanto testimonio para la denuncia de lo acontecido a fin de que hechos como estos no se repitan en ellos y en otros “...hablar es una manera de poner límite a los actores armados, de demostrarles que no encontrarán en las víctimas un silencio cómplice, porque, si así fuera, el victimario tendría en sus manos la postergación de su condición de víctimas”³⁶³.

La participación en grupos de víctimas es ubicada en el texto como un reconocimiento que éstas hacen de su diversidad pero también como una lucha por su derecho a tener derechos, es decir una lucha por la igualdad.

El arte como una forma distinta de participar como sujeto político, acostumbrados a las formas tradicionales como el voto o pertenencia a partidos políticos o ámbitos institucionales.

C) *Potenciación del sujeto: “podemos surgir de las cenizas”*. El contexto en el que están inmersas las víctimas del conflicto armado colombiano las ubica en una posición de subyugación y dominación por parte de los actores armados y asimismo, el Estado y la sociedad no les ofrecen el reconocimiento que requieren ni la reparación económica, social y psicológica a la que tienen derecho.

De esta forma, y en este contexto, algunas víctimas se dejan apabullar olvidando las posibilidades de emprender acciones colectivas, y el dolor agudiza y exagera sus miedos llegando a la desesperanza y la sensación de dejarse determinar por las circunstancias que la rodean. Sin embargo, las víctimas, resignificando la realidad, pueden superar estas situaciones y devenir en sujetos políticos. El sujeto, en su honda crisis existencial, también pone en juego su capacidad para asumir la precariedad como desafío, la incertidumbre como posibilidad, y así va venciendo el miedo sin dejarse replegar en su condición de víctimas.

³⁶³ Tabares, Catalina, “Reflexiones en torno al devenir sujeto político de las víctimas del conflicto armado”, *Revista Estudios Políticos*, 2011, págs. 13-37, pág. 25.

Después de identificados los elementos sustanciales que propone Tabares para el devenir sujeto político, como una de las vías en este ámbito, baste decir, también, que la propuesta de fortalecimiento del sujeto afectado, se convierte en un llamado a la sociedad y a la manera como miran a estas personas que han tenido el infortunio de ser tocadas por las acciones de los violentos, es un llamado a revisar cómo las tratan, un llamado a las organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y al mismo Estado que tanto se preocupa por mostrar los resultados de los programas que emprende para cumplir con su función como garante de los derechos de las personas, pero que se quedan precisamente en eso, cifras que no dan cuenta real de los cambios que en el interior de la víctima vienen ocurriendo y cómo se pueden potencializar en beneficio de ellas mismas y de la sociedad en general. Esto permitiría adquirir o elevar esa conciencia ciudadana que tanta falta hace en un país como Colombia.

III.3. RECONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD PROCLIVE A LA VIVENCIA DE LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA.

La Construcción del sujeto de derechos convoca también una sociedad con valores reconstruidos, en los que ese sujeto pueda encontrar eco de su valía como ser y del mérito de su aporte como ciudadano. Este tipo de sociedad, como la colombiana, tendrá que reconfigurar todo el ámbito dentro del cual construye su proyecto de futuro, el cual está anclado en el presente.

Para ello, la propuesta echa mano de tres elementos que considera importantes: el primero de ellos, el posicionamiento de los valores de la ciudadanía, los valores del bien común, el valor de la vivencia de los derechos humanos, de tal manera que, desde las palabras del Papa Juan XXIII pueda plantear como queda explícito en *Pacem in Terris*, que la construcción de la paz, implica el respeto y la garantía de los derechos humanos. Un segundo elemento está relacionado con la posibilidad de comprender y asumir que la ciudadanía civil y la ciudadanía política requieren unas condiciones de posibilidad –ciudadanía social- para que sea viable. Y por último, una sociedad que a vislumbra un desarrollo en equidad para todos sus miembros y que defiende este tipo de desarrollo sin poner en la cumbre de las prioridades el bienestar personal y que se enorgullece de que las opciones y posibilidades estén dadas para todos sus miembros en equidad de condiciones.

III.3.1. Posicionamiento social de los valores de la ciudadanía.

En este acápite me refiero a posicionar desde todos los ámbitos, los valores de vivir en sociedad, de respeto al otro ser humano, del trabajo conjunto, de la decencia y la honestidad.

Para ello la propuesta es, a la manera como la publicidad nos ha convertido en amantes de diversidad de productos, que se construya un bloque de trabajo común que favorezca la revitalización y conquista de esos valores. Probablemente una de las vías, sin pretender que la propuesta se quede en el mediatismo, es la utilización de los medios de comunicación que finalmente son quienes están poniendo los temas y terciando las opiniones en favor o en contra de ciertos intereses.

Un posicionamiento tal que, a la manera de un marca que se ha convertido en un eje fundamental para la autoestima de gran cantidad de personas, se convierta en el vestido que acompaña el decoro del ser humano y que está dado en la mayor posibilidad de respeto de los derechos y de construcciones y oportunidades en equidad de condiciones.

III.3.2. Consideración de que la vivencia de la ciudadanía civil y política requieren unas condiciones de posibilidad que ofrece la ciudadanía social.

El desarrollo de este punto toma como referente el planteamiento de Thomas Marshall³⁶⁴, quien plantea la estricta interrelación entre la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social.

Marshall establece, como se explica en el segundo capítulo, tres tipos de ciudadanía (Ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social) y la importante correspondencia entre ellas para que se pueda ejercer realmente el estatus de ciudadano.

La historia de cómo llegaron los derechos humanos a los países colonizados, así como el discurso de ciudadanía, marcó una impronta que también ha sido la marca distintiva de su vivencia en Colombia. Mientras que en Europa triunfaban la razón y la prevalencia del discurso de los derechos, en América Latina se vilipendiaba a los seres humanos de distintas maneras y a través de diversas prácticas. El discurso independentista también llegó de fuera

³⁶⁴ Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, 1979, págs. 297-334.

y, aunque había un sujeto cansado de las opresiones y humillaciones, este sujeto no alcanzó a hacer un proceso propio de autoconciencia que lo condujera a percibirse y, en consecuencia, a actuar como sujeto de derechos con todos los elementos que se han expuesto de lo que ello significa e implica.

De esta forma, las luchas independentistas no significaron del todo una libertad del sujeto autoconsciente y dueño de todos los atributos que lo definen y configuran como un sujeto de derechos, por tal razón puede entenderse que el estatus de ciudadanía no ha estado incorporado como un elemento esencial del ciudadano colombiano, y por el contrario ha sido un estatus heredado quizás, impuesto dirán otros, otorgado legalmente, pero no asumido en la conciencia de cada miembro de la sociedad. Donde más se ha asumido como tal es en aquellas personas y poblaciones donde ha habido una historia de formación, de organización, de toma de conciencia de que se es sujeto de derechos y la gran mayoría de las veces ha surgido allí donde los derechos fueron históricamente negados, como una de las posibilidades de conquistar mejores condiciones de vida. Varios ejemplos de ello pueden mencionarse en Colombia, tales son, el surgimiento de los sindicatos de trabajadores, las organizaciones de mujeres, las organizaciones de comunidades en pro de reclamar el acceso a servicios públicos, las invasiones de tierra que, valga la pena mencionar, ha constituido uno de los mecanismos de acceso a tierra para muchos sectores excluidos de población. En síntesis, variadas y de diversas magnitudes han sido las experiencias de grupos sociales que conscientes de sus derechos se han organizado para reclamarlos.

En particular, cabe aclarar o enfatizar que no es el caso de la población víctima del conflicto interno armado colombiano, precisamente porque la guerra convirtió en víctimas a muchas personas a quienes el modelo económico, la institucionalidad política y la misma sociedad ya habían victimizado con anterioridad por las condiciones de vida que llevaban.

Así, se requiere como uno de los pasos esenciales para la conciencia de ciudadanía, generar y/o elevar las condiciones de posibilidad para hacer real la ciudadanía civil, política y social de la que habla Marshall así como la ciudadanía económica que esboza Adela Cortina a fin de generar unas condiciones que realcen las capacidades de la población desplazada en su conciencia para que puedan actuar como tal.

a) Ciudadanía Civil: la ciudadanía civil, como ya se describió en el capítulo II de este documento corresponde a aquellos derechos que posibilitan la libertad individual que le generan al ser humano la certeza de ser alguien con un nombre y una acción validada en el marco de un Estado.

La garantía de los derechos civiles corresponde al Estado, por lo tanto es ese cuerpo institucional el que debe proveer todo aquello que se requiere para que la población en general, y en particular la población víctima de desplazamiento forzado, pueda acceder a derechos civiles. De esta manera es necesario gozar de los derechos civiles para sentirse ciudadano y ejercer como tal, no obstante, si esto no ocurre, aquí ya hay un déficit en ese ejercicio de ciudadanía.

Si llevamos a examen la vivencia de la ciudadanía civil en la población víctima de desplazamiento en Colombia, encontramos que a estas personas el Estado no ha sido capaz de garantizarle sus derechos civiles. Los desplazados han sido objeto de violación en todos sus derechos antes del desplazamiento, con el desplazamiento mismo y, posteriormente, al llegar a las nuevas zonas de vida se agudiza la violación de esos mismos derechos. En esta medida, sin lugar a dudas, se puede afirmar que la vivencia real del estatus de ciudadanía civil de la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia ha sido limitada por la situación de exclusión en la que han vivido históricamente desde antes del desplazamiento, por la violación a los derechos durante el desplazamiento y por las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad a la que es expuesta después del desplazamiento.

El lugar que habitaban, aunque no fuera propio, era su sitio de referencia vital; allí no pudieron seguir, su libertad se vio socavada y cualquier día tuvieron que correr llevando consigo sólo lo que llevaban puesto, por tanto sus posibilidades reales de moverse libremente no es suya, fue arrebatada.

b) Ciudadanía Política: Hace referencia a aquellas condiciones que garantizan el involucramiento del individuo en la toma de decisiones del poder y le ofrece también la posibilidad de ser y hacer parte de los espacios donde se toman las decisiones que involucran a la comunidad en general.

No obstante, en lugares como Colombia, la necesidad y el déficit de todo orden, en particular el déficit educativo de las poblaciones pobres, conllevan que los ejercicios electorales sean cada vez más instrumentalizados y menos democráticos en la realidad. Así mismo, la participación de la población víctima del desplazamiento en cargos de poder popular es casi nula, de hecho no es sencillo encontrar cifras al respecto.

Los datos de participación electoral de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia son difíciles de encontrar, sin embargo los niveles de abstencionismo en el país hacen pensar que gran parte de las estadísticas son ocupadas por la población víctima, quienes también han tenido que padecer el clientelismo político en sus veredas y pequeños poblados

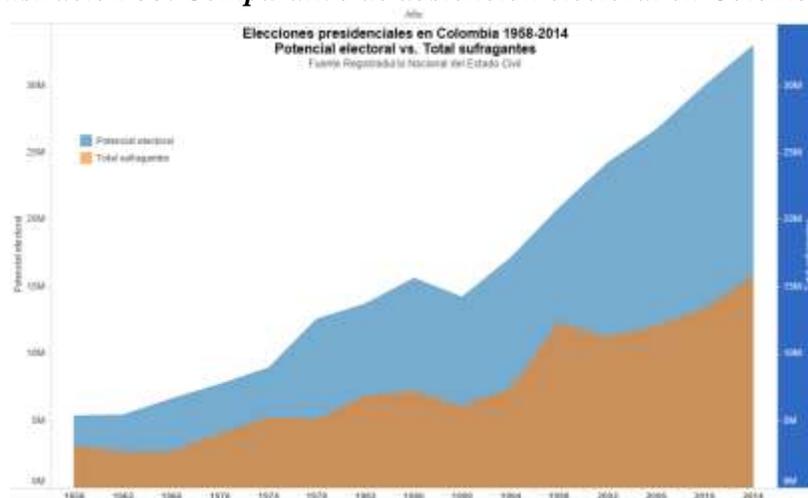
urbanos, así como el ejercicio del poder que los remite a ser sólo una cifra en contextos electorales.

El alto nivel de ilegitimidad de los gobiernos ha generado en la población el cansancio y descrédito en cualquier partido y cualquier proceso electoral porque se piensa que todos están viciados por la corrupción y el clientelismo.

En las últimas elecciones a la presidencia en el año 2014, el abstencionismo llegó al 52,11% nacional. Según los informes de la Registraduría Civil, de un total de 32.975.158 de personas con posibilidad de votar, tan solo 15.794.940 efectivamente sufragaron. Por su parte, en las elecciones locales y departamentales del año 2015, que son espacios en los que se espera mayor afluencia de votantes, debido al alto nivel de acción en campaña de los candidatos y porque existe la percepción de mayor afectación a la hora de elegir, los índices de participación también son bajos. “En los comicios municipales, la abstención pasó del 42,7 por ciento en el 2011 al 40,69. Y en los departamentales, retrocedió del 41,2 al 39,73 por ciento”³⁶⁵.

En el siguiente gráfico se puede observar el histórico de abstencionismo en el país.

Ilustración 33. Comparativo de abstención electoral en Colombia.



<http://public.tableau.com/profile/gmet#!/vizhome/shared/PMY8BFWZN>

³⁶⁵ ElTiempo.com, En elecciones, abstención se redujo y voto en blanco siguió igual, 26 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/abstencion-en-elecciones-2015-y-voto-en-blanco/16413181>, consultado por última vez en abril de 2016.

Antes bien, es importante aclarar que en un país en conflicto armado, con diversidad de actores ilegales en armas como las guerrillas, los grupos paramilitares y las bandas privadas de narcotraficantes, la vigencia de los derechos políticos está condicionada también por estos actores en los lugares de su dominio, así como en la incursión de éstos en las lides políticas, de los cuales el país cuenta innumerable número de ejemplos.

Para alcanzar la vivencia real de la ciudadanía política, es necesario iniciar, o más bien continuar un proceso de legitimación del ejercicio de los procesos electorales en Colombia que, de paso debe legitimar las instituciones que se han desacreditado tanto en el país por sus manejos corruptos y clientelares. Este será un ejercicio lento debido a que requiere, primero transformar la forma de pensar y actuar de los ciudadanos, implicará asumir un papel activo en el ámbito público y arriesgarse a hacer el control debido a las políticas y los recursos de todos.

Al mismo tiempo, es necesario reeducar en principio a la población víctima y mostrar la importancia y beneficios de su participación en el escenario político del país y procurar acciones para que se venza el miedo y la displicencia cuando de asuntos públicos se trata. En particular, se hace necesario revisar a fondo las políticas y realidad del funcionamiento de las Mesas de participación de las víctimas, que son los espacios creados para que ejerzan una función de participación, dado que es una gran oportunidad para reeducar a la ciudadana y para que el país reconquiste las posibilidades de una democracia verdadera.

c) Ciudadanía Social: la ciudadanía social se refiere a los derechos desde un “...mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad”³⁶⁶..

El texto anterior habla de esos mínimos que toda persona debe tener con el fin de hacer en realidad un ejercicio ciudadano libre y en consecuencia responsable. Por ello, vale la pena traer a colación una breve anotación relacionada con el seguimiento a las condiciones de goce efectivo de derechos de la población desplazada que 10 años después de promulgada la sentencia T-025 de 2004, hizo la Corte Constitucional respecto a cómo han transcurrido las cosas y, si han cambiado o no las condiciones de la población en situación de desplazamiento forzado en términos del estado de cosas inconstitucional enunciado en su momento por la Corte.

³⁶⁶ Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, 1979, págs. 297-334, pág. 303.

En el proceso de seguimiento, la Corte señala avances en el transcurso de garantizar derechos a la población desplazada, pero además, explica cómo hay aspectos que se han quedado rezagados y son ineludibles a la hora de garantizar los derechos de dicha población. Por ende, la Corte se manifiesta sobre los componentes prevención y protección, retorno y reubicación, generación de ingresos y el enfoque diferencial (personas y pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y mujeres) transversal a todos los elementos de la política pública, y que son aquellos que presentan mayores rezagos en términos de lo requerido en la Sentencia por la Corte. “Pese a que se pueden relacionar diversas acciones enfocadas en acoger los lineamientos dados por esta corporación en sede de seguimiento a la sentencia T-025, lo cierto es que aún no es posible mostrar resultados palpables que permitan, en el corto y mediano plazo, constatar que el estado de cosas inconstitucional, en estos aspectos puntuales, se encuentra en vías de ser superado”³⁶⁷.

Al exponer los puntos tomados en cuenta por la Corte Constitucional referidos al tema de la situación de la población desplazada, es evidente que lo relacionado con el ejercicio de ciudadanía social, según Marshall, tampoco es viable en la situación de desplazamiento en Colombia. Todo ello indica que se deben implementar medidas que garanticen de manera efectiva la garantía de derechos sociales y consecuentemente la vivencia real de la ciudadanía social.

III.3.3. Asumir, como sociedad, la perspectiva de un desarrollo que potencie a todo el ser humano y todos los seres humanos en su integralidad.

El fortalecimiento de una sociedad que haga posible la vivencia de una ciudadanía real para todos sus miembros pasa por una ingente necesidad de transformación de los valores y por lo tanto de los estándares de validez de las expectativas de desarrollo. Una concepción del desarrollo que privilegia las grandes obras de infraestructura, los gigantescos moles de centros comerciales, la puesta en rodamiento de un mayor número de vehículos al año, entre otros, pero que no se compadece del gran número de personas que no pueden acceder a estos

³⁶⁷ Corte Constitucional, “T-025-04 seguimiento 10 años”, 4/4/2015, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>, consultado por última vez en julio de 2016.

beneficios, o que se quedan rezagados de este ingente desarrollo, deja mucho que pensar y, afecta de manera notable la vivencia de ciudadanía.

El desarrollo contado y medido desde los estándares internacionales se ha venido transformando, de tal manera que cada vez más se incluyen dentro de las mediciones el acceso a servicios y beneficios de la población vulnerable. No obstante, aún no es suficiente para que se propenda por un escalonamiento técnico, monetario, tecnológico y de infraestructura, a la par que por un escalonamiento en humanidad, es decir, que cada persona en cualquier lugar –particularmente en Colombia y en especial las más vulnerables- pueda sentirse incluida y, desde esa perspectiva, su compromiso con la sociedad y la democracia sea mayor.

Así mismo, este tipo de desarrollo tendría que ser visto y defendido con ahínco por toda la sociedad, un sistema que permita mostrar con orgullo las maravillosas obras tecnológicas, los grandes corredores turísticos, sin tener que poner barreras para que los pobres no se asomen y desluzcan con su presencia la imponencia de tales avances. Ese es el desarrollo al que se debe apostar, pero ello requiere que haya una sociedad que lo conciba, lo acepte, lo proclame, lo construya y lo exija.

Desde este punto de vista, considero muy pertinente e iluminadora la propuesta de Amartya Sen³⁶⁸ de concebir el desarrollo como libertad. Sen manifiesta en su obra *Desarrollo y Libertad* que resolver todos los problemas que aquejan a la humanidad como las hambrunas, el hambre, la privación de libertades políticas, de las libertades básicas, la amenaza contra el medio ambiente, y que son parte de los problemas actuales, es fundamental para el mismo desarrollo, para lo cual es necesario reconocer el papel de la libertad en la superación de esos males.

La libertad en la perspectiva de Sen está relacionada con la capacidad, la real posibilidad que tiene el sujeto de vivir cada uno de los ejes de su ser. De esta manera, la ausencia de componentes que se consideran parte del desarrollo es un límite a la libertad de vivencia del mismo. En esta medida se entrelazan las libertades del individuo y queda expresado cómo la libertad individual y la capacidad del agente de actuar, están estrechamente relacionadas con las condiciones sociales y económicas del mismo.

³⁶⁸ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000.

Expresa Sen que la capacidad de agencia del sujeto es clave para abordar todos los males y superarlos. De hecho, la agencia individual para hacer frente a esas privaciones es fundamental.

Desde la perspectiva expuesta, queda acentuado en la propuesta de Sen lo que se viene esgrimiendo en términos de la importancia de interrelacionar lo que Marshall denomina como ciudadanía civil, política y social, dado que, integradas son fundamentales para que el individuo actúe y se comporte como un ciudadano responsable, pues no es suficiente que la Constitución otorgue libertades básicas, sino hay en realidad condiciones sociales y económicas que aportan en su realización.

En palabras de Sen, “...las oportunidades sociales, políticas y económicas a las que tenemos acceso limitan y restringen inevitablemente la libertad de agencia que poseemos individualmente”. “Es importante reconocer al mismo tiempo el lugar fundamental que ocupa la libertad individual y la influencia de los factores sociales en el grado y el alcance de esta libertad. Para resolver los problemas a los que nos enfrentamos, hemos de concebir la libertad individual como un compromiso social”³⁶⁹.

Es destacable en este horizonte, que el concepto de desarrollo cambia, se transforma y pone acentos donde antes quizás no los había, no tanto en el PIB de la nación, sino de qué manera se encuentran los seres humanos que hacen parte de determinado país. El desarrollo desde el planteamiento de Sen “...consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales –es lo que sostenemos aquí- es una parte *constitutiva* del desarrollo”³⁷⁰.

Por tal razón, al hablar del desarrollo, Amartya Sen hace referencia también a la eliminación de las fuentes de privación y libertad, tales como la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, una lista tal que podría extenderse aún más, y en la que se retratan los sectores vulnerables de cualquier sociedad de países en vías de desarrollo, más aún de aquellos donde ha habido un conflicto armado tan largo debido a que la privación de las libertades. También incluye la imposibilidad de la libre movilidad, la expresión de la libre opinión, so pena de ser considerado enemigo y, como se ilustró en capítulos anteriores, hasta la privación de la libertad para elegir a quien amar.

³⁶⁹ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2000, pág. 16.

³⁷⁰ Idem.

Por consiguiente, por lo que aquí se aboga es por la incorporación de la importancia del sujeto en el ámbito del desarrollo de las sociedades, de tal manera que las acciones gubernamentales en cualquiera de los niveles de su implementación establezcan programas que realmente propugnen por una mejor calidad de vida para todos sus miembros y no sólo por haber acogido en un momento determinado los objetivos del milenio ahora objetivos de desarrollo sostenible, con los que se pretende cumplir.

Cabe mencionar la paradoja que se produce en ciertos lugares de Colombia, en los cuales algunos mandatarios locales o regionales han ganado premios por ser los mejores mandatarios del país, y ello no obstante, en lo local se susurra a gritos las condiciones de pobreza y miseria en la que se encuentran las personas, o las grandes cantidades de dinero que se “extraviaron” en la construcción de alguna obra. Al indagar, se aclara que estos premios se otorgan básicamente por asuntos de orden más técnico como la buena planeación, la entrega a tiempo de informes, la inclusión de temáticas identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo, entre otros.

De este modo, debe haber una coherencia entre la organización administrativa destacable para otorgarle galardones y la sociedad que se construye a su base, de tal manera que el éxito de los planes y proyectos elaborados por un mandatario se vean reflejados en el bienestar social y que sea ello lo que se destaque a la hora de evaluar y premiar su gestión, pues poco sirve a la colectividad una buena gestión administrativa si ello no se evidencia en mayor bienestar. Como dijera Amartya Sen: “La utilidad de la riqueza reside en las cosas que nos permite hacer, es decir, en las libertades fundamentales que nos ayuda a conseguir”³⁷¹

Poder construir una sociedad así, comprometida con un desarrollo para todos y todas es también una opción para verse y vivirse con un horizonte más amplio de vida, teniendo en cuenta que: “...no es sensato concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo. El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con -e incluyen en- el mundo en el que viven”³⁷².

