

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LAS  
MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO  
ARMADO INCLUIDAS EN EL ACUERDO DE PAZ DE LA HABANA.**

**PRESENTADO POR:  
GABRIEL VILLATE DUARTE**

**DIRECTOR:  
LEANDRO SANCHEZ**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDÍCAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
BUENOS AIRES, LA PLATA.**

**2020**

## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
Planteamiento del problema .....	7
Justificación.....	11
Estrategia de investigación.....	13
Formulación de la pregunta.....	16
Estado del arte .....	17
<b>Capítulo I – Marco teórico .....</b>	<b>31</b>
1.1 Desplazamiento forzado .....	32
1.2 Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado.....	42
1.3 Políticas públicas y Neo constitucionalismo .....	47
<b>Capítulo II. Antecedentes al proceso de paz con las Farc-EP 2002-2012 .....</b>	<b>52</b>
2.1 Proceso de paz con las FARC-EP a partir del 2005.....	64
2.2 Acuerdo de La Habana del año 2012.....	66
2.3 Inclusión de las víctimas en el acuerdo de La Habana del año 2016 .....	68
<b>Capítulo III. Reparación Integral.....</b>	<b>72</b>
3.1 Garantías de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento .....	73
3.2 Procedimientos administrativos de la reparación integral.....	85
3.3 Asistencia a la población víctima del conflicto. ....	86
<b>Capítulo IV. Responsabilidades y Obstáculos del Estado: Restitución de Tierras.....</b>	<b>93</b>
4.1 Responsabilidades estatales.....	93
4.2 Dificultades y limitaciones .....	100
<b>Capítulo V. Logros alcanzados por el Estado en torno a las medidas de reparación integral de las víctimas.....</b>	<b>114</b>

5.1 Logros alcanzados por el Estado en cuanto a las medidas de Reparación Integral a las Víctimas .....	114
5.2 Proyecciones presupuestales del Estado para el cumplimiento de la atención y reparación integral a las víctimas .....	122
5.3 Consideraciones generales.....	129
<b>Conclusiones generales .....</b>	<b>133</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>139</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>155</b>
Anexo 1. Marco legal .....	155

## Lista de tablas y figuras

### Tablas

<u>Tabla 1. Fases de la investigación y descripción</u> .....	16
<u>Tabla 2. Respuestas comunes recibidas por las víctimas y peticiones</u> .....	73
<u>Tabla 3. Estado de las disposiciones de Verdad, Justicia, Reparación, Derechos Humanos</u> .....	105
<u>Tabla 4. Productos e indicadores del informe de rendición de cuentas construcción de paz</u> <u>(punto 5 del Acuerdo de Paz)</u> .....	119
<u>Tabla 5. Creación de empresas productivas para la víctimas entre el 2013 y el 2018</u> .....	120
<u>Tabla 6. Estimación de costos anuales del posconflicto</u> .....	127

### Figuras

<u>Figura 1. Esquema para la Superación de la Situación de Vulnerabilidad Población</u> <u>desplazada por la Violencia</u> .....	75
<u>Figura 2. Condiciones para el goce efectivo de los derechos víctimas del desplazamiento</u> <u>forzado</u> .....	78
<u>Figura 3. Metodología que sigue un proyecto de ayuda víctimas del desplazamiento forzado</u> .....	79
<u>Figura 4. Compromisos éticos del Estado frente al Acuerdo de Paz</u> .....	96
<u>Figura 5. Acciones de las disidencias confirmadas en Colombia (por departamentos y</u> <u>municipios) en Ecuador (10 de junio de 2016 – 27 de MARZO 2018)</u> .....	100
<u>Figura 6. Cronología de las agresiones contra líderes sociales 2010-2018</u> .....	106
<u>Figura 7. Costos del posconflicto 20122031 (porcentaje del PIB)</u> .....	124

## **Introducción**

El desplazamiento forzado en Colombia se ha establecido como una de las modalidades del conflicto armado que se suma a las múltiples expresiones de la delincuencia, la violencia y la violación sistemática de los derechos de la población. La población desplazada se ve obligada a abandonar los territorios que han configurado no solo como su hábitat sino también como su medio productivo de subsistencia, debido a las presiones y amenazas de los grupos armados al margen de la ley, o también, debido a las condiciones de inseguridad que se experimentan en diferentes regiones del país. Como lo explica Santana (2013) el desplazamiento forzado se asocia con elementos como la pobreza y la vulnerabilidad social, y exige el desarrollo de enfoques efectivos de atención humanitaria inmediata y de políticas de recuperación territorial, que les permitan a las víctimas avanzar en el desarrollo de procesos de construcción social de paz.

La llegada continua de miles de personas desplazadas a las principales ciudades del país, quienes han perdido sus tierras, viviendas y medios de subsistencia debido a la guerra, se ha configurado como una compleja situación de emergencia social y humanitaria. Ante esta situación, el gobierno ha respondido con la conformación de entidades como la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, además de promover el desarrollo de leyes que orienten los principios de atención inmediata a las víctimas del conflicto, como la Ley 975 del 2002 y la Ley 1448 del 2011. Sumado al establecimiento de un conjunto de acciones y proyectos de seguimiento para atender a las necesidades particulares de la población víctima en situación de desplazamiento.

Sin embargo, la realidad es que el Estado no ha logrado responder de manera efectiva a las necesidades de la población desplazada, debido a un complejo proceso de posconflicto que ha tenido que desarrollarse en medio de una inestabilidad política y continuidad del conflicto armado. Aunado a lo anterior, los programas que han sido desarrollados por el Estado no tienen la capacidad de atender de manera eficiente a la totalidad de la población desplazada que apenas sobrevive al interior de las ciudades del país (Santana, 2013).

De acuerdo con Ibáñez y Vélez (2013), las medidas dispuestas por el gobierno para enfrentar el tema del desplazamiento forzado y garantizar de esta manera una atención reparadora e integral a las víctimas, han incurrido en una serie de vacíos y limitaciones. Por ejemplo, las debilidades para garantizar la seguridad en los procesos de reintegración de tierras, sumadas a las dificultades asociadas a la gestión documental para determinar la propiedad de los territorios, han generado que solo un pequeño porcentaje de los afectados hayan podido retornar a sus tierras, y que además, no existan garantías de seguridad para las personas que logran recuperar sus terrenos.

Un elemento central en relación a las limitaciones asociadas a los procesos de reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado, son las debilidades del Estado en lo que tiene que ver con el manejo y comunicación de la información sobre los programas y proyectos de apoyo y asistencia, lo cual limita la eficiencia de dichas iniciativas. Por lo tanto, es importante también enfocarse en analizar estos aspectos asociados a las estrategias de comunicación y gestión de la información, para de esta forma avanzar en el análisis sobre el cumplimiento de la responsabilidad del Estado frente a las víctimas del conflicto armado, específicamente en la modalidad del desplazamiento forzado.

Es clave tener en cuenta que la labor del Estado no solo se encuentra en definir una serie de herramientas legales y normativas que orienten los procesos y dinámicas para la restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado, sino que también tiene la obligación de garantizar la aplicación material de las medidas con el fin de que la población víctima no tenga que enfrentar nuevas vulneraciones de sus derechos. Lo anterior es vital para avanzar de manera concreta y significativa en una reparación material e integral de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Con base en esto, si bien existe una legislación en torno a los procesos de reparación, además de la configuración de entidades que apoyan los procesos de reintegración y restitución de tierras, la realidad es que el país carece de iniciativas y estrategias de evaluación que permitan determinar la efectividad de dichas medidas. Contar con un mecanismo de evaluación es fundamental para analizar la forma en que el Estado ha logrado cumplir con su responsabilidad frente a las víctimas en condición de desplazamiento

forzado. Por lo tanto, ante esta falencia, se han generado dudas en torno al Acuerdo de Paz de La Habana y al desarrollo de un conjunto de medidas, problemáticas y limitaciones, que podrían deslegitimar la responsabilidad del Estado frente a las víctimas.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia la necesidad no solo de describir cuál es la responsabilidad del Estado frente a los procesos de reparación integral de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, sino también de analizar si el Estado en realidad ha podido cumplir materialmente con los principios que ha establecido en el plano legal y judicial con respecto a la situación de las víctimas. Este análisis es clave para reconocer las limitaciones que ha tenido que enfrentar el gobierno y sus instituciones para garantizar procesos efectivos de reparación y restitución de tierras, y para entender las debilidades que se han generado en el plano estatal a la hora responder a las necesidades concretas de las víctimas del conflicto armado colombiano.

De lo anterior se desprende la importancia de las ciencias políticas en la evaluación de las herramientas que conllevan al proceso de reparación integral de las víctimas, pues es a través de esta rama investigativa que se logra determinar los verdaderos alcances de las políticas del postconflicto. Así mismo, esta promueve en cierta medida aspectos como el acceso a la justicia, la reparación y la restitución de los derechos de los afectados. En esencia, desde la ciencia política se busca operar sobre la realidad social, económica y jurídica del Acuerdo de Paz, en asociación con la responsabilidad del Estado frente a las víctimas del desplazamiento forzado.

### **Planteamiento del problema**

La presente investigación busca analizar el cumplimiento del Estado colombiano frente a las metas establecidas dentro del Acuerdo de Paz de La Habana firmado con las FARC en 2016, a la luz del artículo 90 de la Ley 1448 del 2011, en lo que tiene que ver con la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. Para cumplir este objetivo, es vital conocer con detalle las responsabilidades del Estado a través de la legislación en mención, además de desarrollar un proceso de revisión de literatura y análisis de fuentes secundarias que permita reconocer las limitaciones y problemáticas que ha enfrentado el

gobierno para lograr cumplirle a las víctimas de manera segura e integral, especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de los territorios de los cuales han sido desplazadas.

Por medio de la Ley 1448 del 2011, conocida como la Ley de Víctimas, se han establecido y orientado un conjunto de principios y medidas que dirigen las estrategias de reparación en el marco del posconflicto. Su diseño busca responder ante las diversas necesidades generadas a las víctimas en ocasión del conflicto armado, con la finalidad de promover nuevas posibilidades para la recuperación social y la reconciliación. Sin embargo, la realidad es que en la práctica, la Ley de Víctimas ha tenido que enfrentar enormes dificultades para poder cumplir con los principios de una atención integral y efectiva para las víctimas, ya que el Estado ha tenido problemas para garantizar el desarrollo de medidas y estrategias que permitan atender a tiempo las necesidades más urgentes de las víctimas. Aunado a lo anterior, las respuestas se dan en medio de la continuidad del conflicto, lo cual se evidencia en el surgimiento continuo de nuevas disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias - FARC (Fajardo, 2012).

Según lo anterior, se puede decir que son cuatro las dificultades que presenta la Ley de Víctimas en lo que tiene que ver con su cumplimiento práctico, lo cual hace pensar que el Estado no está cumpliendo en realidad con su responsabilidad al implementar dicha Ley y al establecerse como el principal agente interventor en lo relacionado con la atención a las víctimas del conflicto armado. Dichas dificultades son las siguientes:

- La ausencia de estrategias efectivas para ejecutar la Asistencia Humanitaria Inmediata en medio de un contexto de continuidad del conflicto.
- El énfasis institucional que se le ha dado a las normas, con la creación de una enorme agenda legislativa y de una nutrida planta de personal, lo cual contrasta con la ausencia de mecanismos de tránsito que permitan orientar a las víctimas en torno a los cambios que se han generado a nivel institucional.
- El bajo nivel de capacitación y difusión de los mecanismos de reparación en zonas apartadas del país, que hace que las víctimas no conozcan las rutas de

ayuda, los procesos de restitución e indemnización, ni las entidades a las que pueden acudir para recibir la Asistencia Humanitaria Inmediata.

- Problemáticas asociadas a la comunicación de las leyes y principios que orientan los procesos de reintegración y reparación a las víctimas, que limitan la difusión y el acceso a la información sobre los distintos temas que interesan a la población beneficiaria de los proyectos.

Es importante tener en cuenta que los principios jurídicos que orientan el desarrollo y aplicación de la Ley de Víctimas en Colombia poseen un matiz y enfoque integral, ya que se entiende que la reparación de las víctimas implica procesos conjuntos de restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición (Santana, 2013). Por lo tanto, es claro que el Estado tiene una responsabilidad relevante en el marco de los procesos de reparación integral de víctimas, pues debe velar porque los principios consignados en la ley se cumplan en la práctica, lo cual es fundamental para avanzar de manera significativa en la construcción social de paz que determinan el desarrollo del posconflicto en Colombia.

Ahora bien, es importante considerar el artículo 47 de la Ley 1448 del 2011, establece que la ayuda humanitaria otorgada a las víctimas depende de las necesidades relacionadas directamente con el hecho victimizante, y su objetivo es socorrer, asistir, proteger y atender a dicha población en lo concerniente a alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio; todo esto bajo condiciones dignas, con enfoque diferencial y atendidas en el momento de la violación de los derechos o cuando las autoridades tengan conocimiento de ella (Ley 1448 del 2011, artículo 47).

Como se puede evidenciar, resulta fundamental el compromiso del Estado para prestar una ayuda humanitaria y asistencia inmediata a la población víctima, a través de enfoques diferenciales e integrales, que suministren todo lo requerido. Esta asistencia es vital para que las víctimas tengan la posibilidad concreta de sobreponerse a las dificultades desde el mismo momento en el cual se produce la violación de los derechos. Por otro lado, también se debe considerar que, además de la atención humanitaria inmediata, se deben garantizar

tres derechos fundamentales para las víctimas: el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Víctimas.

De acuerdo con lo explicado por Plata (2012) a pesar de haber alcanzado algunos logros iniciales como la adecuación institucional para atender a las víctimas, la creación de una Unidad de Restitución y una de Reparación, la participación de organizaciones pertenecientes a la sociedad civil, y el desarrollo de un CONPES de víctimas; en la práctica aún falta mucho para satisfacer y restituir de manera integral a las víctimas del conflicto armado en el país. En particular, la debilidad del Estado al garantizar mejores principios de atención y reparación integral en cumplimiento de los principios consignados en la Ley. El poco conocimiento que existe sobre la realidad de las víctimas, redundando en que el desarrollo de estrategias diferenciales para satisfacer las necesidades particulares de las víctimas, sea ineficiente especialmente en las regiones más apartadas del país.

Otro problema es señalado también por Rettberg (2015), quien plantea que el Estado colombiano no se ha esforzado lo suficiente en difundir y dar a conocer los principios y características de la Ley, por lo cual las víctimas tienen problemas a la hora de saber cuáles son sus derechos y cómo pueden acceder a los mecanismos de reparación y a los procesos de asistencia humanitaria inmediata. También existen falencias en lo que tiene que ver con la capacitación de las víctimas para que participen efectivamente en procesos de construcción de paz. Por todas estas razones, la Ley 1448 del 2011 parece estancarse en un simple ajuste de las estructuras gubernamentales, pero en realidad no ha podido cumplir de manera definitiva con los objetivos que fueron trazados de manera inicial.

Estas problemáticas que enfrenta el Estado y que le impiden cumplir con lo que se ha consignado en la ley, podrían derivar en el desarrollo de procesos en los cuales se crean leyes que responden a las complejas necesidades del país, pero que en realidad no están acompañadas de los mecanismos y herramientas necesarias que ayuden a cumplir los preceptos legislativos en la práctica. Esto debe lograrse de manera efectiva para ayudar a la población víctima, no solo a recuperarse de los delitos que fueron cometidos en su contra, sino también a recuperar sus territorios, su tranquilidad, seguridad, confianza y, sobre todo,

a desarrollar nuevas capacidades y habilidades que les permitan tener una buena calidad de vida.

Para el desarrollo de la presente investigación se tiene en cuenta el enfoque de la comunicación, ya que se ha reconocido que no contar con procesos efectivos de manejo y difusión de la información, es una debilidad importante en lo que tiene que ver con las estrategias e iniciativas de asistencia y reparación integral de las víctimas. Además, se reconoce que la gestión documental es limitada pues impide conocer con detalle las características y particularidades de la población desplazada, así como el estado legal de los predios que deben incluirse en los procesos de recuperación territorial. Estas limitaciones en las estrategias de comunicación sobre la Ley 1448 del 2011<sup>1</sup> y las demás iniciativas que se han establecido por el Estado para apoyar a las víctimas del conflicto armado, deben ser comprendidas con el fin de establecer mejores procesos que le permitan al Estado orientar una gestión de la información más eficiente, que ayude a mejorar y definir con mayor precisión los procesos de atención integral a las víctimas.

## **Justificación**

De acuerdo a la necesidad de establecer cuál ha sido el cumplimiento de la responsabilidad del Estado frente al proceso de reparación de las víctimas<sup>2</sup>, es importante analizar en qué medida el Estado ha logrado cumplir con los preceptos definidos en la ley, y reconocer cuáles son las limitaciones y debilidades que ha debido enfrentar para cumplir con todas aquellas medidas asociadas a la atención humanitaria inmediata, la atención diferencial y el desarrollo de acciones efectivas y transformadoras. Esto no solo con base en un enfoque institucional en el que se le debe exigir al Estado el cumplimiento de este proceso a la luz de un Acuerdo de Paz de 2016 entre el gobierno nacional y las FARC-EP, sino por un enfoque académico en el que resulta interesante ver si el Estado, que se ha mostrado indiferente ante actividades

---

<sup>1</sup>Mediante esta ley, entidades como la UARIV y la fuerza pública han adquirido una serie de funciones en el marco del proceso de restitución de tierras, en la etapa administrativa, judicial y etapa de seguimiento post-fallo.

<sup>2</sup>Analizar los preceptos desde los cuales se ha formulado la Ley 1448 del 2011 es fundamental para reconocer cuáles son los correctivos que se deben aplicar, con el fin de mejorar la intervención del Estado en los procesos de restauración de tierras, y de esta forma mejorar en la garantía de los derechos que han sido vulnerados a las víctimas en un escenario de conflicto social.

ilícitas y se alejó de las zonas rurales en la época de violencia, es capaz de cumplir con las garantías prometidas en el acuerdo.

La importancia social de este cuestionamiento es enorme porque, como se ha mencionado, la firma del acuerdo fue un suceso sin precedentes dentro del país. De cumplirse a cabalidad, se habría superado medio siglo de conflicto reconociendo una mayor igualdad dentro de la población colombiana (Jiménez, 2014). El análisis de este trabajo está volcado a la perspectiva académica y social, enfoques que resultan fundamentales en esta etapa ya que, por un lado, se podrá analizar la influencia del acuerdo en la reparación de las víctimas y la apreciación que ellas tienen del acuerdo y del proceso que se ha ido llevando a cabo, y, por otro lado, se podrá analizar el compromiso del Estado con la población civil y con la reparación después de medio siglo de violencia multilateral.

Adicionalmente, se puede mencionar que este es un acontecimiento de gran influencia en términos sociales, pues ha modificado la manera en la cual las personas perciben la realidad nacional y se convierte en un tema de interés por cuanto las nociones de reparación, conflicto, víctima y perdón, se transforman en el eje central de los intereses académicos (Rettberg, 2015). De esta manera, la presente investigación pretende apoyar esa transformación de la concepción del Estado, la realidad del país y los conceptos asociados al conflicto y posconflicto, pues se establece un enfoque más allá del institucional que soporta la idea de las víctimas como centro de la discusión.

Del mismo modo, el análisis de las condiciones de las víctimas en el marco del posconflicto permite comprender la manera como se ha configurado y transformado dicha categoría en los últimos años. La presente investigación busca ahondar en la necesidad de abordar la problemática de las víctimas desde un enfoque humano que entienda dicha población más allá de los preceptos políticos y jurídicos, es decir, más allá del simple ejercicio de la enunciación. Con este trabajo se busca contribuir a la comprensión de una perspectiva integral de la reparación que parta del reconocimiento de la víctima desde enfoques diferenciales.

Desde el plano académico, se evidencia un alto interés por parte de diferentes sectores y áreas del conocimiento en abordar la problemática de la reparación de las víctimas,

no obstante, en la actualidad se carece de un acervo intelectual (más allá de los informes institucionales) que permita establecer el grado de cumplimiento del Estado en relación a las víctimas. Este aspecto es fundamental en la presente investigación, pues se escala de una etapa descriptiva en la cual se establecen los preceptos y obligaciones estatales en el marco del posconflicto, para abordar el tema en contexto, es decir, más allá del aspecto estructural en el cual se garantiza la creación de instituciones para la administración y control del cumplimiento de dichas obligaciones, se hace énfasis en someter la problemática a un análisis crítico que comprometa directamente los compromisos del Estado con las necesidades y derechos de las víctimas.

En términos teóricos, la presente investigación busca aportar a la discusión por medio del enfoque neoconstitucional, en la medida que este permite comprender las normas materiales de actuación de los poderes políticos del Estado en función de los derechos fundamentales de la población. En el presente trabajo se hace énfasis en la necesidad de expandir el ejercicio interpretativo de las funciones del Estado más allá de las técnicas tradicionales, comprendiendo que es necesario identificar aquellas falencias y lagunas y trabajar en función de mejorar dichos aspectos.

A corto plazo la investigación propone un estado del arte de las condiciones de las víctimas en relación a la Ley de Víctimas, esto con la finalidad de comprender el nivel de cumplimiento de la estrategia de atención propuesta por el Estado. A mediano plazo se busca aportar en el reconocimiento de la figura de víctima más allá de la narrativa clásica de revictimización, pues comprender el fenómeno desde un enfoque humano, resulta fundamental para empezar a concebir las políticas públicas de forma alternativa a la institucionalidad pues se ha demostrado su bajo nivel de cumplimiento. Finalmente, a largo plazo, la investigación pretende servir de apoyo para el desarrollo de estrategias de contención que mitiguen el efecto de la desatención en las víctimas, en la medida que establece una proyección a futuro que permitiría tomar acciones preventivas.

### **Estrategia de investigación**

La estrategia de investigación responde al qué y el cómo que se pretenden investigar, de manera que guiaron el proceso investigativo inicial y sirvieron como insumo para la

formulación de la pregunta de investigación. Dichos interrogantes fueron: ¿Cómo se incluye al Estado en el proceso de reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado? ¿Con qué tipos de medidas se cuenta para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado desde la función estatal? ¿Qué elementos ha dispuesto el Estado colombiano en el acuerdo de la Habana con miras a garantizar la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado? ¿Se han cumplido las responsabilidades dadas al Estado bajo lo dispuesto en leyes como la 975 del 2005 y la 1488 del 2011?

Para dar respuesta a dichos interrogantes se planteó una perspectiva teórica con un enfoque neoconstitucionalista, en la medida que este permite ajustar la discusión al contexto particular que se trabaja y abordar la problemática de las responsabilidades del Estado desde un enfoque crítico y a partir de técnicas interpretativas que sobrepasan el ejercicio descriptivo y proponen estrategias para fortalecer la institucionalidad a partir de la identificación de sus falencias. Esta perspectiva es fundamental en un país como Colombia donde los derechos de las minorías y el enfoque diferencial se encuentran presentes en la norma, pero en la práctica carece de una estructura palpable y cuyos resultados reflejan, precisamente, un desconocimiento estatal de las realidades específicas de los territorios. La perspectiva mencionada no pretende invisibilizar el enorme esfuerzo que desde las instituciones se ha hecho para consolidar un proceso de paz cuyas frágiles bases están determinadas por la realidad nacional. Por el contrario, partiendo de dicho reconocimiento se busca presentar un análisis crítico que ponga de manifiesto algunas alternativas para el mejoramiento de la ruta de atención a la población que parta de los vacíos encontrados en el análisis y que culmine en el fortalecimiento de la institucionalidad.

En términos metodológicos, la investigación se desarrolla a partir de un enfoque basado en la complementación metodológica y en la revisión documental, así como en un análisis hermenéutico enfocado en la comprensión e interpretación de las herramientas bibliográficas. La investigación basada en la complementación metodológica integra elementos cualitativos y cuantitativos, por medio de un proceso en el cual se recolectan, analizan y vinculan datos de ambos tipos en un mismo estudio, con el fin de responder de manera compleja e integral al planteamiento de un problema. La utilidad de la complementación metodológica, es la de reducir las posibles debilidades del estudio, pues

dicho enfoque reúne las principales fortalezas de las metodologías cualitativa y cuantitativa. En efecto, este enfoque reconoce el valor del conocimiento como algo que se ha construido a través de medios cualitativos, tales como la percepción y la experiencia, y se basa a la vez en los aspectos que componen las vivencias y experiencias de los grupos y las personas.

Otra característica clave del enfoque mixto, es que rechaza la exclusividad de lo cualitativo o de lo cuantitativo, proponiendo una lectura dual en donde los fenómenos se puedan analizar con una mayor profundidad, incluyendo una mayor cantidad de variables de análisis, útiles para llegar a conclusiones más precisas e integrales. Acorde a Hernández, Fernández y Batista (2014), desarrollar una investigación con un enfoque mixto tiene las siguientes ventajas: Ofrece una perspectiva más integral del fenómeno que se investiga, permite definir con mayor precisión el planteamiento del problema, la multiplicidad de observaciones produce datos más variados, por medio de los cuales se analizan diversas fuentes, contextos, y ambientes; y permite desarrollar con mayor solidez las inferencias científicas.

En una investigación con estas características, se deben desarrollar un conjunto de técnicas que permitan identificar y recolectar los datos, con el fin de realizar un procesamiento y un análisis asociado a los componentes del fenómeno por el cual se investiga. El análisis documental parte de datos como documentos, artículos e investigaciones, en las cuales se incluyen descripciones detalladas de cualquier tema de investigación, que permiten construir una imagen de las circunstancias, la realidad y las características que definen dicho fenómeno. En este caso, se trata de los elementos, aspectos y consideraciones relacionadas con los procesos de reparación integral de las víctimas del desplazamiento armado en Colombia, con el fin de analizar la responsabilidad y el grado de cumplimiento del Estado.

Por otro lado, la recolección documental es un medio que permite aclarar las relaciones entre conceptos, para entender el estado actual de las problemáticas que se integran al tema, y proponer nuevas reflexiones que permitan generar un valor agregado que complemente el desarrollo del análisis teórico (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). De esta manera, el enfoque parte de un análisis de literatura, enfocado en conceptos como

desplazamiento forzado, atención humanitaria y procesos de reparación integral de víctimas. Para el caso puntual se examinarán, entre otras fuentes, los informes del Centro de Memoria Histórica con el fin de analizar cuál ha sido el cumplimiento a las víctimas del conflicto armado. En la Tabla 1 se especifican las fases de la investigación.

*Tabla 1. Fases de la investigación y descripción.*

<b>Fase</b>	<b>Descripción</b>
Enfoque metodológico	Para la realización de esta tesis se utilizará un enfoque cualitativo basado en la revisión documental.
Tipo de estudio	Se trata de un estudio descriptivo y correlacional, pues pretende estudiar la naturaleza del fenómeno y relacionar factores en el análisis del problema (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).
Técnicas de investigación	Para la recopilación de datos se utilizará la triangulación de datos encontrando las relaciones entre las variables y definiendo el desarrollo de la argumentación. Se desarrollará la investigación a partir de una complementación metodológica, incluirá datos cualitativos y cuantitativos que den solidez a la argumentación.
Resultados y conclusiones	En la fase final se presentan los resultados y conclusiones de la investigación de acuerdo con las variables previamente desarrolladas.

Fuente: Elaboración propia

Los datos recolectados en esta investigación serán analizados a través de una estrategia metodológica de triangulación en la que se vincularán los datos cualitativos y cuantitativos con el fin de diseñar una estrategia argumentativa sólida. Esta metodología vinculará los hallazgos de la investigación teórica con el resultado de las investigaciones. Esta complementación metodológica servirá para dar el sustento y validación necesaria a esta investigación haciendo uso y analizando la información disponible.

### **Formulación de la pregunta**

¿Cuál ha sido el cumplimiento en la responsabilidad del Estado frente a las metas establecidas en del Acuerdo de Paz para la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia?

## **Estado del arte**

A continuación, se presenta un conjunto de investigaciones que analizan la responsabilidad del Estado frente a los procesos e iniciativas de reparación integral de víctimas, además de las problemáticas que se han experimentado en Colombia en el desarrollo de dichos procesos, con el fin de reconocer limitaciones que han reducido la efectividad de las políticas de atención a las víctimas del conflicto armado, especialmente de aquellas que han sufrido el flagelo del desplazamiento forzado. En concordancia con los resultados de la búsqueda y el análisis bibliográfico del contenido, se encontró que, aunque el tema investigado ha sido tratado en los espacios académicos, aún existen vacíos sobre los elementos sociales, políticos, económicos y culturales que sustentan la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado. Previamente, se presentarán algunas investigaciones claves que servirán de contexto para reflejar el estado de la cuestión en términos globales y en Latinoamérica.

En primer lugar, es preciso mencionar el informe anual que presenta la ACNUR (Agencia de la ONU Para los Refugiados) titulado “Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado” que, en su versión de 2019, presentó cifras alarmantes correspondientes a 2018 que dan cuenta de un aumento significativo en el número de desplazados en el mundo. En 2018 el número de desplazados aumentó en 2.3 millones, con una cifra total de 7.8 millones de desplazados a nivel mundial, configurando una cifra récord. Para la ACNUR (2019) se han realizado esfuerzos para que los desplazados retornen a sus zonas o países de origen, por lo que 2,9 millones de ellos regresaron, incluidos 2,3 millones de desplazados internos y cerca de 600.000 refugiados, no obstante, los retornos no han mantenido el ritmo de los nuevos desplazamientos e incluso el aumento de la población desplazada por la fuerza rebasó el crecimiento de la población mundial (ACNUR, 2019). Los informes presentados por la ACNUR son importantes en la medida que presentan un análisis integral en el cual incorporan no solamente el número de desplazados sino también datos demográficos y geográficos que en palabras de la entidad son importantes “para la formulación eficiente de políticas y el diseño de los programas”. (p. 62)

Por la misma línea institucional, es preciso resaltar algunas organizaciones que han contribuido con propuestas alternativas para mejorar las condiciones de vida de la población desplazada del mundo. Ejemplo de ello es el documento *Forcibly displaced. Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts* del Banco Mundial (2017) en el cual se presentan estrategias a largo plazo que otorgan soluciones financieras innovadoras para ayudar a los refugiados y las comunidades de acogida. El Banco Mundial recomienda formas de ayudar a los desplazados a acceder a empleos y oportunidades describiendo cómo se puede construir resiliencia al tiempo que se apoya el crecimiento inclusivo y sostenible de los países de acogida. El documento aborda nuevas maneras para fortalecer la respuesta a la fragilidad, los conflictos y la violencia, desarrollando métodos para monitorear el riesgo y anticipar el desplazamiento forzado, de manera que se pueda ayudar a los países a prepararse para tal fenómeno. Así mismo, en el documento se proponen alternativas para mejorar el clima comercial de los países por medio del sector privado de forma que pueda impulsar un crecimiento económico más rápido y establecer soluciones de desarrollo a largo plazo, como proporcionar financiamiento en condiciones favorables a países de ingresos medios que acogen refugiados (Banco Mundial, 2017).

Por la misma línea, la FAO (Food and Agriculture Organization) de la ONU, presentó un informe titulado *Forced migration and protracted crises. A multilayered approach* (FAO, 2017), en el cual explora diversos enfoques de la problemática de la migración forzada. El documento es importante en la medida que establece, entre otros, un comparativo entre las condiciones globales del desplazamiento forzado interno y externo, considerando los regímenes de protección, encontrando que en particular los desplazados internos a menudo permanecen prácticamente invisibles y no se benefician de los marcos internacionales y nacionales. Según el informe no existe una recopilación y análisis sistemáticos que cubran los temas de la migración forzada en todos sus aspectos. En particular, hay una escasez de datos confiables y comparables sobre migración interna forzada, motivaciones e impulsores de la migración forzada, principales patrones de migración forzada, y migración inducida por desastres. Las evaluaciones tienden a centrarse en las necesidades humanitarias, sin analizar la evolución de los contextos legales, socioeconómicos e institucionales y sus

implicaciones tanto para los migrantes como para sus anfitriones. Lo anterior refleja una ineficacia en los esfuerzos por abordar las causas profundas de la migración forzada. La FAO (2017) propone unir esfuerzos para proporcionar un conjunto complementario de compromisos específicos según el contexto dentro de una agenda global integral e intersectorial, además del desarrollo de sistemas de alerta temprana de conflictos para fomentar medidas de respuesta preventivas y preparatorias.

Ahora bien, más allá de la perspectiva institucional, es preciso rescatar algunas investigaciones que dan cuenta de los debates teóricos y epistemológicos de la problemática a nivel global. En este sentido, es necesario comentar la investigación de Jaimes (2014) titulada “Desplazamiento forzado y derechos humanos”, en donde el autor presenta un recorrido histórico, conceptualización y análisis etiológico del desplazamiento forzado, para posteriormente centrarse en un análisis institucional del fenómeno a partir de tres sujetos fundamentales: el desplazador, el Estado, y el desplazado. El autor busca responder a la pregunta de si puede validar un Estado las normas del desplazador, pues las normas ilegales emitidas por el desplazador en la totalidad de los casos anulan las dadas por el Estado e imponen nuevas disposiciones al desplazado. En relación al papel del Estado, Jaimes (2014) concluye afirmando que, en la pérdida de los derechos del desplazado, lo que lo afecta son el despojo de su propiedad y la desprotección del Estado.

De otra parte, un análisis crítico lo presenta el libro de Vidal (2007) titulado “Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo”, cuyo objetivo es demostrar que el Derecho de los desplazados, profundamente marcado por su proceso de construcción transnacional, tiene como objeto principal la protección de los Estados frente a los efectos de las migraciones forzadas masivas, que son percibidos de forma negativa; es decir que, contrario al convencimiento popular, el derecho de los desplazados no está motivado exclusivamente por preocupaciones humanitarias, puesto que éstas terminan siendo marginales. Para Vidal (2007), aunque los discursos políticos no reflejen este enfoque, en la práctica sí se evidencia el alto grado de desprotección y abandono que sufren los desplazados internos y externos.

Desde el enfoque de derechos vale la pena resaltar la investigación de Grabska y Mehta (2008) titulada *Forced displacement: Why rights matter*, en la cual las autoras sostienen que persisten varias contradicciones sobre el origen de los derechos de las personas desplazadas lo que termina por perpetuar políticas, programas e intervenciones defectuosas frente a los refugiados y los desplazados internos que no solo deriva en procesos de empobrecimiento sino que también les niega sus derechos como ciudadanos nacionales y globales. Según Grabska y Mehta (2008) es preciso implementar enfoques basados en derechos en la política y práctica de migración forzada, de manera que se garantice el acceso y protección de estos derechos por parte de los Estados y demás instituciones internacionales y nacionales. Para las autoras, la introducción de un régimen de derechos para los asuntos de las personas desplazadas, refugiadas y desplazadas internas, tiene el potencial de revertir las injusticias que enfrentan, protegerlas de las violaciones de los derechos básicos que encuentran casi a diario, y también otorgarles a la agencia la forma de su propia vida.

Respecto a Latinoamérica es preciso mencionar que el continente registró en 2018 más de 8 millones de desplazados internos, ubicándose como la tercera región con más desplazados después de África y Asia (ACNUR, 2019). Vale la pena mencionar algunas publicaciones que recogen el análisis de la región como por ejemplo “En las entrañas de la guerra: Migraciones, refugiados y desplazamiento forzado” (Rojas, García, Cardoso, & Cáceres, 2017), número de la revista “NuestrAmérica”, en la cual se recogen diversos artículos sobre experiencias en países latinoamericanos. Mediante la observación de diversos casos en Colombia, Haití, México, Ecuador, España, Venezuela, entre otros, se plantea una mirada holística e interdisciplinaria de la problemática central: migraciones, refugiados y desplazamiento forzado. Los autores de los artículos buscan dar respuesta desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y las Humanidades a la pregunta ¿cómo comprender el fenómeno del desplazamiento que está generando grandes transformaciones en nuestro tiempo? Es de resaltar el artículo titulado “Migración y violencia en Cancún: estudio de dos asentamientos irregulares” el cual aborda el concepto de migración laboral y la forma en la cual esta ha modificado las dinámicas de la ciudad y el país. El artículo “Factores determinantes del retorno de los ecuatorianos en España”, en el cual se exploran las motivaciones de retorno de los ecuatorianos migrantes en España; y “La doble ruptura del

equilibrio dinámico de la frontera viva Colombo-Venezolana: nuevos perfiles demográficos e impacto en Bienes colectivos colombianos”, en donde se explora la actual crisis de la migración venezolana.

InSight Crime (2016) sostiene que los cinco países con mayor desplazamiento interno en el continente son Colombia, México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Sobre México, destaca la investigación de Mercado (2016) titulada “El desplazamiento interno forzado en México”, la cual encuentra que en el país no existe una instancia legal que permita aplicar una política de seguridad y protección a los desplazados así como un reconocimiento oficial del fenómeno, pues lo catalogan como un proceso migratorio económico forzado más que como un producto de la violencia generalizada o violación de derechos humanos. (p. 190) Sobre Guatemala, se puede mencionar el artículo “Detonantes del desplazamiento interno en Guatemala”, de Hernández (2017) en donde se concluye que son múltiples los motivos que promueven el desplazamiento forzado interno en Guatemala, no obstante, el Estado reconoce poco los problemas subyacentes, y la intimidación y la violencia disminuyen la confianza de las víctimas, dificulta la obtención de datos, y desmotiva la presentación de denuncias. En Honduras, la investigación titulada “La violencia criminal en Honduras como detonante del desplazamiento” (Nelson, 2017) sostiene que este es el único país del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) que ha reconocido públicamente el fenómeno del desplazamiento interno y está trabajando para adoptar una legislación nacional para prevenirlo, proteger y asistir a los desplazados internos, no obstante, persisten problemáticas relacionadas con las dificultades para acceder a datos sobre desplazamiento. Finalmente en El Salvador, se resalta el libro de Reynolds (2015) titulado “Huir o quedarse, un acto suicida: Desplazamiento interno en El Salvador”, en el cual la autora afirma que la causa del fenómeno en el país es el alto nivel de violencia (popularmente reconocido como “la capital del asesinato”) y la incapacidad de las autoridades estatales para reconocer la problemática, la autora propone algunas recomendaciones tanto para el gobierno nacional como el gobierno de Estados Unidos y los países vecinos (México, Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

Sobre Colombia, teniendo en cuenta que es el país con el mayor número de desplazados internos del mundo, son múltiples las investigaciones relacionadas a la

problemática. Para empezar, se mencionan algunas relacionadas con el tema de reparación, como es el artículo desarrollado por Cano y Caro (2011) titulado “Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia. Algunos comentarios respecto a la implementación del Decreto 1290 de 2008”. En este artículo se analizan los principios de reparación administrativa que se han desarrollado para promover la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado. A partir de un análisis documental, Cano y Caro (2011), plantean que esta política pública no contado con la eficiencia deseada, ya que se basa en un modelo de asistencia a corto plazo que no capacita a las víctimas ni fortalece sus habilidades productivas, aspectos que les permitan mejorar progresivamente sus condiciones económicas. Por tanto:

La eficacia perseguida por este decreto es de tipo simbólico, o en otras palabras, más que una política pública realmente orientada a detener la victimización que sufre parte de la población nacional, lo que pretende esta es crear en el imaginario la idea de que las víctimas del conflicto armado sí están siendo atendidas, aunque la atención se materialice sólo en la entrega de una suma de dinero -a título de indemnización solidaria- a algunas de las personas que afirman ser víctimas del conflicto armado. (Cano y Caro, 2011, p. 54).

Con respecto a la Ley 1448 del 2011, Cano y Caro (2011), manifiestan que corre el riesgo de convertirse en el desarrollo de una serie de mecanismos de entrega de dinero a aquellas personas que logren adquirir el título de víctimas ante el Estado, sin llegar a profundizar demasiado en lo que tiene que ver con restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. El cumplimiento de estas medidas exige mucho más que la entrega de bonos de dinero o ayudas económicas periódicas, por lo cual es un reto para el Estado implementar medidas concretas que apoyen el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población víctima. Finalmente, afirma que, si bien la Ley 1448 está formulada por medio de un texto garantista e impecable, en la práctica el Estado sigue teniendo las mismas debilidades de siempre para la aplicación de las medidas necesarias para lograr que los contenidos de la Ley se apliquen de manera efectiva, a partir de los principios de reparación integral, asistencia inmediata, y restitución.

Por otro lado, Becerra (2012), plantea que existen dificultades para asegurar un proceso de reparación integral de las víctimas, puesto que no se cuentan con datos certeros

de dicho universo, de los daños causados, ni de los derechos vulnerados. Además, tampoco se sabe con precisión cuál es el número de personas desplazadas forzosamente y las hectáreas despojadas, lo cual, en conjunto, evidencia la ausencia de las garantías de no repetición. Siendo consecuentes, los instrumentos internacionales han establecido que la reparación integral es en sí un derecho que poseen todas las víctimas, individual y colectivamente consideradas, en el que se contemplen y valoren todos los daños sufridos. Por tanto, la reparación integral comprende los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, para lo cual las víctimas deben contar con información clara, oportuna y suficiente para acceder a las rutas y procedimientos de reparación (Becerra, 2012).

Del mismo modo, Ramírez y Sora (2013) en la tesis titulada “Ensayo sobre la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia”, contemplan la reparación integral como un proceso de índole humano y psicosocial, puesto que a través del mismo se llega al reconocimiento de la capacidad humana y la reconstrucción de la vida. Por ende, comprender la subjetividad de la reparación facilita la comprensión y toma de conciencia en torno a temas como la violación a los derechos, las afectaciones, daños y las medidas para contrarrestar las problemáticas. Desde dicha concepción, y contemplando los preceptos teóricos de la reparación, los autores afirman que para hacer efectivo el goce de los derechos de las víctimas no solo hay que devolvérselos sino también mantenérselos, pues se debe establecer una serie de medidas que busquen evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir. Entre estas medidas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, y muchas otras más.

Adicional a esto, los autores sostienen que, respecto a las consecuencias del conflicto armado, estas pueden acarrear entre las víctimas condiciones de terror, y para el conjunto de la sociedad, escenarios de fragmentación social. Una adecuada implementación de programas basados en un enfoque humano fortalecería la cohesión e incrementaría la solidaridad. Para Ramírez y Sora (2013) es el ámbito cultural, social y político el que define las prioridades y perspectivas de los ciudadanos; de igual forma que forja el significado y el

impacto de la violencia. Por otra parte, consideran que el proceso de reparación integral debe considerar la voz y postura de las personas, familias y comunidades que han sido víctimas, bajo el precepto del desarrollo de cualquier clase de medida, sea esta de naturaleza jurídica, psicosocial, simbólica o económica. Por esto, la Reparación Integral tiene como objetivo el conformar las condiciones para la dignificación de las víctimas a partir de los principios de inclusión y participación, para esto debe buscar la transformación de los conflictos políticos y sociales que aún continúan padeciendo las víctimas. Si no se le da tratamiento a dichos conflictos y se implementen medidas de reparación, la sociedad colombiana estará cada día más lejos de un precepto de justicia, democracia estable y paz duradera (Ramírez y Sora, 2013).

Sobre el concepto de reparación, también se destaca la investigación titulada “El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: Reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional” (Muñoz, 2013), en la cual se reconoce que la reparación integral de las víctimas es un deber del Estado, debido a su obligación internacional de garantizar el respeto por los derechos humanos de la población civil. Partiendo de esta consideración, Muñoz (2013), plantea que la obligación que tiene el Estado de reparar a las víctimas se establece de acuerdo con las siguientes premisas:

- En sentido estricto, las violaciones de los derechos de las personas que se generan en medio de una situación de un conflicto armado son, por naturaleza, irreparables. Por tanto, el Estado debe tener en cuenta la importancia de promover enfoques integrales que generen efectos positivos en cada una de las dimensiones que componen el bienestar de las personas que han sufrido de algún tipo de violación de sus derechos en el conflicto.
- La reparación no se puede reducir a una simple indemnización, por lo cual resulta fundamental trabajar en la posibilidad de fortalecer continuamente los componentes de rehabilitación, restitución y garantías de no repetición.
- Puede existir cierta flexibilidad en los procesos de reparación, en casos en los cuales se debe privilegiar otros factores asociados a la construcción de paz,

teniendo en cuenta la enorme complejidad de la reparación de víctimas, la enorme cantidad de personas afectadas, y el carácter masivo de las violaciones.

Por la misma línea, Martínez (2013) desarrolla la investigación titulada “Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto: un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas”, en la cual se plantea que la Ley 1448 del 2011 ha sido establecida a partir de la voluntad de avanzar en el camino hacia la paz por parte del Estado colombiano, a partir de un modelo de justicia transicional. Sin embargo, como lo afirma la autora:

Esta demostración de voluntad es representativa por lo inusual, pero extraña y debatible en tanto existen una serie de factores que dificultan su implementación integral; en otras palabras, la formulación de una norma que de por sí presenta varias inconsistencias a lo largo de las casi 80 páginas de su extensión no implica su exitosa puesta en práctica. Menos aun cuando pensada para una situación transicional, en Colombia persiste el conflicto que no sólo es armado, sino fundamentalmente político y socioeconómico (Martínez, 2013, p. 12).

En particular, la principal debilidad que se ha evidenciado en lo que tiene que ver con la aplicación de la Ley, se relaciona con los procesos de restitución de tierras, que se han confrontado con el desarrollo de políticas en Colombia basadas en un modelo extractivista y excluyente en el sector rural. Por lo tanto, concluye Martínez (2013), es muy difícil y casi improbable alcanzar los objetivos de restitución de tierras para la población desplazada que se han planteado en la Ley 1448 del 2011, si al mismo tiempo se definen políticas agrarias basadas en la producción y explotación desbordada de los recursos naturales, como una manera de satisfacer las nuevas demandas impuestas por la globalización.

En este sentido, se puede decir que el modelo desarrollista del sector agrario y del campo colombiano, evidencia la falta de conocimiento del Estado sobre la complejidad del conflicto armado y sobre los mecanismos que deben establecerse para garantizar la protección de las víctimas, y así mejorar de manera confiable y efectiva los procesos de restitución de tierras.