Concluyendo, quisiera resaltar la idea de una sociedad en la que su interacción permite elevar las condiciones de posibilidad del ejercicio ciudadano de cada uno de sus

³⁷¹ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad...*, op. Cit., pág. 30.

³⁷² Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad...*, op. Cit., pág. 31.

integrantes. En palabras de Sen: “El éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutaran sus miembros”³⁷³.

III.4. RECUPERACIÓN DEL EJERCICIO POLÍTICO COMO ESENCIA DE LA DEMOCRACIA Y EL ESPACIO POR EXCELENCIA PARA LA DELIBERACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN EN ARAS DEL BIEN COMÚN.

En este tercer escenario de acción la propuesta consiste en recuperar el valor de la política y así mismo, dotar de relieve la labor pública, como se dijo, tan codiciada pero a su vez tan desacreditada en países como Colombia. Se trata del fortalecimiento de la vivencia de los valores de la democracia en el contexto institucional. Reconfiguración, recuperación del sentido de la política.

En este tercer componente de la propuesta, se resalta como primera medida la exaltación de la excelencia para la vida pública, el revestir del valor de la decencia y del sentido del servicio la labor pública. Una segunda parte está relacionada con el ejercicio de lo público como un ejercicio para el que se debe trabajar y que debe tener como su mayor objetivo la protección de la vida humana.

III.4.1. La construcción de un imaginario de excelencia y decoro en el ejercicio político a nivel institucional y en el ejercicio ciudadano por excelencia.

En este punto se hará referencia a la posibilidad de construir un cuerpo institucional consciente, comprometido con el país y con cada uno de los miembros de la sociedad, es decir, un cuerpo institucional y así mismo una sociedad donde se respire la utopía de un mundo posible para todos y todas y no sólo una sociedad donde la búsqueda del bien particular es lo más importante. Sin desdeñar de la importancia del bienestar personal, el énfasis está en una colectividad que no esté mirando de lado a lado para ver donde encuentra el espacio para sacar provecho, donde sea posible el cumplimiento de la norma porque se ve en ella una opción de mejoramiento para todos y no donde se esté buscando permanentemente

³⁷³ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad...*, op. cit., pág. 35.

la norma para, como se dice coloquialmente hacer la trampa: “hecha la norma, hecha la trampa”.

Para esta parte de la propuesta, acojo la idea de Cortina, que la autora expone como “la universalización de la aristocracia”, que para esta propuesta que se está presentando es lo que podría ser un fundamento de esa construcción de civilidad en países como Colombia. Manifiesta la autora que, aunque la Aristocracia está en declive en las sociedades actuales, su idea de gobierno de los mejores es clave en esa imagen de búsqueda de la excelencia, lo cual puede leerse también como calidad, cosas que están fuera del alcance de los mediocres y solo pueden lograrse si las profesiones aspiran a la virtud entendida como en el mundo griego: como excelencia en el carácter.

De esta forma, para el caso de Colombia, al retomar el planeamiento de Cortina, a lo que hago referencia es a que se aspire a que quienes gobiernen sean los mejores, porque cuentan con las credenciales técnicas que se requieren para gobernar un país, pero que, así mismo sean los mejores en humanidad, en honestidad, en últimas, los mejores en los valores para la construcción de un país equitativo e inclusivo.

Por lo tanto, aspirar a esa excelencia es lo que se exige a cualquier actividad profesional, es decir, no contentarse con la mediocridad, sino aspirar a esa aristocracia que no tiene que ser cosa de unos pocos, sino de todos los que emplean parte de su esfuerzo en una actividad profesional.

Así, universalizar la aristocracia en las profesiones es la principal fuente de riqueza de las naciones y de los pueblos y una exigencia de responsabilidad social. Para ello propone actuar en los tres ámbitos de expresión de la excelencia: las profesiones, el tercer sector y la opinión pública, lo cual conducirá a tener una sociedad civil fuerte y convencida de la vivencia de los valores de la civilidad, que inevitablemente conduciría también a contar con políticos y sistemas políticos más respetuosos e incluyentes donde tenga real dignidad el cargo público o la política como vocación.

A continuación se hará una breve descripción del planteamiento de Cortina, teniendo como horizonte de fondo la posibilidad de un a civilidad comprometida en Colombia.

Ética de las profesiones

Al pensar en la ética de las profesiones, la autora deja sentado que ello implica asumir el deber ético de entender la profesión como una misión que se debe cumplir en el mundo y como una vocación a la que hay que responder, por ello, los profesionales

deben dedicar su esfuerzo en ese doble sentido y no sólo buscando intereses egoístas sino también un interés de trascendencia.

Evidentemente, las profesiones tienen una ética que deben cumplir en la perspectiva de contribuir en la construcción de una nueva sociedad, no obstante en la actualidad las profesiones se han burocratizado conduciendo a lo que Cortina denomina como la perfección legal que consiste en el cumplimiento de unos mínimos legales para no incurrir en negligencias, que para las profesiones resulta insuficiente para ejercerlas como exige el servicio que han de prestar a la sociedad. De ahí que la ética de la profesión pida siempre mucho más que el cumplimiento de unos mínimos legales y exija a los profesionales aspirar a la excelencia. Entre otras cosas porque su compromiso fundamental no es el que los liga a la burocracia, sino a las personas concretas, a las personas de carne y hueso, cuyo beneficio da sentido a cualquier actividad e institución social.

Por ello, es un tiempo para introducir en la vida corriente la aspiración a la excelencia. Aspiración que sin duda es personal, pero que precisa el concurso de voces críticas para no errar la dirección y quedar, en el caso de los profesionales, en puro cooperativismo. Esas voces críticas, esa moral crítica nunca puede institucionalizarse totalmente pero tienen un lugar privilegiado para expresarse en una sociedad moderna: el de una *opinión pública crítica*.

El tercer sector

También llamado sector social, “en principio, el tercer sector es aquel en el que se realizan actividades sin ánimo de lucro, es decir, actividades en las que ninguna parte de los beneficios netos va a parar a ningún accionista individual o persona particular o, dicho con una fórmula legal, las que no pagan impuestos, porque se entiende que tienen como meta acrecentar de forma desinteresada la *calidad de vida* de las personas”³⁷⁴. Aquí se ubican los denominados “Nuevos Movimientos Sociales” tradicionales, las ONGs, los grupos de voluntariado, las fundaciones, las organizaciones de derechos civiles, grupos de mujeres, organizaciones y asociaciones de padres. Este sector es el más antiguo en todas las sociedades y se ha mantenido como una constante a lo largo

³⁷⁴ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., pág. 126.

de la historia. Este sector despierta grandes expectativas en la población y se entiende que cubre necesidades que dejan sin cubrir los sectores tradicionales.

No obstante, Cortina acota que lograr el tránsito desde el reino de la necesidad al de la libertad, exige que los tres sectores sean corresponsables, no que el sector social asuma los derechos generados por los otros dos. “Ciertamente que él es solidario e innovador por excelencia, como veremos en el capítulo dedicado a la ciudadanía civil; cierto que constituye el yacimiento más importante en nuestro momento de nuevos empleos, pero no es menos cierto que lo público es responsabilidad de los tres sectores, cada uno según sus responsabilidades”³⁷⁵.

En Colombia, el denominado tercer sector ha jugado un gran papel en términos de apoyo a las poblaciones en condiciones de extrema vulnerabilidad y, aunque en ocasiones han generado prácticas paternalistas y asistencialistas que no favorecen para nada el cometido que convoca este escrito, también es verdad que muchos de ellos han sido los ejes de la formación en derechos, en deberes y los propulsores de movimientos que reivindican una sociedad mejor.

La opinión pública

Este elemento es el lugar primordial para ejercer la ciudadanía civil, expone Cortina. La opinión pública tiene su raíz en el concepto de publicidad proveniente del siglo XVIII donde nace ligada al mundo político y específicamente a cómo se legitima el poder político que es un poder cuyas metas y efectos son públicos, y precisa, por tanto, pública legitimación.

A juicio de Cortina la composición de una ciudadanía civil se entiende también a través de la opinión pública crítica, que está siempre en permanente diálogo con el poder político y en comunicación con el poder económico, con las distintas profesiones como un protagonista en suma de la conciencia moral social.

Por ello, es dable afirmar siguiendo a Cortina que una de las grandes tareas de una sociedad civil responsable es “...exigir a cuantas actividades sociales se desarrollen

³⁷⁵ *Íbid.*, pág. 130.

en su seno que lo hagan de acuerdo con los bienes internos que les prestan sentido y legitimidad social”³⁷⁶.

Para ejercer con dignidad una actividad profesional, se requieren dos tipos de ciudadanos: *los que desde una opinión pública crítica* le plantean exigencias, al recordarle cómo esperan los beneficiarios que la profesión les proporcione el bien por el que la consideran legítima, y los ciudadanos que *desde dentro* de los diversos campos profesionales están dispuestos a ejercer su profesión de una forma excelente y, por lo mismo, a escuchar las voces procedentes de la opinión pública crítica, a atender los ciudadanos «de fuera», tomándolos como beneficiarios y colaboradores, no como adversarios.

Se trataría pues de establecer un diálogo entre los afectados por las actividades profesionales y un diálogo al interior de la profesión. Por tanto, es importante una opinión pública crítica que recuerde a los profesionales que las exigencias sociales no están satisfechas o que los efectos externos son perversos. En este caso, se necesitan profesionales dispuestos a satisfacer esas exigencias y a expresar ellos mismos públicamente qué principios y prácticas debe seguir su actividad a través de códigos de conducta o declaraciones públicas que satisfagan la aspiración de autorregulación expresada a menudo por los profesionales, pero de una *autorregulación anticorporativa*, alérgica al gremialismo. En caso contrario sólo quedará el corporativismo por parte de los profesionales y la exigencia, por parte de la opinión pública, de que se multipliquen las leyes y las sanciones.

Podemos decir entonces que si no hay una remoralización desde dentro de las profesiones, si los profesionales no hacen también un uso público crítico de su razón, no hay ética profesional posible, porque la moral, a diferencia del derecho, no puede imponerse, sino que debe ser asumida desde dentro. Y tampoco hay ciudadanía civil, integración de las personas en la sociedad civil de la que son miembros.

III.4.2. El ejercicio político como una gran posibilidad y apuesta de proteger la vida humana.

Como se presentaba en el capítulo I de esta tesis, algunos autores plantean que no está claro en Colombia si hay desplazados porque hay guerra, o hay guerra para que haya desplazados, dado que la propiedad de la tierra ha estado a la base del conflicto armado actual.

³⁷⁶ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., pág. 173.

Por otra parte, el conflicto ha dejado más de 8 millones de víctimas e inenarrables historias de terror en las que ha quedado explícito el desdén, el desprecio por la vida humana en los actos de violencia y terror perpetrado por todos los actores. Por tal razón, una de las expectativas de esta propuesta es que se ponga por encima de cualquier interés la protección de la vida humana, al contrario de lo que ha pasado en el país, donde no sólo por los actores armados ilegales, sino también por las fuerzas del mismo Estado no se ha respetado este principio de protección de la vida humana, como es el caso de los “falsos positivos”³⁷⁷.

De este modo, para la construcción de este apartado se acogen y se toman como referente los planteamientos de Martha Nussbaum en su libro *Cultivo de la Humanidad*³⁷⁸, por cuanto su propuesta de una educación que libere las mentes en función de una ciudadanía inteligente, se considera apropiada para el fortalecimiento de la dimensión política en el contexto colombiano, donde lo político ha degenerado en prácticas clientelares y ha socavado la posibilidad real de la construcción pública en la que participen activa y comprometidamente todos los miembros de la sociedad.

La propuesta de la autora es que se debe desarrollar una educación, particularmente se refiere a la Universidad, que involucre a los estudiantes con los asuntos que ocurren en el mundo, que amplíe sus mentes a la comprensión de otras realidades y otras lógicas de pensamiento y de comprensión del mundo, así como un profundo conocimiento de lo que ocurre en lo local y circundante de su lugar de hábitat particular, en aras de que puedan hacer análisis más incluyentes y por lo tanto participar de manera más consciente y responsable en todos los ámbitos que conlleven la toma de decisiones. En este sentido, plantea: “Cualquier propuesta curricular sobre ciudadanía que tenga carácter único peca por su propia unicidad”³⁷⁹. Su propuesta enfatiza en que se deben formar ciudadanos del mundo.

De esta manera interpela la formación que se está dando que finalmente conduce al tipo de ciudadano actual, el cual, en su planteamiento requiere cambios que son sustanciales en la construcción y actuación de ese ciudadano. Por consiguiente, afirma: “Nuestros campus están formando ciudadanos, y esto significa que debemos preguntarnos cómo debe ser un buen ciudadano de hoy y qué debe saber”. Su propuesta se concreta en que, dada la

³⁷⁷ Como falsos positivos han sido denominados en Colombia, múltiples ejecuciones extrajudiciales cometidas por fuerzas del Estado que durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez llegaron a ser 3.500 vidas inocentes asesinadas y presentadas por militares como guerrilleros. El propósito para el cual sirvieron muchos de estas vidas inocentes ejecutadas fue para que los militares recibieran beneficios y ascensos.

³⁷⁸ Nussbaum, Martha, *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Barcelona, Andrés Bello, 2001.

³⁷⁹ Nussbaum, Martha, *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Barcelona, Andrés Bello, 2001, pág. 27.

multiplicidad y complejidad de los problemas actuales, “un graduado de una universidad o de una escuela superior tiene que ser el tipo de ciudadano capaz de actuar como un participante inteligente en los debates que involucran esas diferencias, ya sea como profesional o simplemente como elector, jurado o amigo”³⁸⁰. Cabe aclarar que los planteamientos esbozados en la propuesta de Nussbaum se basan en un trabajo investigativo hecho en universidades de los Estados Unidos.

En el contexto de la pregunta, expone la importancia de una educación liberal que entiende como una educación que “...libera la mente de la esclavitud de los hábitos y la costumbre, formando personas que puedan actuar con sensibilidad y agudeza mental como ciudadanos del mundo. Esto es lo que quiere decir Séneca con el cultivo de la humanidad. La noción de persona bien educada como “ciudadano del mundo” ha tenido una influencia formativa en el pensamiento occidental sobre la educación”³⁸¹.

Para la autora, el “ciudadano del mundo” se puede entender de dos maneras: una versión es aquella en la que el ideal de ciudadano es aquel en el que su lealtad principal es con los seres humanos de todo el mundo de forma tal que sus lealtades nacionales, locales y de grupos se consideran secundarias. La otra versión plantea que, independientemente de cómo se ordenen las lealtades, lo importante es que siempre se debe reconocer el valor de la vida humana en cualquier lugar y debemos vernos a nosotros mismos como ligados por capacidades y problemas humanos comunes con personas que están a gran distancia³⁸².

Al referirse a la segunda tesis, a la que considera más inclusiva (y que también interesa a este trabajo), dada la importancia que se debe dar a la vida humana en toda su completud, se plantea que para cultivar la humanidad en el mundo actual, se requieren tres habilidades, estas son:

a) *Habilidad para un examen crítico de sí mismo y de las propias tradiciones.* En este punto la autora retoma a Sócrates para decir qué sería lo que él llamó “vida experimentada”: “Es decir una vida que no acepta la autoridad de ninguna creencia por el solo hecho de que haya sido transmitida por la tradición o se haya hecho familiar a través de la costumbre; una vida que cuestiona todas las creencias y solo acepta aquellas que sobreviven a lo que la razón exige en cuanto a coherencia y justificación. Esta disciplina requiere el desarrollo de la habilidad de razonar lógicamente, de poner a prueba lo que uno lee o dice desde el punto de

³⁸⁰ Idem.

³⁸¹ Nussbaum, Martha, *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal...*, op. cit., pág. 28.

³⁸² Ibid, pág. 28

vista de la solidez del razonamiento, de la exactitud de los hechos y la precisión del juicio (...) Nuestra democracia, al igual que la de la antigua Atenas, tiende a razonar de manera apresurada y descuidada, y a sustituir la verdadera deliberación con la injuria. Necesitamos de la enseñanza socrática para cumplir la promesa de la ciudadanía democrática”³⁸³.

b) Capacidad de verse a sí mismos como seres vinculados a los demás seres humanos por lazos de reconocimiento y mutua preocupación. Esto es, reconocer que el mundo es más grande que el contexto circundante, es un mundo internacional. Ello invita a la imaginación, a aventurarse más allá de las estrechas lealtades de grupo y tener en cuenta las vidas distantes. Admite que se piensa con facilidad en sí mismo sin reparar en las necesidades y capacidades que se comparten con otros ciudadanos que viven distantes o parecen distintos. De esta forma se cometen equivocaciones al no tomar en cuenta esas diferencias, por suponer que la vida en los sitios distantes debe ser como las propias, y sin interesarse en lo que realmente son. De esta forma, cultivar la humanidad implica entender que las necesidades y objetivos comunes pueden darse en forma distinta en otras circunstancias. En esta lógica, se necesita que, en particular los estudiantes, adquieran una cantidad de conocimientos de otras culturas, de las minorías y de las diferencias de género y sexualidad.

En el marco descrito, cabe traer a colación cómo es de importante que se conozcan las situaciones de los demás –aquellos distantes- a veces sólo por el sector en el que se ha vivido, por ejemplo el mundo urbano versus el mundo rural, lo cual permitiría a los jóvenes y, en general a la sociedad, conocer la vida de aquellos que han nacido y crecido en otras circunstancias y otra geografía nacional.

c) Imaginación narrativa. En este punto Nussbaum aporta la idea de ponerse en el lugar del otro, algo de lo que la Iglesia ha enseñado milenariamente. Para la autora la imaginación narrativa “...significa la capacidad de pensar cómo sería estar en el lugar de otra persona; ser un lector inteligente de la historia de esa persona, y comprender las emociones, deseos y anhelos que alguien así pudiera experimentar”³⁸⁴. Así pues, aclara la autora que la imaginación narrativa no carece de sentido crítico debido a que cuando se va al encuentro del otro, se va con el propio ser y sus juicios auestas, es decir al encontrarse con el otro e identificarse con él, inevitablemente lo único que ocurre no es la identificación, pues también hay un juicio de esa historia a la luz de la historia propia, de las metas y aspiraciones propias.

³⁸³ Ibid, pág. 29.

³⁸⁴ Ibid, pág. 30.

Además de estas capacidades mencionadas también se requiere el saber científico y el conocimiento en todas las áreas.

En suma a lo expuesto, Nussbaum responde a una pregunta que considera crucial acerca de la formación que se ofrece para llegar a ser un ciudadano, por tal razón dice que para llegar a ser un ciudadano educado se requiere aprender a manejar técnicas de razonamiento, pero “...significa aprender a ser un ser humano capaz de amar y de imaginar (...) estamos produciendo demasiados ciudadanos como el fantasma de Marley, y como Scrooge antes de que se aventurara a ver qué contenía el mundo que lo rodeaba. Pero tenemos la oportunidad de hacer algo mejor, y ahora estamos comenzando a aprovechar esa oportunidad. No se trata de “corrección política”, sino de cultivo de la humanidad”³⁸⁵.

Frente a la pregunta que hace la autora sobre qué debería aprender en la universidad un estudiante para estar preparado en la función que va a desempeñar, y qué deberían aprender todos los estudiantes, ya que todos, en tanto ciudadanos, interactúan con temáticas y personas provenientes de una amplia variedad de tradiciones, la respuesta es:

Una educación multicultural, que pone al estudiante en sintonía con la historia y culturas de grupos diferentes, por tanto, la conciencia de la diferencia multicultural es esencial para promover el respeto hacia el otro ser humano que es el sustento de todo diálogo.

No obstante, los ciudadanos del mundo tendrán un énfasis en la formación sobre sus propias regiones, debido a que ésta es la esfera en la que van a actuar.

Así mismo, dice la autora que es importante que la educación para la ciudadanía comience a temprana edad, incluso en el primer año de primaria, cuando los niños pueden aprender de manera entretenida y sin que les cause problemas que existan otras formas de religiones, que haya distintas tradiciones y formas de pensar.

Además, introduce que, ese denominado, “ciudadano del mundo” deberá aprender a desarrollar “...comprensión y empatía hacia las culturas lejanas y hacia las minorías étnicas, raciales y religiosas que estén dentro de su propia cultura. Además, debe desarrollar su comprensión de la historia y de la variedad de las ideas humanas sobre género y sexualidad”³⁸⁶.

³⁸⁵ Nussbaum, Martha, *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal...*, op. cit., pág. 35.

³⁸⁶ Nussbaum, Martha, *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal...*, op. cit., pág. 103.

En síntesis, desde el planteamiento de la autora, una educación liberal debe ser una educación para la libertad y ésta solo lo es verdaderamente “...si produce ciudadanos libres, ciudadanos que son libres no debido a la riqueza o al nacimiento, sino porque se saben dueños de sus propias mentes. Hombres y mujeres nacidos esclavos y nacidos libres, ricos y pobres, se han mirado a sí mismos y han desarrollado la habilidad de distinguir entre el mero hábito y la convención, y lo que pueden defender con argumentos. Son dueños de su propio pensamiento y voz, y esto les confiere una dignidad que está mucho más allá de la dignidad exterior de clase y de rango”³⁸⁷.

Esto es, una educación que es “liberal” en cuanto libera la mente de la esclavitud de los hábitos y la costumbre, formando personas que puedan actuar con sensibilidad y agudeza mental como ciudadanos del mundo.

III.5. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA.

Esta propuesta es totalmente viable en un país como Colombia, primero porque hay un ser humano cansado de la guerra, fastidiado con la falta de compromiso de todos los sujetos en la posibilidad de un futuro mejor, un ser humano que estaría dispuesto a intentarlo.

Es viable además porque justamente se está desarrollando actualmente la posibilidad más cercana que Colombia ha tenido en los últimos cincuenta años de comenzar la construcción de un país en paz. Esta oportunidad es única, no porque la firma del acuerdo con las FARC signifique la paz, pero sí porque desmontar la protesta armada que ha sido la bandera de las guerrillas durante todo el tiempo de duración del conflicto armado, es ocasión de empezar a luchar contra otros flagelos que objetivamente producen más muertos que la misma confrontación entre el Gobierno y las guerrillas. Permitirá entonces además, que el ciudadano de a pie exija al Gobierno resultados con contra del narcotráfico, el microtráfico y otro tipo de acciones ilegales, así como podrá ponerse atención a eliminar la corrupción.

Es viable además, porque la propuesta hecha puede estar inserta en el transcurrir de los múltiples procesos que se llevan a cabo en el país para la formación, la educación, la creación de opinión, es decir, lo que se pretende, se puede insertar dentro de lo que ya existe, y lo que se requiere es fortalecerlo y reformularlo.

³⁸⁷ Ibid, pág. 327.

Algunos componentes requerirían mayor inversión pero no es descabellado, dado que también el país cuenta con recursos y con el concurso de sectores que estarían dispuestos a impulsarlo.

III.6. ACCIONES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO: RECUPERACIÓN DE LA DIGNIDAD E IGUALDAD DE TODO SER HUMANO Y DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS Y LAS RESPONSABILIDADES.

La construcción de la conciencia de ciudadanía, requiere, además de lo expresado en los componentes anteriores, un proceso educativo que es transversal al ser humano; comienza desde la primera infancia y se lleva a cabo hasta las propuestas de posgrado, es decir, no acaba ni siquiera en la Universidad, dado que tiene que ser una apuesta en la que haya un acuerdo por la recuperación y/o fortalecimiento de los atributos del ser humano como la dignidad, igualdad, libertad y responsabilidad y un entrenamiento para vivirlos a nivel individual, comunitario e institucional. Debe ser una postura mundial de tal forma que haya un seguimiento, así, países como Colombia –sabiendo que son evaluados por actores externos- los implementen.

En relación a las víctimas del conflicto armado, más específicamente en relación a las víctimas de desplazamiento forzado, la labor de acompañamiento que se debe hacer en todos los ámbitos, incluso en asesoría para la ideación y estructuración de empresas o el fortalecimiento a nivel económico como empleados, debe pasar por procesos respetuosos que ofrezcan el conocimiento que la población requiere en aras de recuperar la dignidad y la igualdad de ellos dentro de la sociedad, siempre intentando como primer punto, identificar y potencializar los conocimientos previos y propios que tienen las personas víctimas.

En términos educativos, los procesos formales, no formales e informales de educación tendrán que pasar del papel a los hechos los objetivos escritos en los distintos documentos que regulan y reglamentan la educación, tales como La Ley General de Educación 115 de 1994, y que se enfoque en abordar a los maestros y prepararlos para que la educación vaya más allá de una simple instrucción de las personas. En esta medida los docentes deberán estar muy bien formados y habrán de ser personas enamoradas de su cátedra, con vocación para el arte más hermoso del mundo: contribuir con la formación de otros.

Pero además tendrá que estar acompañada de proyectos que en verdad permitan que los niños de cualquier estrato social pueda acceder a una educación de buena calidad y que tenga un entorno que lo motive, al mismo tiempo que tenga los mínimos básicos garantizados para poder asistir a los espacios determinados por el sistema educativo, tales como: alimentación, salud, útiles escolares, entre otros. Porque como se dice popularmente: “un niño con hambre no aprende”.

Así mismo, la educación deberá incluir los derechos como parte del currículo, así como la formación ciudadana en cada una de las asignaturas que se implementan. La educación es uno de los elementos fundamentales para construir países democráticos, inclusivos y desarrollados. Oppenheimer, en su libro *¡Basta de Historias!*, expresa que la clave para salir de la encrucijada en la que estamos en América Latina es la educación: “mientras todos seguimos pendientes de lo que dicen los ministros de Economía, los que tienen en sus manos el futuro de nuestros países son los ministros de Educación. Ahí, como lo había señalado Sanguinetti con su broma, es donde nos hacen falta los magos”³⁸⁸.

De este modo, si consideramos la educación como el camino más efectivo hacia la construcción de la cultura de los derechos humanos y la vivencia real de ciudadanía, bien vale la pena tener en cuenta las 12 claves que propone Oppenheimer, las cuales, según sus palabras, ayudarían a colocar a nuestros países en la senda del progreso. Desde mi punto de vista debe hacerse al lado de la configuración de hombres y mujeres que hacen una vivencia real de su estatus de ciudadanía porque lo tienen asumido como seres humanos, lo estructuran en su contexto y lo plasman en sus instituciones.

Las doce claves de las que habla Oppenheimer se focalizan en varios apartados, uno de ellos es ampliar los horizontes y comenzar a mirar hacia fuera para lo cual propone: 1) *mirar hacia adelante*, dejar de lamentarse por la historia vivida y poner todos las energías en reducir la pobreza y mejorar los grados de bienestar de la población. “En otras palabras, romper nuestra ceguera periférica, y mirar menos al espejo y más por la ventana”³⁸⁹. 2) *Romper el aislamiento educativo*, para ello es necesario salir de las fronteras y abrir los horizontes a los estudiantes para que en el ejemplo de países que han logrado avanzar debido a mejorar los estándares de la educación, se conviertan en horizontes perseguidos. 3) *Atraer inversiones en alta tecnología* y crear empresas para que quienes se preparan tengan la posibilidad de ejercitarse y mostrar de lo que es capaz. 4) *Forjar una “educación*

³⁸⁸ Oppenheimer, Andrés, *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Editora Géminis Ltda., Bogotá, 2011, pág. 383.

³⁸⁹ Ibid, pág. 383

internacional” que implicaría incluso crear una organización internacional no gubernamental que presione a los gobiernos en el ámbito educativo, un movimiento mundial que evalúe la calidad de la educación en los países, lo cual generaría presión para mejorar estándares de calidad y cobertura.

Por otra parte la propuesta de retos de Oppenheimer convoca a hacer de la educación un compromiso de todos empezando por la familia y terminando por el Estado, para ello resalta: 5) *Hacer de la educación una tarea de todos*, en esta medida, expresa que con seguridad las mejoras en la educación no saldrán de los gobiernos que prefieren invertir en obras de infraestructura que pueden mostrar prontamente en las próximas elecciones, mientras que la educación mostrará resultados en los siguientes 10 o 20 años. Por tal razón, el que los gobiernos inviertan más en educación solo podrá ser el producto de la presión que pueden ejercer coaliciones de organizaciones no gubernamentales, grandes empresas, medios de prensa, artistas, deportistas y otras figuras mediáticas, que fijen metas concretas de rendimiento académico y exijan su cumplimiento, para lo cual pone como ejemplo a Brasil e Israel, donde han surgido poderosos movimientos ciudadanos que se han sentado con los Ministros de Educación para fijar metas concretas y medibles periódicamente en el ámbito educativo.

6) *Inventar un “PIB EDUCATIVO”*. “En el siglo XXI la educación es el gran programa de lucha contra la pobreza. Por eso es hora de cambiar la forma en que medimos el progreso de nuestros países: como decíamos al comienzo de este libro, en lugar de seguir midiendo el progreso de nuestros países exclusivamente mediante el porcentaje de crecimiento o disminución PIB de la economía, hay que crear también un PIB educativo”³⁹⁰. 7) *Romper el aislamiento*, para lo cual es necesario salir de las fronteras y llevar a los estudiantes a intercambios de estudios al exterior desde los niños de tercero de primaria, para que vislumbren otros horizontes posibles. 8) *Forjar una cultura familiar de la educación*. Involucrar a la familia en los procesos educativos es una urgencia, toda vez que la formación de las personas se ha dejado a las instituciones educativas, pero ello no es suficiente. “Los asiáticos llevan la cultura de la educación en la sangre. Las familias chinas, indias y de otras partes de Asia no vacilan en invertir todo su dinero y todo su tiempo en la educación de sus hijos...”³⁹¹.

³⁹⁰ Oppenheimer, Andrés, *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro...*, op. cit., pág. 385.

³⁹¹ Ibid, pág. 394.

Los otros retos fundamentales están relacionados con los docentes, de tal manera que éstos se sientan reconocidos por su labor y comprometidos con ella, para esto propone: 9) *Concentrarse en formar buenos maestros*. Según el autor, prácticamente todos los estudios internacionales llegan a la misma conclusión sobre los avances, pues determinan que para mejorar la calidad educativa lo importante “...no es cambiar los planes de estudios, ni aumentar indiscriminadamente los sueldos de los maestros, ni siquiera reducir el porcentaje de estudiantes por maestro, sino elevar la calidad de los maestros”³⁹². 10) *Darle estatus social a los docentes*, pues el nombramiento de un mal profesor tendría consecuencias funestas para la sociedad. Explica cómo Inglaterra logró esto en cinco años, convencida de que el nombramiento de un mal profesor tendría consecuencias funestas para el país que pueden durar hasta 40 años de educación de mala calidad. “Entonces, Inglaterra estableció un sistema de selección de maestros basado en principios básicos usados por la empresa privada para seleccionar su personal: un alto nivel de conocimiento en matemáticas y lectura, buena comunicación con los niños, ganas de aprender y motivación para enseñar”³⁹³. 11) *Ofrecer incentivos salariales*, pues si se ofrecen buenos salarios a los maestros al comienzo de ingreso a su profesión, esto atraerá a las mentes más privilegiadas, no obstante, los salarios no son las únicas motivaciones de las personas para vincularse a esta área, pues también está el deseo de ayudar a formar a las nuevas generaciones.

Por último cambiar la importancia de la formación e 12) *invertir en educación preescolar*. Oppenheimer manifiesta que aunque hay evidencias de la importancia de invertir en educación en los niños más pequeños, los gobiernos latinoamericanos siguen apostando la mayor parte de sus recursos en la educación universitaria. Según él, la razón es política, “el motivo es simple: las universidades estatales latinoamericanas tienen un enorme peso político y constituyen un grupo de presión formidable a la hora de pedir dinero del Estado, mientras que la educación preescolar prácticamente no tiene abanderados”³⁹⁴.

Finalizo diciendo que es esencial educar en los valores de la democracia o lo que denomina Adela Cortina los valores cívicos, que detalla como aquellos que componen una ética cívica, que son fundamentalmente la libertad (como participación, como independencia y como autonomía), la igualdad, la solidaridad, el respeto activo y el diálogo o más bien la disposición a resolver los problemas comunes a través el diálogo. Explica que esto no significa que no sean valores también la lealtad, honradez, la profesionalidad, sino que los

³⁹² Ibid, pág. 388.

³⁹³ Ibid, pág. 389.

³⁹⁴ Oppenheimer, Andrés, *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro...*, op. cit., pág. 388.

primeros permiten articular los restantes. De tal manera que podamos afirmar que nuestro “«capital axiológico», nuestro haber en valores, es nuestra mayor riqueza. Un capital que merece la pena invertir en nuestras elecciones porque generará sustanciosos intereses en materia de humanidad”³⁹⁵.

III.7. ACCIONES EN EL ÁMBITO SOCIAL: PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LA CULTURA DE LA SUMISIÓN, LA DÁDIVA, LA SUBVENCIÓN Y EL CLIENTELISMO.

Y ¿cómo hacer para avanzar en romper esta cultura de la sumisión, la dádiva, la subvención y el clientelismo? Son múltiples los caminos que habrán de diseñarse e implementarse para que esto sea posible, uno de ellos es una educación que apunte a un foco distinto al que apunta hoy día, que es la formación para el mercado y el consumo y, en esa medida la ambición por el tener no sea lo más importante en la vida de cualquier ser humano. Además, implicaría hacer un pacto por unos códigos éticos que pongan en la cúspide el valor del ser humano y su vida en condiciones de dignidad, esto es, en palabras de Galvis fortalecer en todos los seres humanos la conciencia de su dimensión individual, social y política así como la vivencia de los atributos que lo constituyen como sujeto apto para la democracia.

Un pacto creado por una educación para el ser humano requiere fortalecer al ser mismo como ya se ha estipulado, pero también generar unas condiciones sociales, es decir unas organizaciones cívicas que propendan por vigilar y hacer que esto se cumpla y por ofrecer los espacios a los individuos en los que se sientan todos ciudadanos de primera.

En este apartado considero fundamental crear la ciudadanía civil y/o fortalecerla donde ya se evidencia su práctica, una ciudadanía civil que permee el actuar de cada individuo y se evidencie en sus acciones particulares así como en sus acciones comunitarias, que logre generar una valoración especial de los rasgos de la civilidad como la honestidad, el compromiso, la transparencia y desdibuje el “valor” que se otorga hoy día a la “viveza” de los colombianos para aprovechar las oportunidades, así sea a partir de acciones ilegales. Una civilidad que recupere y enaltezca a aquellos que, aun teniendo la posibilidad, no roban, no son corruptos y apuestan por una vía alterna de honestidad.

³⁹⁵ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., pág. 230.

Cortina se refiere a la importancia de trabajar en la creación de la ciudadanía civil, para lo cual manifiesta que el ser humano además de ser sujeto de derechos políticos, sociales y económicos, es ante todo “...miembro de una sociedad civil, parte de un conjunto de asociaciones no políticas ni económicas, esenciales para su vida. Junto a la ciudadanía política, social y económica, es necesario considerar con detención la idea de ciudadanía civil, la dimensión radical de una persona por la que pertenece a una sociedad civil”³⁹⁶.

Históricamente, la sociedad civil, desde sus diversas organizaciones ha asumido responsabilidades que le son naturales al Estado, por ello ha emprendido acciones en el ámbito educativo, económico, organizativo, dejando muestras de la solidaridad de que es capaz el ser humano, todo ello llevado a cabo desde lo que se ha dado en llamar Tercer sector.

III.8. ACCIONES EN EL ÁMBITO POLÍTICO GUBERNAMENTAL: MECANISMOS PARA LA GARANTÍA EFECTIVA DE LOS DERECHOS SOCIALES.

Hablar de acciones en el ámbito político gubernamental sería entrar a revisar de manera crítica las políticas, programas y proyectos que se emprenden desde el gobierno nacional, departamental y local en aras de garantizar a la población pobre y, en particular a las poblaciones víctimas del desplazamiento forzado, el acceso a sus derechos sociales. Es dable así decir que las acciones que se desarrollan terminan siendo “pañitos de agua tibia” que no alcanzan, y quizás no tienen la pretensión de superación de todas las dificultades que se tienen. Esto conduce a hacer un análisis sobre la forma en que se atiende hoy día a la población desplazada y ver los resultados que, en términos de superación de su condición y de alcanzar niveles de estabilización social y económica se ha logrado con los proyectos implementados por el Gobierno.

En esta medida, se tendría que pensar en procesos que realmente inviertan en la población sin que la mayoría de los recursos se queden en quienes intermedian para la solución de las problemáticas.

Las acciones en el ámbito gubernamental en un país como Colombia, exigen que los funcionarios cumplan a cabalidad lo que está contemplado en la Constitución, leyes,

³⁹⁶ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía...*, op. cit., pág. 134.

decretos, resoluciones, normativas en general, dado que son bastante buenos y completos y que el lugar donde tienen su punto de quiebre es justamente en su implementación.

La realidad de las administraciones públicas en Colombia muestra cómo los cargos públicos como alcaldías, secretarías, ministerios, representantes a los entes legislativos e incluso a la rama judicial, pero particularmente los miembros de los cuerpos del poder ejecutivo, se considera que son espacios para ganar dinero y enriquecerse, es tal el caso que los candidatos invierten cantidades de dinero en publicidad mediática, en compra de votos, en imagen, etc., todo aquello que les garantice ganar, porque después de todo ello recuperan con creces lo gastado. Así mismo, los procesos democráticos en Colombia han estado viciados con recursos ilegales, casos famosos como el Proceso 8000³⁹⁷, pero que todos saben el compromiso que asume el candidato luego convertido en mandatario con los grupos ilegales, para otorgarles millonarios contratos, defender propuestas de Estado -por cierto indefendibles- contratación del personal que estos grupos o personas decidan en las administraciones públicas, entre otros.

Todo ello ha conducido a una alta desvaloración de la función pública por parte de las personas que logran vivir económicamente al margen suyo, y por la sociedad en general que prefiere meterse dentro de su caparazón y mantener la ingente lucha por el día a día, más que hacer algo para transformar la situación.

La corrupción de la administración pública ha conllevado a la desidia de la población en la participación de los procesos democráticos, lo cual es una de las causas estructurales de la alta abstención en Colombia. Así mismo, los procesos de reclamación organizados de parte de la sociedad civil condujeron en los años 80 y 90 particularmente a una represión tal que en muchas poblaciones la lucha por la supervivencia hizo que la mejor estrategia fuera la quietud, la tranquilidad, o el tragarse las ganas de gritar, organizarse y reclamar. La represión liderada por el Estado y, en complicidad en muchas regiones del país con grupos paramilitares, diezmó la protesta organizada, liquidó a cantidades de líderes políticos, religiosos, defensores de derechos humanos, líderes barriales, comunales, su poder se extendió y llegó hasta las veredas más recónditas del país, sembrando el terror y dejando la estela aleccionadora de la imposibilidad de protestar y resistir.

Las Administraciones públicas, además, se han convertido en uno de los grandes empleadores del país, lo cual ha conformado un círculo vicioso del que se nutre mucha gente

³⁹⁷ Nombre que se le dio al proceso seguido al expresidente Ernesto Samper porque se comprobó que hubo dinero del narcotráfico en su campaña a la presidencia del país.

y ahí se estructura otro tipo de estrategia de manipulación, la posibilidad de dar un empleo, incluso a veces para cargos inexistentes. El 7 de enero de 2016, en artículo del diario Vanguardia Liberal, el alcalde de la Bucaramanga (que se posesionó de su cargo el 1 de enero del mismo año) denunciaba dentro de las irregularidades encontradas la cantidad de cargos ficticios que habían y contratos que no se cumplían a cabalidad: “Entre las anomalías encontradas están que los contratistas se turnaban por horas para asistir al despacho, “de tal forma que cuatro personas venían por dos horas al día y ahí cumplían las ocho horas laborales””³⁹⁸.

El círculo comienza con la promesa de un político a un ciudadano común, sin empleo y necesitado de un ingreso, para que le haga campaña y vote por él, para ello debe comprometerse con traer un número determinado de votos; si el candidato gana, esta persona puede ser contratada para algún cargo, normalmente por un tiempo determinado, porque luego hay que ofertar su cargo a otra persona que –como él o ella- hizo lo mismo. Esta personas mientras estén laborando deben entregar un porcentaje de su sueldo al partido o movimiento político que lo tiene empleado. Por otra parte, si no se les da un empleo, la otra forma de compensarlo es darle un proyecto para que la persona ejecute, independientemente de quien sea y su competencia en el área de la labor a contratar.

Pero además, todos los miembros del gabinete ejecutivo, como los de los entes legislativos, tienen la expectativa de ganar dinero extra, razón por la cual la feria de proyectos y recursos se convierte en el normal día a día de la vivencia política. Es tan difícil la situación que lo que se ha llegado a corroborar es que en ocasiones la población vota por lo que se denomina el candidato “menos peor” para que no gane el “peor peor”, pero no vota por alguien de quien esté convencido será un buen gobernante.

En Colombia se ha venido presentando un situación, a partir del fenómeno de Antanas Mockus, un académico que decidió en un momento de su carrera lanzarse al mundo de la política alejado de los poderes tradicionales, en la que cuando surgen líderes como estos, alejados del mundo tradicional de la política, le gente los apoya. Es el caso del alcalde de la ciudad de Bucaramanga y de la ciudad de Cali que en las pasadas elecciones a las administraciones públicas ganaron, incluso sin gastar las descomunales cifras en campañas de medios que hicieron sus contradictores.

³⁹⁸ Vanguardia.com, Estas son las irregularidades que encontró Rodolfo Hernández en la Alcaldía de Bucaramanga, 7 de enero de 2016, disponible en: <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/342542-estas-son-las-irregularidades-que-encontro-rodolfo-hernandez-e>, consultado por última vez en junio de 2016.

Lo anterior puede valorarse como positivo en términos de que el cansancio de la población con la política tradicional apuesta por propuestas de honestidad y transparencia, de hecho incluso el alcalde de Bucaramanga decidió y lo anunció públicamente que su salario sería donado para obras sociales, porque él lo que quiere es prestar un servicio y darles una lecciones a los políticos de turno, además porque su economía personal es estable y no requiere el salario para sus gastos básicos, no obstante voces críticas cuestionan su honestidad y buena voluntad. Su aceptación es alta en la ciudad, así como es visto de manera ejemplar por el país en general. Aún a pesar de la oposición del concejo municipal que es bastante fuerte, así como el asedio de los medios de comunicación tratando de mostrar los errores que en términos técnicos ha cometido, el Alcalde avanza en su propuesta en el marco del nombre que dio a su campaña: la campaña de la ética, lógica y estética.

Sin embargo, esta es una situación a analizar, debido a que el mensaje que se puede obtener tiene un doble filo en el sentido que solo aquellos que tienen resuelta, con exceso, su vida económica, son quienes pueden prestar un servicio público honesto y en beneficio del bien común. Esto desvirtúa el ejercicio real de la política que tiene un poco de todo esto porque es parte de la forma como se ha desarrollado a lo largo de la historia.

Por todo lo expuesto, la mejor forma de reconocer todo ello y de transformar lo que ocurre para que desde el ámbito político gubernamental se generen o respeten y potencien los mecanismos que ya existen para la garantía efectiva de los derechos sociales, implica reconstruir el panorama político colombiano, lo cual no será posible de un día para otro, tendrá que ser un proceso de transformación cultural para que el ejercicio político recobre la importancia que tiene por la nobleza que reviste su quehacer, que es la posibilidad de construir el bien común, del decoro de ser un funcionario público, la belleza de hacer un ejercicio del poder libre de intereses personales y particulares. Desde la perspectiva de esta tesis se es consciente de que esto es una utopía, más aún en los contextos actuales, pero se considera que puede llegar a ser una realidad, y que además en lugares como Colombia, sólo será posible el acceso a derechos sociales de las víctimas si hay transformaciones de fondo.

Por otra parte, está demostrado con la Sentencia T-025 de 2004 que la acciones judiciales y el compromiso de los miembros de la Corte Constitucional con los más necesitados ha sido un mecanismo de presión para que el gobierno colombiano se tome en serio la atención, entre otros de los derechos sociales de la población desplazada en el país. En esta medida, vale la pena mantener esta independencia de los poderes que posibilita este tipo de procesos, que aquí lo revisamos para la población desplazada, pero que también ha sido la constante en Colombia por ejemplo para el acceso al derecho a la salud. La Tutela se

ha convertido en el mecanismo que más vidas ha salvado, lo cual hiciera parecer que quienes están asumiendo de una manera más radical el papel de garantizar el derecho a la salud son los miembros de la rama judicial, mientras que en realidad los primeros llamados a ello son las autoridades del ejecutivo las responsables de su implementación.

Por ende, sigue siendo fundamental que la población conozca sus derechos y los mecanismos de exigibilidad de los mismos porque esto los conduce a hacer procesos de gestión e incidencia adecuadas para alcanzar los propósitos de goce efectivo de derechos sociales.

Por último, es preponderante que la comunidad internacional mantenga sus ojos y procesos de seguimiento en los estándares de goce efectivo de los derechos sociales de la población víctima de desplazamiento forzado, toda vez que este es uno de los elementos fundamentales para que los gobiernos definan políticas e inviertan en ello.

III.9. MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN REAL DE LAS VÍCTIMAS EN LAS DECISIONES SOBRE EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS.

Como primera medida se hace necesario reconocer las posibilidades reales que ofrecen los mecanismos de participación contemplados en la Ley 1448 de 2011 que configura la participación de la población víctima del conflicto interno armado colombiano a través de dos espacios específicos; primero las Mesas de participación en tres niveles, el local, departamental y el nacional. Estas Mesas están pensadas como espacio de deliberación e interlocución entre las víctimas, mas no tienen ningún carácter de decisión que sea definitorio de políticas o programas de intervención. Así mismo, el otro espacio es la participación de las víctimas en los Comités y Consejos técnicos, donde sí se toman decisiones importantes respecto a la definición de políticas y planteamiento de programas en favor de las mismas. No obstante, la participación de las víctimas en estos espacios se ha limitado a la voluntad de las secretarías técnicas, quienes normalmente las invitan cuando se van a aprobar dichas propuestas pero no en el proceso de diseño.

Por lo anterior esta participación se convierte en legitimadora de decisiones más que en una participación que reconoce el carácter político de las víctimas y sus organizaciones, lo cual, como se explicó en el capítulo II de esta tesis, se puede convertir en un aspecto contraproducente en los procesos de constitución de la víctima como sujeto político.

Por ende, a continuación se relacionan algunas propuestas que surgen, a partir del análisis de las principales dificultades y obstáculos que se registran, para que realmente estos mecanismos creados por la Ley sean unos espacios de fortalecimiento de las víctimas y de sus organizaciones y así mismo sus propuestas no solo sean escuchadas sino incorporadas en las políticas, programas y proyectos de atención.