Ahora bien, otra corriente de las investigaciones que se destaca en el ámbito colombiano es la referente a las responsabilidades del Estado, donde cabe mencionar a Salamanca (2010) en su trabajo de investigación “Responsabilidad del Estado colombiano por el desplazamiento forzado”, en el cual analiza cuál es la responsabilidad que tiene el Estado colombiano frente al desplazamiento forzado. Para cumplir con este objetivo, determina los diferentes tipos de responsabilidad del Estado frente al desplazamiento, con el fin de reconstruir una línea jurisprudencial basada en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, y así, finalmente, realizar un análisis de la legislación comparada sobre el desplazamiento forzado. Salamanca (2010) establece que dentro del tipo de responsabilidades del Estado se encuentran las extracontractuales, que se centralizan en la teoría subjetiva o teoría clásica de la culpa. En dicho orden, para establecer la responsabilidad extracontractual es necesario que se presenten tres elementos, los cuales son: el daño, el actuar doloso o culposo del actor, y la relación de causalidad entre el daño y el actuar doloso o culposo del sujeto generador del daño. Sin embargo, de acuerdo con las conclusiones planteadas por la autora, en el caso colombiano ha existido una omisión Estatal en el manejo del conflicto armado, razón por la cual se agreden los principios dispuestos en la Constitución de 1991. Esto se debe a la existencia de una política quebrantada que no logra superar la visión asistencialista del problema para llegar a garantizar seguridad a los bienes y a las personas víctimas de este flagelo generando graves repercusiones en el plano social, político, económico y cultural.

Por su parte, Mendoza (2012), en el texto “El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado”, analiza el impacto de la intervención del Estado como el principal responsable de asegurar y garantizar los derechos humanos de la población desplazada, identificando los principales factores que ponen en riesgo el cumplimiento de una serie de condiciones y mecanismos de protección y asistencia. Según sus apreciaciones, aunque en Colombia se ha evaluado el impacto social y económico del conflicto armado sobre la población desplazada, no se ha hecho un análisis integral y actual de las condiciones de bienestar y de calidad de vida de esta población bajo el enfoque de derechos, pues el análisis solo se ha hecho en función de la evaluación del nivel de ingreso y su condición de pobreza. Desde los preceptos teóricos, en la evaluación del impacto de la atención a la

población desplazada existen cuatro enfoques principales que promueven la reducción o situación de desplazamiento: el de pobreza, el de desarrollo humano, el de vulnerabilidad y el de derechos. Desde el enfoque utilitarista de la pobreza, se supone que el incremento del ingreso mejora el bienestar, y que el desplazamiento cesa cuando se supera la línea de pobreza o se satisfacen las necesidades básicas. En el caso colombiano, este enfoque usa como indicadores el ingreso o el gasto per cápita del hogar y las necesidades básicas insatisfechas, pero a su vez omite otros parámetros como el acceso al sistema de salud, los daños psicológicos y emocionales, y el desarraigo, que en conjunto definen una realidad más cercana a la de la sociedad.

En este sentido, Mendoza (2012) reconoce la importancia del enfoque de desarrollo humano, el cual busca construir capacidades y crear oportunidades para ejercerlas. El enfoque de derechos promueve el cumplimiento de los derechos fundamentales consecuente con los estándares internacionales, difiriendo del enfoque de la pobreza, pues según este, el desplazamiento cesa cuando se supera cierto umbral de sus indicadores. Finalmente, de acuerdo con los resultados expuestos por el autor, es necesario contar con políticas de descentralización de los recursos, con el fin de atender de forma oportuna las necesidades de la población desplazada en aquellos municipios que cuentan con un menor índice de desarrollo. Lo anterior es vital teniendo en cuenta que el desplazamiento hacia las grandes cabeceras es cada vez más acelerado, lo cual genera como consecuencia la desolación de los campos y el incremento de los índices de miseria en las medianas y grandes urbes. Así mismo, se debe propender por el diseño políticas de reparación que no solo se centren en la entrega de subsidios, sino que busquen el fortalecimiento de un conjunto de capacidades que les permitan a las personas enfrentar y abandonar de manera progresiva su situación económica de pobreza y vulnerabilidad.

Por su parte, López (2013) en su investigación “Exploración conceptual de la responsabilidad patrimonial del Estado frente al desplazamiento forzado”; evalúa si la proliferación de respuestas teóricas al desplazamiento forzado impulsada con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en el 2004, generó algún cambio en el paradigma de la responsabilidad patrimonial del Estado que orientó al Consejo del Estado al definir la responsabilidad de las autoridades por el desplazamiento forzado durante los años 2004 al

2010. En esta medida surge una nueva concepción teórica del desplazamiento forzado, la cual se relaciona con la socialización de daños en la que se define que ciertos riesgos (probabilidades de daños que acarrea la cotidianidad) no deben quedar a cargo de los individuos, sino de la sociedad. En consecuencia, si se llegara a materializar algún perjuicio, se justifica que sea la sociedad quien asuma la reparación por medio de fondos públicos sin tener que designar a un individuo responsable, en resumen, se busca ayudar a la víctima compartiendo la carga de su lesión. Siguiendo a López (2013), hasta el momento no se ha registrado un cambio en el paradigma; puesto que, en ese sentido, deberían haber existido modificaciones a una serie de concepciones como las creencias y valores que alteran la matriz disciplinar. Aun así, lo que se ha venido gestando es un conjunto de descubrimientos que solo le hacen frente al concepto de reparación, pero no al de la responsabilidad estatal.

De otra parte, Yáñez (2013), en “Responsabilidad extracontractual del Estado por desplazamiento forzado de personas”, aborda la teoría de reparación del daño generado por la acción y omisión por parte del Estado, como parte de la conceptualización de la irresponsabilidad. El autor asegura que, bajo el contexto del nuevo derecho constitucional, no debe permitírsele vigencia alguna a la omisión estatal, porque ya no se trata del ejercicio de un poder divino. Aun así, existe una posición jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado de personas, que señala que el derecho de la responsabilidad extracontractual se da como una opción poco adaptable a las víctimas.

Por este motivo, Yáñez (2013) considera que es necesario determinar un esquema de resolución al problema jurídico en que se sigue sustentando la justicia administrativa, esto con el objetivo de determinar particularidades y definir una posible hoja de ruta encaminada a la reparación de las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Como conclusión a las postulaciones anteriores, Yáñez (2013) considera que la responsabilidad del Estado a causa del desplazamiento forzado no resulta de la aplicación silogística del hecho generador Estado-Responsabilidad. Por tanto, debe existir la evidencia de un daño antijurídico hacia las víctimas del desplazamiento, además de efectuarse el contraste del contenido obligacional que las normas pertinentes otorguen y que lleven a confirmar el grado de cumplimiento o incumplimiento de un deber.

También, dentro de esta corriente, es necesario mencionar a López (2014) quien en “Desplazamiento forzado y Consejo de Estado: Un juez amplio considerando pero tímido fallando”, asegura que la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado es una de las problemáticas más relevantes de la sociedad colombiana, lo cual solo se puede lograr por medio de la declaratoria de la responsabilidad estatal. Esta problemática es tan compleja, que incluso la intervención del juez genera algunas dificultades que solo se pueden solventar si se ajusta los conceptos y prácticas en función de las consideraciones hechas por los expertos. Aun así, López (2014) resalta el hecho de que la Corte Constitucional ha buscado soluciones a la problemática de reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, tal y como se puede apreciar a través de lo descrito en la Sentencia T-025 del 2004 y otras 18 propuestas que se catalogan bajo el rotulado de líneas de fuga teórica, imputación y reparación de reclamación judicial, entre otros.

Otra corriente de gran trabajo en el país es aquella relacionada con la reconciliación; Duque (2014), en su trabajo investigativo denominado “Reconciliación y perdón en el postconflicto”, analiza el proceso del perdón y reconciliación en la etapa del postconflicto colombiano, ello a través de acciones sociales, políticas y culturales, que puedan contribuir a la construcción de una paz sostenible y duradera. Para tal objetivo, la autora parte de la contextualización del postconflicto en Colombia y sus diferentes niveles de afectación. Después de ello, analiza las condiciones políticas, sociales y culturales que llevan a facilitar el proceso de reconciliación y reparación. Por último, hace énfasis en los procesos humanos, las memorias y la reconciliación.

Por su parte, Molano (2014) en su artículo “Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto: contribuciones al debate sobre justicia transicional en Colombia” realiza un análisis sobre el postconflicto y el papel del Estado, ello como respuesta al proceso de paz que se lleva a cabo con las FARC-EP. De acuerdo con los planteamientos de este investigador, el postconflicto puede establecerse como un periodo que ayude a mejorar el fortalecimiento institucional, la profundización de la democracia, el restablecimiento de la convivencia social, y la consolidación de la seguridad ciudadana. Sin embargo, si no se genera un tratamiento adecuado, el posconflicto puede pasar a convertirse en: “el escenario de erosión de la legitimidad de las instituciones, de crisis de gobernabilidad permanente, de

polarización y fractura social, de reciclaje de la violencia y desbordamiento de nuevas formas de criminalidad” (Molano, 2014, p. 24).

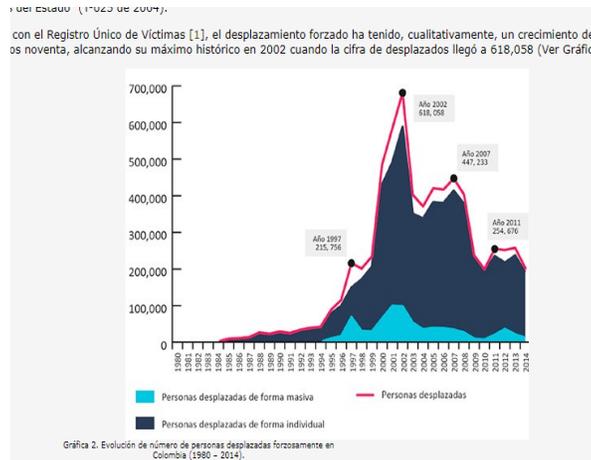
En función a lo dispuesto en el estado del arte, se establece que existen falencias en torno al desarrollo de investigaciones que centren su eje de interés en la evaluación de la responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado, como deber de articular la política dispuesta como herramienta para la reparación integral de las víctimas con la firma del acuerdo de paz. Por lo tanto, el trabajo planteado es de gran relevancia, pues se enfoca precisamente en analizar la responsabilidad del Estado, estableciéndose de esta manera como un complemento importante para el desarrollo investigativo y académico del tema.

## Capítulo I – Marco teórico

Dentro de los grandes acontecimientos de los últimos años, encontramos que la firma del Acuerdo de paz en La Habana, fue un hecho que marcó la historia del país y que catapultó la imagen del presidente a cargo Juan Manuel Santos. No solo se divisaba una era de reconciliación y un cese definitivo de las batallas que tenían lugar en áreas rurales, sino que también era el momento en que los actores del conflicto le tendrían que dar la cara a todas las víctimas de la guerra. El Estado se vio obligado a reparar a las víctimas devolviéndoles las tierras que les habían arrebatado, garantizándoles la verdad acerca de lo ocurrido, y la no repetición de las violencias.

Ante el conflicto en algunas zonas rurales, el Estado se había quedado de brazos cruzados y no le había garantizado a la población la seguridad de la que hacía gala en la publicidad de los canales nacionales. El acuerdo de paz trajo consigo el desarrollo de la Ley de Víctimas que aseguraría a estas personas que lo ocurrido sería parte de la historia y que serían reparados por todo el sufrimiento. En papeles, esto se debe estar cumpliendo, sin embargo, resulta pertinente preguntarse si realmente el Estado ha garantizado lo prometido y, si lo ha hecho, ¿Qué tanto le ha cumplido a las víctimas? Como se puede apreciar en la siguiente imagen, para la época de la presidencia de Juan Manuel Santos el número de desplazados se había reducido considerablemente, sin embargo, la cifra seguía siendo alarmante:

Figura 1. Número de desplazados en Colombia (1990-2014)



Fuente: Tomada de Orjuela (2018).

Con esta investigación se busca comprender el compromiso del Estado dentro de los parámetros del acuerdo de paz con las víctimas del conflicto. Esto no solo servirá para determinar la manera en el que el Estado está asumiendo su papel frente a esta problemática, sino que también ayudará a establecer el estado actual del problema y cuáles han sido las consecuencias más notables. Esta investigación se desarrollará a través de las siguientes temáticas: 1) Desplazamiento forzado, 2) Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado y, 3) Políticas públicas y neo constitucionalismo.

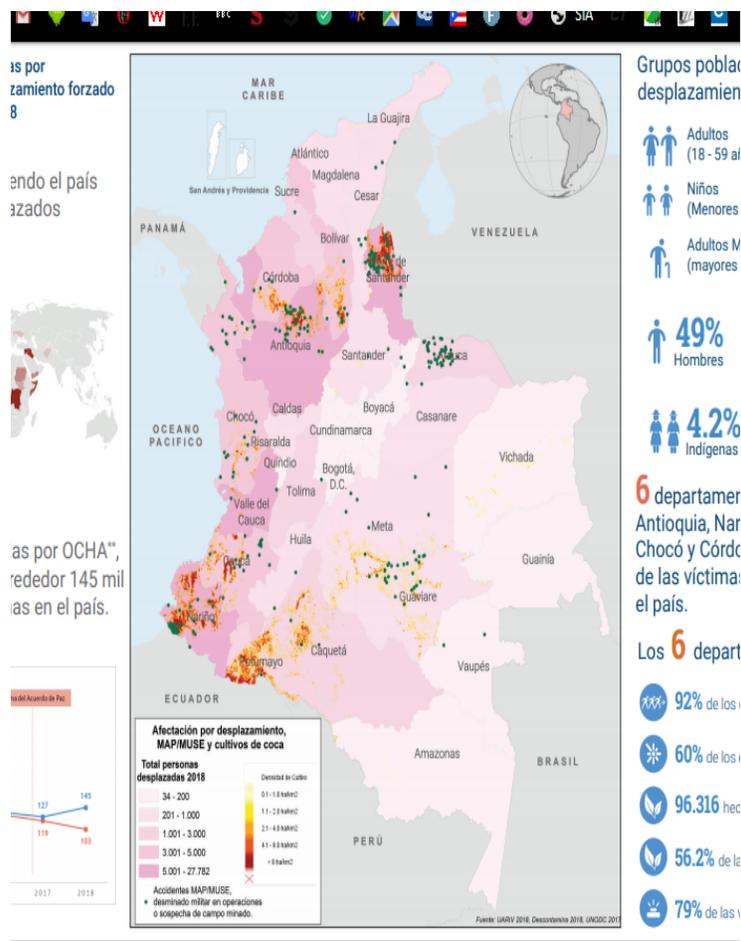
### 1.1 Desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado en Colombia se asocia al desarrollo de una situación compleja de emergencia social y humanitaria, que afecta y limita en gran medida las posibilidades de construir nuevos escenarios de país, especialmente en casos en los cuales no se logra reparar de manera integral a las víctimas, ni avanzar favorablemente en el desarrollo de procesos de restitución de tierras. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015):

En el contexto de la violencia contemporánea en Colombia, más de seis millones de personas se han visto forzadas a desplazarse dentro y fuera del territorio nacional, abandonando sus hogares, sus tierras y territorios, sus bienes, sus costumbres, sus comunidades y sus formas

de vida. Para quienes se han visto forzados a desplazarse dentro del país, se han encontrado con una política pública insuficiente, y en muchas ocasiones inexistente, mientras que aquellos que se han desplazado hacia otros países en búsqueda de protección internacional han tenido que enfrentar el arduo camino hacia el refugio (p. 42).

Figura 2. Impacto humanitario del conflicto armado en Colombia.



Fuente: Tomada de OCHA (2018).

Según datos de la OCHA Colombia es el país con mayor número de desplazados internos del mundo y a nivel nacional este fenómeno genera un impacto humanitario de gran magnitud. En el mapa anterior se presenta el nivel de impacto humanitario del conflicto en función del número de desplazados y otros aspectos como la presencia de minas antipersona, munición sin explotar (MAP/MUSE), y cultivos de coca en Colombia en 2018 (OCHA, 2018).

El fenómeno social del desplazamiento forzado en Colombia, tiene particularidades, y ha variado durante el conflicto interno. Forero (2003) señala que “se ha venido convirtiendo en un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causalidades y múltiples modalidades de afectación de la población civil” (p. 4). Indica este autor que el desplazamiento ha presentado siete clases diferenciadas, dentro del conflicto, estas son:

- El desplazamiento al inicio del conflicto como consecuencia no deliberada del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública, cuando la población huye por carecer de las garantías mínimas de protección de su vida e integridad física.
- El desplazamiento como estrategia de control político-militar de los actores armados para consolidar su control territorial e instaurar los procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas. Este puede tener características de ser temporal o no, sin embargo, ha tendido a ser permanente. Indica Forero (2003) que ha ocurrido en este tipo de desplazamiento una variación en la base social ya que la población desplazada es reemplazada por personas afectas por el respectivo actor armado, y a ellas, les son transferidos activos tales como tierra e inmuebles.
- Cuando no ocurre desplazamiento en el sentido estricto de lo que significa, sino que la población residente se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para proteger su vida, integridad y libertad. Esto significa que poblaciones quedan atrapadas por los actores armados, que colocan a la población en situación de emergencia humanitaria y que en ocasiones se prolongan por largo tiempo sin que sea posible romper el bloqueo de alimentos, medicamentos, combustibles, entre otros elementos por parte del Estado o de agentes humanitarios.
- El desplazamiento intra-urbano, con el cual ocurre expulsión y desplazamiento interurbano de familias o entre zonas de una misma ciudad por amenazas de

actores armados que ahora luchan por el control de barrios y zonas de las ciudades. Estas familias pueden ser víctimas de más de un desplazamiento.

- El desplazamiento temporal, que ocurre entre veredas de un mismo municipio, casos en los cuales la población adopta esta táctica como una manera de salvaguardar su vida y su seguridad, pero resistiéndose a un desplazamiento radical por parte de los actores armados que ejercen la amenaza.
- El desplazamiento por el desalojo planeado de localidades enteras por parte de los actores armados, quienes obligan a las comunidades a trasladarse masivamente bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio distinto al de origen.
- El desplazamiento por la erradicación de los cultivos ilícitos, de los trabajadores denominados “raspachines” y sus familias. En palabras de Rettberg (2015), el desplazamiento forzado en Colombia se ha generado en medio de una serie de hechos que caracterizan al conflicto armado y al papel que han desempeñado los grupos al margen de la ley, como las amenazas, las extorsiones y a la apropiación de los territorios como una forma de presionar al gobierno. Sin embargo, la opinión de Yáñez (2013), es que el desplazamiento en Colombia se ha generado a través de diversas razones que no solo se asocian a la guerra y la acción delictiva de las agrupaciones guerrilleras.

Además, el desplazamiento forzado se asocia principalmente a las apropiaciones ilegales de las guerrillas sobre un territorio determinado, lo cual obliga a las comunidades que lo habitaban a abandonarlo y a buscar rumbos desconocidos. Principalmente en las zonas urbanas, también se han evidenciado casos en los cuales bandas criminales o de narcotráfico, motivadas por intereses económicos asociados a la producción de cocaína, despojan a las poblaciones de sus tierras. También existen casos en los cuales las empresas privadas promueven nuevas dinámicas de apropiación y explotación de los territorios que obligan a las personas a tener que buscar nuevos lugares de hábitat y subsistencia.

El desplazamiento forzado, explica Rettberg (2015), se asocia al desarrollo de hechos violentos por medio de los cuales los grupos guerrilleros presionan a las comunidades para abandonar sus territorios, utilizando para ello mecanismos como amenazas, siembra de

minas anti-persona y asesinatos. A continuación, se explican cada una de estas acciones por medio de las cuales se produce el fenómeno del desplazamiento en una situación de conflicto armado:

- Despojo: Se entiende como la expropiación de bienes materiales y ha sido una modalidad empleada ampliamente por los grupos paramilitares. Las acciones utilizadas para despojar a la población de sus bienes consisten principalmente en extorsiones, masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas y violencia sexual, lo cual obliga a los campesinos a abandonar las tierras. Principalmente, al interior del conflicto armado colombiano, los bienes que más son expropiados por parte de los paramilitares, y en menor medida por las guerrillas, son las hectáreas (comúnmente utilizadas para la siembra de amapola), el ganado, los objetos de valor, y los vehículos. (Santana, 2013).
- Extorsiones: Se presentan al interior de los sectores más dinámicos y productivos de la economía nacional, como el comercio, la minería y la ganadería, se han convertido en una práctica coercitiva y violenta mediante la cual los grupos armados ofrecen una protección a los dueños de empresas y negocios a cambio de una suma de dinero que debe ser pagada periódicamente a favor del grupo dominante (Yañez, 2013).
- Minas antipersona: En medio de la dinámica particular de la guerra, las agrupaciones y los actores armados del conflicto han tenido que adaptarse a los cambios de estrategias, maniobras militares y formas de amedrentar al enemigo. A nivel social, las minas anti-persona representan un alto riesgo para la población rural, que debe restringir sus desplazamientos y limitar el desarrollo de sus actividades productivas. Hay familias que toman la decisión de abandonar sus territorios con el fin de evitar los riesgos que suponen este tipo de explosivos, y hay otras que han abandonado sus actividades económicas en el campo por el temor de convertirse en víctimas (Racich, 2012).
- Ataque a bienes civiles: El ataque a los bienes civiles de la población implica la destrucción parcial o total de los medios y del entorno que poseen para

desarrollar sus actividades productivas y económicas. Dependiendo del actor armado que interviene, este tipo de ataques corresponde a distintas finalidades: en el caso de los paramilitares, están asociados a prácticas como el bloqueo económico y el confinamiento de las comunidades; por otro lado, el ataque a bienes civiles por cuenta de las guerrillas se concentra en las élites locales y regionales, y constituye una manera de generar presión con fines más que todo políticos (Martínez, 2013).

- Amenazas: Las amenazas al interior del conflicto armado representan la modalidad sobre la cual menos se informa y se tiene conocimiento, pues muchas veces el hecho se minimiza cuando la amenaza no se efectúa y no se generan desenlaces fatales para las víctimas. No obstante, es preciso tener en cuenta que las amenazas tienen una alta capacidad de desestabilizar a las personas a nivel social, emocional, familiar y laboral, pues la principal intención de este tipo de violencia es generar miedo entre la población y producir desconfianza entre las personas que antes compartían los momentos libres. La cotidianidad de las actividades comunitarias se paraliza. Principalmente, los medios utilizados por agrupaciones guerrilleras y paramilitares para amenazar a la población son el envío de cartas a los hogares o sitios de trabajo de las víctimas, llamadas telefónicas, e intimidaciones cara a cara. Otro medio utilizado es publicar las amenazas en panfletos, comunicados y grafitis, con el fin de que toda la población lo sepa, y así poner a la víctima en una posición de segregación comunitaria. Por medio de estos métodos se pretende además generar en la víctima una inestabilidad moral, con lo cual se ve obligado a cumplir de manera inmediata con los requerimientos y exigencias del victimario (Acción Social, 2013).

Cuando las regiones están bajo la subyugación guerrillera, las amenazas son frecuentes para presionar el pago de extorsiones, obligar a las personas a abandonar sus territorios y sus propiedades, y para disuadir a quienes colaboraban con el Ejército Nacional. Además de ello, por medio de panfletos y comunicados las guerrillas expresan cuáles son los candidatos políticos por los

que debe votar la población, amenazándolos con la muerte o la expropiación de bienes si hace lo contrario. En general los grafitis, los panfletos, los mensajes enviados a las casas y las llamadas telefónicas, buscan crear un contexto de miedo en la población, que les impide seguir con el curso natural de sus actividades cotidianas, convirtiendo a las amenazas en una forma más de mostrar el poder que poseen las agrupaciones armadas en el país.

En medio de estas circunstancias que se asocian al desplazamiento forzado, las comunidades tienen que abandonar aquellos lugares comunes de socialización y desarrollo productivo que habían establecido a través del trabajo comunitario e individual (López, 2014). Por tanto, el desplazamiento supone la pérdida de la base social y cultural de las comunidades, lo cual deja una serie de secuelas de tipo psicosocial, que se suman a la grave situación de vulnerabilidad económica y desprotección social. En esta medida, se puede decir, que el desplazamiento forzado genera una serie de consecuencias negativas para las personas que lo padecen, que afectan de manera repentina las relaciones que sostenían con el entorno y con los demás miembros de la comunidad (Mendoza, 2012).

Ramírez (2001) señala que el impacto del desplazamiento forzado posee un carácter diferencial de género, pues dentro de la organización social de las comunidades tradicionales se suele apreciar la especialización de funciones y la división del trabajo por sexos, lo cual se ve trastocado con el proceso de desplazamiento, de manera que los cambios en las relaciones intrafamiliares por lo general derivan en redefiniciones en las identidades de género. Por tanto, los efectos del desplazamiento impactan en todos los aspectos sociales, familiares e individuales de los sujetos que se ven en la necesidad de migrar para preservar su vida.

De otra parte, el desplazamiento forzado tiene un impacto negativo en la economía y el desarrollo tanto del municipio afectado como de la región que lo circunscribe, dichos impactos pueden reflejarse en la producción, el empleo, los ingresos y las finanzas municipales y regionales (Caicedo y Posada, 2005). Así mismo, el desplazamiento tiene algunos efectos en las comunidades receptoras como el deterioro de la estructura urbana que

se refleja en una fragmentación de la ciudad y la creación de espacios marginados asociados muchas veces a la actividad delictiva (Guzmán y Ángel, 2015).

En esta medida, se puede decir que el desplazamiento forzado genera impactos de tipo social, comunitario, humano y económico, que deben ser comprendidos en medio de los procesos de construcción e paz, con el fin de reconocer las necesidades de las víctimas y de implementar soluciones estratégicas favorables, que ayuden a promover procesos adecuados de restitución de tierras, que garanticen todas las condiciones de seguridad necesarias para la población.

Por lo tanto, como lo explica Mendoza (2012), en el país los procesos de construcción de paz y recuperación de las víctimas deben estar ligados a una reinterpretación del territorio, entendiéndolo como un espacio derivado de la construcción social e histórica, que produce a su vez una serie de cosmovisiones particulares sobre los elementos que integran a las comunidades. Teniendo en cuenta las diferentes presiones, consecuencias y modalidades generadas en medio del conflicto en diferentes regiones del país, los procesos de construcción de paz deben estar ligados a enfoques territoriales, que impliquen el desarrollo de un conjunto de transformaciones sociales y culturales que se realizan sobre el territorio y los espacios comunes que se construyen en medio de las actividades cotidianas de las comunidades.

Es preciso comprender que la manera de asumir el territorio difiere entre entes culturales y que de manera particular las comunidades rurales y los grupos étnicos tienen una vinculación especial con este. El territorio para este tipo de comunidades se construye a través de su proceso de apropiación cotidiana alimentado por una simbolización de las relaciones que se tienen con el mismo, lo que se define como territorialidad, dicho proceso, en palabras de Ocampo et al. (2014) es el que permite a las comunidades “ser y existir en un entorno que consideran propio, donde la naturaleza constituye un patrimonio local” (p. 171).

La relación entre territorio y desplazamiento posee particularidades asociadas al proceso mismo de la movilidad forzada de las víctimas, Ocampo et al. (2014) señalan tres momentos fundamentales para comprender dicha relación:

- a) Territorialización: campo de memoria de vida de significado construido en el territorio de origen.
- b) Desterritorialización: campo identitario construido en el territorio de origen, transformado radicalmente por las acciones asociadas al conflicto armado y por la expulsión violenta.
- c) Reterritorialización: campo relacionado con el proceso de restablecimiento o reasentamiento, en condiciones diferentes a aquellas de las cuales participaba el sujeto en su territorio de origen.

El desplazamiento forzado, por lo tanto, genera nuevas necesidades para reformular las interpretaciones que existen sobre el territorio, no solo como un medio para habitar y desarrollar actividades productivas, sino también para promover espacios de socialización e intercambio cultural. Sin embargo, las presiones a las cuales se encuentran sometidas las poblaciones en una situación de guerra, como las extorsiones, las amenazas, el sabotaje, las minas antipersona y el reclutamiento ilícito, dificultan las posibilidades del Estado para comprender el verdadero papel que desempeñan las víctimas y las formas mediante las cuales son vulnerados sus derechos. Esta situación implica establecer enfoques diferenciales que comprendan el carácter multidimensional del conflicto en Colombia, para de esta manera diseñar mejores propuestas que partan de un compromiso total del Estado con la población víctima del desplazamiento forzado.

La definición de víctima ha sido descrita por la Organización de las Naciones Unidas como toda persona que ha sufrido daños individuales o colectivos, en el que se incluye las lesiones físicas y mentales, daños emocionales, pérdidas económicas o detrimento de sus derechos fundamentales, esto como producto de acciones u omisiones que materializa la violación de las normas internacionales en temas de derechos humanos (ONU, 2005).

En específico, las Naciones Unidas definen el desplazamiento forzado como “personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos”. (ONU, 1998, p. 4).

Adicionalmente, se define como desplazado a aquella persona que producto del anterior proceso acarrea una serie de efectos en diferentes dimensiones que van desde el bienestar familiar, hasta las pérdidas materiales, la violación sistemática de sus derechos fundamentales y la degradación y limitación de su desarrollo personal y social (Mendoza, 2012).

Dentro del ordenamiento legal colombiano, se identifica como desplazado a 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 (Ley 387 de 1997, art. 1).

Ahora bien, la concepción anterior promueve un concepto restringido, puesto que, aunque representa un avance en la conceptualización, coacciona el alcance de los derechos humanos y genera la normalización de ciertas prácticas violentas. Y es que, de acuerdo con esto, solo existe víctimas cuando se violan las normas, lo que lleva a la aplicabilidad de una justicia legal reducida, donde las visiones de los derechos humanos están orientadas por los fines políticos, se adaptan a los poderes y no a la población quienes viven el conflicto armado.

El vacío conceptual a su vez se profundiza en los Acuerdos de la Habana, en donde se describe una noción liberada de víctima. No solo es víctima quien ha estado expuesto al sufrimiento o el sacrificio; también lo son quienes se han visto afectados en sus pensamientos, derechos políticos y condiciones de vida. Por este motivo, el concepto de víctima debe estar siempre en constante construcción, desarrollo y adaptación, a través del cual se restablezca la memoria histórica en torno a los hechos individuales y colectivos del conflicto.

Es el desplazado la primera víctima, sin embargo es de mencionar que la migración forzada produce su actuación no voluntaria, una reconfiguración del orden social con un deterioro de la calidad de vida propia y de la población receptora, problematizada por las profundas afectaciones individuales de índole psicológicas que padece la población desplazada. El tratamiento de su problemática se traslada a un amplio contexto que exige de un tratamiento de características multidisciplinarias. Esta consideración se analiza a partir de la identificación de todas las víctimas, sus características y localización.

Ya con la Ley 1448 de 2011, se contempló a las víctimas como las personas que individual o colectivamente han sufrido un daño a partir del año 1985, como respuesta a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Sumado a lo anterior, la Corporación AVRE contempla que las víctimas son las personas de la población civil, que individual o colectivamente han sufrido daños físicos o mentales, a quienes se les ha menoscabado sus derechos fundamentales, estando estos cumpliendo un papel activo como sujeto político o social en la reconstrucción y reivindicación de la memoria histórica y en su recuperación emocional.

## **1.2 Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado**

Desde el ámbito jurídico, la responsabilidad por la ocurrencia de sucesos reiterados de desplazamiento forzado recae en el Estado, el cual ha sido incapaz de actuar como un Estado social de derecho y como garante de la vigencia y cumplimiento de los derechos civiles, políticos y sociales de los colombianos, tal y como lo ratifica la Constitución de 1991. En estos casos existe una deslegitimidad gubernamental, ya que la persistencia del conflicto armado y el quebranto de la institucionalidad política limitan la creación y la conservación del orden público.

En concordancia con lo anterior, es indispensable contar con una política pública sobre el desplazamiento que sea responsabilidad exclusiva del Estado, pues debe crear las medidas especiales de intervención que aseguren el abordaje de las secuelas y consecuencias del desplazamiento, ya que hasta el momento, se ha hecho evidente la incapacidad para

garantizar los derechos de los ciudadanos y las mismas causas y condiciones que desde siempre han promovido el fenómeno del desplazamiento forzado.

Aun así, y aunque institucionalmente la conformación e implementación de las políticas públicas son función del Estado, las responsabilidades se encuentran mediadas por un conjunto de diferencias internas arraigadas a la delimitación normativa de las competencias, los recursos, las especialidades, los espacios de acción y los mismos niveles de autonomía de las múltiples agencias estatales que se vinculan a los distintos procesos de intervención pública.

Por tanto, de acuerdo con Mendoza (2012), la articulación de las políticas estatales es compleja, ya que en cada uno de los espacios de intervención institucional se generan diferenciaciones de tipo social en función de la corriente política, la naturaleza representativa o los mismos intereses particulares. Por este motivo, es trascendental analizar la institucionalidad desde un concepto mucho más amplio, en el que se destinen intereses para la atención de las manifestaciones del desplazamiento forzado, como la intervención activa del tratamiento del problema, aun cuando sus funciones no se encuentren propiamente direccionadas a tal objetivo. De igual forma, es importante distinguir las tipologías de políticas de acuerdo con sus objetivos, la clase de recursos dispuestos con el impacto social real, y la asociación de esta bajo la legitimación de la diplomacia interna y externa.

En términos de la caracterización de la política pública en Colombia en torno a la problemática de desplazamiento forzado, se pueden destacar varias modalidades. Por una parte, el Gobierno ha centrado su interés en torno a la prevención, la asistencia de emergencia, y la consolidación socioeconómica. Estas medidas en su orden claramente son un aporte relevante a la problemática, pero excluyen otras dimensiones de relevante importancia. Es indispensable diferenciar entre las políticas de paz y las políticas de asistencia en medio del conflicto, ya que si bien las soluciones estructurales hacen parte de los procesos de guerra y paz, también es necesario la ejecución de acciones conforme al marco del Derecho Internacional Humanitario y las metas de la política agraria, urbana y social.

Sumado a lo anterior, y bajo el marco de la construcción de una política incluyente y duradera, desde la investigación se deben prever situaciones que se hayan presentado en otros países con conflictos similares al colombiano, evaluando las soluciones que plantearon y la eficacia de estas. Es así que se deben distinguir entre los objetivos y la política tanto en situaciones de conflicto como en situaciones de postconflicto, tal y como ocurre actualmente en la sociedad colombiana, quien aún mantiene las dos situaciones. Se encuentra vigente un conflicto con grupos guerrilleros como el ELN y bandas emergentes como las Bacrim, el Clan del Golfo; entre otros. Paralelamente, se pasa por un momento de transición por el desarme y la firma del Acuerdo de Paz con el grupo guerrillero más antiguo del mundo, las FARC-EP.

Para el marco de una política en situaciones de conflicto, deben imperar las garantías del derecho internacional humanitario, la prevención del desplazamiento, la protección a las víctimas y la consolidación socioeconómica junto con la restauración plena de los derechos. Ahora, desde el ámbito del postconflicto es imperante el desarrollo de políticas cuyos objetivos se enfoquen en la sustentabilidad de la paz, la participación ciudadana, la construcción, y la redefinición del tejido social bajo un desarrollo sostenible en el ámbito social y económico.

Al evaluar la relación de causalidad, se debe diferenciar entre la causa, la condición y la ocasión. La primera se atribuye de forma “prevalente” a la producción del daño. Por su parte, la condición es aquella que promueve el entorno necesario para que la causa genere el resultado, estando intrínsecamente en capacidad de producirlo. Por ello, la ocasión promueve la producción del daño pues es prescindible para producirlo (Suescún, 2003). Ahora, aunque el criterio dispuesto por la teoría de la causa eficiente parece ser suficiente para soportarla como juicio de causalidad por parte de los tribunales, esta ha estado sujeta a múltiples críticas. Goldenberg (1984) afirma que:

Cuando se trata de establecer en la práctica la pauta que permita seleccionar entre las diversas condiciones de un resultado la más eficiente o la más preponderante, se advierte con nitidez la fragilidad de estas teorías. En efecto, la imposibilidad de escindir materialmente el resultado, de suyo indivisible, para atribuir a una condición *per se* un poder causal decisivo,

hace caer dichas construcciones teóricas en un empirismo que las despoja de todo rigor científico” (Goldenberg, 1984, p. 12).

Por la misma línea, de las posturas del daño surge, la denominada teoría de la causa próxima que presenta un criterio que posibilita escoger entre las condiciones que producen un daño, siendo sólo una la única causa del mismo. En la causa próxima solamente persiste el nexo de causalidad, esto a los ojos de la responsabilidad civil, el daño y en último, el hecho que lo precedió (Navarro & Veiga, 2013). Así mismo, el juicio que se implementa cuando se selecciona esta teoría para analizar la relación de causalidad, consiste en escoger entre las diferentes condiciones que dieron lugar al perjuicio, la que cronológicamente lo antecedió, con lo cual se evita hacer juicios ulteriores que promuevan resultados inciertos y que según Baco desemboca en una tarea infinita.

Complementando las posturas anteriores, Yzquierdo (2001) establece que “a la dificultad de establecer cuál ha sido la condición última en un suceso, se añade que no siempre el antecedente temporal más próximo en la cadena causal es el determinante. El concepto de inmediatez ha de tener, por lo tanto, un sentido más lógico que cronológico” (p. 205). Por este motivo, resulta evidente la permanencia de lo inequitativa que la aplicación de esta construcción teórica resulta en muchos casos.

Por su parte, la teoría de la causa eficiente como lo define Suescún (2003) “ha tenido el favor de un sector importante de la doctrina y de la jurisprudencia nacionales recientes” (p. 161). Bajo esta descripción, en los daños evaluados “no interesa ya el acontecimiento que ha precedido inmediatamente al daño, sino que hay que establecer su condición causal según el grado de eficiencia en el resultado (*causa efficiens*), en oposición al principio de indiferencia de las condiciones sustentado por la teoría de la *conditio sine qua non* (Goldenberg, 1984).

En este orden de ideas, la causa eficiente elimina los factores cronológicos, por ende, no es importante para este juicio de causalidad lo cercano o alejado en el tiempo en que hayan ocurrido el hecho y el daño para el establecimiento del nexo causal, pues “ella eleva a la categoría de causa en sí, a la condición más activa en la producción del resultado. Trata de encontrar, dentro del amplio concurso de condiciones que intervienen en la generación de

un resultado, una que, en razón de su intrínseco poder de producción del fenómeno que se aprecia como tal resultado, recibe la calificación preponderante de ser considerada su causa, lo que importa es distinguir, tanto cualitativa como cuantitativamente, una condición de las demás” (Trigo y López, 2011).

En el caso colombiano, la teoría de mayor acogida entre las Cortes y en la doctrina es la teoría de la causalidad adecuada. En este orden de ideas, Trigo y López (2011) afirman que esta teoría es formulada: “con la intención de limitar la responsabilidad en el campo de la causalidad, reduciendo los resultados excesivos a que conducía la teoría de la equivalencia de las condiciones” (p. 43). Por ende, para definir el vínculo causal, el análisis de la causalidad establece que se debe determinar si un suceso es razonable y a su vez si es el más idóneo para causar un resultado, para lo cual se consideran las máximas de la experiencia o las reglas de la ciencia particular. En el caso de que la respuesta sea positiva, si el suceso se da como idóneo para el resultado, a la luz de la experiencia y la razonabilidad, se tiene entonces que ese suceso es causa del resultado; *contrario sensu*, no habrá vínculo causal. A este razonamiento se le denomina prognosis póstuma (Rojas y Mojica, 2014).

Desde las principales preocupaciones de los académicos respecto a las líneas de fuga teórica alrededor de las condiciones de reclamación judicial para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado se destacan: la concepción del daño, el concepto de imputación, y el ajuste de la reparación.

En el caso de la concepción del daño, Restrepo (2008) contempla que es indispensable ampliar el alcance del concepto del daño, porque resulta una categoría incompleta. En consecuencia, el perjuicio descrito en términos de afectación a objetos dentro o fuera del patrimonio de la víctima no deja ver que el desplazamiento obedece al desprendimiento forzado del tejido social del ciudadano y deja secuelas de orden cultural, político y ético.

Por ende, Restrepo (2008) contempla una teoría tridimensional de justicia basada en la propuesta descrita por Fraser (2008), quien plantea que la población desplazada ha sido objeto de una triple injusticia: distribución, reconocimiento, y representación. En el primero de los casos opera la distorsión en torno a la distribución de recursos cuando se les aparta de

sus bienes (Ibáñez y Vélez, 2013). Por su parte, en el tratamiento que se obtiene de las víctimas por parte de la sociedad, las autoridades y los actores armados son asociados con una identidad que no corresponde con su tragedia, contemplados como oportunistas, damnificados o colaboradores del enemigo. Por último, se hace evidente la existencia de dificultades logísticas para convocar a la población fragmentada, puesto que se mantiene el uso de un lenguaje excesivamente técnico o las amenazas que hace que la voz de los desplazados tenga poco eco en el concierto institucional.

Por último, en lo que respecta al concepto de reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, aunque el concepto ha sido ampliado por los estándares internacionales, se debe reajustar a la realidad colombiana. Uno de los autores que promueven tal postura es Rodrigo Uprimny y el grupo de investigadores de “D Justicia” (Uprimny y Saffón, 2009), para quienes es indispensable hablar de reparaciones transformadoras como un ejercicio de reparación en el que los remedios se aplican sobre el daño con un doble propósito: restaurar a las víctimas y transformar su circunstancia de vulnerabilidad y discriminación (Martínez, 2013).

### **1.3 Políticas públicas y Neo constitucionalismo**

La política pública y su función puede ser abordada desde dos teorías: la Teoría del Institucionalismo Neoliberal y la Teoría de Neo institucionalismo de North (1995). En el caso de la primera teoría, se establece que las instituciones son el conjunto de reglas persistentes y conectadas que definen los roles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas de las sociedades. De esta manera, a las organizaciones internacionales se les otorga una función complementaria que lleva al fortalecimiento de las políticas públicas de las naciones.

De acuerdo con la teoría del institucionalismo neoliberal, la política mundial ejerce un importante efecto en el comportamiento de los gobiernos, especialmente bajo los modelos de cooperación y discordia, que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado. Ahora bien, esta postura no significa que los Estados estén estrictamente constreñidos por las instituciones internacionales, sino que las acciones dependen de los acuerdos institucionales que pueden afectar el flujo de información y las oportunidades de

negociar, además de la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y las expectativas sobre la solidez de los acuerdos internacionales (Streeck & Thelen, 2005).

Ahora bien, bajo la teoría del Neo institucionalismo de North (1995), se considera que las instituciones son el principal medio y apoyo, a través de las cuales no solo se conforma y estructura la democracia y el sistema político, sino también las conductas, los procesos de socialización, participación e interacción social y política de las poblaciones. Complementando las posturas anteriores, desde el institucionalismo sociológico se establece que las formas y procedimientos de la vida social se generan bajo los contextos culturales explícitos. Por tanto, las reglas de funcionamiento de la sociedad son limitaciones producto de la interrelación de los individuos, motivo por el cual, las instituciones deben considerarse como constructos de orden social que regulan y direccionan las interacciones.

El neo constitucionalismo ha tenido una amplia difusión en el ámbito jurídico latinoamericano, no obstante, no existe una definición universal alrededor del mismo. Este puede ser entendido desde tres niveles de análisis, el primero de ellos se encuentra relacionado con la configuración de un nuevo modelo de constitución, el cual surgió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las naciones comenzaron a desarrollar constituciones cada vez más amplias y voluminosas, alimentadas por normas materiales de actuación de los poderes públicos del Estado y amplios catálogos de derechos fundamentales.

Un segundo nivel de análisis da cuenta de la forma de interpretación y argumentación de los textos constitucionales con las normas que forman parte de ellos. Esta necesidad surge a raíz de la enorme cantidad de información que contenían las constituciones y que requerían técnicas de interpretación más allá de las tradicionales para abordar los principios contenidas en ellas. Técnicas como la ponderación de derechos, el principio de proporcionalidad, el principio pro-persona, el efecto irradiación hacia tercero, entre otros, fueron herramientas que surgieron como alternativas para abordar dicho ejercicio interpretativo.

El último nivel de análisis implica una nueva forma de estudiar el fenómeno jurídico, que requiere no solamente de una tarea descriptiva del ordenamiento en donde los juristas se limitan a explicar lo que el derecho “es”, sino también prescriptiva, puesto que se requiere

que los juristas trabajen en señalar lo que derecho “debe ser” y las antinomias del modelo de ordenamiento jurídico. Esto se debe a que en muchas ocasiones se presentan “asincronías” entre las normas constitucionales y las políticas públicas.

En este sentido, la Constitución se configura como el texto base en el cual se encuentran contenidas todas las disposiciones necesarias para el ordenamiento jurídico del Estado y los jueces constitucionales como los únicos facultados para realizar determinaciones más allá de lo normativo “esto lleva a que toda decisión judicial deba apoyarse en principios, ya que el Derecho no solo se conforma por normas, sino también por pretensiones generales o principios que pueden resolver casos concretos”. (Velasco y Llano, 2015, p. 55).

En dicho escenario la responsabilidad del Estado se comprende como la responsabilidad de hacer efectivos los derechos consignados en la Constitución, como afirman Velasco y Llano (2015) las obligaciones de las instituciones estatales deben estar encaminadas a crear las garantías necesarias para que la población pueda acceder a sus derechos y gozar de los mismos. Se deben “garantizar los derechos a sus asociados de forma concreta y precisa, por medio de políticas y acciones gubernamentales de carácter económico y social, para que no sean derechos que se limitan al papel, a los escritos y la publicidad” (p. 49).