Algunas propuestas:

a) Generar estrategias de formación permanente en la población víctima sobre cuáles son sus derechos y los mecanismos y procedimientos que les permiten participar en todo el proceso de atención y reparación. Así mismo, elevar las competencias de estas víctimas en esos procesos de interlocución para que sus propuestas sean escuchadas e incorporadas y sus líderes no terminen siendo cooptados por la institucionalidad o por los representantes de partidos y/o movimientos políticos.

b) Generar programas de formación y de control a los funcionarios de los ámbitos locales y departamentales, a fin de que en realidad se tomen en serio la participación de las víctimas de acuerdo a lo establecido en la Ley y en el Protocolo de participación.

c) Las Mesas son un espacio para la deliberación y la participación, por lo tanto las víctimas mismas deben hacer una apuesta por convertirlo en un ejercicio para el fortalecimiento político, para la deliberación, para entrenarse en la representatividad y la vocería de sus conciudadanos en aras de apoyarse en la búsqueda de soluciones a su situación, así como para comenzar a pensar en una participación en representatividad de la comunidad en general. En palabras de Arendt, pasar de la palabra a la acción pública que es donde se configura la acción política³⁹⁹.

d) Garantizar recursos (logísticos y económicos) para que los líderes puedan mantener una actividad permanente de relación con sus conciudadanos y hacer uso de sus posibilidades de representatividad. Ya decíamos que la población víctima está inserta en el día a día de la búsqueda de su supervivencia, por ello es necesario e importante que todos puedan acceder a estos espacios de participación de tal manera

³⁹⁹ Arendt, Hannah, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, 2013.

que los liderazgos no se eternicen siempre en las mismas personas y por lo tanto puedan llegar a burocratizarse. Además, es necesario que los líderes puedan encontrarse regularmente con las demás víctimas a las que representan, de tal manera que no termine burocratizándose su participación.

e) Generar mecanismos que permitan evaluar el desempeño de los participantes voceros de tal manera que no terminen siendo cooptados y olvidando la razón real por la que fueron nombrados como voceros.

f) Frente a las dificultades encontradas a la hora de tener en cuenta las propuestas de las víctimas en el desarrollo de la política y de programas de atención, Berrío expone que las víctimas han planteado que una participación verdadera les debería garantizar poder vetar algunas propuestas, así como apropiación de recursos para el manejo de sus organizaciones “...Igualmente, señalaron que una participación genuina debería incorporar a las organizaciones y sus representantes como actores del proceso de implementación, es decir, que para la puesta en marcha de algunos programas específicos se contraten víctimas u organizaciones de víctimas con experiencia, por ejemplo, en trabajo con enfoque de género o apoyo psicosocial”⁴⁰⁰.

Además de los mecanismos de participación que se esbozan en la Ley 1448 y toda la logística para ponerlo en funcionamiento, la participación de las víctimas en el ejercicio de sus derechos es un asunto que va más allá de estas Mesas y Comités, se requiere el fortalecimiento de un sujeto político dispuesto y preparado para esa interlocución de tal suerte que pueda tener una real incidencia. Para ello los elementos que ya se han mencionado en los anteriores ítems en torno a fortalecer al sujeto de derechos y la creación de condiciones de posibilidad en el contexto siguen siendo ejes fundamentales en este intento real y efectivo de participación de las víctimas.

Colombia es un país con muy buenas leyes, con mecanismos de participación dentro de los cuales se pueden contar todos los que existen en la Constitución Política de 1991 como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. No obstante, que existan todos estos mecanismos no quiere decir que el pueblo los use, pero en Colombia está claro que la población no los usa,

⁴⁰⁰ Berrío, Juan Martín, “Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social?”, *Revista de Derecho Público*, 2013, págs. 1-33, pág. 13.

un ejemplo de ello son los altos grados de abstencionismo a la hora de votar para elegir cargos como Presidente, y qué decir de elegir congresistas, u otros cargos en los que el pueblo tiene la posibilidad de elegir. Así mismo, existe otra serie de formas de participación comunitaria como las veedurías ciudadanas, consejos territoriales de planeación, consejos de desarrollo rural, comités de control social, comisiones de vigilancia de la gestión municipal, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal y las juntas municipales de educación, no obstante son muy poco conocidas y por lo tanto es casi nulo su funcionamiento real. Se requiere que sean revitalizadas “Como instancias de participación comunitaria, deben ser debidamente regulados para ser acatados por los diferentes gobiernos en sus niveles local, departamental y nacional”⁴⁰¹.

Sin embargo, no es suficiente su regulación, es necesario emprender proyectos que conduzcan a que la población los conozca y se vincule a ellos, que haya una cultura política que motive y seduzca al ciudadano de a pie, para que participen en las decisiones que los involucran y los afectan, dado que en ellas se juegan aspectos fundamentales de las comunidades locales.

En este sentido, es importante que el fortalecimiento del sistema político se reconstruya desde la identificación integrada al desarrollo social y cultural de las comunidades locales, crear nuevos referentes para comprender el sentido de la autoridad, el ejercicio de la política y las responsabilidades de la sociedad civil. En este caso, la participación ciudadana es el instrumento apropiado para un aprendizaje político en el que la construcción del universo político de los individuos se realice a partir de sus experiencias intelectuales y afectivas inmediatas.

En palabras de Solarte (2013)⁴⁰² se requiere construir un proyecto ético-político que se caracterice por la búsqueda de una sociedad sin víctimas, construida a través de opciones no-violentas; esto pide un horizonte moral que apunte a la eliminación de las exclusiones a través de la superación del dominio de la ley. Propone entonces una paz construida desde la mediación política del Estado, pero también desde el ejercicio de responsabilidad de cada persona, así como de un acercamiento al otro ser humano sintiéndose responsable también por su vida.

⁴⁰¹ Peralta, Beatriz, “La forma en que se ejerce la ciudadanía en la democracia colombiana -Socialización política y cultura ciudadana”, *Revista Eleuthera*, 2014, págs. 253-290, pág. 184.

⁴⁰² Solarte, Roberto, “Ciudadanía, contrato social y proyecto alternativo. No Matarás. Éxodo 20, 13”, *Revista Teológica Javeriana*, 2006 (158), págs., 325-348.

Para mantener viva la paz en las experiencias alternativas se requiere un juego doble de crítica de las personas consigo mismas y de la organización con sus propias construcciones.

Conclusiones

Alcanzar una conciencia de ciudadanía como camino ineludible para su puesta en práctica es un arduo y largo camino que involucra todos los elementos del ser humano y de la sociedad como tal. Por tal razón hacerlo asequible para la población víctima de la violencia en Colombia, en particular la población en situación de desplazamiento, implica un proceso que contribuya a su recuperación del trauma vivido, a su nivelación en términos de derechos con el resto de la población y una sociedad consciente y fortalecida de la valía de estas personas aún en medio de su situación de vulnerabilidad.

El fortalecimiento individual requiere una comprensión del ser humano como ser integral con multiplicidad de dimensiones que fluyen en armonía, por tanto, si alguna de esas dimensiones se queda rezagada se convertirá en un agente distractor de la posibilidad de construcción del sujeto de derecho propio de la democracia y, así mismo en un elemento distractor del compromiso ciudadano. En esta perspectiva, es fundamental implementar acciones que propendan por el fortalecimiento de los atributos del ser humano propuestos por Galvis (dignidad, igualdad, libertad y responsabilidad). También será necesario un acompañamiento a la población en el proceso de recuperación de la experiencia, de tal manera que alcance a superar su vulnerabilidad y alcance una situación, incluso mejor de la que tenía antes de ser desplazado. Este acompañamiento tendrá que hacerse desde todas las dimensiones del ser, tomadas en este documento las contempladas por la organización Servicio Jesuita a Refugiados – Colombia (espiritualidad, económica, social, cultural y derechos).

Por otra parte, se hace necesario la construcción y/o fortalecimiento de una comprensión de la ciudadanía como un todo interrelacionado en la que juega un papel fundamental tanto las libertades individuales y por tanto los derechos civiles, como los políticos, sociales y culturales, esbozados desde la propuesta de Tomas Marshall. Ésta idea se complementa con la visión de desarrollo a la que invita Amartya Sen, entendido como libertad, una libertad que conduce a que todos los seres humanos cuenten con lo necesario para una vida digna.

Por último, será necesario rearmar el imaginario político desde la perspectiva individual, de tal manera que el ejercicio de la política recobre el sentido del bien común y, en esta misma lógica el político por vocación sea visto con respeto y autoridad y no como el mayor malandro del sistema. Así mismo, se requiere que las instituciones políticas reconduzcan la fuente de su quehacer en favor de los ciudadanos a lo que se deben.

A partir de lo dicho, considerando la importancia del ámbito de lo público en esta construcción, se deja para la reflexión el siguiente texto de Max Weber: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frete a todo esto es capaz de responder con un «sin embargo»; sólo un hombre de esta forma construido tiene «vocación» para la política”⁴⁰³. (Weber, 1998).

⁴⁰³ Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, 1998, pág. 179.

CONCLUSIONES

Llegados al final de este trabajo, es necesario tratar de responder a las cuestiones planteadas al inicio. Para ello, me dispongo a recoger los resultados obtenidos en cada momento, de tal forma que se vaya hilando entre el camino seguido y las respuestas postuladas para contestar a la pregunta clave: *¿Qué se puede hacer, qué se debe hacer y cómo se puede cambiar la situación para que las poblaciones desplazadas en Colombia alcancen la verdadera condición de SUJETOS DE DERECHO con capacidad de vivir lo que esto significa en términos jurídicos, sociales y políticos?*

Como manifesté en la introducción de este trabajo, gran parte de la motivación y desarrollo de la tesis doctoral parte de búsquedas interiores muy profundas que han surgido de la contemplación y análisis crítico de la realidad que circunda el dolor humano causado por la guerra y por la inequidad existente. Esta experiencia fue haciendo surgir una pregunta insistente acerca de cómo transformar la sociedad para que la guerra sea evitable, el dolor sea menos y el sujeto emerja en todo su potencial y pueda proceder como un ciudadano, actor de cambio. Esta pregunta porfiada ha buscado respuestas en las experiencias mismas de sujetos afectados y resilientes, en la literatura existente que promete dar respuestas, así como en el análisis y la reflexión crítica de los distintos escenarios en los que se interactúa al poner en el orden público la ciudadanía.

Las indagaciones fueron conduciendo a lo dicho en la introducción del trabajo, esto es, que un aspecto clave para alcanzar el ejercicio real de ciudadanía se relaciona con la creación y/o fortalecimiento del sujeto de derechos, dado que ese sujeto está desligado de su potencial real de ejercicio ciudadano por unas condiciones individuales, sociales, económicas y políticas vividas y que requieren ser reconstruidas a fin de conllevar a la verdadera posibilidad de ejercer el estatus de ciudadanía.

De esta forma, analizada la situación del sujeto víctima de desplazamiento forzado, el contexto en el que interactúa y su realidad actual, fue emergiendo la propuesta que convoca a la creación y/o fortalecimiento de ese sujeto de derechos y que se esboza en este trabajo.

Si la pregunta es qué hacer y cómo para fortalecer al sujeto de derechos protagonista de la ciudadanía, lo primero que surge es que este sujeto víctima de desplazamiento forzado se encuentra afectado a nivel individual y en unas condiciones de indefensión y vulnerabilidad que merman la posibilidad de ejercer realmente su estatus de ciudadano. De este modo, el primer bloque de conclusiones se relaciona con la realidad individual y circundante del sujeto víctima de desplazamiento forzado.

I. Las víctimas del desplazamiento forzado son los más pobres entre los pobres:

La condición de víctima genera unas condiciones particulares de vulnerabilidad, que sumado a las ya existentes, generadas por las condiciones de pobreza y exclusión históricas en las que han vivido, merman las posibilidades de actuar como sujetos conscientes de sus derechos. Se presenta entonces a ese sujeto determinado por su contexto y su momento histórico que lo ha convertido en un individuo empobrecido en todos los ámbitos de su ser y falta de condiciones reales de posibilidad para la vivencia de la ciudadanía. Además, la respuesta del Estado colombiano en términos generales se ha centrado en atender la crisis humanitaria generada por la situación, pero no ha logrado que las personas pasen el umbral de la fragilidad, menos aún, que superen las condiciones de vulnerabilidad y accedan al goce efectivo de sus derechos como ciudadanos.

El conflicto armado colombiano ha dejado a su paso una estela de víctimas que cobija todas las categorías que la literatura sobre el tema contempla. Los efectos de esta guerra interna han afectado mayoritariamente a la población civil de tal forma que al primero de junio de 2016, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas contaba 7.787.279 de víctimas registradas, de las cuales 6.827.447 son desplazados forzados, lo cual representa el 87,7% del total de las víctimas del país.

El desplazamiento forzado ha tomado tal magnitud en Colombia que ha sido considerado como una tragedia humanitaria. El tema saltó a la luz pública en 1994 cuando la Iglesia Católica, que fue uno de los primeros testigos de los efectos del conflicto, desarrolló la investigación “Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia en Colombia”.

EL desplazamiento en Colombia tiene distintos matices, puede ser desplazamiento individual, familiar o éxodos campesinos, además pueden ser, dependiendo del tiempo, temporales o definitivos. Otra forma de clasificarlos es por los sitios de origen y de destino.

Las principales causas del desplazamiento son hechos violatorios de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, pero detrás de los hechos hay causas profundas que se identifican con intereses económicos para el dominio social y político de territorios para el tema de la minería, grandes monocultivos lícitos o ilícitos, y construcción de obras de infraestructura pública y/o privada, así como el monopolio del terreno para vencer en la guerra.

Así mismo, los campesinos fueron expulsados y expropiados porque denunciaron el atropello de los actores armados o se opusieron a que sus hijos fueran vinculados a alguno

de sus grupos. También ha sido causa de desplazamiento la lucha por la defensa de los derechos humanos y la membresía en organizaciones defensoras de los mismos. A veces, el desplazamiento ocurría por enamorarse de la persona equivocada, de la no autorizada, o negarse a los flirteos de algún miembro de un grupo armado.

Así, han ocasionado desplazamiento todos los actores del conflicto: guerrillas, militares, paramilitares, ganaderos, narcotraficantes, esmeralderos, comerciantes, empresas nacionales y transnacionales. La situación es tal que se ha dado en decir que no hay desplazados porque hay guerra, sino que hay guerra para que haya desplazados.

La población desplazada de sus lugares de origen llega a engrosar los cordones de miseria de las ciudades cercanas, donde se encuentran amigos, vecinos o familiares, o por el contrario en sitios donde ojalá nadie los conozca para que la guerra no los alcance. Los desplazados son los excluidos históricos, para Bello, 2003, son aquellos para quienes no ha existido la ciudadanía, aquellos que no conocen la noción de Estado, por lo menos la de estado Social de Derecho, los excluidos, ahora reconocidos para reclamárseles colaboración, militancia, apoyo, tributación.

PRIMERA: Las características de la población desplazada exponen a un sujeto disminuido en su valía frente a sí mismo y en el contexto circundante:

Los desplazados, en su gran mayoría, son población civil que ha tenido que soportar el control y atropello de los actores armados -legales e ilegales-, la codicia de los empresarios -legales e ilegales- y, en definitiva, población pobre en el lugar de origen y empobrecida aún más en el lugar de llegada. Las cifras dejan ver que 63,8% de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 33% de la población víctima de desplazamiento se encuentra en situación de pobreza extrema.

Dentro de los desplazados hay un énfasis más alto en la afectación a niños, niñas y adolescentes, lo cual es un elemento innegable de vulnerabilidad para las generaciones más jóvenes. Se encuentra también un elevado número de personas económicamente activas, lo que aumenta la dependencia económica, agravado porque en las zonas urbanas la posibilidad de ingresos disminuye. Si bien es cierto, el desplazamiento afecta indistintamente a hombres y mujeres, hay una mayoría leve de mujeres y un elevado índice de jefatura femenina, por cada 100 mujeres jefes hay solo 86 hombres cabeza de hogar.

Los desplazados llegan a las zonas urbanas a vivir en los barrios marginados, alejados de los servicios básicos, algunos de ellos rincones de la delincuencia y zonas donde ha hecho camino el microtráfico de estupefacientes y el consumo de sustancias psicoactivas. Además,

agrupados en promedio de hasta cuatro personas por habitación para dormir, dado que los hogares desplazados son más grandes que los hogares promedio, lo cual conduce a vivir en hacinamiento crítico.

Aspectos como los embarazos de menores de edad y personas con discapacidad comprenden, a su vez, factores de mayor vulnerabilidad.

Otro componente significativo son los altos índices de analfabetismo y bajos niveles educativos, el máximo nivel de escolaridad en quienes asistieron alguna vez al sistema escolar no supera el 4 grado. A todo esto, hay que añadir la inadecuada alimentación que a su vez afecta la nutrición y por ende el deterioro de su estado de salud. Hay desplazados para quienes su ingesta de alimentos proviene de lo que recogen en el suelo. Así mismo, hay un grave impacto en la destrucción de las redes sociales, y ruptura en las confianzas.

En el ámbito de la salud mental, hay una alta afectación de estrés postraumático y otras afectaciones psicológicas, que son invisibilizadas, pero que, en palabras de expertos, pueden tardar una vida entera en desaparecer, entre 3 y 50 años.

En general, todos los impactos identificados son negativos y menguan las posibilidades de una vida digna. El único aspecto que da cuenta de un leve avance positivo es el aumento de cobertura escolar, cobertura en salud y el acceso a servicios públicos, todo en términos de cobertura, más no en calidad y oportunidad, así como no cubre el 100%.

SEGUNDA: La situación de las poblaciones rurales en Colombia es de pobreza histórica y abandono por parte del Estado.

En las zonas rurales las condiciones de las poblaciones campesinas en Colombia hablan de escasez, de pobreza de todo tipo, de monopolización de tierras y de control armado. De este modo, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana mostraban en el Informe Especial Los Pilares de la Tierra en 2012, que Más que pobreza, en el campo colombiano hay indigencia. Mientras en las ciudades los pobres son el 30% y los indigentes el 7%; en el campo los pobres son el 65% y los indigentes el 33%. Este es el resultado de décadas de abandono y olvido.

La situación expuesta tiene sus causas, en términos generales, en la ausencia de políticas públicas que propendan al desarrollo de la comunidad campesina, de tal modo que el Informe del PNUD 2011 destaca que ha habido una idea errada de la ruralidad en Colombia que ha sido despectiva en la valoración de su aporte para el desarrollo y considera que el

Modelo actual de desarrollo es inadecuado para avanzar en el desarrollo humano y resolver la problemática rural.

La tierra ha estado en la base de los conflictos en Colombia. Las formas en las que se ha despojado de la tierra a los habitantes pobres del campo muestra que se hizo a través del uso de la violencia física en todas sus derivaciones, y con un uso ilegal de figuras jurídicas, así como otras múltiples modalidades, todas violatorias de los derechos. La problemática rural, sumada a la desestabilización política vivida en el país, hizo que surgieran las primeras guerrillas que posteriormente derivaron en la conformación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias –FARC- en 1964. En palabras de Manuel Marulanda Vélez (alias Tirofijo) máximo dirigente de las FARC hasta su muerte, en entrevista publicada en el Documental ¡Colombia Vive! Del Canal Caracol y la Revista Semana en 2008 manifestó: “Hay que entregarle la tierra al que la necesita y la quiere trabajar; por la vía que nos dejen las oligarquías, vamos a ver cuál es: si es la vía política o es la otra”.

A partir de lo dicho, los rasgos que caracterizan el campo colombiano son, entre otros, la Inequidad en la distribución de la tierra, con lo cual, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y la Revista Semana publicaron el Informe Especial los Pilares Olvidados de la Tierra en el 2012, en el que evidenciaban como la mayor concentración de la tierra está asociada a mayor persistencia de los mismos grupos políticos, es decir, donde el sistema democrático está capturado por grupos de interés. Por otra parte, el abandono del campo por parte del Estado, la migración de los campesinos hacia la ciudad, la pobreza endémica que se reproduce en las generaciones venideras, todo ello agravado por el uso de la tierra para cultivos ilícitos, convirtió a Colombia, en la década de los 70, en el mayor productor de marihuana del mundo, en la década de los 80 en el mayor productor de coca y paralelo a ello en gran productor de amapola para el procesamiento de la heroína.

TERCERA: La garantía de los derechos sociales y políticos de los campesinos en Colombia es casi irrisoria.

El goce efectivo de derechos sociales y políticos de las poblaciones rurales en Colombia es casi inviable. Por su parte, el disfrute de derechos sociales, está estrechamente ligado a la tierra, de la que muy pocos tienen propiedad, lo cual ha degenerado en pobreza extrema e incluso en indigencia. Aunque es real que el 75% del país se compone de zonas rurales, en ella vive la tercera parte de la población en un retraso significativo comparado con los desarrollos del mundo urbano. Los datos evidencian cómo en términos de opciones de posibilidad para resolver los elementos básicos para la vida, el sector rural está en desventaja con respecto al mundo urbano.

En lo que se refiere a la ciudadanía política, en la población campesina se da en dos ámbitos: la participación política por medio de canales electorales y la organización campesina para reclamaciones y reivindicación de derechos. La participación electoral ha estado permeada por el clientelismo y la corrupción, y la organización social ha sido reprimida por la violencia, y no ha contado con la fuerza para que sus exigencias sean tomadas en serio y sus solicitudes se resuelvan eficiente y oportunamente. De este modo, en la actualidad la organización campesina es frágil, dispersa y con poco impacto.

CUARTA: La respuesta del Estado colombiano no ha logrado resarcir lo ocurrido ni garantizar el goce efectivo de derechos, menos aún soluciones estables y duraderas. De este modo: La “Ley 1448 de 2011, de víctimas y restitución de tierras”, es un acierto y un reto.

La atención del Estado colombiano a la población afectada por desplazamiento forzado se concentra, a la fecha, en la promulgación de la Ley 1448 de 2011, de víctimas y restitución de tierras. Las estrategias planteadas perfilan que la atención a la población debe ser holística y desde una perspectiva integral en todos los procesos, de tal manera que los objetivos finales sean fomentar la reconciliación y la democratización en el país.

Emitida la Ley 1448 se despliega la creación de organismos orientados a la atención, tanto en el nivel nacional como territorial. Así, se crea la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas que es la entidad que se encarga de todo lo relativo a las mismas en cuanto a prevención, emergencia, y reparación integral, que además es quien coordina las demás entidades del Sistema. De este modo, la Unidad diseñó y puso en práctica una serie de planes, programas y proyectos a fin de implementar lo estipulado en la Ley, dentro de los más destacados se cuentan el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral –MAARIV y el protocolo para las Mesas de participación de víctimas.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 ha sido considerada como uno de los grandes aciertos del Gobierno Nacional y evidencia de su compromiso con las Víctimas, entre otras razones, porque ésta ubica la tierra como el eje principal de reparación, hace un reconocimiento de un conflicto armado de décadas y, constituye una apuesta real por resarcir a las víctimas por el daño causado.

No obstante las grandes bondades que se le reconocen, la Ley y su puesta en práctica contemplan asuntos pendientes que se constituyen a su vez en retos, dentro de los cuales se resalta el hecho de que la implementación de la Ley se está haciendo en medio de un conflicto no finalizado, así como la sostenibilidad fiscal de la misma, debido a que lo presupuestado inicialmente como presupuesto requerido, ha sido excedido y queda a expensas de las

posibilidades económicas del país. Además, uno de los temas más acuciantes es su caducidad en diez años, de los cuales van cinco y pocos avances en el tema de tierras, por el contrario múltiples amenazas y asesinatos muestran que van más de 70 personas asesinadas por los denominados ejércitos antirestitución dedicados a amenazar y hasta asesinar a quien reclame tierras.

De este modo, una revisión de los primeros cinco años de implementación de la Ley enciende alarmas debido a que su eficacia en cuanto a la garantía del goce efectivo de derechos y la restitución de tierras no hay avances significativos, por el contrario se corre el riesgo que en vez de retornar las tierras a quienes se les despojó, al finalizar el período estipulado, podrían quedar legalizadas todas las ilegalidades, de tal forma que los mayores beneficiarios no sean las víctimas sino los despojadores.

QUINTA: La Sentencia T-025, evidencia del fracaso de la política del Gobierno nacional para garantizar el Goce efectivo de derechos de la población desplazada.

En términos generales, las condiciones de goce efectivo de derechos de la población desplazada no son alentadoras, toda vez que persisten condiciones de carencias que se van convirtiendo en crónicas. De tal modo que, la crítica situación de la población desplazada y la deficiente atención del Estado colombiano condujeron a que en el año 2004 se acumularan 108 acciones de Tutela, entabladas por 1150 núcleos familiares, lo cual desembocó en que la Corte Constitucional Colombiana profiriera la Sentencia T-025 de 2004 en la que se declaró que la situación de desplazamiento se configura en un estado de cosas inconstitucional y requiere al Gobierno a tomar medidas para la garantía de los derechos de tal población.

En el proceso de seguimiento a la Sentencia, a la fecha, la Corte mantiene el estado de cosas inconstitucional, evidencia de la fragilidad actual de los desplazados.

Un segundo bloque de conclusiones están relacionadas con la idea de ciudadanía y la contradicción de su puesta, dado que al hacer un análisis de aplicación en la realidad de la víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, esta es casi inviable.

II. El sujeto desplazado carece de las condiciones básicas y esenciales de posibilidad de vivencia de ciudadanía

El desarrollo del segundo capítulo fue evidenciando la confirmación de las hipótesis planteadas, en términos de la ausencia o escasa vivencia de ciudadanía de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. El sujeto desplazado, falto del valor de su propio ser por sus condiciones históricas y en una situación de dependencia, se aleja de los planteamientos teóricos que esbozan la ciudadanía desde distintos ámbitos, dentro de los cuales se enfatiza y da relevancia a la necesidad de un sujeto actuante, de un contexto circundante propicio para esta labor y de una institucionalidad abierta a tal acción.

PRIMERA: La ciudadanía es el estatus que poseen los miembros de pleno derecho de una comunidad que los hace iguales en cuanto a derechos y obligaciones.

El concepto de ciudadanía presente en la historia durante siglos, se ha transformado en orden a garantizar una mejor vivencia como sociedad y, no obstante sus múltiples acepciones y diversidad de enfoques, comprenden elementos como individuo, sociedad y Estado como componentes definitorios de su comprensión.

Realizar un análisis sobre la vivencia de la ciudadanía en las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia remite indiscutiblemente a retomar el concepto de ciudadanía que ha acompañado este trabajo de investigación, que concibe la ciudadanía en relación a la concepción política del ser humano en la actualidad, en el marco de un Estado nación. La ciudadanía, vista por Marshall es el estatus del que gozan los miembros de pleno derecho de una comunidad, y para Cortina, comprende tres aspectos fundamentales que son un componente legal (derechos), uno moral (deberes) y un componente identitario (pertenencia a una comunidad). Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica.

En la actualidad hay un gran auge de corrientes de pensamiento que dan protagonismo al concepto de ciudadanía, y que comparten entre sí la preocupación por la mejor forma de relacionar al ser humano –ciudadano- con el Estado y la sociedad, con el ánimo de que aquél mantenga la vivencia de una vida digna para el individuo pero también en aras del bien común. De este modo, cualquiera de ellos aporta elementos importantes para la comprensión de la real vivencia de la ciudadanía.

En primera instancia se cuenta con la idea de ciudadanía liberal, que es aquella en la que los ciudadanos realzan la importancia de las libertades individuales, o lo que se entiende

como libertad negativa en la que el Estado no debe interferir en los intereses del individuo. Uno de sus más importantes representantes es John Rawls con su propuesta de Justicia como Equidad que se refiere a la justicia en la estructura básica de la sociedad, y se pone en escena en la construcción de un gran consenso de la colectividad que se expresa en la razón pública.

Por su parte, la ciudadanía republicana, con uno de sus máximos representantes en Jurgen Habermas, es aquella en la cual la participación política en el ámbito público cobra gran relevancia, y se considera clave el papel activo del ciudadano en las decisiones que se toman en la búsqueda no solo del bien individual sino del bien común.

También se encuentra la ciudadanía comunitaria, que construye la identidad moral y política con base en dos elementos, uno de carácter universal con referencia a valores morales y políticos universales generales, y la otra con referencia a una comunidad histórica particular. Dos de sus principales proponentes son Charles Taylor y Michael Walzer.

Además hay que contar con la denominada ciudadanía libertaria esgrimida por Robert Nozick que concibe al ser humano como libre e inviolable para quien la vivencia en un Estado mínimo es suficiente en términos de garantizar sus derechos individuales.

La ciudadanía económica propuesta por Adela Cortina aboga por una ciudadanía activa en términos económicos, lo cual implica responsabilidades y participación del ciudadano en las decisiones económicas, asunto que a la fecha es casi imposible.

Por otro lado la ciudadanía intercultural presentada también por Cortina se plantea para las sociedades donde además de contar con las necesidades materiales, hay diversidades culturales que necesitan una ciudadanía intercultural que a su vez requiere una ética intercultural cuyo principal rasgo consiste en que sólo se puede permitir una regla como justa si todos los afectados están dispuestos a darla por buena.

De acuerdo con Will Kymlicka debe plantearse también una ciudadanía multicultural frente a fenómenos multiculturales como los multinacionalismos o las poliétnicas, los unos son los grupos minoritarios dentro de una nación que son minorías nacionales y los segundos los grupos étnicos.

Por último se esboza el planteamiento de Tomás Marshall quien considera que la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social son importantes y necesarias para la vivencia del estatus real de ciudadanía, toda vez que no es suficiente con que el individuo cuente con un conglomerado de derechos civiles y políticos sino cuenta con las condiciones de posibilidad para actuar como tal, aspecto que aporta la ciudadanía social.

SEGUNDA: El Estado social y los derechos sociales son componentes fundamentales para la vivencia de la ciudadanía social.

Hablar de Estado social, ciudadanía social y derechos sociales implica entrelazar tres bloques temáticos propios de los Estados modernos y que se configuran en igualdad de importancia a la hora de vislumbrar el ejercicio real de ciudadanía de las víctimas del desplazamiento forzado, toda vez que el Estado social genera el marco normativo para la garantía de los derechos sociales y su consecuente puesta en escena en la denominada ciudadanía social.

El Estado social es aquel que surgió a mediados el siglo XIX y que cuenta como objetivo final garantizar la dignidad de las personas del territorio nacional a través de proveerles los derechos sociales, garantizando así la justicia social. El Estado social ha contribuido significativamente a que se dé mayor importancia a los derechos sociales, los cuales incluso han sido incorporados como uno de los elementos constitutivos de la democracia y de esta manera ha conllevado el compromiso de las comunidades políticas en la defensa de la igualdad, la búsqueda de la justicia social y la protección de la dignidad.

Los derechos sociales son aquellos que implican el cumplimiento de unos mínimos que posibiliten la superación de las necesidades básicas de una persona y por lo tanto la habilitan para la vivencia real del estatus de ciudadanía. Actualmente los derechos sociales tienen especial relevancia pero no son considerados jurídicamente como derechos fundamentales lo cual se ha convertido en obstáculo al momento de exigir su cumplimiento.

Por último, la ciudadanía social es el estatus que garantiza a las personas los mínimos pretendidos para vivir de manera digna, y en esta medida actúa en consecuencia en el ámbito de la ciudadanía civil y política. Marshall plantea que la ciudadanía social muestra las condiciones en las que deben estar los sujetos para ser ciudadanos participantes, es decir, para hacer ejercicio real de libertad y actuar como tal, se requiere contar con unos mínimos garantizados a nivel social y económico. Lo fundamental en la propuesta hecha es una posibilidad de igualación de condición entre individuos de una población, que les permite relacionarse como seres humanos iguales.

Llevar a la práctica la ciudadanía social, que es un requisito de la posibilidad de una ciudadanía civil y política, es una tarea aún por terminar, pero de la que ya hay avances.

TERCERA: La Constitución colombiana contiene un marco de protección de los derechos sociales que requiere ser llevado a la práctica.

La Constitución Política de Colombia de 1991 dio un giro con respecto a la anterior de 1886, y uno de los cambios más importantes que introdujo fue la constitución de Colombia como un Estado Social de Derecho. La inclusión del término social como primer principio fundamental de la Constitución es un elemento sin precedentes en la historia nacional, que precisa comprender que el Estado colombiano asume la importancia de asegurar unos bienes sociales a los ciudadanos que les permitan así mismo la vivencia de la ciudadanía civil y política.

Los principios del Estado social y democrático de Derecho en Colombia resaltan el respeto por la dignidad humana. El Título II de la Constitución alberga todo el paquete de derechos humanos dentro de los cuales el Capítulo 2 comprende los Derechos sociales, económicos y culturales. Así mismo, el Capítulo 4 del Título II, relativo a los derechos, contempla los mecanismos de protección de los derechos, dentro de los que se encuentra la Acción de Tutela que actúa para cualquier persona que sienta afectados sus derechos fundamentales, pero que también se ha convertido en uno de los mecanismos que más se utiliza para exigir el respeto y garantía de derechos sociales económicos y culturales.

No obstante el marco normativo colombiano y el despliegue que ha hecho el gobierno para la atención a la población, en los distintos informes se constata que la garantía de derechos sociales de los desplazados sigue en déficit cada día agudizado por las múltiples situaciones problemáticas que vive el país, profundizando la fragilidad de tal población.

CUARTA: El clientelismo y la corrupción son los déficits fundamentales en la garantía de condiciones para la vivencia real del estatus de ciudadanía.

La situación de exclusión de los campesinos en Colombia y el rostro de las víctimas de desplazamiento forzado son una muestra de la tensión que existe entre la democracia querida y buscada y el modelo económico que impide la garantía de los derechos. De este modo, en el informe del PNUD 2014 se menciona que en Colombia, la clase media está integrada por 13 millones de personas, los pobres son 16 millones, y hay 18 millones de ciudadanos que son la gran preocupación, pues están en condición de vulnerabilidad, con riesgo de caer, regresar o permanecer en la pobreza.

El vivir en una situación de pobreza endémica, que se muestra no sólo de percepción de carencias materiales, sino sin la concepción misma de ser un sujeto de derechos, ha convertido a la población campesina y pobre en una población cuya relación con el Estado es paternalista, que a la postre genera un ciudadano dependiente, pasivo, apático y mediocre.

Adicionalmente el largo conflicto armado imbrica el control social y político que ejercen los actores del conflicto en las zonas de su dominio, desdibujando así la posibilidad de construir una relación con en el Estado en calidad de ciudadano sujeto de derechos.

El ejercicio de derechos civiles y políticos ha sido restringido y manipulado en Colombia desde sus orígenes como nación, a través del clientelismo. La consabida carta debajo de la mesa, el arreglo político, los pactos implícitos, los acuerdos cerrados, la compra de favores, entre otros, han sido características del ejercicio de poder en Colombia. Su práctica, casi institucionalización y su incorporación a la vida social del país son uno de los peores males de la democracia colombiana y así mismo una de las mayores afrentas a la posibilidad real de ejercer estatus de ciudadanía.

Así, el clientelismo, como muestra de la poca apropiación del ciudadano de la actividad política, se ha acentuado con el fenómeno del narcotráfico y la violencia. Todo ello ha generado una alta deslegitimización del Estado, razón por la cual la población entra en el juego clientelar para obtener algo que históricamente le ha sido negado. De este modo, la “clientela” se ha convertido en la mejor forma de campaña electoral, algo casi propio del ejercicio político en Colombia. De este modo, el ejercicio real de estatus de ciudadanía se hace casi inviable, dado que en este país, consagrado al Sagrado Corazón de Jesús, es considerado casi “estúpido” actuar de manera distinta, y se vuelve espinoso no entrar en esta lógica de venta de y compra de favores.

QUINTA: El proceso social y político de rehabilitación de las víctimas de desplazamiento forzado está impregnado por el clientelismo, pero constituyen una oportunidad de dar voz a las víctimas.

La organización social y política de las víctimas en Colombia comienza pronto en los lugares donde hay una historia y tradición de lucha social y política, y para aquellas víctimas que vienen de procesos organizativos de reivindicación de derechos. Sin embargo no es una organización fuerte frente al Estado, ni bien estructurada a su interior, por el contrario evidencia divisiones y celos, así como escasa participación real.

Así mismo, la vinculación a la política por parte de las víctimas no dista mucho de lo que se ha hecho hábito en el país, una participación en el marco del clientelismo

predominante, que en ocasiones, para los excluidos, representa la posibilidad de conseguir un elemento para la subsistencia.

Por otro lado, debido a la incidencia de organizaciones acompañantes de las víctimas y algunas organizaciones de las mismas, el Gobierno Nacional ha generado espacios de participación que, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se concretó en las Mesas de Participación de las víctimas. Además la Unidad para las Víctimas creó el Protocolo de Participación en mayo de 2013 que establece los mecanismos para su funcionamiento.

Creados los espacios, se evidencian falencias dentro de las que se resaltan la poca formación de las víctimas y la debilidad de sus organizaciones para respaldar a sus líderes, el escaso compromiso del Gobierno en los ámbitos local y regional para escuchar a las víctimas e incluir sus propuestas en las decisiones que se toman. Sin embargo, y a pesar de las dificultades, las Mesas son una oportunidad y un reto a fin de convertirlos en verdaderos escenarios para el debate, el fortalecimiento y para que las víctimas se hagan oír.

SEXTA: Es necesario implementar mecanismos eficaces para la construcción de una conciencia real de ciudadanía en las víctimas de desplazamiento forzado.

Descritas las razones que convierten la vivencia del estatus de ciudadanía en algo casi irreal, es necesario, en primer lugar, remontarse a la vivencia de la ciudadanía civil de los ahora desplazados en las zonas de donde provienen, que han sido dominadas por grupos armados al margen de la ley, quienes a través del temor, imponían sus reglas hasta en la cotidianidad de las personas e incluso hasta en la intimidad de las familias. Tal situación genera un miedo individual que transita hacia el miedo colectivo donde la libertad individual y libre determinación son un remedo. Así que, hablar del reconocimiento de derechos civiles, cuando precisamente el desplazamiento y la usurpación de tierras es la violación flagrante de libertades individuales, hace que la vivencia de ciudadanía civil sea incipiente.

En segunda medida, la vivencia de ciudadanía política remite a recordar cómo era en origen y cómo es hoy la participación de la población desplazada en los lugares de llegada, lo cual conduce a corroborar que en este componente no ha habido una real vivencia de ciudadanía por cuanto la conciencia de ser un sujeto de derechos es mínima, dado que, en algunos casos, ni siquiera hay el conocimiento básico del marco normativo que configura al sujeto como un ciudadano actuante. En el lugar de origen el ejercicio ciudadano se impregnaba del clientelismo latente, así mismo, en el lugar de llegada se agudiza por la vulnerabilidad a la que se ven expuestos, y la consecución para los básicos vitales eclipsa

cualquier otro elemento. De este modo, se deduce que la población desplazada no está libre para ese ejercicio de ciudadanía política, debido a que en sus condiciones no cuenta con los mínimos que se lo permitan.

En el ámbito de la ciudadanía social, relacionada con las posibilidad de contar con los mínimos para una vida digna, ha quedado claro que la característica de los desplazados en origen era la pobreza, y la miseria, y ahora como desplazados, la situación no cambia y por el contrario en más de los casos se empeora, de tal forma que las condiciones sociales y económicas de la población desplazada dista mucho de contar con niveles mínimos que les garantice los estándares básicos para una vida digna.

III. La reconstrucción del sujeto de derechos es una vía principal para el ejercicio real del estatus de ciudadanía.

Después del recorrido hecho, que comporta un estudio riguroso, juicioso y sistemático, llega el momento de nombrar, describir y detallar una propuesta que está delineándose y asomándose en cada uno de los capítulos trabajados. Por ello, un ejercicio de clasificación, organización y estructuración se va convirtiendo en una proposición no solo necesaria, sino viable y concreta para la realidad colombiana, que se espera que a partir de su puesta en práctica, acopie ajustes que la irán complementando.

De esta manera la pregunta de *¿Qué se puede hacer, qué se debe hacer y cómo se puede cambiar la situación para que las poblaciones desplazadas en Colombia alcancen la verdadera condición de SUJETOS DE DERECHO con capacidad de vivir lo que esto significa en términos jurídicos, sociales y políticos?*, hace surgir la propuesta denominada: **CONSTRUCCIÓN Y/O FORTALECIMIENTO DEL SUJETO DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO DE LA CIDADANÍA Y LA DEMOCRACIA**. Su desarrollo contempla acciones en tres escenarios: individual, social y político.

PRIMERA: En el escenario individual: generar conciencia de ciudadanía como camino ineludible para la recuperación de la dignidad, la identidad y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

El ejercicio de ciudadanía requiere como una de sus primeras bases que el sujeto tenga conciencia de ser como sujeto de derechos, una conciencia que lo movilice a actuar en consecuencia dentro de la sociedad, razón por la cual no es suficiente que la población aprenda, conozca y describa los derechos consagrados en los marcos nacionales e

internacionales, sino que en su ser logre sentirse dueño de las calidades que lo acreditan como tal, independientemente el rol que tenga en la sociedad.

En consecuencia, un primer paso para avanzar es que el sujeto se conciba como un ser digno que es consciente de su valía. Un segundo aspecto requerido es que el desplazado afectado en sus múltiples dimensiones, viva esta experiencia y la supere a la manera resiliente. También, que esta experiencia le permita identificarse como sujeto político, de tal suerte que esta dimensión emerja en él y lo habilite para la acción con otros.

i) Fortalecer de los atributos del ser humano como sujeto de derechos. La idea del fortalecimiento del ser humano como un ser merecedor de la vida y todas sus bondades, un sujeto apropiado, con una posición y una actitud que le posibilite forjarse como una persona que se siente portadora de los elementos constitutivos del sujeto de la democracia. Para este punto, acojo, por su pertinencia, el planteamiento de Ligia Galvis Ortiz, sobre la importancia de la vivencia de los atributos constitutivos del ser y por lo tanto del sujeto democrático por excelencia: dignidad, igualdad, libertad y responsabilidad y su vivencia en tres dimensiones: individual, social y política.

El fortalecimiento de estos atributos para su vivencia en las dimensiones mencionadas, es uno de los ejes fundamentales para la creación de la cultura de los derechos humanos, por ello concibe Galvis los atributos constitutivos del ser humano como principios que deben ser interiorizados, asimilados y universalizados.

ii) Apostar porque la experiencia del desplazamiento se convierta, a la manera resiliente, en el fortalecimiento del sujeto. El tratamiento de las víctimas como ciudadanos de segunda categoría o como seres incapaces a los que hay que “darles” todo, y hasta decidir por ellos, ha afectado aún más a las personas desplazadas. Por tal razón, si bien es cierto que el sujeto desplazado es alguien frágil, afectado, dolido, es un ser con todas sus potencialidades ocultas en el subsuelo de esa gran mole que significa sus miedos acumulados y su inexperiencia para afrontar lo acaecido.

Por lo anterior es importante la resignificación de la experiencia, lo cual exige hacer un trabajo que contemple todas sus dimensiones. A manera de ilustración, se toma la propuesta de la organización internacional Servicio Jesuita a Refugiados Colombia en su labor de acompañamiento a población víctima de desplazamiento forzado, que contempla las siguientes dimensiones: Espiritual, Psíquica, Económica, Social, Cultural y Derechos. Tales dimensiones se deberán poner en práctica en todos los momentos de la atención a la población según lo estipulado en la Ley 1448 de 2011.

iii) *Visibilizar a las víctimas como sujetos políticos y potenciar en ellas esta dimensión.* Los *desplazados* son sujetos políticos activos, incluso algunos son víctimas por sus acciones políticas. Por tanto, es necesario que la situación de desplazamiento no invisibilice al sujeto político que existe, sino que, por el contrario, lo haga emerger y fortalecer, para la vivencia de la dimensión política responsable en tanto ciudadano. Para ello considero que un camino puede ser el abordado por Tabares, que menciona tres elementos como sustanciales en lo que denomina el devenir sujeto político de las víctimas del conflicto colombiano, estas son: La reflexividad, las acciones políticas desarrolladas por las víctimas y la potenciación del sujeto en todas sus capacidades.

SEGUNDA: En el escenario social: se requiere construir una sociedad proclive a la vivencia de los valores de la democracia.

El segundo componente de la propuesta está pensado en la sociedad en la que el sujeto de derechos está inserto, que es parte integrante de su vida como individuo, por ello se considera necesario que esta sociedad transforme sus valores y favorezca la vivencia real del ejercicio ciudadano de todos sus miembros, para lo cual se esbozan tres núcleos de acción:

i) *Posicionamiento de los valores de la ciudadanía.* Esta primera parte de la propuesta está pensada para la publicidad y los medios de comunicación que han logrado inmiscuirse en todos los espacios del ser humano y posicionado, incluso, aquello que no necesita. La idea es para que desde el uso de todas sus bondades posicionen en la sociedad y en cada individuo los valores de vivir entre otros y con otros, intentando un equilibrio.

ii) La vivencia de la ciudadanía civil y política en estricta interacción con la ciudadanía social. Para el desarrollo de este punto, se toma el referente de Marshall que establece la interrelación irrestricta entre los tres ámbitos de la ciudadanía, dado que entiende la ciudadanía civil como aquellos derechos que posibilitan la libertad individual, la ciudadanía política relacionada con el involucramiento del individuo en la toma de decisiones de poder en calidad de actor o elector y, en lo que respecta a la ciudadanía social, se refiere a los derechos contemplados para proveer un mínimo de bienestar económico y seguridad de participar en el patrimonio social.

iii) *Asumir, como sociedad, la perspectiva de un desarrollo que potencie a todo el ser humano y todos los seres humanos en su integralidad.* El fortalecimiento de una sociedad que haga posible la vivencia de una ciudadanía real para todos sus miembros, pasa

por una ingente necesidad de transformación de los estándares de validez de las expectativas de desarrollo. El desarrollo debería, en esta medida, propender a la par que por un escalonamiento técnico, monetario y tecnológico, con un escalonamiento en humanidad. Es decir, la propuesta aboga por la perspectiva de desarrollo como libertad planteado por Amartya Sen, el cual considera que el desarrollo debe propender por la libertad del ser humano entendida como la capacidad, la real posibilidad que tiene el sujeto de vivir cada uno de los ejes de su ser, dado que todo aquello que falte en ese desarrollo de la persona es un límite a la libertad, por lo tanto a su capacidad de agencia para actuar.

TERCERA: En el escenario político: es necesaria la recuperación del ejercicio político como esencia de la democracia y el espacio por excelencia para la deliberación y la construcción en aras del bien común.