No obstante, esto no se da, pues existe una debilidad estructural y de base que no puede ser solventada mediante un enfoque particular, es decir, si la carta constitucional es la base para el desarrollo de políticas públicas, pero dicha base posee lagunas, limitaciones o ambigüedades, se dificulta la labor del juez, en palabras de Velasco y Llano (2015):

Ante el incumplimiento de los derechos sociales fundamentales en el Estado social de Derecho por parte de las instituciones públicas responsables, el paso al Estado constitucional y democrático de Derecho no ha podido hacerse en el contexto colombiano y en varios Estados latinoamericanos, porque no se pueden proteger derechos fundamentales que ni siquiera se han logrado garantizar. (p. 71).

Por tanto, el neo constitucionalismo vendría a fortalecer y activar el rol del poder judicial en el país, cuando este se refiera a casos en los cuales las obligaciones corresponden al Estado, pues los recursos judiciales se encaminan a hacer efectivos los derechos que no están sustentados en los derechos humanos. Como afirma Cepeda (2012) parte de dicha labor corresponde en la definición de la política pública, en la cual se deben identificar los sectores de población vulnerables, las necesidades de la población, la estructuración de los objetivos, las acciones implementadas y la evaluación de los resultados. En relación con los procesos de restitución de los derechos de los desplazados, el neo constitucionalismo adquiere una gran importancia, pues este sostiene que en el momento de presentarse conflictos, se debe acudir a la carta constitucional o a bloque de constitucionalidad, en palabras de Arévalo y Sotomayor (2016):

Sin las acciones de seguimiento y vigilancia al desarrollo de la política pública en torno a los derechos de las víctimas de la violencia, y sin el análisis de los postulados internacionales sobre este tema, que ha llevado a cabo el máximo Tribunal de lo Constitucional, no hubiera sido posible la materialización de la Ley 1448 de 2011 (p. 114).

Desde un punto de vista antropológico y bajo una premisa sociocultural, las instituciones se basan en procesos económicos y políticos, pero también en procesos institucionales o en la formación de órdenes cognitivos. En consecuencia, para que las instituciones ejecuten sus funciones reductoras de entropía, es indispensable aludir a los principios estabilizadores que se obtienen por medio de los mecanismos cognitivos arraigados a la clasificación social (Vargas, 2006). Por su parte, Oszlak (2007) contempla la existencia de una acción participativa de las políticas públicas entre el Estado y la sociedad, la cual puede analizarse desde una triple relación:

Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Estos tres planos de interacción entre Estado y sociedad tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: (a) en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de juego y a asignar las respectivas responsabilidades en la división social del trabajo; (b) en un plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social y (c) en un plano de la dominación, a establecer la

correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del Estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí (Oszlak, 2007, p. 12).

Por tanto, como se puede apreciar, resulta fundamental que las políticas públicas se establezcan desde enfoques participativos, que permitan reconocer las necesidades de las comunidades y de las poblaciones, así como las actitudes y creencias, con el fin de incluirlas en los procesos de decisión. Ya que se ha analizado el concepto de política pública en relación con la función institucional y la participación, a continuación, se examina el tema del desplazamiento forzado, haciendo énfasis precisamente en la responsabilidad del Estado y en las estrategias que permitan orientar mejores políticas públicas que ayuden a prevenir y evitar esta situación.

## **Capítulo II. Antecedentes al proceso de paz con las Farc-EP 2002-2012**

Los antecedentes al proceso de paz con las FARC-EP 2002-2005, aun cuando el problema del conflicto armado data desde el final de los años 50, se consideran a partir del año 1982 por ser a partir de esta fecha que se articulan de manera más organizada las medidas de reparación a las víctimas. Bermúdez y Sotelo (2016) citando a Aristizábal (2007), indican como antecedentes al proceso de paz con las FARC-EP 2002-2005 cuatro iniciativas: “la primera es la de las iniciativas civiles nacionales de paz; la segunda las comunidades de paz; la tercera las asambleas constituyentes municipales de paz y la cuarta, los movimientos indígenas” (p. 24).

En el transcurso del conflicto, Bermúdez y Sotelo (2016), han identificado momentos claves, manifestado por medio de encuentros entre el Estado (liderado por los gobiernos de turno) y los grupos insurgentes que se mencionan a continuación:

- 1982: Diálogos con el M19, el EPL y el PRT, en donde se logró el establecimiento de unas condiciones para la transformación de estos en movimientos políticos y legales, la reincorporación a la vida civil y el aporte a la constitución de 1991.
- 1984: Dialogo con las FARC (acuerdo de paz de Uribe), donde condenaron el secuestro y el terrorismo.
- 1986: dialogo con las FARC y el ELN (acuerdo de prorroga), donde condenan el narcotráfico y en donde se produce la consolidación de la Unión Patriótica con el fin de que estas se transformaran en un partido político, propuesta que fue exitosa en las elecciones de 1986, pero que luego sufrió un revés con el conocido genocidio de la UP.
- 1999-2002: Zona de distensión durante el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, que terminó en fracaso, pero del que se obtuvo un documento en donde se proponía (en el 2001) una asamblea constituyente que elaborase una nueva Constitución y un gobierno de transición democrática.

- 2002 - 2005: Acuerdo de desmovilización con los paramilitares, el cual se ha convertido en un proceso complejo debido a la formación de nuevos grupos emergentes y a las ayudas que prestan la Ley de verdad justicia y reparación y la Ley de justicia y paz a los desmovilizados.

En la década de los 80 y 90 el Estado colombiano, al igual que muchos países de la región, sufrió una transformación a través del desarrollo de la democracia a partir de la descentralización. Vale precisar que la democracia es un sistema de gobierno, apoyado en una ideología que respeta los derechos humanos y promueve la participación de los gobernados a través del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; como medio legitimado para lograr la igualdad de oportunidades en la vida política, económica y cultural de la sociedad.

Otros factores de orden interno también influyeron, entre ellos, la desigualdad de atención a las necesidades de la población colombiana y la manifiesta desigualdad en la distribución de la riqueza, lo cual deriva en problemas territoriales y la lucha por el control del conflicto interno para el logro de la paz. Al respecto Pening (2003) amplía esta idea:

Históricamente el modelo de desarrollo implantado en Colombia había funcionado alrededor de un Estado fuertemente centralizado. En las últimas décadas se presentaron situaciones de crisis económica, política y social, lo cual es considerado como un factor que explica el impulso que se les dio a las medidas de descentralización en el país... En el campo político, se presentaba una crisis de legitimidad del Estado sobre todo en las regiones, las cuales abogaban por más autonomía y libertad. En el campo social, las superestructuras del gobierno central no eran capaces de suplir las demandas de la población en cuanto a servicios básicos como salud, educación y agua potable, lo cual se reflejó en protestas sociales (p. 124).

También, ejercieron mucha influencia factores externos como la internacionalización de los mercados y los avances tecnológicos que propiciaron el fenómeno de la globalización. El mismo autor argumenta sobre esto: “influyó un factor externo y es que estas reformas hicieron parte de una tendencia internacional... En el campo económico, la situación mundial se dirigía hacia la internacionalización de la economía con una menor intervención del Estado en el mercado” (Pening, 2003: p. 124).

Ante las circunstancias descritas en Colombia, así como en el resto del mundo, comenzaron a imponerse las políticas públicas de descentralización en los años 80. Es preciso señalar acerca de la necesidad de evolución de las políticas públicas, lo siguiente:

Las políticas públicas son fenómenos sociales y políticos específicos fundados empíricamente y contruidos analíticamente; ellas tienen la capacidad de solucionar las demandas y los problemas públicos dentro de la sociedad y “fabricar la política” (Boussaguet, 2004, citado en Sierra, 2009).

Siguiendo por la misma línea, Sierra (2009) agrega que, en relación al análisis de las políticas, éstas permiten hacer evidente

El valor de la acción específica del Estado a través de los actores gubernamentales, haciendo necesario, desde el comienzo; definir las relaciones entre sociedad y Estado a través de los actores gubernamentales igual que la lectura histórica de éste, para comprender las nuevas dinámicas de desarrollo de sus funciones (p. 6).

En este sentido, se expone plenamente justificada la transformación de las agencias estatales. Por otra parte, la descentralización consiste en la desconcentración de poder para la efectiva aplicación de políticas públicas, y/o la delegación de responsabilidades para la consecución de metas del Estado.

En éste ámbito de transformaciones políticas en la década de los 90 se producen los primeros acercamientos entre el gobierno nacional y las guerrillas FARC y ELN. Señalan Bermúdez y Sotelo (2016), que se realizaron diálogos fuera del territorio nacional, específicamente en México y Venezuela, pero que lastimosamente se ven truncados por las diferencias en las agendas de las dos partes en conflicto, a partir de este momento las FARC abandonan toda forma de negociación política que diera salida al conflicto armado, al contrario del ELN que hasta iniciado el nuevo milenio, sostiene distintas reuniones con miembros de los gobiernos de turno.

En el proceso de negociación se incluyeron los temas de uso y la propiedad de la tierra; la redistribución de su propiedad, la reforma agraria, tecnificación para la producción, riquezas, e hidrocarburos para redistribución en la sociedad.

A mediados de la década de los 90, con el final del gobierno Gaviria y el inicio del gobierno Samper, según argumentos de Bermúdez y Sotelo (2016), las FARC siguen con la posición de no negociar, los escándalos de financiación de campaña por los que se vio aquejado el gobierno de Samper provoca que las FARC reafirmen su negación a la negociación con gobiernos desprovistos de autoridad, por lo tanto, no se llegan a establecer acercamientos con la guerrilla, por el contrario, comienzan a establecer una política de fuertes y duros golpes militares.

Los evidentes avances de la guerrilla de las FARC, el retroceso y desesperanza de las fuerzas militares, llevan a pensar a muchos sectores de la sociedad sobre la posibilidad de que la guerrilla pudiese tomar el poder por la vía militar, a juicio de Bermúdez y Sotelo (2016), lo que conlleva a que las elecciones presidenciales del 98 giren en torno a un solo tema, detener el avance militar de las FARC por una vía política, un acuerdo de paz. Por lo tanto, cuando es elegido como presidente Andrés Pastrana Arango se propone desmilitarizar una zona de 42 mil kilómetros cuadrados para comenzar a entablar diálogos que conllevaran a un proceso de paz, que fue conocida como la zona de distensión del Caguán. Luego de que la zona es desmilitarizada las FARC toman el control total de la región, hasta el punto de expulsar a los últimos representantes del Estado, jueces, funcionarios, entre otros.

El comienzo de las negociaciones del Caguán deja entrever lo que el proceso sería a futuro, una negociación sin resultado alguno expresado por el desaire realizado por Manuel Marulanda Vélez al presidente Andrés Pastrana; este hecho de clara descortesía deja en evidencia el desinterés en la negociación. Aunque se realizaron distintos encuentros y las partes se sentaron a negociar, en ningún momento se lograron alcances serios para formular una política de paz conjunta.

Señalan Bermúdez y Sotelo (2016), que las FARC continuaron realizando ataques militares y el gobierno nacional decidió cerrar las puertas al diálogo, tras tres años de negociaciones nunca se lograron acuerdos. En febrero de 2002 se produce la ruptura de los diálogos y las FARC se movilizan de la región tras una tregua de dos días concedida por el gobierno, no sin antes acoger una nueva política de presión al Estado con el secuestro de personalidades políticas como el caso de la entonces candidata presidencial Ingrid

Betancourt y su fórmula vicepresidencial Clara Rojas. La ruptura de las negociaciones de paz en la zona de distención, mejor conocida como zona del Caguán, mostró a las FARC como una organización guerrillera de tipo terrorista ya que tomaron las negociaciones y esta zona de despeje para incrementar su poder económico y militar; según argumentan Bermúdez y Sotelo (2016).

Por otra parte, se concluyó que los gobiernos de turno nunca habían querido comprometerse con la solución negociada al conflicto que incluyera a la población civil ni un acuerdo político con serias transformaciones sociales que permitieran un cambio en el sistema actual de clases políticas, si recordamos, estas tienen que ver con las causas objetivas y sociales del conflicto.

Y es que durante el proceso de negociación entre el gobierno de Andrés Pastrana y la guerrilla de las Farc-EP el mayor avance aludió al canje entre guerrilleros presos y militares secuestrados. En ningún momento se contempló la incorporación de las víctimas en la conformación de la paz, o la definición de los elementos constituyentes del acuerdo de paz, aún más, no se consideró el problema paralelo que surgió como parte de la avanzada paramilitar en gran parte del territorio colombiano.

Por último, el descontento general del pueblo colombiano por los resultados obtenidos de estas negociaciones permitió el ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez, personaje crítico del Caguán quien, a través de su propuesta de neutralizar a las guerrillas, especialmente a las FARC por la fuerza, logró catalizar el descontento de la población y ponerlo a su favor, ganando así en la primera vuelta, las elecciones presidenciales de 2002.

Señala Bermúdez y Sotelo (2016), que para comienzos de la década de los 90 el ELN tiene una posición clara con respecto a las negociaciones, rechazar cualquier posibilidad de negociación con su enemigo. Solo hasta el año 1991 este movimiento guerrillero acepta unos diálogos con el gobierno a través de una invitación hecha por las FARC.

El ELN comienza a incorporar el dialogo y la negociación como parte de su postura política, a través de una propuesta que ellos mismos denominaron la “Convención Nacional”, propuesta que trataba de realizar diálogos nacionales como los que había

propuesto el M19 en la década de los 80. A través de dicha convención se proponía discutir sobre la importancia de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario dentro del conflicto armado y lo relacionado a la explotación y distribución de la política minera, energética y petrolera.

Luego de los continuos ataques de tipo militar y político del gobierno de Cesar Gaviria, el gobierno de Ernesto Samper se propuso re-politizar el conflicto y reconoció el nuevo carácter político del ELN con el fin de volver a establecer unas relaciones que el gobierno anterior había dejado gravemente deterioradas, en el marco de estos diálogos se produjeron grandes avances como la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, la desmovilización de menores de edad gracias a la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y una reunión entre el Alto Comisionado para la Paz y dos miembros del comando central en un campamento guerrillero.

Así mismo y en el marco de la crisis del gobierno Samper, indica Bermúdez y Sotelo (2016), el ELN propone la aplicación de la Convención Nacional, según ellos, como una iniciativa de participación y deliberación en torno a los problemas del país, pero donde no solo participen los dos actores en confrontación sino el conjunto de la sociedad.

Antes de finalizar el gobierno de Samper se firma en España el pre acuerdo del Palacio de Viena y luego el Acuerdo de Puerta del Cielo. Se afirma que la Convención Nacional es el proceso para establecer espacios de diálogo en donde confluyan la organización guerrillera, el gobierno nacional y la sociedad; así mismo, proponía establecer un acuerdo político de reformas y transformaciones sociales. Sin embargo, todo intento de lograr una negociación a través de estos acuerdos se frustró. Por este motivo, el ELN decidió cancelar esta iniciativa, pero gracias a la intervención de alemanes, se logran nuevos acercamientos en Maguncia Alemania a través de una reunión que fue denominada “Puerta del Cielo” y en la cual se ratificaba por parte del ELN la importancia de la participación de la sociedad civil como eje primordial para la realización de negociaciones de paz.

A principios del gobierno de Andrés Pastrana se realizaron algunos acercamientos que no tuvieron relevancia alguna por el hecho de que el ELN no aceptó abandonar el secuestro extorsivo como modo de financiación. Así mismo no se lograron grandes

encuentros debido a que en ciertos sectores de la sociedad y del gobierno se comenzó a filtrar la información de que esta organización guerrillera se encontraba altamente debilitada, por lo que era factible que pudiese ser derrotada por la vía militar, hecho que hasta la actualidad no se ha realizado.

En cuanto a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la cual fue una organización paramilitar de autodefensa de extrema derecha, se resume su aporte histórico según Bermúdez y Sotelo (2016), así:

- Entre 1988 y 1991 se impone una tendencia ascendente en los asesinatos de civiles. Entre las víctimas, se encuentran funcionarios del Estado, dirigentes, militantes y simpatizantes de la Unión Patriótica (UP), miembros de los partidos tradicionales, miembros de sindicatos y de organizaciones sociales. Los autores de dichos asesinatos tenían una clara procedencia de estructuras asociadas con el narcotráfico. Pese a los grandes esfuerzos realizados en los primeros años de la década del noventa para lograr la desintegración de las estructuras más poderosas y con mayor cubrimiento territorial, los grupos paramilitares tuvieron un nuevo impulso.
- Con posterioridad a la muerte de Pablo Escobar en 1993, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), bajo el mando de Fidel y Carlos Castaño, comenzaron a registrar una significativa expansión, con el apoyo de desmovilizados del EPL, asediados en ese momento por las FARC y la disidencia. Según argumentan Bermúdez y Sotelo (2016) los grupos del Magdalena Medio, pese a haber protagonizado actos de dejación de armas, no se desactivaron, sino que optaron por frenar su expansión, excepto en el sur del Cesar, para no llamar la atención con actos de violencia y, ante todo, defender territorios fundamentales para el narcotráfico. En el gobierno Samper (1994-1998) la avanzada liderada por las AUC se manifiesta inicialmente en el norte de Urabá.

- En 1995 se lleva a cabo la entrada al eje bananero y en 1996 la expansión al Atrato, Antioquia y Nudo de Paramillo, junto con el inicio de acciones en Sucre, Magdalena y Cesar. Hacia finales de 1996, el avance de las autodefensas se traduce, por una parte, en que las guerrillas registran pérdidas territoriales muy significativas y, por otra, en que estos grupos tienen que concentrar mayores esfuerzos para contener a sus oponentes.
- 1997 fue una época clave para los paramilitares, en ese año, Carlos Castaño logra integrar los diferentes grupos que delinquían en el país constituyendo las Autodefensas Unidas de Colombia. Éstas marcarían una de las épocas más sangrientas de la historia del país en la que se registrarían más de mil masacres; millones de personas desplazadas por la violencia, la alianza de paramilitares y políticos en las regiones, y la expansión del poder paramilitar en todo el país. En abril de 1997. En la práctica se trató de una federación de grupos regionales de Autodefensas.
- El 24 de junio de 2002 el Estado colombiano, después del fallido proceso de paz con las FARC, por primera vez en la historia del país abrió una investigación por narcotráfico contra los máximos jefes de esa organización. La Fiscalía incluyó en la investigación a Manuel Marulanda, alias Tirofijo, Jorge Briceño, alias El Mono Jojoy, Raúl Reyes y Joaquín Gómez. El Departamento de Estado de Estados Unidos calificó a este grupo de terroristas en 2001, lo que implicaba que varios de sus líderes, como Carlos Castaño, estaban en condición de ser pedidos en extradición.
- Tanto las FARC como las AUC aumentaron sus vínculos con el narcotráfico en la segunda mitad de la década de los noventa, sin embargo, la evolución de su relación con esta economía ilegal muestra importantes diferencias, especialmente porque desde sus orígenes, las AUC estuvieron vinculadas con los grandes carteles.

- Posteriormente, con la desaparición de las tradicionales estructuras del narcotráfico, los grupos armados expandieron su actividad en el negocio, las FARC se encargaron principalmente de cultivos y laboratorios comparado en un grado menor con las AUC.
- Las AUC se disputaron el control territorial de cultivos con las FARC y también se involucraron en el procesamiento, pero su especialización estaba en las rutas y la comercialización hacia el exterior (Bermúdez y Sotelo, 2016, p. 39).

Los microcarteles no desaparecieron, eran menos visibles para las autoridades, pero seguían contratando a los dos grupos armados como suministro de base de coca. También era usual su contacto y alianzas con las autodefensas para mantener su seguridad, sin embargo, al parecer su atomización despistó a los gobiernos de Pastrana y la primera administración de Uribe, quienes centraron la mayor parte de los esfuerzos de la lucha contra las drogas en los actores armados ilegales, lo cual facilitó el crecimiento del Cartel del Norte del Valle y de narcotraficantes como Don Berna, Macaco, Chupeta, Víctor Patiño, Arcángel Henao, Rasguño, Diego Montoya y Wilmer Varela, entre otros.

A su vez, una fracción significativa de estos narcotraficantes, aprovechó su conexión con las autodefensas para unirse a ellas.

- En el 2000 los Castaño decidieron vender franquicias de las AUC a conocidos narcotraficantes, para que se convirtieran en paramilitares. Visionando una futura negociación de paz, los narcotraficantes vieron en la compra de franquicias la mejor oportunidad para lavar su carácter criminal y sus fortunas (p. 40).
- Acusaciones entre los miembros de la AUC y su constante interés de negociar con Estados Unidos fragmentó las AUC, y provocaron la salida de Carlos Castaño como comandante líder del grupo en 2001.

Señalan Bermúdez y Sotelo (2016) que los factores de incidencia frente a los tipos de negociaciones que se realizaron en los diferentes procesos de paz o de desmovilización

no tuvieron una incidencia amplia de la sociedad civil, sustento de los fallidos resultados que son reconocidos actualmente, como una simple legalización de la impunidad. Los actores armados del conflicto en el Nuevo Milenio, las FARC, a causa de la ruptura de las negociaciones de paz en la zona de distensión, mejor conocida como zona del Caguán dejó como consecuencias:

1. Una oportunidad que las FARC dejó pasar por alto para mostrarse como una organización guerrillera que realmente desea un cambio político para el país, ya que tomaron las negociaciones y esta zona como ejes fundamentales para incrementar su poder económico y militar.
2. La muestra clara de que los gobiernos de turno nunca han querido comprometerse con una seria solución negociada al conflicto que incluya no solo a las dos partes sino a la población civil.
3. El descontento general del pueblo colombiano con respecto a los resultados no arrojados por estas negociaciones permitiera el ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez, quien era uno de los políticos más críticos del proceso del Caguán, y que a través de su propuesta de neutralizar a las guerrillas, especialmente a las FARC, logro catalizar el descontento de la población y ponerlo a su favor, para así ganar en primera vuelta las elecciones presidenciales de 2002 (p. 34).

Con el ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez, comienza a desarrollarse la política de Seguridad Democrática, que va hacer el eslogan y eje fundamental del sostenimiento de su gobierno, y que consiste en el fortalecimiento de las fuerzas armadas con el único fin de debilitar a los grupos guerrilleros y llevarlos así a un proceso de desmilitarización.

Para el año 2004, Álvaro Uribe autoriza la extradición de Simón Trinidad que fue capturado en Quito por organismos de Ecuador y Colombia, y de alias “Sonia” quien era responsable de las finanzas de las FARC en el Caguán, creando un obstáculo más para que se pudiese establecer cualquier intercambio humanitario.

Tras una serie de artimañas políticas conocidas posteriormente como la “Yidis política”, el gobierno de Álvaro Uribe logra el cambio constitucional que le permite ser reelegido para un segundo periodo presidencial en el que asestaría los golpes más relevantes en contra de las FARC a través de lo que se conoce como el “Plan de Consolidación” que buscaba llegar a los bastiones más recónditos de la guerrilla. Este plan comienza a rendir sus efectos y en el año 2007 en donde varios de los comandantes guerrilleros son dados de baja.