Esta parte de la propuesta tiene como propósito enaltecer la labor de lo público, de manera tal que la política sea vista por los ciudadanos como actividad dotada de valor, que se quiera hacer parte del conglomerado que ha escogido la política como su profesión porque se siente orgullo de ello y no para ver de qué manera se busca el propio beneficio.

i) Se requiere la construcción de un imaginario de excelencia y decoro en el ejercicio político. La construcción de una conciencia de la excelencia consiste en la posibilidad de construir una comunidad política consciente, comprometida con el país y con cada uno de sus miembros, es decir, donde se respire la utopía de un mundo posible para todos y todas y no donde el bien particular sea lo más importante. Para ello, se toma de la mano la propuesta de Adela Cortina sobre la universalización de la aristocracia que la autora refiere como el gobierno de los mejores, no para generar disgregación sino para convocar a aquellos que han optado por la política como su vocación para que sean los mejores en su labor, para que busquen la excelencia, lo cual también es leído como calidad y debe repercutir en el bien común.

ii) El ejercicio político como una gran posibilidad de proteger la vida humana. La propuesta es para que desde el ámbito de lo público se propenda por la protección de la vida humana y una vida con dignidad. Para ello considero un gran aporte el planteamiento de Martha Nussbaum, en particular lo que ella denomina un ciudadano del mundo, que debe ser alguien capaz siempre de reconocer el valor de la vida humana en cualquier lugar del mundo y de verse ligado a los problemas humanos con personas que incluso están a distancia. Esto será posible a través de una educación que libere las mentes en función de una

ciudadanía inteligente y se considera apropiada para el fortalecimiento de la dimensión política en el contexto colombiano, donde lo político ha degenerado en prácticas clientelares y ha socavado la posibilidad real de la construcción pública en la que participen activa y comprometidamente todos los miembros de la sociedad.

CUARTA: Es necesario fortalecer la participación real de las víctimas en las decisiones sobre el ejercicio de sus derechos.

Después del recorrido hecho, queda en evidencia que actualmente las organizaciones de la población víctima son débiles, fracturadas, con liderazgos eternizados, y su participación contaminada por prácticas clientelares, y sin la fuerza suficiente para ser tomada en serio a la hora de definir los componentes más importantes de política a su favor.

Por tal razón es necesario tomar en cuenta algunas ideas para el fortalecimiento de las organizaciones de las víctimas, así como para cualificar su participación en los espacios existentes. Dentro de las acciones a desarrollar se proponen estrategias de formación, de entrenamiento para la interlocución en los espacios creados a las víctimas, formación y sensibilización a los funcionarios públicos, fortalecimiento de los mecanismos de control, generación de confianzas, garantía de recursos para la logística que implica la participación de las víctimas y fortalecimiento de sus propias organizaciones a fin de que su voz sea escuchada y de recuperar los espacios que la guerra les arrebató.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- Arendt, H. *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós. 2013.
- Aristóteles. *La Política*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe. 1941.
- Benz, A. *El Estado moderno, fundamento de su análisis politológico*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales. 2010.
- Centro Nacional de Memoria histórica - Grupo de Memoria Histórica. *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe General*. Bogotá: Imprenta Nacional. 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *El Despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Kimpres Ltada. 2009.
- Cortina, A. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial. 1997.
- Galvis, L. *La comprensión de los Derechos Humanos -Una visión para el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Aurora. 2003.
- García, Mauricio; Revelo, Javier, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Ediciones Antropos, Bogotá, 2010.
- Habermas, J. *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta. 1998.
- Habermas, J. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Ediciones Paidós. 1999.
- Kalmanovitz, S. *El desarrollo histórico del campo colombiano. Capítulo 6*. Bogotá: Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo9.htm>. 1996.
- Kymlicka, W. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós. 1996.
- Magendzo, A. *Educación en Derechos Humanos: un desafío para los docentes de hoy*. Santiago de Chile. Editorial LOM, 2006.

- Marshall, T. Ciudadanía y clase social. *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 297-344. 1979.
- Marshall, T., & Bottomore, T. *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Editorial Losada. 1950.
- Nozick, R. *Anarquía, Estado y utopía*. Obtenido de [austrianlibrary.files.wordpress.com: https://austrianlibrary.files.wordpress.com/2013/03/anarquia-estado-y-utopia-de-robert-nozick.pdf](https://austrianlibrary.files.wordpress.com/2013/03/anarquia-estado-y-utopia-de-robert-nozick.pdf). 1974.
- Nussbaum, M. *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Andrés Bello. 2001.
- Oppenheimer. *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. Bogotá: Editora Géminis Ltda. 2001.
- PNUD. *Colombia rural. Razones para la esperanza*, Offset Gráfico Editores, Bogotá. 2011
- Rawls, J. *El Liberalismo Político*. Barcelona: CRÍTICA. 1996.
- Rawls, J. (2a edición, 2a reimpresión). *Teoría de la Justicia*. Cambridge, Massachusetts, Estados: The Belknap Press of Harvard University Press. 2002.
- Sen, A. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta. 2000.
- Taylor, C. *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Paidós. 2006.
- Walzer, M. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Fondo de Cultura Económica: México, D.F. 1997.
- Weber, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial. Obtenido de Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas. 1998.
- PNUD Colombia. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH PNUD. 2011.
- Antxustegi, E. Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak*, 151-165. 2010.
- Añón, M. J. Ciudadanía. La lucha por los derechos sociales. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. No. 6, 1-13. 2002.

- Arango, S., & Cardona, D. Desplazados: Elementos para su caracterización. *Ciencias Humanas*. 2002.
- Bello, M. El Desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *Aportes Andinos No. 7*, 1-8. 2003.
- Berrío, J. Las Mesas de Participación de Víctimas ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? *Revista de Derecho Público*, 1-33. 2013.
- Berrío, J. M. Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? *Revista de Derecho Público*, 1-33. 2013.
- Bustamante, G. *La participación de las víctimas como proceso de reconciliación*. Recuperado el 7 de Enero de 2016, de El Tiempo.com Columna de Opinión de gabriel Bustamante Peña, subdirector de participación, Unidad de Víctimas: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13884919>. 2014.
- Cante, F. ¿Son libres los votantes en Colombia? *Desafíos*, 15-55. 2011.
- Díaz, J. Estado social de derecho y neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Revista de Antropología y Sociología VIRAJES*, 205-228. 2009.
- Domínguez, H. Democracia deliberativa en Jurguen Habermas. *Analecta Política*, 301-326. 2013.
- Estrada, Á., Ripoll, K., & Rodriguez, D. Intervención psicosocial con fines de reparación con víctimas y sus familias afectadas por el conflicto armado interno en Colombia: equipos psicosociales en contextos jurídicos. *Revista de Estudios Sociales*(36), 103-112. 2010.
- Franco, A. Los desplazados internos en Colombia: una conceptualización política para el logro de soluciones de largo plazo. *Colombia Internacional*(42), 5-26. 1998.
- García, M., & Revelo, J. *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos. 2010.
- Gómez, L. Desplazados forzados en Colombia: ¿Una nueva categoría de ciudadanos? *Revista OPERA*, 135-152. 2009.

- González-Altable, Ma. Pilar, “Democracia y deliberación pública desde la perspectiva rawlsiana”, *Isegoría*, No 31, 79-94. 2004.
- Grupo de Psicología Social Crítica. Del dolor a la Propuesta. Voces del Panel de Víctimas. *Revista de Estudios Sociales*(36), 114-125. 2010.
- Horrach, J. Sobre el concepto de ciudadanía: Historia y modelos. *Factótum*, 1-22. 2009.
- Márquez, J. De vecinos a ciudadanos. Las estrategias políticas y culturales en el proceso de formación de la ciudadanía en Colombia: 1819-1860. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 16, 295-316. 2011.
- Peralta, B. La forma en que se ejerce la ciudadanía en la democracia colombiana - Socialización política y cultura ciudadana. *Eleuthera*, 253-290. 2010.
- Pérez, L. E. Una mirada empírica a los determinantes del desplazamiento forzado en Colombia. *Cuadernos de Economía No. 35*, 205-243. 2001.
- Pineda, B. d. Desarrollo humano y desigualdades en salud en la población rural en Colombia. *Universitas Odontológica*, 97-102. 2012.
- Rettberg, A. Ley de víctimas en Colombia: un balance. *Revista de estudios sociales*, 185-188. 2015.
- Solarte, R. Ciudadanía, contrato social y proyecto alternativo. No Matarás. *Éxodo* 20, 13. *Revista Teológica Javeriana* , 158, 325-348. 2006.
- Tabares, C. Reflexiones en torno al devenir sujeto político de las víctimas del conflicto armado. *Estudios Políticos*(38), 13-37. 2011.
- Tamayo, J. La participación política del campesino en Colombia, entre los mecanismos institucionales y los procesos organizativos. El caso de las organizaciones campesinas del suroeste de Antioquia. *Cultura Investigativa No. 4*, 96-120. 2012.
- Zafra, G. (S.F.). *Departamento de Derecho Internacional Organización de los Estados Americanos* , Washington D.C. Recuperado el 16 de Junio de 2014, de Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia: <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>. S.f.

INFORMES

ACNUR. *Situación Colombia*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2015, de www.acnur.org: http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/#_ga=1.249920963.439051445.1447621340. 2015.

Amnistía Internacional. *Colombia: La Ley de Restitución de Tierras. Análisis de Amnistía Internacional*. Recuperado en enero de 2016 de: <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/155-colombia-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-analisis-de-amnistia-internacional.html>. 2012

CODHES. *Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento*. Boletín No. 26. Recuperado el 30 de octubre de 2014 de: Sistema de información - boletines -: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. 1999.

CODHES. *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. Boletín No. 24. Recuperado el 3 de noviembre de 2014 de: Sistema de Información – boletines - : http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4. 1999.

CODHES. *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* . Boletín No. 75. Recuperado el 2 de noviembre de 2014 de: Sistema de Información –boletines-: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4, 2009.

CODHES. *El Desplazamiento Forzado y la Imperiosa necesidad de la paz*. CODHES Informa No. 82. Informe desplazamiento 2013. Recuperado el 13 de Mayo de 2015 de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_COI_Colombia_Informe_CODHES_2013.pdf?view=1. 2013.

Colombia Nunca Más. *Colombia Nunca Más, Memoria de crímenes de lesa humanidad*. Recuperado el 14 de noviembre de 2014 de: http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php?option=com_content&view=article&id=1:quienes-somos&catid=35&Itemid=582&showall=&limitstart=1, 2013.

Comisión de Seguimiento a la Política pública Sobre el Desplazamiento forzado. *Proceso Nacional de verificación de los derechos de la población desplazada*. Primer informe a la Corte Constitucional, Enero 31 de 2008. Disponible en: de

http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9, consultado por última vez el 15 de agosto de 2015. 2008.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Segundo Informe al Congreso de la república 2014-2015*. Recuperado el 31 de 03 de 2016 de: Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformeComisionSeguimientoLeyVictimasRestitucionTierras2014-2015.pdf>. 2015

Consejo Noruego para Refugiados -NRC-. *Informe Global de Desplazamiento Forzado*. Recuperado el 16 de Mayo de 2014 de: <http://www.nrc.org.co/index.php/69-informe-global-de-desplazamiento-forzado>, 2014.

Corporación Avre. *Estudios diagnósticos para el fortalecimiento integral de los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia para personas internamente desplazadas*. Recuperado el 16 julio de 2015 de: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/avre/DiagnosticoFortalecimiento.htm>. 2002.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Boletín Técnico. Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGEC 2013-2014, Bogotá. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/0B4PsVdePcHVicGhEvvgyeV9GQ0E>, consultado por última vez en enero de 2016. 2015.

Departamento Nacional de Planeación . *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2014, de: www.onsm.gov.co/uploads/.../1233511_POBLACION-DESPLAZADA.pdf. 2007

Departamento Nacional de Planeación. *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano. Misión para la transformación del campo colombiano*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2015 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Diagn%C3%B3stico%20de%20las%20condiciones%20sociales%20del%20campo%20colombiano.pdf>. 2015

Departamento para la Prosperidad Social . DPS. *Informe al Congreso de la república sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. de Junio de 2014 a mayo 2015*. Recuperado el 03 de 04 de 2016 de:

<http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20al%20Congreso%20DPS%202015.pdf>. 2015

Gobierno de Colombia. *Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*. Recuperado el 02 de 04 de 2016 de: Unidad de Víctimas.gov.co:

http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/INFORME%20CONGRESO%20VF.pdf. 2015.

Human Rights Watch. *Informe Mundial 2014: Colombia*. Recuperado el 25 de Agosto de 2014 en: www.hrw.org

http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/colombia_sp_4.pdf. 2014.

Ibáñez, A. M., & Velásquez, A. *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de CEPAL. Serie 145 Políticas Sociales:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6151/S0800725_es.pdf?sequence=1. 2008.

Ibáñez, A., & Querubín, p. *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documento CEDE 2004-23*. Obtenido de ACNUR.ORG:

http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2497.pdf?view=1. 2004

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana, *Informe Especial: Los pilares olvidados de la Tierra*, disponible en:

<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>, consultado por última vez en diciembre de 2015. 2012.

MERPD. *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Recuperado el 15 de 06 de 2014, de Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD):

http://www.onsm.gov.co/uploads/files/1233511_POBLACION-DESPLAZADA.pdf. 2007.

Naciones Unidas. *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto - Sexto informe periódico de los Estados partes*. Recuperado el

- 2 de Abril de 2015, de CCPRCENTRE.ORG Comité de derechos Humanos: <http://ccprcentre.org/doc/HRC/Colombia/CCPR.C.COL.6.pdf>. 2009.
- Perfetti, M. *Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2015, de Red LER: http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf. 2003.
- Planeta Paz y PCS. *La cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2015, de www.planetapaz.org. 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011*. Recuperado el mayo de 2015, de Colección Cuadernos INDH 2011: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>. 2012.
- Red de Solidaridad Social. *Atención a Población desplazada por la violencia en Colombia Informe de gestión enero de 2000 - junio de 2001*. Recuperado el 09 de 11 de 2014, de Red de Solidaridad Social Presidencia de la República: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CD623A8D65125B385256B1E006A2341-govtcol_01jul.pdf. 2001.
- SNARIV. *Informe del Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara*. Recuperado el 13 de 03 de 2014, de Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf. 2013.
- Subgerencia de Tierras Rurales. *Análisis de diferentes concepciones teóricas del campesino y sus formas de organización. Misión Rural*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2015, de Documento estratégico 3 Subgerencia de Tierras Rurales: <http://www.misionrural.net/articulos/3.%20Campesinado.pdf>. 2013.
- Subgerencia de Tierras Rurales. *Misión Rural*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2015, de Documento estratégico 3 Subgerencia de Tierras Rurales: <http://www.misionrural.net/articulos/3.%20Campesinado.pdf>. 2013.
- The International Crisis Group. *Correcting Course: Victims and the Justice and Peace Law in Colombia. Latin America Report N°29*. Obtenido de International Crisis Group:

http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/recting_course_victims_and_the_justice_and_peace_law_in_colombia.pdf. 2008.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de Gestión*. Obtenido de Informe de Gestión, (diciembre de 2012): http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informe_gestionunidadvictimas.pdf. 2012.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*. Recuperado el 13 de Marzo de 2014, de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: <http://www.cjviracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>. 2013.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de Gestión*. Obtenido de Informes, proyectos y planes: http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informe_gestionfinal2013.pdf. 2013.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe de gestión de Gobierno 2012-2014*. Obtenido de http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informe_degobiernoversion2final.pdf. 2014.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe de Gestión 2015*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-de-gesti%C3%B3n-2015/13221>. 2016.

Servicio Jesuita a Refugiados Colombia -SJR-Col. El PRIPROVI una manera de caminar junto a los desplazados y desplazadas. Barrancabermeja, Santander, Colombia: Documento sin publicar. 1999.

Servicio Jesuita a Refugiados Colombia. El PRIPROVI Una manera de caminar junto a los desplazados. 2001.

NORMATIVIDAD

Constitución política de Colombia de 1991.

Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas el conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096. Bogotá, 10 de junio de 2011.

Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia No. 43.091. Bogotá, 18 de julio de 1997.

Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43201. Bogotá, 26 de diciembre de 1997

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Diario Oficial No. 45980. Bogotá, 25 de julio de 2005.

Decreto-Ley 4633 de 2011. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Diario Oficial No. 48278. Bogotá, 9 de diciembre de 2011.

Decreto-Ley 4635 DE 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Diario Oficial No. 18278. Bogotá, 9 de diciembre de 2011.

Decreto 2569 de 2000. Por el cual se reglamente la creación del Registro Único de Población Desplazada –RUPD- a cargo de la Red de Solidaridad Social – RSS, entidad que asume la atención a dicha población. Diario Oficial No. 44.263. Bogotá, 12 de diciembre de 2000.

Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45816. Bogotá, 7 de febrero de 2005.

Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley. Diario Oficial No. 46968. Bogotá, 22 de abril de 2008.

Decreto 4801 de 2011. Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Diario Oficial No. 48289. Bogotá, 20 de diciembre de 2011.

Decreto 2467 de 2005. Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45976. Bogotá, 21 de julio de 2005.

Decreto 2244 de 2011. Por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No, 48114. Bogotá, 28 de junio de 2011.

Decreto 4155 de 2011. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura. Diario Oficial No. 48242. Bogotá, 3 de noviembre de 2011.

Decreto 4634 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano. Diario Oficial No. 48278. Bogotá, 9 de diciembre de 2011.

Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48280. Bogotá, 20 de diciembre de 2011.

Decreto 4829 de 2011. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Diario Oficial No. 48280. Bogotá, 20 de diciembre de 2011.

Decreto 0790 de 2012. Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Diario Oficial No. 48407. Bogotá, 20 de abril de 2012.

Decreto 4801 de 2011. Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Diario Oficial No. 48.289. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, 20 de diciembre de 2011.

Decreto 4802 de 2011. Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas. Diario Oficial No. 48.289. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, 20 de diciembre de 2011,

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1094 de 2004. (MP: Manuel José Cepeda Espinosa)

Corte Constitucional de Colombia, Auto 219-2011, octubre 13 de 2011, Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. (MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004. (MP: Manuel José Cepeda Espinosa)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992. (MP: Ciro Angarita Barón).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 327 de 2001. (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra)

Corte Constitucional T-025-04 seguimiento 10 años. (04 de 04 de 2015). *Corte Constitucional T-025-04 seguimiento 10 años*. Recuperado el 04 de 04 de 2015, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>

Resolución No. 0388. Por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado. Diario Oficial No. 48796. Bogotá, 20 de mayo de 2013.

Resolución 240 de 2011. Por la cual se adoptan disposiciones en virtud del Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011. Diario Oficial No. 48197. Bogotá, 24 de agosto de 2011.

Callejón con Salida. (2014). *Callejón con Salida*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2014, de Buenas Prácticas para Superar el Conflicto: http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *Centro Nacional de Memoria Histórica, informe general*. Recuperado el 7 de Agosto de 2014, de Estadísticas: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>

ARTÍCULOS DE PRENSA

El Tiempo. *Colombia, en el puesto 12 en el mundo en desigualdad: PNUD*. Recuperado el 06 de 04 de 2016, de El Tiempo.com: <http://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/desigualdad-en-colombia-el-pais-ocupa-el-puesto-12/14298377>. 2014.

El Tiempo.com. *En elecciones, abstención se redujo y voto en blanco siguió igual*. Recuperado el 21 de 04 de 2016, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/abstencion-en-elecciones-2015-y-voto-en-blanco/16413181>. 2015.

González, Javier, *Sólo el 3,4% de solicitudes de restitución de tierras han sido resueltas judicialmente*, el Espectador, abril 8 de 2016, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/solo-el-34-de-solicitudes-de-restitucion-de-tierras-han-articulo-626018>, consultado por última vez en julio de 2016. 2016.

Herrera, D. *Balance agrídulce de la Ley 1448*. Obtenido de Agencia de Prensa IPC: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2015/06/11/balance-agridulce-de-la-ley-1448/>. 2015.

Lasillavacía.com. *Estos son los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro que aportaron a capañas de Uribe*. Recuperado el 30 de 11 de 2015, de La Silla Vacía Historia: <http://lasillavacia.com/historia/5033>. 2009.

Semana. *Ley de Víctimas: un paso histórico*. Recuperado el 15 de 02 de 2015, de Revista Semana.com: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-victimas-paso-historico/240497-3>. 2011.

Semana. *Conflicto armado*. Recuperado el 16 de Agosto de 2014, de Seis millones de víctimas de ja el conflicto en Colombia: <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3>. 2014.

- Semana. *El complejo mundo de las víctimas*. Recuperado el 17 de Agosto de 2014, de Semana / Inicio / Nación: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-complejo-mundo-de-las-victimas/398510-3>. 2014.
- Semana.com. *La Ley de Víctimas: lo bueno, lo malo lo feo*. Obtenido de Revista Semana - Nación: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-de-victimas-balance-de-tres-anos/391302-3>. 2014.
- Semana.com. *Semana.com Especiales conflicto y salud mental*. Recuperado el 24 de Agosto de 2014, de Conflicto y salud mental, las heridas invisibles de la guerra: <http://www.semana.com/especiales/conflicto-salud-mental/index.html>. 2014.
- Semana.com y ICP. *Informe Especial Los pilares olvidados de la tierra*. Recuperado el 12 de Octubre de 2015, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría y Revista Semana: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>. 2012.
- Uprimy, R. *La Ley de víctimas: avances, limitaciones y retos*. Recuperado el 8 de enero de 2016, de Periódico Universidad Nacional: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ley-de-victimas-avances-limitaciones-y-retos.html>. 2011.
- Verdad Abierta. *VerdadAbierta.com*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2014, de Organizaciones creadas por víctimas: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/organizaciones/1795-organizaciones-regionales-de-victimas>. 2009.

PÁGINAS WEB

- Campaña Colombiana Contra Minas. *Colombia Sin Minas*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2014, de ¿Quiénes somos?: <http://www.colombiasinminas.org/index.php?page=alias-93>. 2014.
- CODHES. *Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento CODHES*. Recuperado el 30 de Octubre de 2014, de Nosotros - ¿Quiénes somos?: <http://www.codhes.org/index.php/nosotros/quienes-somos>. 2014.
- Conferencia Episcopal de Colombia. *Conferencia Episcopal de Colombia*. Recuperado el 29 de 04 de 2014, de La Iglesia frente al desafío del desplazamiento forzado en Colombia:

http://www.cec.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1305:la-iglesia-frente-al-desafio-del-desplazamiento-forzado-en-colombia&catid=102:noticias-3&Itemid=414. 2013.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2014, de Organizaciones de Mujeres : <http://www.equidadmujer.gov.co/Consejeria/Paginas/Organizaciones-Mujeres.aspx>. 2014.

Corporación Humanas Colombia. *Humanas Colombia*. Recuperado el 22 de Octubre de 2014, de ¿Quiénes somos?: http://www.humanas.org.co/pagina.php?p_a=2&d=humanas-colombia/-quienes-somos-:-centro-regional-de-derechos-humanos-y-justicia-de-genero. 2014.

Corporación Nuevo Arco Iris. *Corporación Nuevo Arco Iris*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2014, de ¿Quiénes Somos?: <http://www.arcoiris.com.co/%C2%BFquienes-somos/>. 2014.

MOVICE. *Movimiento Nacional de Víctimas de crímenes de Estado*. Recuperado el 30 de Agosto de 2014, de Historia: <http://www.movimientodevictimas.org/quienes-somos/historia.html>. 2012.

Organización Casa de la Mujer. *Casa de la Mujer*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2014, de La Casa: <http://www.casmujer.com/#!la-casa/cdce>. 2014.

Red de Comunidades e Inicitativas de Paz desde la Base. *Paz desde la Base*. Recuperado el 6 de noviembre de 2014, de ¿Quiénes somos?: http://www.pazdesdelabase.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=2. 2014.