En el año 2008 las FARC sufre una de sus mayores bajas, Raúl Reyes, integrante del secretariado y uno de los hombres de mayor trascendencia tanto militar como política en la organización, fue abatido por tropas militares colombianas en el territorio del Ecuador, violando el espacio aéreo y territorial en la conocida operación Fénix; hecho que ocasionaría graves enfrentamientos diplomáticos entre los dos países por la violación de la soberanía al país vecino, y que dejaría ver una de las grandes falencias del gobierno de Uribe.

Uno de los acontecimientos más relevantes e importantes contra las FARC fue la operación jaque, en donde fueron liberados los principales secuestrados de las FARC con los cuales ejercían presión internacional y nacional como la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y tres ciudadanos norteamericanos; además, fueron liberados 11 soldados detenidos en los distintos ataques de las FARC contra las fuerzas militares. No obstante, el acontecimiento de mayor relevancia y más contundente para las FARC, fue la muerte (en este caso no se podría asegurar si en combate o por causas naturales) de Manuel Marulanda Vélez mejor conocido como “Tirofijo”.

Luego del ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, el ELN retomó sus acercamientos con el Gobierno que buscaban primero que todo, promover una mesa de negociaciones que conllevara a un posible acuerdo de paz con este grupo insurgente. Aunque desde un principio el gobierno de Uribe tomó posición frente a posibles negociaciones con grupos insurgentes, el ELN planteó su disposición al diálogo.

Según Vargas (2006) citado en Bermúdez y Sotelo (2016), hay que reconocer que tanto el gobierno nacional como el grupo insurgente hicieron esfuerzos importantes para acercar sus posiciones y hacer viable un encuentro formal entre las dos partes: el gobierno reconoció la figura de reciprocidad y de temporalidad en el cese de hostilidades y el ELN,

por su parte, acepto suspender las acciones militares ofensivas contra la fuerza pública y contra la infraestructura. Para el año 2003 se realizaron acercamientos en donde el ELN presentó como temas de diálogo: 1) El llamado a un acuerdo humanitario que comenzaría a realizarse con la disminución en el sembrado de minas antipersonales y el ataque con distintos explosivos; 2) La exigencia de la liberación de los llamados por ellos presos políticos, y; 3) un cese bilateral al fuego.

A partir de estos acercamientos se comenzaron a producir nuevos encuentros entre el gobierno y el ELN, en donde se involucraron nuevos actores internacionales aceptados por las dos partes, permitiendo que el grupo insurgente estableciera un rechazo frente al terrorismo, al narcotráfico y reafirmara su compromiso en pro de construir la paz.

Según Bermúdez y Sotelo (2016) estos encuentros adelantados en México se vieron frustrados tras una carta en la cual el comando central del ELN afirmó que no se podían realizar negociaciones en México porque este país firmó el acuerdo de embargo comercial que Estados Unidos tenía sobre Cuba, además, manifestó que estas políticas de carácter influyente eran llevadas a cabo por el gobierno de Álvaro Uribe, a nivel nacional e internacional; esta situación disolvió el grupo de países aliados que trabajaban en pro de un acuerdo que conllevara a una solución pacífica del conflicto. A pesar de la disolución de estos diálogos, en Colombia se presentaron iniciativas de distintos actores nacionales para establecer una nueva agenda de negociaciones entre el gobierno nacional y el ELN. Las iniciativas se desarrollaron por parte de organizaciones de carácter civil; una de las que se destaca es la del ex presidente de España Felipe González, quien buscó darle un peso político a la negociación con el fin de volver a restablecer los encuentros.

Afirma Vargas (2006) citado por Bermúdez y Sotelo (2016) que, “la paz en Colombia será fruto de una política de seguridad persistente y una presión coherente en el campo de la negociación” (p. 311). La postura oficial del gobierno es debilitar las organizaciones militares ilegales para obligarlas a un proceso de negociación y posterior desmovilización activa que conlleve a la paz.

A pesar de todos los esfuerzos encaminados a la solución del conflicto armado desde el ámbito internacional y nacional, y en este caso específico para la realización de un proceso

de paz con el ELN, el principal inconveniente llevar a cabo un proceso de paz con esta organización estuvo relacionado con la diferencia de los discursos, perspectivas, y lógicas presentes en cada uno de los actores.

Con la llegada al poder de Álvaro Uribe se inicia la desmovilización y desarme de 34 bloques de las Autodefensas Unidas de Colombia. Comenzaría el proceso de Justicia y Paz con el que se buscó la verdad, justicia y reparación de las víctimas de los paramilitares. Uribe, en un proceso que ha generado controversias, decidió negociar la desmovilización de las autodefensas, a pesar de conocer la complejidad de sus estructuras, asegurando el desmonte de uno de los principales actores armados del conflicto y narcotráfico colombiano.

## **2.1 Proceso de paz con las FARC-EP a partir del 2005**

A efectos de hacer un recuento histórico preciso del proceso de paz con las FARC-EP a partir del 2005, el cual inició con las Rondas de la Habana e involucró al Ejército de Liberación Nacional en su primera fase, se alude a lo explicado en el trabajo titulado: “Procesos de paz en Colombia”, realizado por el Centro de Memoria Paz y Reconciliación (s.f.), que explica que desde diciembre de 2005 hasta agosto de 2007, se llevaron a cabo ocho rondas exploratorias con el ELN en busca de una negociación con el gobierno colombiano para lograr la paz. El proceso se describe así:

1. La mencionada institución, explica que, en septiembre de 2005 el presidente Álvaro Uribe autorizó la salida de prisión del portavoz del ELN, Francisco Galán, con el fin de iniciar exploraciones formales en Cuba durante el mes de diciembre, con el acompañamiento de los países Noruega, España y Suiza.
2. A partir de 2006 se dieron otros encuentros en La Habana, según el Centro de Memoria Paz y Reconciliación (s.f.), con el acompañamiento de estos mismos países y con la participación de Antonio García, Ramiro Vargas y Francisco Galán como interlocutores y voceros del ELN. Durante ese año, el ELN realizó un cese unilateral de acciones ofensivas durante el periodo electoral, anunció el inicio de una campaña política por la paz, y desarrolló el “IV Congreso Interno”, máximo evento de este grupo guerrillero en el que participaron los comandantes

y delegados de todas sus estructuras. Acerca de los resultados del “IV Congreso Interno”, indicaron la necesidad de seguir buscando una solución política al conflicto y reiteraron que la lucha política era la principal forma de lucha para acceder a gobiernos locales y regionales.

3. En octubre de 2006, el gobierno y el ELN celebraron en Cuba la cuarta ronda exploratoria, ratificaron a las autoridades que manejarían el conflicto, y avanzaron en el proceso con la definición de dos ejes estructurales hacia un Acuerdo Base: ambiente para la paz y participación de la sociedad.
4. En los primeros meses de 2007, el gobierno nacional le otorgó la libertad condicional a Francisco Galán para que continuara con su gestión y Pablo Beltrán fue autorizado para que representara a la delegación negociadora del ELN. En marzo de ese mismo año se realizó la quinta ronda de conversaciones, contando con los buenos oficios de Gabriel García Márquez.
5. A mediados de abril de 2007, el gobierno y el ELN iniciaron la sexta ronda de conversaciones en la Habana, en la cual, a diferencia de las anteriores, las partes se comprometieron a llegar a un acuerdo significativo (Acuerdo Base) para avanzar en un proceso de paz, empezando por lograr un cese de fuego y de hostilidades. De esta forma, al cierre de la ronda, el ELN propuso un cese al fuego temporal y de carácter experimental y exigió al gobierno la congelación de los trámites para la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC).
6. En agosto 2007 se realizó la séptima ronda de conversaciones sin obtener resultados ya que el gobierno y el ELN no lograron ponerse de acuerdo en la forma de concentrar y verificar a los guerrilleros del ELN, pues el grupo no estaba dispuesto a revelar la identidad de sus miembros ni a concentrarse en un lugar en condiciones que les suponían una desventaja militar. De esta forma, no se pudo firmar el llamado Acuerdo Base.
7. En septiembre 2007, al aceptar los buenos oficios ofrecidos por Hugo Chávez, las delegaciones del gobierno y del ELN se reunieron en Caracas para ayudar a

desbloquear el proceso. Por otro lado, el Consejo Nacional de Paz, decidió crear otra comisión de carácter permanente para el seguimiento a los diálogos de paz con el ELN. En este contexto, el gobierno y el ELN decidieron realizar un nuevo encuentro en diciembre, pero debido a la tensión y crisis diplomática que había entre los gobiernos de Colombia y Venezuela se postergó dicha reunión para el año siguiente (2008).

Durante el primer trimestre de 2008 no se llevó a cabo la ronda de conversaciones pactada. Iniciando abril, el portavoz político del ELN, Francisco Galán, se reunió con el presidente Álvaro Uribe con el propósito de destrabar el proceso y continuar con las conversaciones de paz. Sin embargo, el ELN no estuvo de acuerdo con dicho encuentro y decidió retirarle la vocería a Galán y su condición de miembro de la delegación en los diálogos con el gobierno, pues sus actos y puntos de vista no representaban la política del ELN.

El Centro de Memoria Paz y Reconciliación (s.f.), indicó que en junio de ese mismo año, el ELN divulgó que no consideraba útil continuar los acercamientos con el gobierno colombiano, por lo que no se preveía la celebración de una nueva ronda. De esta forma, se cerraba este ciclo de rondas que buscaban una salida negociada al conflicto existente entre ELN y gobierno.

## **2.2 Acuerdo de La Habana del año 2012**

En el año 2012, según describe la Revista Semana (2015), el 26 de agosto del 2012, en la Habana Cuba, se firmó el documento que marcó el comienzo del proceso de paz. Ese día se cerraban seis meses de conversaciones confidenciales que habían comenzado el 23 de febrero del mismo año. Se habló de entablar conversaciones y se dejó claro que el objetivo del diálogo sería el fin del conflicto. Ambas partes, FARC y gobierno, estuvieron de acuerdo, pero las posiciones eran totalmente distantes. En realidad, extremas. El Gobierno llegó con una propuesta de agenda restringida al desarme y las garantías para el retorno a la vida civil.

Las FARC pusieron una agenda que tocaba temas tan amplios como el modelo económico, y otros temas tratados en el Caguán. La propuesta fue rechazada por el gobierno;

por lo cual, comenzó una etapa de diseño de una nueva agenda que al cabo de seis meses constaba de seis puntos y un preámbulo. El gobierno quería hacer un cronograma de tres meses, sin embargo esto resultó imposible.

En el segundo encuentro se empezó a hablar de los contenidos y metodología de las conversaciones, y en el tercero se presentó la primera crisis que llevó a que ambos se pararan de la mesa. Tras un esfuerzo diplomático se construyó una frase aceptable para todos: “dejación” de armas, término que aún hoy causa controversia. Aunado a lo anterior se logró el documento marco que llevó a las delegaciones a trabajar, durante julio de ese año, 17 días de corrido, sin parar.

El 12 de agosto de 2012 se presentó la primera versión del texto y las partes salieron a consultarlo con el gobierno y con la dirección ampliada de las FARC respectivamente. Hubo reparos, algunos en la guerrilla creyeron que sus delegados habían cedido demasiado. Los puntos de la agenda eran lo que han llamado algunos analistas muy “acotados” y temas como el modelo económico brillaban por su ausencia. Luego de las consultas, el documento fue firmado ese 26 de agosto. Pocos días después, un borrador (no el final) del documento se hizo público por filtraciones en Telesur y RCN Radio. El 4 de septiembre Juan Manuel Santos y 'Timochenko' hicieron oficial el inicio del proceso de paz en sendas intervenciones en televisión. El presidente dijo que sería un proceso de meses y no de años.

En mayo 26 de 2013, hubo un acuerdo parcial sobre desarrollo agrario, uno de los seis puntos de la hoja de ruta pactada. Del 23 al 26 de agosto, hubo una suspensión temporal de las conversaciones por parte de las FARC, tras la propuesta del gobierno de refrendar un tratado de paz definitivo con un referendo y no con una Asamblea Constituyente, negando la petición de los insurgentes. Posteriormente, el noviembre 6 de 2013, se da un acuerdo parcial sobre la participación política de los exguerrilleros.

En febrero 3 de 2104, se publica el escándalo por espionaje por parte de inteligencia militar a todos los negociadores de paz. En mayo 16 del mismo año, se firmó un tercer acuerdo parcial sobre solución al problema al cultivo de drogas ilícitas. En junio 15, aconteció la reelección de Juan Manuel Santos para el periodo 2014 - 2018. En julio 15, inicia discusión sobre víctimas del conflicto, el cual incluye tres subtemas: reparación,

verdad y justicia. En agosto 15, el primero de cinco grupos de 12 víctimas cada uno da testimonio a la Mesa de negociaciones.

En agosto 21 de ese mismo año, se crea la Comisión Histórica del Conflicto, cuyo informe final es publicado en febrero de 2015. También se instala la Subcomisión de militares y guerrilleros para cese al fuego bilateral y dejación de armas. En septiembre 27, ocurrieron nuevas denuncias de espionaje a negociadores, y desde noviembre 16 hasta diciembre 10, se suspenden temporalmente las conversaciones tras el secuestro de un general del Ejército por parte de las FARC. En diciembre 20, comienza la primera tregua unilateral e indefinida por parte de las FARC.

Para febrero del año 2015, las FARC renuncian a reclutar menores de 17 años. Se llevó a cabo un acuerdo de desminado conjunto entre militares y guerrilleros y el presidente Santos ordena suspensión por un mes de bombardeos contra las FARC. El 15 de abril mueren 11 militares en un ataque de las FARC y posteriormente se reinician los ataques aéreos del gobierno.

El 23 de mayo de 2015 se pone fin a la tregua unilateral e indefinida de las FARC tras el bombardeo del gobierno y que deja 26 guerrilleros muertos. En junio, se crea la Comisión de la Verdad y para el mes de julio, el presidente Santos pone un plazo de cuatro meses para decidir si sigue con el proceso de paz. El 20 de julio, ocurre la nueva tregua unilateral de las FARC, cinco días después, el presidente Santos reordena la suspensión de bombardeos. Para el mes de septiembre, las FARC anuncian que están listas para convertirse en un movimiento político; finalmente, el 24 de Noviembre de 2016 el presidente Juan Manuel Santos y el jefe de esa guerrilla, Rodrigo Londoño alias “Timochenko”, firmaron el acuerdo definitivo en el teatro Colón de Bogotá, Colombia.

### **2.3 Inclusión de las víctimas en el acuerdo de La Habana del año 2016**

Según la Oficina de Alto Comisionado para la Paz (2016), desde el comienzo del proceso en 2012 se acordó que resarcir a las víctimas debía estar en el centro del acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, por eso, se incluyó en la Agenda del Acuerdo General el punto “Víctimas”. Previo a abordar el punto 5 de la Agenda, el Gobierno Nacional y las

FARC-EP, acordaron en junio de 2014 una “Declaración de principios” que refleja el compromiso con las víctimas y que sirvió de brújula de las conversaciones para asegurar que la satisfacción integral de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, estuviese en el centro. Estos diez principios fueron los acordados:

1. Reconocimiento de las víctimas.
2. Reconocimiento de responsabilidad.
3. Satisfacción de los derechos de las víctimas.
4. Participación de las víctimas.
5. Esclarecimiento de la verdad.
6. Reparación de las víctimas.
7. Garantías de protección y seguridad.
8. Garantía de no repetición.
9. Reconciliación.
10. Enfoque de derechos.

Las medidas para la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado tras la firma del proceso de paz con las FARC-EP; se materializaron con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. El Sistema Integral está compuesto por diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales que se pondrán en marcha de manera coordinada con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición, y la transición del conflicto armado a la paz. Según la Oficina de Alto Comisionado para la Paz (2016) este sistema está conformado por las siguientes unidades:

1. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas: es una unidad especial de alto nivel de carácter humanitario y extra-judicial que gozará de

independencia y autonomía y que busca establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

2. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: es un mecanismo imparcial e independiente, de carácter transitorio y extra-judicial con enfoque territorial, que busca contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad.
3. Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz: El fin del conflicto representa una oportunidad única para fortalecer el Programa de reparación integral de víctimas que viene implementando el Estado, adoptar nuevas medidas y promover el compromiso de todos con la reparación del daño causado.
4. Garantías de No Repetición: Las garantías de no repetición son el resultado de la implementación coordinada de los diferentes mecanismos del Sistema, está relacionado con el fin del conflicto, incluyendo la dejación de las armas, la reincorporación a la vida civil, y las garantías de seguridad.

López (2014) alude a la responsabilidad patrimonial del Estado por el desplazamiento forzado. Uno de estos casos se dio en los hechos ocurridos en el corregimiento de La Gabarra en Norte de Santander, donde los grupos paramilitares bajo la complicidad de las autoridades gubernamentales, la Policía y las Fuerza Militares, promovieron el desplazamiento forzado de los pobladores, quienes vieron en este la única posibilidad de supervivencia. A esto se sumó que en ningún momento se garantizaron las condiciones de seguridad para hacer posible el retorno de los pobladores, hecho agravante de los perjuicios y el desarraigo.

Respecto al daño antijurídico indemnizable, el Consejo de Estado contempló el desplazamiento como un fenómeno que promueve las secuelas de naturaleza patrimonial y extra-patrimoniales; siendo en el primero de los casos, representativas las pérdidas de los bienes e ingresos; y en el segundo, las afectaciones de índole moral y de las condiciones de existencia. En consecuencia, la principal afectación de índole económica alude a la

destrucción de las viviendas y al despojo de los inmuebles; aspectos que en su momento fueron contemplados como hechos notorios y pruebas ante los informes de las comisiones.

En lo que respecta a la pérdida de los ingresos; este representa un parámetro complejo de comprobar; puesto que no se encuentran las condiciones de hallar su monto. Aun así, se trata en ocasiones como un perjuicio moral, al calificarlo como un promotor de sentimientos de dolor, angustia y desolación asociado a la condición económica, social y cultural del afectado.

### **Capítulo III. Reparación Integral**

La Reparación Integral comprende diversas acciones que asume el Estado a través de las cuales se propende por la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, y las garantías de no repetición de las conductas criminales que produjeron víctimas del desplazamiento. Este apartado explica las diferentes formas de reparación, el cual es resumido en la Sentencia T-085 de 2009 de la Corte Constitucional.

Como se ha señalado, las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen el derecho a la reparación integral del daño causado, según el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo, en adelante ILSA (Becerra, 2012), esta reparación debe ser plena y efectiva, y comprender acciones (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) que distan de la asistencia social que el Estado tiene la obligación de brindar de forma prioritaria por el hecho de ser los desplazados personas en situación de desigualdad y vulnerabilidad.

La reparación integral, como se encuentra consignada en la jurisprudencia colombiana (Sentencias T-085 de 2009 y T-458 de 2010), considera un proceso complejo que responde a dinámicas de orden global. Becerra (2012), sostiene la importancia de adoptar estándares internacionales frente a derechos como la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, pues estos no se encuentran recopilados en un solo instrumento. Por esto, la reparación debe incluir especificidades propias del momento histórico, de los contextos y de las características de las víctimas individual y colectivamente consideradas, sintetizándose en los siguientes aspectos:

- En términos generales, precisan que el alcance de la obligación de los Estados de investigar, juzgar y sancionar a los responsables, y de reparar integralmente a las víctimas se concreta en la adopción de medidas que les permitan a estos garantizar que su derecho interno, proporcione como mínimo, el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.

- La observancia del derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado se impone a los Estados incluso en el marco de las negociaciones o los procesos de paz.
- Para el Estado colombiano, y para otros que incorporaron en su carta de derechos la figura del bloque de constitucionalidad, las obligaciones correlativas al derecho a la reparación integral de las víctimas, forman parte de la legislación nacional, y tienen como fundamento: 1. el cumplimiento de los deberes del Estado de garantizar estos derechos, y 2. la responsabilidad del Estado como causante del desplazamiento, ya sea por acción o por omisión.

En este sentido, es importante analizar conceptualmente el tema de la asistencia a la población desplazada, reconociendo la forma en que se debe prestar la atención inmediata, comprendiendo las necesidades y problemáticas asociadas a la pobreza, la falta de oportunidades, la discriminación y la vulnerabilidad.

### **3.1 Garantías de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento**

Este apartado indica que las garantías de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado, provienen del diagnóstico de las causas agentes que generen el desplazamiento por la violencia, y según las zonas del territorio Nacional donde se producen los mayores flujos de población de las zonas receptoras, de las personas y entidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas que ello genere.

Las garantías de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado, toman como bases conceptuales los Derechos Humanos, en tal sentido, se realiza la planificación y se establecen las políticas públicas, y con ello el apoyo institucional que se requiera para cumplir sus fines. Debe existir una relación lógica entre las necesidades de la población víctima del conflicto armado y las formas de reparación.

La Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004, señala que el desplazamiento forzado, tiene una significación para las víctimas de la vulneración múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales, en tal sentido tienen el derecho a recibir en forma

urgente un trato preferente en cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional para su protección. Sin embargo, los resultados de las políticas públicas de atención a población desplazada, se han visto afectados por falencias en la capacidad institucional del Estado para su protección, a causa de la insuficiencia de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada. Señala la Sentencia T-025 de 2004.

La escasez de recursos ha sido señalada consistentemente por los documentos aportados al proceso, publicados en distintos momentos y elaborados por entidades tanto de carácter público como particular, como la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada. El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos.

En este orden de ideas, puede decirse que existen limitaciones en la asignación de recursos dirigidos a la ayuda de la población desplazada, proveniente de la realidad fiscal y variaciones macroeconómicas en la que se desenvuelve el país; pero aún bajo estas circunstancias, desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización.