Red Nacional de Mujeres. *Red Nacional de Mujeres*. Recuperado el 22 de Octubre de 2014, de Acerca de la Red Nacional de Mujeres: <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/quienes-somos-red-nacional-de-mujeres>. 2014.

RNI Red Nacional de Información. *Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas*. Recuperado el 3 de 2 de 2015, de Red Nacional de Información al servicio de las víctimas: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>. 2014.

SISMA Mujer. *SISMA Mujer*. Recuperado el 22 de Octubre de 2014, de Misión y Visión: <http://www.sismamujer.org/mision-y-vision/>. 2014.

Unidad de Víctimas. *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Recuperado el 17 de 09 de 2014, de Prosperidad para todos: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/acerca-de-la-unidad/nuestros-programas>. 2014.

Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas. *Red Nacional de Información - Registro Único de víctimas*. Recuperado el 17 de Junio de 2015, de Víctimas del conflicto armado - Repote General: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>. 2015.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV*. Recuperado el 16 de 11 de 2014, de Mapa conceptual de política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas : <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/acerca-de-la-unidad/snariv>. 2014.

Unidad para las Víctimas - RIN. *Red Nacional de Información*. Recuperado el 09 de 08 de 2015, de Cifras Unidad Víctimas : <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General#>. 2015.

Unidad para las Víctimas. *Resolución 388 de 2013*. Recuperado el 01 de 04 de 2016, de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_uaeariv_0388_2013.htm. 2013

Banco de la República. *Banco de la República, población*. Obtenido de Banco de la República, población colombiana: <http://www.banrep.gov.co/es/poblacion>. 2016.

Universidad Sergio Arboleda. *Centro de Estudios sobre Justicia Transicional, Víctimas y Restitución de Tierras*. Recuperado el 15 de 02 de 2015, de Normatividad. Leyes y Decretos Reglamentarios que rigen la materia: <http://www.usergioarboleda.edu.co/escuela-mayor-de-derecho/centro-de-justicia-transicional/#normatividad>. 2013.

Pava, M. *Análisis. ¿Cómo vamos con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras?* Recuperado el 8 de Enero de 2016, de Portal Coyuntura Política Colombiana : <https://polcol20142.wordpress.com/2014/11/19/analisis-como-vamos-con-la-ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras/>. 2014.

Ramírez, A. *Universidad de Nariño - Convenio Alcaldía - UDENAR Seminario taller "Articulación de la educación media al nivel superior mediante la implementación de ciclos propedeúticos" - Taller aspectos curriculares.* Recuperado el 05 de 11 de 2014, de Desplazamiento interno forzado en Colombia producción académica y política pública: http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/alcaldia_udenar.htm. 2005.

OTRAS FUENTES Y RECURSOS

Benítez, R. M. *Tesis doctoral: La ciudadanía en la teoría política contemporánea. modelos propuestos y su debate.* Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf>. 2004.

Canal Capital. *La ley de víctimas, una ley para legalizar todas las ilegalidades: senador Jorge Enrique Robledo.* Obtenido de CanalCapital.gov.co / Programa: La Controversia.: <http://www.canalcapital.gov.co/blogs/la-ley-de-victimas-una-ley-para-legalizar-todas-las-ilegalidades-dice-senador-jorge-enrique-robledo/>. 2014.

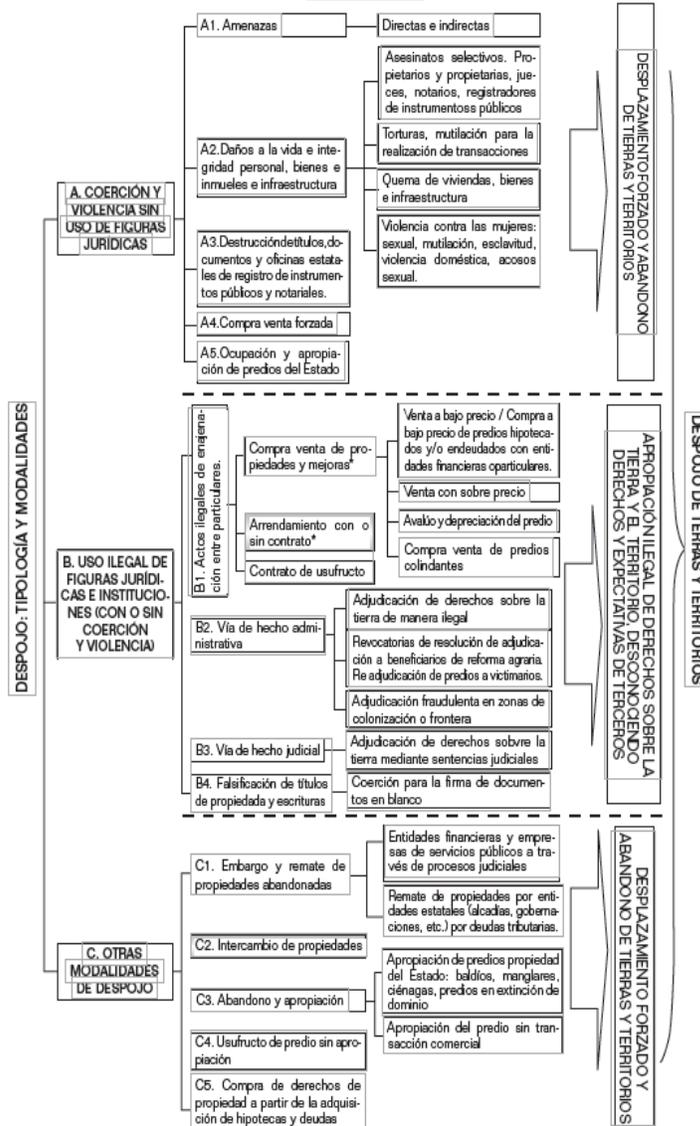
Caracol Televisión & Revista Semana. Documental ¡COLOMBIA VIVE! 25 años de resistencia. Bogotá, Colombia. 2008.

ANEXOS

ANEXO 1: TABLA TIPOLOGÍA Y MODALIDADES DE DESPOJO DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

TIPOLOGÍA Y MODALIDADES DE DESPOJO DE TIERRAS Y TERRITORIOS EN COLOMBIA

Gráfico N° 1



* Vicios de consentimiento; fuerza, dolo y objeto ilícito.

<http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll2/id/35>

ANEXO 2: TABLA DE ORGANIZACIONES CREADAS POR LAS VÍCTIMAS ORGANIZADAS POR DEPARTAMENTOS

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

DEPARTAMENTO	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	CONTACTO
Antioquia	Asociación Social de Mujeres desplazadas cabeza de familia el Paraíso (ASOMUJPAR)	Formación en conceptos básicos de DDHH, equidad de género y empoderamiento y liderazgo.	www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7653 funsolcom@gmail.com
	Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria	La Asociación Caminos de Esperanza Madres de La Candelaria agrupa a familiares, amigos, pero principalmente a madres de personas secuestradas y desaparecidas. Actúan en prioridad en el oriente antioqueño, Urabá, Bajo Cauca y el suroeste de Antioquia.	Cra. 48 N° 50-68 Edificio centro comercial La Playa N° 2 Oficina 407 / Medellín Teléfonos: (574) 513 77 32 / 293 10 98 / 513 77 32 info@madresdelacandelaria.org
	Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (AMOR)	Reúne a mujeres víctimas de la violencia en el oriente de Antioquia	Alcaldía de Marinilla, Antioquia. Teléfonos: (574) 548 44 10 / 548 48 84 correoamor@yahoo.com
	Comunidad de Vida y Trabajo de La Balsita (Dabeiba)	Desplazados del corregimiento de la Balsita, de las veredas Antazales, Argelia y del propio caserío de la Balsita, y estamos asentados en el municipio de Dabeiba, Antioquia	Calle 62#17-26 / Bogotá Teléfono: (571) 346 36 13 justiciapaz@andinet.com
	Asociación Campesina de Desplazados de Yondó (ACADEY)	Víctimas de Yondó	Alcaldía de Yondó Teléfonos: (574) 8325212 / 8325461 / 8325112 / 8325335 / 8325252 / 8325160
	Asociación Provincial de víctimas a ciudadanas (APROVIACI)	Víctimas de Marinilla.	Asociación Provincial Alterna Municipio de Marinilla 3er Piso Teléfonos: Alcaldía de Marinilla, Antioquia. (574) 548 44 10 / 548 48 84
	Asociación de Víctimas de Minas Antipersonal en Antioquia (ASODEMINMUS)	Entidad dedicada a la realización de obras de interés humanitario, a la promoción del desarrollo humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de los sobrevivientes por MAP y MUSE.	UAO Antioquia Teléfonos: (574) 4912828/ 4912949/ 4912946
	Atlántico	Asociación de Mujeres con Esperanza de Baranoa (ASMUEBA)	Asociaciones que reúnen viudas y mujeres cabeza de familia en el municipio de Baranoa.

			Unidad de Atención y Orientación de Barranquilla
	Asociación de Desplazados ASPRODES de Soledad	Reúne desplazados en Soledad para darles una voz, orientarlos y organizarlos.	Carrera 44 no. 53 - 87 Teléfono: 379 81 09
	Asociación de Mujeres de Villa del Mar (AVVM)	Congrega víctimas de la violencia en el barrio Villa del Mar de Barranquilla.	Unidad de Atención y Orientación de Soledad Carrera 25a no. 16 - 82 Teléfono: 375 47 90

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Arauca	Asociación de Desplazados Capacitados (ASDESCARCOL)	Organización que busca capacitar, organizar y reunir desplazados del departamento.	ACNUR Arauca Teléfono: (577) 8857980
Bolívar	Asociación de Campesinos Desplazados (Caminos)	Asociación de desplazados del departamento que los reúne, organiza y orienta	asocaminos@yahoo.es
	Asociación de Afrocolombianos Desplazados – Cartagena (AFRODES)	AFRODES tiene como misión erigirse como una organización que brinda orientación, apoyo, acompañamiento y asesoría, y capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento.	www.afrodes.org
	Asociación de Desplazados El Salado	Junta familias desplazadas del corregimiento de El Salado por la masacre de enero de 2001.	asodesbol@hotmail.com
	Liga de mujeres Desplazadas	Organización de 300 mujeres sobrevivientes de masacres y otros crímenes de guerra que nació en Cartagena y que ahora está en los municipios de Turbaco y Carmen de Bolívar.	www.ligademujeresdesplazadas.org , www.ligademujeres.org
	Mujeres Unidas de El Salado	Formar las mujeres en el ejercicio de sus derechos, recuperar la confianza y la dignidad de la mujer en medio del conflicto armado y apoyar proyectos de iniciativa productiva desde y para el beneficio de las mujeres y su comunidad.	www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7587
	Red de Mujeres de los Montes de María Bolívarenses	Cobija cerca de 12 asociaciones de víctimas, jóvenes y mujeres de la región de los Montes de María en la región del Bolívar.	fundacion@fmontesdemaria.org
	Asociación de Desplazados Paz y Vida de Yopal (ASODEPAZVI)	Organización que reúne desplazados de los Llanos orientales que se encuentran en la capital de Casanare.	Unidad de Atención y Orientación de Yopal

Cas ana re	Asociación de Desplazados de Casanare (ASODESCA)	Congrega desplazados que buscan proyectos productivos, atención humanitaria, justicia y reparación	Calle 24 B No. 31 – 68
	Asociación Progreso (ASOPRO)	Organización que reúne víctimas de la violencia en El Bordo.	asoproc.p.d@hotmail.com
Cauca	Asociación de Desplazados de Mercaderes (SODESMERC)	Organización que reúne víctimas del municipio de Mercaderes.	asodesmerc@yahoo.com
	Asentamiento Quebrada Pobus	Organización de víctimas que habitan el barrio de Quebrada Pobus en Popayán.	Unidad de Atención y Orientación de Popayán Carrera 5 NO. 4 -76 Teléfonos: (572) 8220802 / 8220806
	Asociación Agropecuaria de Campesinos e indígenas desplazados del Naya (Timbío)	Reúne víctimas de la masacre del Naya para buscar paz, justicia, reparación.	

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Cesar	Asociación de Desplazados Ciudadela 450 (ASODECI450)	Reúne desplazados que habitan el barrio Ciudadela 450 en Valledupar.	Unidad de Atención y Orientación de Valledupar Calle 20 No. 11 Teléfono: (575) 5707971
	Asociación de las comunidades Desplazadas del Cesar (ACODECER)	Asociación creada en 2005 para conservar y difundir los valores culturales de los desplazados.	
	Asociación de Madres Desplazadas para la Formación Familiar (AMDFFF)	Brinda educación, salud, orientación y apoyo a las viudas y madres cabeza de familia desplazadas en Valledupar.	
	Asociación Departamental de Mujeres y Desplazados del Cesar – Chimichagua	Reúne desplazados en Chimichagua que reclaman paz, verdad, justicia y reparación.	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Valledupar Teléfono: (575) 5801190 ofivalledupar@cnrr.org.co
	Asociación de Mujeres Desplazadas Luchando por un Futuro (ASOMOFU)	Reúne mujeres víctimas de la violencia en Valledupar.	
	Asociación de Desplazados Futuro y Esperanza (ASODEFUESPERA)	Formar, reunir, asesorar los desplazados de Valledupar para reclamar reparación.	
	Asociación de Mujeres Desplazadas del Cesar (ASOMUDESCE)	Reúne varias organizaciones de mujeres desplazadas de Cesar.	
	Asociación de Desplazados de Valledupar (ASODIES)	Reúne organizaciones de desplazados en el departamento	
	Asociación de Desplazados de Curumaní (ASODESCURCOL)	Reúne desplazados que están en Curumaní para que se organicen y tengan más fuerza a la hora de reclamar sus derechos.	

	Asociación Campesina de Desplazados (ASOCAMDES)	Asociación de campesinos desplazados que se encuentran en Pueblo Bello.	
Chocó	Asociación de Afrocolombianos Desplazados – Quibdó (AFRODES)	Organización que brinda orientación, apoyo, acompañamiento y asesoría, y capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento.	quibdo@afrodes.org
	Comunidades de la cuenca del Cacarica	Organización de víctimas y desplazados de la zona del río Caracrica, Chocó.	Calle 62#17-26 7 Bogotá Teléfono: (571) 346 36 13
	Comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó	Organización de víctimas y desplazados de Jiguamiandó y Curbaradó, pueblos del Chocó.	justiciapaz@andinet.com
Córdoba	ASCODESA Tierralta	Organización que reúne desplazados en Tierralta	Unidad de Atención y Orientación de Montería:
	Asociación Comunitaria de Desplazados de Saiza	Asociación de víctimas de Saiza.	Carrera 13 no. 12 –26 barrio Granada
	Comité Municipal Desplazados de Los Córdoba	Organización que reúne desplazados en el municipio de Los Córdoba para que reclamen los derechos que les corresponden.	
	Comité Civil Departamental de Familiares de Víctimas Reparación y Paz (Comfavic)	Reúne víctimas de todo el departamento para reclamar reparación, paz y justicia.	comfavic2006@hotmail.com

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Huila	Corporación de Desplazados "Renacer en el Huila"	Mejorar la calidad de vida de las personas afectadas por el desplazamiento interno, ayudando en: la adquisición de techo, apoyo a proyectos productivos, y defendiendo los derechos humanos de las víctimas.	codereel@hotmail.com
	Asociación Sur Colombiana de Desplazados Internos (ASCDE)	Organización de víctimas de Huila, Tolima, Putumayo y Caquetá con sede en Neiva.	UAO de Neiva Teléfono: (578) 8713321
	Asociación de Familias Emigrantes	La organización apoya, orienta y defiende los derechos de la población desplazada. Promueve procesos que les permiten a las familias encontrar soluciones para la crisis humanitaria y otros aspectos relacionados con el bienestar de cada núcleo familiar.	luchoe352@hotmail.com
Magd	Fundación de Derechos Humanos de las Víctimas de la Violencia en Colombia (FUNDEHUVICOL)	Fundación que reúne víctimas de la violencia en el Magdalena para darles una voz, organizarlas y orientarlas.	fundehuvicol01@hotmail.com

	Fundación Mujeres de la Provincia	La fundación asocia mujeres de la región para construir paz, convivencia, armonía y justicia. Dan formación laboral, capacitación y educación a mujeres víctimas de la violencia.	Calle 23 No. 4-27 piso 10 Oficina 1002 Edificio Centro Ejecutivo / Santa Marta Teléfonos: (575) 4312471 – (575) 4211173
	Organización Gonawiundua Tayrona	Organización indígena que trabaja sobre derechos humanos, contra la violencia y el desplazamiento de los habitantes de la Sierra Nevada de Santa Marta.	Carrera 19 A No. 23-05 / Santa Marta sierranevadaogt@atgc.net.co
	Asociación de Desplazados de El Retén (ADERMAG)	Organización de El Retén que orienta, organiza y da apoyo a los desplazados del municipio.	Oficina de Paz y Desplazados
	Fundación de Mujeres Desplazadas Luz, Esperanza y Fe	Reúne mujeres desplazadas y viudas en Santa Marta.	Teléfonos: (575) 4211107 ext. 27
	Fundación Desplazados de Aracataca (FUNDESAR)	Organización de desplazados en Aracataca para reclamar justicia, paz y reparación.	Carrera 1 Calles 16 y 17 Piso 2 / Santa Marta
Me ta	ASMACAS	Organización de 500 madres cabezas de hogar desplazadas que buscan un desarrollo social, intelectual y económico para sus familias.	brp243@hotmail.com
Nariño	Mesa Departamental de Organizaciones de Población Desplazada (Pasto)	Reúne varias organizaciones de desplazados de Nariño.	Unidad de Atención y Orientación de Pasto Carrera 26 no. 2 - 12 Teléfono: (572) 733 45 15
	Asociación de Desplazados del Municipio de Linares	Organización de desplazados que viven en Linares.	
	Trabajando por un Futuro (Pasto)	Desplazados que construyen soluciones, hacen proyectos productivos y consiguen nuevas herramientas para construir futuro.	Unidad de Atención y Orientación de Tumaco Calle Mosquera - Alcaldía municipal

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Norte de Santander	Cooperativa Multiactiva de Mujeres (COOPMUJER)	Asociación que trabaja con mujeres víctimas de la violencia en el departamento	muelas.1964@hotmail.com
	Fundación Catatumbo	Entidad de desplazados que busca crear espacios de servicio para víctimas a través de disciplinas de asociados y canalizar talentos a través de microempresas y desarrollo de proyectos.	funcat@col3.telecom.com.co
	Asociación Nacional de Mujeres de Víctimas de Zulía (ANMUCIC)	Desplazadas y madres cabezas de familia víctimas de la violencia que se organizaron para poder reclamar sus derechos.	Unidad de Atención y Orientación de Cúcuta: Avenida 4 NO. 4-25 Teléfono: (577) 583 3545

	Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz – Cúcuta (IMP)	Organización de mujeres sobrevivientes de masacres, persecución paramilitar y guerrillera del departamento.	Unidad de Atención y Orientación de Ocaña: Carrera 12 NO. 10 -42 Teléfono: (577) 5610088
Putumayo	Abriendo Caminos del Futuro de Puerto Guzmán (ADEPUG)	Asociación de desplazados para dar soluciones en vivienda, empleo y generar ingresos.	Unidad de Atención y Orientación de Puerto Asís: Carrera 19 NO. 10 - 30 Teléfono: (578) 4221053 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Mocoa: Teléfono: 310 3990912 ofimocoa@cnrr.org.co
	Asociación Asodespoas de Puerto Asís	Proyectos productivos y fuentes de trabajo para los desplazados, ayuda en atención sanitaria, vivienda y educación.	
	Asociación de Familias Indígenas Desplazadas del Putumayo Senderos de Unidad	Orientación, acompañamiento y planteamientos para denunciar violaciones a los DDHH, ejercicio de la medicina tradicional para armonizar y equilibrar las víctimas, rescate de cadáveres en fosas, talleres de capacitación y ayuda para poder salir del país.	
	ASOCIMAYO de Puerto Asís	Lucha por el restablecimiento socioeconómico integral para todos los desplazados de Puerto Asís y contribuye al desarrollo empresarial con capital humano para poder tener un país en paz, vivienda digna y educación superior subsidiada para nuestros hijos.	

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Santander	Asociación de la Comunidad Motilón Bari (Asobari)	Asociación de indígenas Motilón de Santander que representa, orienta y ayuda las víctimas indígenas del conflicto en el departamento	Cra. 6 No. 6-34 / Bucaramanga Teléfonos: (57X) 663067 714396
	Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT)	Ascamcat surge como una propuesta asociativa de reconstrucción del tejido social que permita generar condiciones de vida digna y desarrollo para los campesinos de la región.	
	Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC)	Organización de carácter regional para la defensa integral de los derechos humanos y la lucha por la tierra. Desarrolla un trabajo comunitario, político y social en ocho municipios del Magdalena Medio colombiano.	acvc@col1.telecom.com.co
	Asociación de los Desplazados por los Conflictos Internos en Colombia (ASODECICOL)	Organización de orienta, informa y organiza desplazados de Santander.	asodecicol@yahoo.com
	Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA)	Integra organizaciones sociales de la región del Catatumbo y se especializa en dar apoyo a las víctimas y denunciar las	http://cisecatatumbo.org/

		violaciones de los derechos humanos en la zona.	
	Asociación Campesina de Desplazados sin tierra de Colombia (ACADETICOL)	Desplazados en Bucaramanga que reclaman reparación y tierras	Unidad de Atención y Orientación de Bucaramanga
	Asociación de Desplazados de Girón (ASODEG)	Desplazados en el municipio de Girón.	Calle 37 NO. 12 - 80
	Asociación de Mujeres Desplazadas de Lebrija (EL RESPLANDOR)	Mujeres víctimas de la violencia de Lebrija.	
	Asociación de Desplazados Proyectos en Construcción (APROCOB)	Asociación de Bucaramanga que quiere construir nuevas vidas para los desplazados con proyectos productivos.	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en Bucaramanga
	Coordinación Metropolitana de Población Desplazada por la Violencia de Bucaramanga	Reúne varias organizaciones de desplazados en la capital de Santander.	Teléfono: (577) 6452424
	Fundación Campesina del Valle del Río Cimitarra	Organización de base que reúne campesinos sin tierra, desplazados y víctimas de la violencia en la región del Cimitarra.	
	Asociación de Mujeres del Corregimiento El Centro por la Paz – Barrancabermeja (ASOCMUPAZ)	Mujeres desplazadas y víctimas de Barrancabermeja.	ofinoriente@cnrr.org.co
	Asociación de Desplazados Proyectos en Construcción – Barrancabermeja (APROCOB)	Desplazados organizados para buscar proyectos productivos, educación y soluciones para poder construir su futuro.	