En la siguiente tabla se resume lo señalado por la Sentencia T-025 de 2004, tanto en relación a las diversas respuestas que han obtenido las víctimas por parte de las entidades encargadas de atender a la población desplazada, como la justificación para no conceder el beneficio según las pretensiones de las víctimas:

*Tabla 2. Respuestas comunes recibidas por las víctimas y peticiones.*

<b>Respuesta obtenidas por las víctimas</b>	<b>Pretensiones de las víctimas</b>
---	-------------------------------------

---

<p>- La entidad ante quien se hace la solicitud, no es la competente para conceder la ayuda solicitada.</p>	<p>-Que sus peticiones sean resueltas de fondo y en un tiempo claro y determinado.</p>
<p>- No existe suficiente disponibilidad presupuestal para atender la solicitud.</p>	<p>-Que se materialicen las ayudas para estabilización económica, vivienda, reubicación, proyectos productivos, acceso a educación para los hijos.</p>
<p>- La ayuda humanitaria de emergencia sólo se otorga por tres meses, y en casos excepcionales puede prorrogarse hasta por otros 3 meses más, pero más allá de ese plazo perentorio, es imposible prolongar la ayuda.</p>	<p>-Que las tierras en posesión o propiedad que fueron abandonadas por los desplazados sean protegidas.</p> <p>-Que reciban o continúen recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia.</p>
<p>-No se le puede dar la ayuda solicitada porque no se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada.</p>	<p>-Que sean reconocidos como desplazados y se les otorguen los beneficios que surgen de esa condición.</p> <p>-Que se adopte un programa de seguridad alimentaria.</p> <p>-Que se suministren los medicamentos recetados.</p>
<p>-La entidad encargada de atender su solicitud se encuentra en liquidación.</p>	<p>-Que una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar sea desvinculada de él y se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo familiar.</p>
<p>-Existe un error en la solicitud o ausencia de postulación del peticionario para acceder al auxilio de vivienda.</p>	<p>-Que se hagan las apropiaciones necesarias para solucionar la situación de la población desplazada y se hagan efectivos los programas para la población desplazada.</p>
<p>-El programa de auxilios para vivienda se encuentra suspendido por falta de disponibilidad presupuestal.</p>	<p>-Que el Ministerio de Hacienda desembolse los dineros necesarios para adelantar los programas de vivienda y proyectos productivos.</p>
<p>-Las peticiones serán respondidas en estricto orden de presentación y siempre que haya disponibilidad presupuestal.</p>	<p>-Que se le permita recibir capacitación para desarrollar proyectos productivos.</p>
<p>-La política de auxilios para vivienda fue modificada por el gobierno nacional y transformada en una política de créditos para vivienda de interés social, y debe presentar una nueva solicitud ante</p>	<p>-Que se advierta al representante legal de la Red de Solidaridad que cuando omita cumplir con sus responsabilidades para con los desplazados incurre en causal de mala conducta.</p> <p>-Que se conforme el comité municipal para la atención integral del desplazado.</p>

---

las entidades encargadas de otorgar los créditos.	-Que se restablezca la prestación del servicio de salud que es negado a partir de la Circular 00042 de 2002, en la cual se condicionó la prestación de dicha ayuda a que se trate de problemas inherentes al desplazamiento.
-La única forma de acceder a la ayuda para restablecimiento económico es presentar un proyecto productivo, a pesar de que la ley prevé otras formas de restablecimiento.	-Que las entidades territoriales, dentro de su disponibilidad presupuestal, contribuyan a los planes de provisión de vivienda para la población desplazada.

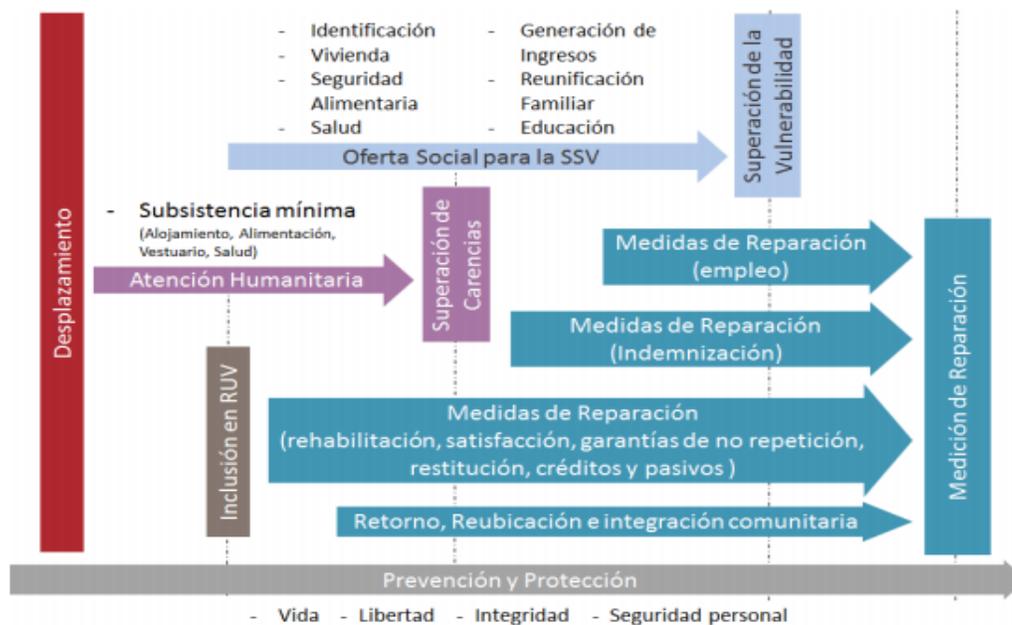
Fuente: elaboración propia a partir de Sentencia T-025/04.

Ante esta problemática, el Estado ofreció la flexibilización de la oferta institucional dirigida a la población víctima. Esta es definida por el Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015), así: “Análisis realizado y las acciones implementadas en los proyectos de inversión, que busquen eliminar las posibles barreras que encuentra esta población para acceder, mantenerse y adquirir las condiciones necesarias para alcanzar el goce efectivo de sus derechos”.

Dado que la violencia armada produce una ruptura del tejido social y del proyecto de vida de las personas, según lo argumentado por el DNP (2015), la flexibilización de la oferta, se apoya en dos pilares fundamentales: las necesidades de la población víctima y el seguimiento a las acciones del Estado colombiano con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población. La superación de esta vulnerabilidad se define como el restablecimiento de los núcleos familiares sobre las pérdidas materiales y no materiales, relacionadas con los derechos a la salud (incluye atención psicosocial), educación, vivienda, identificación, reunificación familiar, alimentación y generación de ingresos (incluye orientación ocupacional).

El DNP (2015) señala que el restablecimiento de pérdidas se debe cumplir bajo los siguientes principios: 1. complementariedad; 2. progresividad; y 3. gradualidad. Adicionalmente, existen unos derechos transversales, como lo es la garantía a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal. A continuación, en la Figura 2 se muestra el esquema que rige para la superación de la vulnerabilidad.

Figura 2. Esquema para la Superación de la Situación de Vulnerabilidad Población desplazada por la Violencia.



Fuente: Tomado de DNP (2015).

Acerca de los derechos transversales, la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH, 2011), argumenta que la transversalidad de los derechos es un enfoque de planificación, organización, mejora y evaluación. Por otra parte, el Estado debe garantizar a las personas de forma inmediata el derecho a la subsistencia mínima (alimentación, alojamiento temporal, salud) a través de las etapas establecidas por la Ley 1448, partiendo de la atención inmediata, posteriormente la atención humanitaria de emergencia y, finalmente, la atención humanitaria de transición.

Indica el DNP (2015) que la atención inmediata de las víctimas, es labor del ente territorial, mientras se decide sobre su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV). Posteriormente, la atención humanitaria de emergencia corresponde a la Unidad para las Víctimas, una vez se dé la inclusión del hogar en el RUV. En cuanto a la atención humanitaria

de transición, corresponde a la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), mientras persistan carencias en la subsistencia mínima.

Es de mencionar que, desde el primer momento, las víctimas pueden tener acceso a la oferta relacionada con sus derechos a la salud, educación, reunificación familiar, alimentación e identificación; y a partir de la inclusión en el RUV, las víctimas pueden acercarse a los Centros Regionales o utilizar estrategias complementarias de atención con el fin de solicitar el acceso a las medidas de asistencia. Es de mencionar que las víctimas tienen como soporte para su atención y reparación integral, lo establecido en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y el Documento CONPES 3726 de 2011. Por otra parte, las víctimas del conflicto armado, gozan de la posibilidad de retorno o reubicación bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Aun cuando ocurre el retorno voluntario, existen garantías de sus derechos vulnerados, y la materialización gradual y progresiva del derecho a la generación de ingresos (incluye orientación ocupacional) y a la vivienda. De tal manera, que previa valoración de la situación del hogar en relación con estos derechos, se podrá establecer la superación de la situación de vulnerabilidad causada por el delito del desplazamiento forzado, la cual se logra finalmente, cuando el hogar se encuentra estabilizado socioeconómicamente.

El DNP (2015) indica que con este proceso, la persona puede acceder de manera gradual a las medidas de reparación tanto individuales como colectivas, de conformidad con el esquema de atención y reparación integral. Las medidas son: indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución de tierras, restitución de vivienda, acceso a créditos y alivio de pasivos. Estas medidas deben considerar las necesidades de las víctimas de acuerdo con su género, etnia, raza, entre otros aspectos; es decir, se toma en cuenta la metodología de la transversalidad para el logro de la equidad, en la respuesta de la reparación integral.

Es preciso señalar que el proceso de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción. Indica el DNP (2015), que paralelo al cumplimiento de los derechos

contemplados en la superación de la vulnerabilidad, y luego de lograr el retorno o la reubicación, se debe trabajar en el proceso de integración comunitaria; este proceso debe conducir a la adaptación de los hogares a su lugar de residencia, sea éste un nuevo lugar de recepción o el mismo de donde fue expulsado. La integración comunitaria debe ayudar además a revertir tendencias discriminatorias sufridas por las víctimas en relación con su característica de víctima, género, etnia o religión.

Con base en los anteriores argumentos, para superar la vulnerabilidad, a través del Goce Efectivo de Derechos (GED), se plantea una secuencialidad en coherencia con el marco general establecido por el esquema de superación de la situación de vulnerabilidad. El DNP (2015) señala que se propone una secuencialidad de condiciones para la obtención del goce efectivo de los derechos, bajo la política pública. La secuencialidad propuesta, evidencia las condiciones previas a cualquier intervención con las que debe contar el hogar para maximizar el impacto de dichas intervenciones y alcanzar la sostenibilidad, se describen a continuación, según la siguiente figura:

Figura 3. Condiciones para el goce efectivo de los derechos víctimas del desplazamiento forzado



Fuente: Tomado de DNP (2015).

Es importante resaltar que el proceso descrito anteriormente se realiza en el marco de un proceso en armonía a lo establecido para atención inmediata, atención humanitaria de emergencia, y atención humanitaria de transición. De lo anterior se desprende que independientemente se posicione una víctima en la etapa de atención inmediata, atención humanitaria de emergencia, o la atención humanitaria de transición; se debe considerar la focalización y priorización de la población víctima, para revertir tendencias culturales de discriminación.

Sin embargo, la actuación debe primar a garantizar a las personas el derecho a la subsistencia mínima mediante el componente de ayuda humanitaria, y los derechos de educación, salud y reintegración familiar, tal como lo indica el DNP (2015). Esto debe constituirse en una premisa incluso antes de que se decida su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV). Una vez se logra su inclusión en el RUV, la víctima puede acceder de manera gradual a las medidas de reparación tales como: indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución, garantías de no repetición, empleo, créditos y pasivos. Estas medidas deben considerar las necesidades de las víctimas de acuerdo con su género, etnia, raza, entre otros aspectos.

En este orden de ideas, el Estado se plantea, según el DNP (2015), el mapa de política pública en el marco de la atención, asistencia y reparación para todas las víctimas del conflicto armado; el cual está delimitado en cinco componentes cuyo propósito es solventar la situación generada a un individuo o colectivo, por el menoscabo de sus derechos en el marco del conflicto armado.

Este mapa se organiza de acuerdo con los siguientes ejes transversales: articulación nación-territorio, sistemas de información, la participación efectiva de las víctimas, enfoque diferencial y enfoque psicosocial. Es de suma importancia determinar a qué componente contribuye la oferta propuesta por la entidad en el proyecto de inversión durante su proceso de formulación, con el fin de direccionar las acciones, los objetivos, metas y mecanismos de seguimiento correspondientes.

Figura 4. Metodología que sigue un proyecto de ayuda víctimas del desplazamiento forzado.



Fuente: Tomado de DNP (2015).

Esta gráfica muestra cómo se estructuran los recursos para la atención de las víctimas, divididos en insumos, los cuales representan los recursos y los procesos a seguir para la obtención del GED; por otra parte están los efectos, que son susceptibles a medición para la evaluación de todo el proceso de reparación integral. La postura de investigadores como Montoya (2014) en torno a las medidas de reparación, establece claramente que se mantiene una concepción de reparación económica de las víctimas de violaciones de derechos humanos, de allí que gran parte de las medidas tomadas correspondan a las medidas administrativas. Por este motivo, es función del Estado brindar asistencia médica, social, jurídica, social, entre otros; que satisfaga las necesidades de los desplazados. En consecuencia, la protección de los derechos requiere la adopción de tres elementos fundamentales: el derecho a la verdad, la justicia, a la reparación y adopción de reformas institucionales.

Ahora, cabe mencionar que dentro de las medidas interpuestas por el Estado para asegurar la reparación integral de las víctimas, se encuentran las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición. Las medidas de satisfacción resultan importantes pues les

permiten a las víctimas en cierta forma resarcir su sufrimiento y los daños no solo físicos sino también psicológicos y sociales a los cuales estuvieron expuestos durante el desarrollo del marco del conflicto armado en Colombia. Así mismo y como pocas veces lo hace el Estado, este se hace responsable por cientos de hechos que ocurrieron en distintas regiones del país, en muchas ocasiones con complicidad de las Fuerzas Militares, con lo cual se dignifica a los ciudadanos y su sufrimiento.

De igual forma, las víctimas podrán conocer la verdad en torno a la ocurrencia de los hechos y los autores principales e intelectuales que impulsaron el desarrollo de los actos violentos, dando respuesta a sus cuestionamientos. Un hecho muy importante que se incluye dentro de las medidas de satisfacción se relaciona con la entrega de cadáveres, por medio de la cual no solo se puede conocer la ubicación de cientos de fosas comunes, sino también se les asegura a las víctimas enterrar a sus muertos de acuerdo a sus creencias, ideologías y dogmas.

Así mismo, sobre la necesidad de las medidas de satisfacción, se hace énfasis en que estas son rotundamente indispensables; pues solo a partir de la demostración de arrepentimiento se logra reparar a las víctimas del conflicto armado, son los perpetrados y demás actores quienes deben mostrar arrepentimiento ante la violación a los derechos humanos, puesto que siendo conscientes del dolor y daño causado se asegura que dichos actos no se vuelven a cometer.

Por otra parte, con los actos de esclarecimiento de la verdad se pueden determinar y reconocer los esquemas de poder que posibilitaron e impulsaron la conformación y expansión de los grupos al margen de la Ley, las fuentes de financiación usada, tales como el narcotráfico, y definir vínculos en esta cadena de tráfico de drogas. Esta clase de elementos aparte de dignificar a las víctimas, pues podrán conocer la verdad sobre los hechos ocurridos, generan un beneficio para la sociedad en su constante y continua lucha contra la fabricación y tráfico de drogas.

Las garantías de no repetición son importantes pues dirigen su atención a asegurar que no se repitan las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; con lo cual se asegura el logro de la paz y de forma paralela el fortalecimiento

de la democracia; pues estas son adaptables al contexto, características y necesidades territoriales. Y es que justamente la garantía de no repetición incorpora aspectos como la reconciliación y la restauración social, los cuales en su conjunto establecen la efectividad de la implementación de las características de reconciliación.

En lo que respecta a la necesidad de la implementación de las garantías de no repetición, estas son indiscutiblemente indispensables para el aseguramiento de una reparación integral a las víctimas. Es justamente a través de esta serie de medidas que se establecen y definen herramientas de seguimiento y control a los procesos violatorios de los derechos humanos, se les asignan a las entidades responsabilidades, y se definen parámetros o metas para que los hechos objeto de reparación no vuelvan a suceder (Centro de Memoria Histórica, 2014).

Como se mencionó anteriormente, las promesas definidas para la reparación de la población desplazada en Colombia han resultado ser irrisorias, la atención que las instituciones del Estado dan a las víctimas son precarias y no han logrado restablecer los derechos de manera integral, especialmente en lo que se refiere a derechos como la salud, la educación, la vivienda y la atención psicosocial, hechos que agudizan las condiciones a las que se enfrentan las familias desplazadas, pues el Estado nunca le ha proporcionado las ayudas a las víctimas de forma oportuna y suficiente para que se supere la condición de vulnerabilidad.

A esto se suma las herramientas definidas por el gobierno nacional como es el caso de la encuesta de la Unidad de Víctimas, la cual se ha convertido en una barrera de acceso que les imposibilita a los desplazados ser indemnizados y acceder a la ayuda humanitaria. La definición errada de las carencias de los afectados, hace ver que estos no poseen ningún tipo de necesidad, demostrando en la formalidad que “se logró superar la vulnerabilidad”.

Por los motivos anteriores, los elementos jurídicos amparados en la Ley de víctimas y la Ley de restitución de tierras, a través de las cuales se promueven elementos de gran relevancia en torno a la reparación integral y que se han convertido en un avance importante para tal objetivo, no son las únicas herramientas que se necesitan para avanzar en el reconocimiento y en la garantía y goce pleno de los derechos de las víctimas; es

indispensable el promover cambios sustanciales en tres ejes: ajustes institucionales y de política, la reparación en medio del conflicto armado, y la reparación transformadora.

En el caso de los ajustes institucionales, se tiene que la mayor parte de los recursos se han centrado en las acciones asistenciales y de ayuda humanitaria que poco se acoplan a las políticas de reparación y aluden principalmente a la entrega de indemnizaciones administrativas. Por ello, los programas están alejados de las garantías de atención y reparación integral y transformadora. En consecuencia, para tal objetivo se necesita del compromiso de las instituciones especializadas y de las entidades territoriales y nacionales, a las cuales se les asignen competencias específicas.

De igual forma, resulta indiscutible la aplicación de una política de atención y reparación que mejore la calidad de vida de las víctimas, asegurando el goce pleno de sus derechos y la reparación del estado de las cosas inconstitucional, siendo para ello primordial, que se definan estrategias que corrijan la debilidad institucional y la falta de coordinación que han hecho que los procesos sean más dispendiosos de lo normal.

Desde el precepto de reparación en medio del conflicto, es claro que se logró un acuerdo solo con una organización al margen de la ley, hecho por el cual, los desplazados se exponen al accionar mismo de los demás grupos. La continuidad de las acciones de otros grupos alzados en armas ocupará las regiones donde actuaban las FARC; haciéndose al control del negocio principal que es el tráfico de drogas.

Por este motivo, es primordial diseñar una política enfocada en la protección y la prevención; preceptos lejanos de la realidad si se consideran las continuas amenazas y asesinatos de los líderes que son participes en los procesos de restitución de tierras y promotores de los derechos de los desplazados. Sumado a lo anterior, y a pesar de la inversión monetaria hecha en la Unidad de Protección para las víctimas, se requiere de una política que enfatice en la investigación y la sanción a los victimarios, los despojadores o testaferros, y a su vez, propenda por desmonte de las organizaciones criminales.

Por último, más que un proceso de reparación, esta debe centrarse en su función transformadora; por medio de la cual, se le asegure a las víctimas ser reparadas de manera

diferenciada, transformadora y efectiva. Bajo esta concepción, la reparación transformadora promueve la reparación oportuna que impulsa la transformación democrática en los casos en que ocurren hechos atroces y violaciones masivas de los derechos humanos. Esta clase de iniciativas a su vez alude el enfrentar la injusticia del pasado, por encima de las condiciones de exclusión y desigualdad que pudiesen ser las causas del conflicto.

### **3.2 Procedimientos administrativos de la reparación integral**

Este apartado describe los procedimientos de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado, realizando la consideración de los diferentes tipos de daños y las diferentes características de los afectados.

Según Justicia Transicional (2017), las víctimas pueden acceder a las medidas de la ley siempre y cuando estén inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Para ser incorporadas en el Registro, las víctimas deberán acercarse a las oficinas regionales de la Procuraduría, Defensoría o en las Personerías municipales (Ministerio Público), donde deberán rendir una declaración sobre los hechos.

Las personas deberán entregar copia de los documentos que soporten su declaración, si los tienen. Una vez hecha la declaración ante el Ministerio Público, este la remitirá a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esta Unidad llevará a cabo un proceso de verificación de los hechos relatados, para tomar una decisión sobre la inclusión o no de la persona en el Registro Único de Víctimas. Esta decisión deberá tomarse a más tardar dentro de los dos meses siguientes desde el momento en que la Unidad recibe la declaración.

La manera como se informa a la víctima de la decisión de incluirla o no en el RUV, según argumenta Justicia Transicional (2017), deberá ser notificada a la víctima por escrito. Si es incluida en el registro, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se pondrá en contacto con la víctima para explicarle cuáles son los pasos de la ruta de reparación individual. Si por el contrario, no es incluida, la persona tendrá cinco días hábiles para interponer los recursos legales a los que tiene

derecho, proceso para el cual cuenta con el apoyo de la Personería municipal o la Defensoría del Pueblo.

Justicia Transicional (2017) describe sobre los recursos legales que existen en caso de que sea rechazada la inscripción en el Registro Único de Víctimas; si la decisión de la Unidad de Víctimas es negar la inclusión en el RUV, quien hace la solicitud podrá interponer dos tipos de recursos: de reposición ante el funcionario que toma la decisión, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la decisión, y de apelación ante el director de la Unidad.

Si la persona ya está inscrita como víctima ante el Estado por procesos como Justicia y Paz, porque recibió ayuda humanitaria por desplazamiento, o porque recibió la indemnización administrativa del Decreto 1290 de 2008, puede surgir la interrogante si debe volver a inscribirse. Justicia Transicional (2017) aclara que la persona solo deberá declarar nuevamente si ha sido víctima de un delito diferente ocurrido en desarrollo del conflicto armado. Si la persona ya rindió una declaración por algún hecho como desplazamiento forzado, o se encuentra inscrita como víctima en la Unidad de Justicia y Paz, o ya adelantó su reclamación para la indemnización por vía administrativa por el Decreto 1290, no deberá hacerlo otra vez.

En relación al tiempo que hay para hacer la declaración para registrarse, Justicia Transicional (2017) indica que las personas que hayan sido victimizadas antes de la aprobación de la Ley (10 de junio de 2011), deberán hacer su declaración en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de sanción de la Ley de Víctimas, es decir, contaban con plazo hasta el 10 de junio de 2015. Las víctimas de hechos posteriores a la fecha de sanción de la Ley, contarán con dos (2) años para declarar, a partir de la ocurrencia del hecho.

### **3.3 Asistencia a la población víctima del conflicto.**

En Colombia, el Programa de Atención y Fortalecimiento de Capacidades Para Brindar Asistencia Humanitaria a Población Víctima, se implementa a través de dos áreas de trabajo: el Área de Fortalecimiento de capacidades y el Área de Atención Humanitaria a Víctimas.

En la primera de ellas, referente al fortalecimiento de capacidades, el objetivo central es el de brindar una asistencia técnica a los funcionarios municipales que son responsables de prestar la atención humanitaria a las víctimas del desplazamiento en Colombia. Por esta razón, es importante incluir un análisis sobre las características centrales de esta clase de apoyo, identificando estrategias que se hayan utilizado para mejorar las capacidades de las entidades municipales para apoyar a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado.

Básicamente, es importante analizar cómo o mediante qué mecanismos es posible fortalecer dichas capacidades, sobre qué aspectos se debe enfocar el apoyo, qué metodologías se deben usar, y qué tipo de proyectos, asesorías y capacitaciones se les debe prestar a los funcionarios para mejorar el impacto y la calidad de la ayuda que reciben las víctimas. Este análisis permitirá evaluar la gestión del Área de Fortalecimiento de Capacidades, y ofrecer una orientación en torno al desarrollo y la aplicación de unas estrategias de mejora.

Teniendo en cuenta que el objetivo del Área de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, se delimita a orientar el fortalecimiento y la capacidad municipal para responder a la población desplazada a causa del conflicto armado en Colombia, en virtud de los lineamientos dispuestos en la Ley de Víctimas, un aspecto que debe abordarse en el marco conceptual, es precisamente la población desplazada, analizando sus características, privaciones y principales necesidades.