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Sucre	Aporte Social para la Paz (APORTAPAZ)	Encontrar soluciones entre desplazados para construir una paz duradera.	
	Movimiento Salao Bolívar	Reúne desplazados de El Salado, Bolívar, pueblo que sufrió una grave masacre en 2001.	indioszenusanonofre@yahoo.es
	Organización Cabildo Zenú de San Onofre	Junta de indígenas Zenú en San Onofre que aporta apoyo y ayuda a indígenas víctimas de la violencia	
Valle del Cauca	Asociación de Afrocolombianos Desplazados - Buenaventura (AFRODES)	Organización que brinda orientación, apoyo, acompañamiento y asesoría, y capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de la población afro colombiana en situación de desplazamiento	buenaventura@afrodes.org www.afrodes.org
	Asociación de Mujeres Marcando Huellas de Paz (AMAHUPAZ)	Asociación formada en su mayoría por mujeres desplazadas del conflicto armado que atiende a quienes sufren el	marcandohuellas@caliescali.com

	desplazamiento y le brinda alimentación a los hijos de mujeres desplazadas.	
Fundación de Desplazados Nuevo Amanecer de Cartago	Organización que reclama los derechos de los desplazados del norte del Valle.	Unidad de Atención y Orientación de Cali: Carrera 16 no. 15 - 75 Teléfono: (572) 8960763
Fundación de Desplazados del Bajo Calima FUNDEBACAL	Reúne desplazados del Bajo Calima en Cali.	
Fundación de Desplazados Unidos Los Emigrantes (FUNDEMUD)	Organización de víctimas en Cali.	Unidad de Atención y Orientación de Buenaventura: Carrera 1 no. 7 -31
Asociación de Desplazados de Florida Valle (ASODEFLOVALLE)		

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Con base en información disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/organizaciones/1796-organizaciones-regionales-de-ayuda-a-las-victimas>

**ANEXO 3 TABLA DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES, ONGS,
ASOCIACIONES CATÓLICAS Y CORPORACIONES LOCALES QUE DAN
AYUDA HUMANITARIA, ORIENTACIÓN O ASESORÍA LEGAL A LAS
VÍCTIMAS.**

DEPARTAMENTO	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	CONTACTO
Antioquia	PRESEAGRUR	Corporación que brinda asistencia humanitaria para población desplazada. Estos programas se ejecutan en convenio con el departamento y otras ONGs internacionales. Formula además proyectos para el restablecimiento socioeconómico de la población desplazada	www.idealist.org/if/1/es/av/Org/156514-133/c preseagrur@yahoo.es
	Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado	Programa de atención de las alcaldías de Medellín para brindar apoyo jurídico, en salud, alimentación y psicológico a las víctimas del conflicto del departamento de Antioquia.	
	Programa de Desarrollo para la Paz (PRODEPAZ)	PRODEPAZ promueve la organización comunitaria mediante capacitación, apoyo y estudio a las poblaciones vulnerables.	www.prodepaz.org/index.shtml Calle 51 No. 50-34 Ed. San Miguel, Piso 3 / Rionegro Teléfono: (574) 5314422
	Unidad de Atención y Orientación de Medellín:	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Carrera 92 No. 34 D –93 Teléfonos: (574) 4912828/ 4912949/ 4912946
	Unidad de Atención y Orientación de Bello	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección	Carrera 51 NO. 50 –27 Teléfono: (574) 272 00 32

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Bol	íva	Familias Misioneras Artesanas Desplazadas	Formar a las familias para que puedan generar ingresos, evitar la vinculación	Hermana María Consuelo Gómez
------------	------------	--	---	------------------------------

		de los jóvenes de la población en las filas de los armados y acompañar psicosocialmente a las familias reubicadas en estos barrios provenientes de graves situaciones de conflicto y violencia	Colegio Santa Clara María La Baja - Bolívar Teléfono: (575) 2 98 30 07 www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7073
	Unidad de Atención y Orientación de Cartagena:	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Urbanización Santa Lucía Manzana F Lote 6 Teléfono: (575) 6661561 / 6542461

Cundinamarca	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Bogotá	Organismo gubernamental creado para acompañar las víctimas en el marco de la ley de Justicia y Paz.	ofibogota@cnrr.org.co , Teléfono: (571) 2453699
	Organización Nacional de Población Desplazada Desarraigada e Independiente (OPDD)	Defiende, orienta, representa, organiza y le da ayuda humanitaria a los desplazados.	Calle 30ª # 6 – 22 Oficina 2701 / Soacha
	Secretario Diocesano de Pastoral Social/ Caritas Soacha	Organización católica que le da atención humanitaria a los desplazados, información y orientación.	Calle 10 # 8-88 Teléfono: (571) 7751523
	Unidad de Atención y Orientación de Soacha	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Carrera 6A NO. 15 – 17 Barrio San Luis Teléfono: (571) 7226652

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

La Guajira	Fundación por la Paz en La Guajira	Fundación que se encarga de derechos humanos, apoyo a víctimas de la crisis humanitaria y problemas de género.	www.redepaz.org.co Teléfono: (575) 7287191
	Corporación Comunidad y Democracia	Corporación que se centra en estudios sobre derechos humanos, gestión de la crisis humanitaria, promoción de la paz y proyectos de cooperación y desarrollo en la Guajira.	Calle 14 N° 12-06 / Riohacha

	Unidad de Atención y Orientación de Riohacha	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección	Calle 15 NO. 7 – 12 Piso 2
Magdalena	Corporación El Minuto de Dios - Regional Santa Marta	Organización católica que presta ayuda de urgencia y tiene proyectos productivos, humanitarios y de ayuda a la pobreza.	Carrera 16 N° 34-IPC Maria Eugenia Teléfono: 4215415
	Fundación de Derechos Humanos de las Víctimas de la Violencia en Colombia (FUNDEHUVICOL)	Fundación que reúne víctimas de la violencia en el Magdalena para darles una voz, organizarlas y orientarlas.	fundehuvicol01@hotmail.com
	Fundación para el desarrollo humano comunitario (FUNDEHUMAC)	Fundación que tiene proyectos productivos y organizativos para desplazados y víctimas de la violencia en la costa Caribe.	www.fundehumac.org/index.html
	Fundación Horizontes	Fundación que trabaja con mujeres, jóvenes, desplazados y víctimas de la violencia para superar la pobreza extrema, organizar y plantear soluciones.	fundacion_horizontes@hotmail.com Calle 17 N° 7-20 / Santa Marta
	Oficina de Paz y Desplazados – gobierno departamental	Oficina de atención del gobierno del Magdalena que incentiva y construye con la comunidad alternativas de convivencia pacífica con inversión social, diálogo y concertación.	Teléfono: (575) 4211107 ext. 27 Carrera 1 Calles 16 y 17 Piso 2 / Santa Marta
	Unidad de Atención y Orientación de Santa Marta:	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Calle 34 carrera 16 Teléfono: (575) 421 54 15
Meta	Corporación Desarrollo para la Paz en el Piedemonte Oriental (CORDEPAZ)	CORDEPAZ es una propuesta para fortalecer la sociedad civil y el Estado que permitiera superar el conflicto social y político de la región. Hacen promoción de derechos humanos, tienen un observatorio del conflicto en el Meta y dan apoyo a víctimas.	Carrera 31 No. 39 - 41 piso 4 / Villavicencio Teléfono: (578) 6629813 – 6719206
	Secretariado Regional de Pastoral Social - Caritas del Sur oriente Colombiano (SRPS-CSC)	Organización católica que brinda ayuda humanitaria, orientación y ayuda a los desplazados y las víctimas de la violencia.	www.caritassuroriente.org/ Calle 44A No. 45-55 Barrio Santa Josefa / Villavicencio Teléfono: (578) 6642935
	Unidad de Atención y Orientación de Villavicencio:	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de	Carrera 33A No. 38 -48 Teléfono: (578) 671 34 42

		urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	
--	--	--	--

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Nariño	Asociación Nacional Colombia (Asonacol)	Mejorar las condiciones de vida de las personas familias víctimas del conflicto armado, población desplazada y población pobre.	www.idealist.org/if/i/es/av/Org/191011-175
	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Pasto	Organismo gubernamental creado para acompañar las víctimas en el marco de la ley de Justicia y Paz.	Teléfono: (572) 7236380
	Fundación Centro de Apoyo a la Niñez Desplazada Lo Logré	Atención integral a los niños desplazados en educación para favorecer su aprendizaje, su desempeño y sus competencias.	lologrecontuayuda@hotmail.com
	Unidad de Atención y Orientación de Pasto	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Carrera 26 No. 2 - 12 Teléfono: (572) 733 45 15

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Norte de Santander	Unidad de Atención y Orientación – Cúcuta	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Teléfono: (577) 5763279
	Fundación Catatumbo	Entidad que busca crear espacios de servicio para desplazados y víctimas a través de disciplinas de asociados y canalizar talentos a través de microempresas y desarrollo de proyectos.	funcat@col3.telecom.com.co
	Fundación el Futuro Hoy	Entidad que brinda protección a los niños desplazados por la violencia y apoyo a la comunidad desplazada.	waina126@hotmail.com
	Futura Colombia	Institución que brinda apoyo a la población víctima del desplazamiento forzoso y orienta las actividades al desarrollo comunitario.	rmantilla@latinmail.com

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Santander	Corporación Centro de Derechos Humanos y Litigio Internacional (CEDHUL)	Corporación comprometida con la promoción y protección de los derechos humanos; dedicada al litigio de causas judiciales ante instancias locales e internacionales; a la investigación en temas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y a la capacitación de organizaciones sociales y víctimas.	Teléfono: (57) 3003067743
	Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA)	Integra organizaciones sociales de la región del Catatumbo y se especializa en dar apoyo a las víctimas y denunciar las violaciones de los derechos humanos en la zona.	ciscatumbo.org
	Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez	Colectivo de abogados que da asesoría legal a las víctimas del conflicto en el Catatumbo y el Magdalena Medio	www.colectivodeabogado.sluiscarlosperez.org/ Calle 10 No: 23-14 / Bucaramanga Teléfono: (057) 6843197
	Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos	Asociación que defiende las víctimas de violaciones de derechos humanos en el departamento.	credhos@col1.telecom.co m.co
	Diócesis de Barrancabermeja	Asociación católica que da ayuda, información a víctimas del conflicto	vijuspazbarranca@yahoo.es
	Fundación Jesuita a Refugiados	Institución que realiza trabajo con desplazados en general	Carrera 16 No. 48 – 19 / Barrancabermeja Teléfono: (577) 622 2846
	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)	ONG que reúne asociaciones que actúan en la región del Magdalena Medio en defensa de las víctimas.	www.pdpmm.org.co
	Unidad de Atención y Orientación – Barrancabermeja	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Teléfono: (577) 6404400
	Unidad de Atención y Orientación – Girón	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en	Teléfono: (577) 6466805

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Sucree	Asociación Sembrando Semillas de Paz	Asociación que persigue la paz en el departamento, gracias a proyectos educativos, encuentros y formación para las víctimas de la violencia. También tiene un programa de asistencia para emergencias. ,	sembrandopaz3@yahoo.es
	Diócesis de Sincelejo	Institución de la iglesia Católica que da orientación y ayuda de urgencia a las víctimas.	Teléfono: (575) 2805275

	Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María	Tiene por objeto, impulsar e institucionalizar un programa de desarrollo humano integral, autónomo y sostenible en los municipios de la región. Apoya a víctimas del desplazamiento y conflicto armado dándoles herramientas para el retorno y para reclamar sus derechos.	Carrera 17 No.23 - 16 Piso 2 / Sincelejo Teléfono: (575) 2751577
	Paz Caribe	Reconstrucción del tejido social en la región Caribe Colombiana, formando sujetos de derechos, comprometiéndose con la transformación pacífica de conflictos, no violencia activa y antimilitarismo.	pazcaribe@hotmail.com
	Unidad de Atención y Orientación de Sincelejo:	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección	Carrera 17 calle 23 Teléfono: (575) 2816927
Valle del Cauca	Apoyo y Atención a la población desplazada – Buenaventura	Brinda atención humanitaria de emergencia, gestiona soluciones de vivienda definitivas y fortalece los procesos organizativos de la comunidad.	buenaventura@solidaridadinternacional.org
	Asociación de Productores Campesinos de Yotoco (ASPROCAY)	Desarrollo de proyectos de alimentación autosuficiente, creación de fondos para financiar proyectos, realización de talleres sobre derechos y leyes que favorecen los desplazados.	www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=6963
	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	Organismo gubernamental creado para acompañar las víctimas en el marco de la ley de Justicia y Paz.	ofivalledelcauca@cnrr.org.co Teléfono: 3138872703
	Corporación Dominicana Opción Vida, Justicia y Paz – Buenaventura	Organización católica que brinda orientación, apoyo humanitario e información a desplazados y víctimas de la violencia en Buenaventura	opcionvida@opcolombia.org
	Fundación Paz, Pan y Vida (FUNDAPAZ)	Fundación que ayuda a desplazados y víctimas de la violencia con proyectos productivos, educación.	fudapazpanyvida@yahoo.com
	Fundación Caritas Diocesanas - Buenaventura	Ayuda humanitaria y asesoría para los desplazados.	juisaii@hotmail.com
	Unidad de Atención y Orientación de Cali	Oficina del gobierno departamental que atiende las víctimas, los desplazados en situaciones de urgencia humanitaria, educación, salud, alimentación y protección.	Carrera 16 NO. 15 - 75 Teléfono: (572) 8960763 / 8960764 / 6607294 / 6689897

Elaboración propia con el apoyo de Clara V. Leal. De acuerdo a información consultada

Con base en información disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/organizaciones/1796-organizaciones-regionales-de-ayuda-a-las-victimas>

**ANEXO 4: TABLA RECOPIACIÓN HISTÓRICA DE BOLETINES
ELABORADOS POR LA CONSEJERÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y
EL DESPLAZAMIENTO –CODHES-.**

Año	Boletines CODHES INFORMA	Nombre del Boletín
1999	No. 17	Un país que huye
	No. 18	Desplazados en Sohacha
	NO. 20	Sin Opción
	No. 22	Civiles indefensos
	No. 23	Cuarto informe de Alerta temprana Población civil: respuestas sociales al desplazamiento forzado
	No. 24	En “La Miel” no todo es dulzura El caso de los campesinos de la Hacienda Bellacruz
	No. 26	Crisis humanitaria y catástrofe social
2000	No. 28	1999: Desplazamiento sin tregua
	No. 27	Desplazamiento forzado y derechos de la infancia “ESTA GUERRA NO ES NUESTRA... Y LA ESTAMOS PERDIENDO”
	No. 29,	Fronteras: conflicto y crisis humanitaria
	No. 30	Guerra, desplazamiento y pobreza
	No. 31	A marchas forzadas
	No. 32	La política de Pastrana frente al desplazamiento forzado SIN RUMBO
	No. 33	Desplazamiento y violencia ¿Prevenir o curar?
	No. 34	Alarma en las fronteras por el Plan Colombia UNOS HUYEN Y OTROS RE HUYEN
2001	No. 35	¿HASTA CUANDO?
	No. 37	Una escuela para vivir y crecer
	No. 39	Guerra y diáspora
2002	No. 40	Guerra o paz. Desplazados en la encrucijada
	No. 41	Más de 90.000 desplazados entre el primer trimestre de 2002: el destierro no se detiene
	No. 42	Una sociedad en medio del colapso
2003	No. 44	La otra guerra: Destierro y repoblamiento
2004	No. 47	Desplazados. NI SEGURIDAD NI DEMOCRACIA
	No. 48	Las mujeres en la guerra: de la desigualdad a la autonomía política
	No. 49	Conflicto y fronteras Vecinos en el borde de la crisis
	No. 51	Plan de Acción Humanitaria. ¿Cooperación internacional o política de Estado?
	No. 52	Propuesta institucional y social al problema del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia
	No. 54	Tendencias del conflicto armado y de la crisis humanitaria en zonas de frontera

	No.56	Conflicto armado y crisis humanitaria sostenida en Colombia: Desplazados en el limbo
	No. 57	Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado. ¿Asunto militar o humanitario?
2005	No. 58	Desplazamiento y conflicto armado LA POLÍTICA DEL AVESTRUZ
	No. 60	Y entonces... ¿Por qué se van?
	No. 61	Situación de conflicto y desplazamiento en las fronteras: el cerco se cierra
	No. 62	No hay peor ciego que el que no quiere ver
	No. 63	Conflicto de cara al oriente selvático
	No. 65	Los "límites" de la seguridad en las fronteras
2006	No. 67	Guerra, narcotráfico y crisis humanitaria en las fronteras
	No. 69	Más o menos desplazados
2007	No. 72	Huyendo de la guerra
2008	No. 74	Tapando el sol con las manos Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero-junio de 2008
	Boletín Especial	Las cifras no cuadran
2009	No. 75	Víctimas emergentes Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008
2012	No. 79	Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada
	No. 80	Incremento en vulneraciones a los derechos humanos: el desplazamiento masivo y la situación indígena
2013	No. 81	Desplazamiento masivo múltiple Enero – noviembre 2013 / Infografía
2014	No. 83	Restitución de tierras: aprendiendo a reparar el despojo
	No. 82	El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz Informe de desplazamiento 2013
2015	No. 84	El pacífico en disputa continúa. En nuevo escenario, en la misma guerra
2016	No. 85	Situación de los niños, niñas y adolescentes en zonas de frontera internacional entre 2011 y 2013

Tabla propia elaborada con base en la información encontrada en la página de CODHES http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4 consultada por última vez el 23 de mayo de 2016.

ANEXO 5: TABLA Los componentes abordados por los informes de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

informe de desplazamiento 1986-2012	informe de gestión 2012	informe de gestión 2013	informe al congreso 2013	informe de gestión 2014	informe de gobierno 2012-2014	informe de gestión 2015
Introducción	Introducción	1. Estructura organizacional y procesos de la entidad	Introducción	Presentación	Presentación	
1. Registro único de víctimas 1.1. Identificación de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. <i>del registro único de población desplazada – RUPD- al registro único de víctimas –RUV-</i>	1. Objeto de la entidad y derechos ciudadanos que atiende	II. Ejecución financiera de la entidad.	Capítulo 1. registro y gestión de la información	Capítulo 1. procesos estratégicos 1.1 plan estratégico 1.2 metas estratégicas 1.3 presupuesto 1.4 ejes estratégicos	Capítulo 1. ¿cómo vamos? resumen ejecutivo 1.1 antecedentes de la atención y la reparación de las víctimas. 1.2 logros y retos de la unidad para las víctimas	Capítulo 1. Procesos Estratégicos 1.1 Plan Estratégico 1.2 Metas Estratégicas 1.3 Presupuesto 1.4 Ejes Estratégicos
2. Magnitud y tendencia del desplazamiento forzado en Colombia 1985 – 2012 2.1. datos generales 2.2. zonas más afectadas 2.3. tipo de desplazamiento (individual y masivo) 2.4. causas del desplazamiento forzado 2.5. presuntos responsables del desplazamiento forzado	2. situación que se encontró al inicio del período (la línea de base)	III. Balance de la gestión misional a. Objetivos y avances	Capítulo 2. Atención y asistencia. 2.1. Modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas – MAARIV-. 2.1.1.4. Elaboración de planes de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAARI) 2.2. Asistencia. 2.2.1. Ayuda humanitaria por desplazamiento forzado 2.2.2. ayuda humanitaria por hechos diferentes al desplazamiento forzado 2.2.3. asistencia humanitaria en especie 2.2.4. documentación	Capítulo 2. procesos misionales 2.1 gestión de prevención y atención de emergencias 2.2 gestión de atención al ciudadano 2.3 gestión de registro y valoración 2.4 gestión de asistencia y reparación 2.5 gestión de la información 2.6 gestión interinstitucional 2.7 participación y visibilización de las víctimas	Capítulo 2. procesos estratégicos 2.1 plan estratégico 2.2 metas estratégicas 2.3 presupuesto 2.4 ejes estratégicos	Capítulo 2. Procesos Misionales 2.1 Gestión de Prevención y Atención de Emergencias 2.2 Gestión de Atención y Orientación 2.3 Gestión de Registro y Valoración 2.4 Gestión para la Asistencia 2.5 Gestión de Reparación Individual y Colectiva 2.5.1 Reparación Individual 2.5.2 Reparación Colectiva 2.5.3 Retos de la Reparación Integral 2.6 Gestión de la Información 2.7 Gestión Interinstitucional 2.8 Participación y Visibilización de las Víctimas 2.9 Enfoque Diferencial

			de la población víctima 2.2.5. atención en salud			(Asuntos Étnicos y Grupos de Enfoque)
		1 objetivo: brindar una respuesta integral a las víctimas para que sean y se sientan reparadas	Capítulo 3. Prevención, Protección y Garantías de no repetición.	Capítulo 3. procesos de apoyo	Capítulo 3. procesos misionales 3.1 gestión de prevención y atención de emergencias 3.2 gestión de atención al ciudadano 3.3 gestión de registro y valoración 3.4 gestión de asistencia y reparación 3.5 gestión de la información 3.6 gestión interinstitucional 3.7 participación y visibilización de las víctimas	
caracterización sociodemográfica de la población víctima del desplazamiento forzado	3. metas de plan nacional de desarrollo que debe ejecutar la entidad y población beneficiaria 6	2. objetivo: fortalecer la capacidad del estado para dar respuesta a las emergencias humanitarias y evitar nuevas violaciones a los derechos humanos	Capítulo 4. Reparación Individual	Capítulo 4. procesos de seguimiento y control 4.1 evaluación independiente 4.2 seguimiento y mejora.	Capítulo 4. procesos de apoyo	Capítulo 3. Procesos de Apoyo
Análisis temporal del desplazamiento forzado	4. metas del plan nacional de atención y reparación integral a víctimas; informar a la ciudadanía sobre el diagnóstico o estudio de necesidades que los sustentan 7	3. objetivo: visibilizar a las víctimas y garantizar su participación efectiva	Capítulo 5. Restitución Tierras		Capítulo 5. procesos de seguimiento y control 5.1 evaluación independiente 5.2 seguimiento y mejora	Capítulo 4. Procesos de Seguimiento y Control
análisis regional del desplazamiento forzado 2012	5. avances y resultados en el cumplimiento del plan de acción obtenidos a la fecha 8	4. objetivo: poner en marcha conjuntamente con las entidades (nacionales y territoriales) una estrategia integral para la movilización del snariv	Capítulo 6. Reparación Colectiva		Capítulo 6. balance regional de la unidad	Capítulo 5. Balance Territorial de la Unidad

recomendaciones finales	6. inversiones y presupuesto asociados a las metas y resultados de la gestión 12	5. objetivo: coordinar que la oferta institucional esté implementada en territorio	Capítulo 7. Verdad y memoria			
Anexos	7. impacto de los recursos, servicios y productos realizados por la entidad frente a necesidades ciudadanas en términos de cobertura y satisfacción de necesidades. grado de avance anual 13	6. objetivo: buscar y gestionar nuevos recursos que apoyen la labor misional de la entidad	Capítulo 8. Justicia			
	8. estado de los contratos realizados y proyectados en relación con el cumplimiento de metas institucionales. ii) acciones para garantizar la transparencia en la contratación 37	7. objetivo: implementar mecanismos de atención, asistencia y reparación integral eficientes y eficaces para las víctimas	Capítulo 9. Seguimiento a la implementación de la política de pública de atención y reparación integral a las víctimas			
	9. principales dificultades en la ejecución y explicaciones de las mismas 38	8. objetivo: incorporar los enfoques diferenciales, de género y psicosocial en los procesos misionales.	Capítulo 10. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas			
	10. proyecciones para la siguiente vigencia: programación de acciones y metas	9. objetivo: contar con un sistema de información integral, para la trazabilidad de la víctima desde su declaración hasta su reparación	Capítulo 11. Presupuesto			
	11. estado de implementación del plan y acciones de mejoramiento	b. retos	Balance y Perspectivas			
	12. evaluación de la implementación del sistema de gestión de calidad	IV. buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción				

	13. acciones para garantizar la participación ciudadana en la gestión institucional					
	14. planta de personal de la entidad y número de contristas frente a obligaciones asignadas					
	15. vinculación y evaluación meritocrática de gerentes públicos					
	16. quejas y peticiones frecuentes por áreas o servicios institucionales					

Fuente: propia elaborada con base en los informes relacionados.