Esto es importante para poder proponer estrategias de mejora al Programa de Atención y Fortalecimiento de Capacidades Para Brindar Asistencia Humanitaria a Población Víctima, conforme al proceso de revisión y ajuste que se debe realizar anualmente. Realizar un estudio teórico sobre las principales adversidades que debe enfrentar la población desplazada, reconociendo cuáles son sus necesidades más urgentes, permitiría mejorar el impacto del proyecto y orientar estrategias que permitan fortalecer las capacidades institucionales para brindar un apoyo y ayuda eficiente a esta población. Por último, al analizar este concepto, también es importante aclarar quiénes son los desplazados internos, pues en esta población particular se enfoca el proyecto.

De acuerdo con Villa, Sánchez y Echeverry (2011), la atención inmediata es competencia de los municipios, se entrega a la población desplazada que ha sido recientemente afectada, y a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado interurbano, y que no cuenta con redes sociales de apoyo en el municipio. Por otro lado, la atención inmediata se presta a las personas cuya situación está en un periodo de evaluación por parte de los organismos o entidades de apoyo que existen a nivel nacional. Por último, se deben mencionar los componentes de la atención humanitaria inmediata, de emergencia y transición, entre los cuales se incluye, según Racich (2012), la entrega de alimentación, la atención urgente de salud. Si la situación lo requiere, se brindará un apoyo para que las familias se alojen temporalmente en un albergue durante un mes.

En conjunto, un análisis conceptual sobre la población desplazada, la población vulnerable, y la asistencia inmediata de emergencia y de transición, permitirán evaluar el desarrollo de la implementación del Programa de Atención y Fortalecimiento de Capacidades Para Brindar Asistencia Humanitaria a Población Víctima. Por medio del estudio teórico, se determinan cuáles son las necesidades de este tipo de población y las mejores estrategias que se pueden emplear para satisfacer sus necesidades y para ayudarlos a superar su condición negativa, definiendo a la vez, buenas prácticas que permitan mejorar, reorientar, o fortalecer aspectos de la implementación actual del programa.

Sin embargo, es importante aplicar continuamente procesos de seguimiento y evaluación a la Asistencia Técnica que se presta, para poder analizar y mejorar las operaciones futuras y el impacto de la (Rein, Kennedy, DeCoudres, Singer, Raj & Farbrother, 2012; Norem & McCorkle, 2008; International Monetary Fund, 2010). Todo proceso de evaluación, en este contexto, presenta dos objetivos centrales: en primer lugar, que la entrega de la Asistencia Técnica sea más eficaz y de mayor calidad y; en segundo lugar, que sea más sensible a las necesidades de la población con el fin de generar un impacto más positivo, favoreciendo realmente el bienestar de las regiones. (West, Clapp, Averill, Megan & Cates, 2012; Wandersman, Chien & Katz, 2012).

En cuanto a la metodología e instrumentos utilizados para realizar la evaluación, comúnmente se utilizan entrevistas, cuestionarios y visitas de campo que sirven para analizar

la percepción, opiniones y sugerencias de los beneficiarios, además de la gestión y las estrategias de las entidades donantes. A nivel general, independientemente del tipo de instrumento utilizado, de acuerdo con los lineamientos planteados por el U.S. Department of Justice (2013); la Oficina de Evaluación Independiente (2003), y el International Monetary Fund (2010), los criterios que se deben tener en cuenta para evaluar los proyectos de Asistencia Técnica son los siguientes:

- 1) Coherencia entre la asistencia técnica y las debilidades que presentan las instituciones gubernamentales con el fin de fortalecer sus capacidades y orientarlas de manera eficaz para asegurar el crecimiento de las regiones.
- 2) Impacto de la asistencia técnica sobre sus principales beneficiarios, es decir, la población que no cuenta con las oportunidades, recursos, ni preparación para desarrollar y potenciar sus capacidades, y que gracias a ésta tienen la posibilidad de obtener un mejor bienestar.
- 3) Análisis sobre las buenas prácticas y las debilidades identificadas durante la entrega de la ayuda técnica, con el fin de implementar estrategias de mejora para futuras intervenciones.

Lo anterior se puede comprobar al analizar diferentes instrumentos utilizados para realizar la evaluación de la asistencia técnica, ya sea a partir de la percepción y de las sugerencias de los beneficiarios directos, del análisis de gestión interna realizado por las entidades donantes, o de los estudios y observaciones desarrollados por organizaciones y agencias externas.

Para el primer caso, explican Norem y McCorkle (2008) y Hagens (2008), lo más adecuado es diseñar un formulario de evaluación de asistencia técnica, para que sea diligenciado por los beneficiarios del proyecto, y en donde expongan sus percepciones frente al acompañamiento, capacitaciones y asesorías recibidas. En cuanto al segundo caso, sobre la evaluación desarrollada a nivel interno por los funcionarios de las organizaciones que prestan la cooperación, un ejemplo es el del Fondo Monetario Internacional (2007), que realiza entre tres y cuatro evaluaciones cada año para cada ciclo de financiamiento y de

oferta de cursos, por medio de reuniones entre sus funcionarios, en donde se analizan aspectos como eficiencia, gestión, impacto y transparencia.

Por último, en lo referente al tercer caso, evaluación generada a nivel externo por agencias o entidades interesadas en los procesos de asistencia técnica, ésta tiene como objetivos analizar cuidadosamente los avances en la implementación de los proyectos, identificar problemas potenciales en torno a la ejecución y al diseño de las actividades que se implementan, asesorar para el cumplimiento de las metas, identificar las lecciones aprendidas y formular recomendaciones específicas para mejorar la ejecución (Chevauchez, 2003 y Kilby, 1979).

Una evaluación generada por entidades externas debe centrarse en analizar el logro de los productos y resultados obtenidos en los proyectos, midiendo la coherencia entre los objetivos y las acciones desarrolladas, y generando un análisis en el que se identifiquen las fortalezas y debilidades de la asistencia técnica brindada (Turnbull, White, Sinclair, Riley, Pistorino y Sekino, 2011).

En este sentido, la finalidad de una evaluación externa es proponer recomendaciones y estrategias de acción que orienten la proyección futura de los programas de asistencia técnica, y para ello, se aplican instrumentos como encuestas y entrevistas tanto a los beneficiarios como a la entidad donante, con el fin de responder a preguntas como: ¿El desarrollo del programa ayuda a solucionar los problemas previamente identificados? ¿Qué clase de productos y servicios se incluyen dentro de la asistencia técnica y ¿cuál ha sido su impacto dentro de la población? ¿Qué mecanismos se utilizan para identificar las necesidades y las prioridades de la población que recibe la ayuda? Y ¿Qué tan transparentes son los procesos y actividades mediante los cuales se presta la cooperación y la asistencia? (The World Bank, 2006; Wilson, 2007).

Además, es importante ejecutar reuniones con los comités y funcionarios encargados de prestar la ayuda, analizar los documentos generados durante la implementación del programa, y realizar visitas de campo a las regiones en donde se aplica el proyecto (Norem y McCorkle, 2008). Por último, se debe establecer un resultado final, que puede ser un informe diagnóstico en el que se definan las deficiencias del proyecto y sus correspondientes

acciones correctivas, o un resumen que incluya los hallazgos del proceso evaluativo y las recomendaciones (Oficina de Evaluación Independiente, 2003; International Monetary Fund, 2010).

Además de estar orientados por los criterios mencionados anteriormente, la Asistencia Técnica, de acuerdo con el International Monetary Fund (2010) y el World Bank (2006), deben considerar unas categorías, que incluyen unas preguntas útiles para dirigir la acción de futuras intervenciones asociadas a procesos como el de la restauración de tierras. Dichas categorías son:

- Transparencia del proceso: ¿Qué tan justo y transparente fue la entrega de la asistencia técnica? ¿El proceso se desarrolló de manera adecuada, partiendo de un análisis sobre las debilidades institucionales y las necesidades de la población?
- Efectividad: ¿En qué situaciones los resultados han sido más bajos de los esperados? ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los sujetos que recibieron la asistencia técnica?
- Género: ¿Qué tanto se ha respetado la diversidad de género durante el proceso? ¿Cuál fue la cantidad de mujeres que se incluyeron como participantes?
- Lecciones aprendidas: ¿Qué prácticas y lecciones se aprendieron para mejorar la implementación de la ayuda técnica en un futuro?

Como se puede apreciar, existen una serie de requisitos que debe cumplir el Estado con la finalidad de promover y asegurar una correcta atención y asistencia inmediata, en cualquier tipo de proceso, como lo es de la restauración de tierras. Sin embargo, se puede presentar algunos problemas que limitan la eficiencia del Estado, que afectan la calidad y agilidad de la restauración de tierras en Colombia, que como se ha visto se establece como un componente central en el posconflicto.

Por tanto, es importante que en el segundo capítulo se analicen estas problemáticas y limitaciones, señalando lo que ha acontecido en el caso Colombiano, y haciendo referencia

especial a situaciones como la disidencia de las FARC, las dificultades para regularizar y normalizar la disposición legal de los predios, y las dificultades que se han experimentado ante el desarrollo de un modelo político centralizado y extractivista, en el cual, el territorio se contempla como un espacio de generación de recursos económicos para promover la internacionalización, pero no como medio de sustento local.

Finalmente, también se consideran limitaciones internas, como el enfoque que se ha generado en torno al conocimiento de los avances del acuerdo de paz, a partir de cifras, que muchas veces no reflejan la verdadera realidad ni la forma en que se logran suplir de manera integral las necesidades de la población. Sin embargo, antes de iniciar con el análisis sobre las limitaciones, se plantean en primer lugar los tipos de responsabilidades que tiene el Estado colombiano en el marco de la firma del Acuerdo de Paz de 2016, ya que existe una responsabilidad política, pero también administrativa y ética.

## **Capítulo IV. Responsabilidades y Obstáculos del Estado: Restitución de Tierras**

El presente capítulo está compuesto de dos secciones, inicialmente se realizará una categorización de las responsabilidades adquiridas por el Estado en el marco de la firma del Acuerdo de Paz y, posteriormente, de las dificultades identificadas en relación con los obstáculos que ha encontrado el gobierno nacional para la debida implementación de los mecanismos de reparación para las víctimas del conflicto armado. Esta categorización surge de un análisis descriptivo-reflexivo del documento “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

### **4.1 Responsabilidades estatales**

Como se planteó con anterioridad, las responsabilidades del Estado frente a las situaciones de conflicto armado son ambiguas y complejas, y dependen en gran medida de las condiciones socio-políticas del caso particular que se esté abordando. Para el caso del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC se establecieron una serie de responsabilidades repartidas entre los diferentes actores: el Estado nacional, los actores armados y la población en general. Según la Oficina de Alto Comisionado para la Paz (2016), desde el comienzo del proceso en 2012 se acordó que resarcir a las víctimas debía estar en el centro del acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y por eso se incluyó en la Agenda del Acuerdo General el punto “Víctimas”.

Luego, antes de abordar el punto 5 de la Agenda, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, acordaron en junio de 2014 una “Declaración de principios” que refleja el compromiso con las víctimas y que sirvió de brújula de las conversaciones para asegurar que la satisfacción integral de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, estuviese en el centro. Estos diez principios fueron tenidos en cuenta durante toda la discusión del punto y deberán irradiar su implementación: 1) Reconocimiento de las víctimas, 2) Reconocimiento de responsabilidad, 3) Satisfacción de los derechos de las víctimas, 4) Participación de las víctimas, 5) Esclarecimiento de la verdad, 6) Reparación de las víctimas, 7) Garantías de protección y seguridad, 8) Garantía de no repetición, 9) Reconciliación y, 10) Enfoque de derechos.

Desde la percepción de la responsabilidad estatal, se enfatiza que las víctimas del desplazamiento forzado son personas que ostentan una doble protección institucional, por una parte, por ser víctimas del delito, y por otra, por pertenecer en la mayoría de los casos a grupos minoritarios como indígenas, negritudes, campesinos, entre otros. El tema del desplazamiento en gran medida ha sido promovido por la incapacidad del Estado para controlar la guerra interna que sufre el país, problema que ha sido ampliamente abordado por la Corte Constitucional. Como lo asegura Yañez (2013), el Estado es el competente para impedir el desplazamiento, puesto que son las autoridades las que han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los ciudadanos colombianos.

Por ende, cuando el Estado no es capaz de asegurar tal principio, al menos debe garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas haciéndose prioritario tratar este asunto con las autoridades. Esta postura es ratificada por Naranjo quien considera que Colombia, como Estado Social de derecho, fundamenta su accionar en el monopolio de la fuerza, de la acción y omisión de hechos generadores de responsabilidad, siendo la resistencia a tal reconocimiento reprochable (Naranjo, 2003).

En el presente apartado se exponen particularmente las responsabilidades estatales a través de tres categorías principales: 1. la responsabilidad administrativa, 2. la responsabilidad política y, 3. la responsabilidad ética. La finalidad de dicha división radica en la necesidad de diferenciar entre aquellas disposiciones circunstanciales que responden exclusivamente a la firma del Acuerdo (administrativas), aquellas que van encaminadas a responder a derechos fundamentales de la población consignados en la Constitución (políticas) y, las que hacen parte del ejercicio cotidiano de responsabilidad social (éticas).

La responsabilidad administrativa, para el caso de la presente investigación se refiere a aquellas disposiciones estatales que permiten implementar los acuerdos adquiridos, esto es el componente logístico e institucional que se crea o se fortalece para organizar, regular y controlar la puesta en marcha de las disposiciones del documento. Para el caso del Acuerdo de Paz, se crearon algunas herramientas e instituciones sectorizadas que ejercerían determinadas funciones específicas, así mismo se fortalecieron algunos entes que se encontraban operando, actualizándolos de manera que respondieran a la situación específica.

Algunos de los programas, mecanismos e instituciones que hacen parte de este apartado son: Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, la Jurisdicción especial para la paz (JEP) y, el Programa de reparación integral de víctimas. Los anteriores programas y mecanismos fueron planteados desde un enfoque reparador e integral que beneficiaría a todos los actores involucrados en la guerra. Uno de los principales focos de atención del gobierno nacional y el equipo negociador de las FARC-EP fue la restitución de tierras y la recuperación del campo como escenario de paz para el posconflicto.

En este sentido, se planteó lo que se denominó como “Reforma Rural Integral” que comprendía una serie de compromisos por parte del Estado para reestructurar el campo en beneficio de la población rural. Dichas disposiciones, que correspondieron al primer punto de la agenda, se encontraban enfocadas en distintos frentes: el acceso y uso de la tierra, la infraestructura, y los programas de desarrollo social. Algunos de los programas, mecanismos, e instituciones relacionados específicamente con la reparación de las víctimas del sector rural y el fortalecimiento del campo, contenidas en la Reforma Rural, fueron: el Fondo de Tierras, el Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y Consejos Territoriales, los Consejos Territoriales de Planeación y Juntas Administradoras Locales, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

Así mismo, el Estado se comprometió con la garantía a la participación ciudadana y política no solamente de los combatientes desmovilizados sino también de la población en general. Dicho compromiso no se limitaba a diseñar los espacios de participación sino a ofrecer verdaderas garantías para el ejercicio político, como la protección a los movimientos y organizaciones sociales y la garantía a la protesta y la movilización. Además, se buscó establecer medidas para fortalecer la participación política de los ciudadanos mediante la promoción de una cultura democrática, participativa, pluralista e inclusiva. Algunos de los programas, mecanismos, e instituciones relacionadas con el segundo punto del acuerdo fueron: las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, el Sistema Integral de

Seguridad para el Ejercicio de la Política y el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Aunque son muchas las disposiciones especiales que el Acuerdo de Paz trajo a la política del país, se nombraron aquellas que tuvieran un impacto directo sobre las víctimas. Como se puede apreciar, los compromisos adquiridos por el gobierno nacional en relación a la implementación del acuerdo giran en torno a las diferentes necesidades de la población víctima del conflicto y en general de la población en condición de vulnerabilidad. El Estado se comprometió a la ejecución de métodos y herramientas que respondieran adecuadamente a las necesidades de la población con enfoques diferenciales y atendiendo a las exigencias particulares de cada grupo. Las anteriores disposiciones administrativas están mediadas por una serie de responsabilidades políticas asumidas por el Estado y el conjunto de sus ciudadanos a través de la Constitución Política de 1991.

Los anteriores compromisos administrativos adquiridos por el Estado responden a unas responsabilidades políticas estatales. La responsabilidad política, para el caso de la presente investigación, se refiere a aquellos compromisos adquiridos por el gobierno colombiano en relación a su función de ente regulador, es decir aquellos que corresponden a un Estado social de derecho y que con la firma del Acuerdo se ratificaron. La responsabilidad política se diferencia de la ética en la medida que esta última no se materializa de manera específica y exclusiva en un programa, ente o plan, o en un eje de acción, al mismo tiempo que sus estrategias de medición no responden a variables cuantitativas. La responsabilidad política del Estado se manifiesta en el Acuerdo a través de los siguientes ejes de acción:

- Acceso integral al territorio: mediante disposiciones del Acuerdo, el Estado colombiano se comprometió a garantizar el acceso integral de las víctimas del conflicto armado al territorio, el cual debe responder a las necesidades propias de las poblaciones que lo habitaron contando con las herramientas jurídicas y logísticas para su implementación.

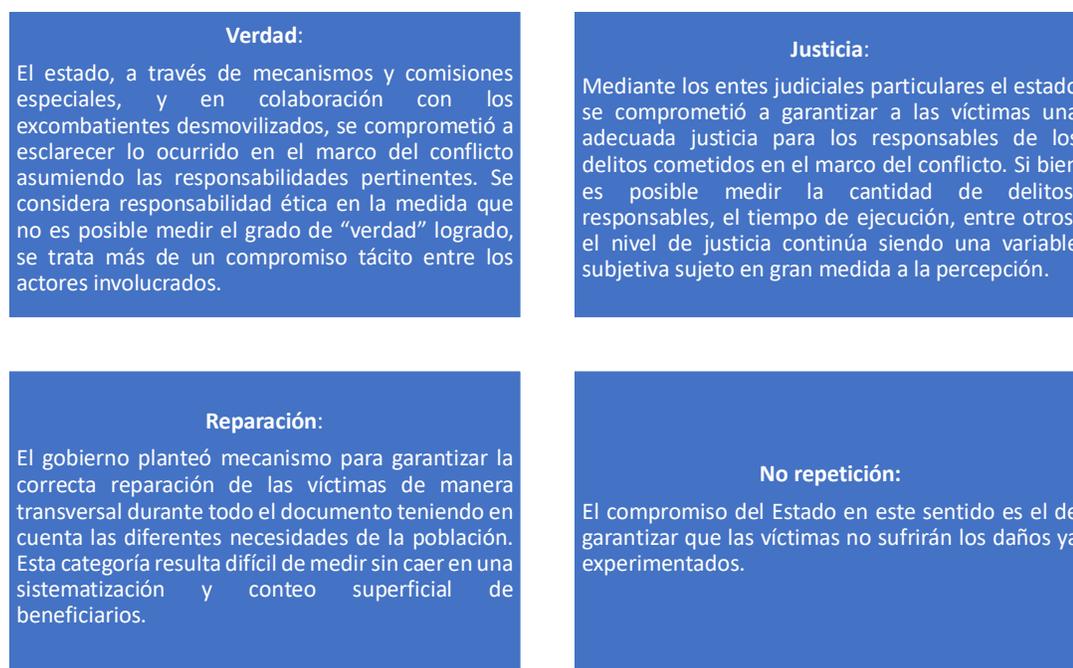
- Seguridad alimentaria: el Estado se comprometió a través del Acuerdo a garantizar la subsistencia de las poblaciones víctimas del conflicto a través del fortalecimiento del campo y la capacitación de los campesinos con miras a transformarlos en sujetos autosuficientes y a sus territorios en unidades productivas.
- Participación política: mediante herramientas de comunicación el gobierno se comprometió a permitir y garantizar la participación de la ciudadanía en el ejercicio político con miras a integrar su voz en el diseño y creación de nuevas políticas públicas de inclusión social que promueva la integración de la comunidad en la toma de decisiones y la participación en los organismos de veeduría y control.
- Fin de las acciones beligerantes: a través de las figuras de cese al fuego y dejación de armas el Estado colombiano se comprometió con la ciudadanía a terminar con las acciones beligerantes de ambas partes y permitir la implementación del Acuerdo en un escenario de paz.
- Seguridad ciudadana: mediante organismos de control y comisiones de seguridad el Estado se comprometió a garantizar la seguridad a todos los ciudadanos y atacar aquellas organizaciones criminales que impidieran la puesta en marcha del Acuerdo así como la corrupción.

La responsabilidad política del Estado responde necesariamente a un compromiso colectivo, el cual manifiesta la responsabilidad de la sociedad colombiana en su conjunto para resarcir los daños ocasionados por la guerra. Se considera la existencia de responsabilidad estatal bajo tres circunstancias: 1. La existencia de una obligación de protección a la población civil, 2. La verificación de una omisión de las autoridades al no aprovechar los recursos disponibles y, 3. La constatación de que la omisión de actuación fue la promotora de la problemática (López, 2014). Así mismo, Salamanca (2010) desde un enfoque jurídico clásico de la teoría de la culpa, sostiene que la responsabilidad extracontractual, es decir aquella que se adquiere frente a los individuos a los cuales se les

ha causado daño sin que exista necesariamente un vínculo previo, está mediado por la existencia de tres elementos: 1. El daño, 2. El actuar doloso o culposo del actor y, 3. La relación de causalidad entre el daño y el actuar doloso o culposo del sujeto generador del daño.

Como se manifestó anteriormente, la responsabilidad ética no necesariamente es medible en términos cuantitativos pues se trata de compromisos implícitos asumidos por la sociedad colombiana en su conjunto con el gobierno nacional como su representante y que giran en torno a la responsabilidad social que se asume cuando se hace parte de un Estado social de derecho. Los compromisos éticos del Acuerdo de Paz se rastrean más fácilmente mediante el análisis del discurso y de las categorías transversales del documento:

*Figura 4. Compromisos éticos del Estado frente al Acuerdo de Paz.*



Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de La Habana (2012)

Por otro lado, asumir los compromisos relacionados con la responsabilidad ética por parte del Estado, fortalece otros campos de la sociedad como la producción de conocimiento y la reflexión académica. Los temas asociados al conflicto armado colombiano y el postconflicto cobran gran importancia en los círculos académicos, ya que los centros de

investigación juegan un rol importante en la conformación de una responsabilidad ética y académica en la sociedad en general. Es a través de estos, en los que se conforman debates críticos frente a la realidad de la sociedad colombiana. La importancia de encontrar un balance que genere en el país un proceso de paz incluyente y sostenible, evaluándose para tal objetivo no solo el rol de los desmovilizados como actores o generadores principales de la violencia, sino también el del Estado como garante del cumplimiento de estos acuerdos.

Además de las disposiciones planteadas con anterioridad, el Acuerdo de Paz propuso la creación de una serie de entes reguladores encargados de garantizar el cumplimiento de lo acordado. En primer lugar, se encuentra la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) integrada por tres representantes del gobierno nacional y tres representantes del partido político de las FARC-EP. La Comisión actuaría bajo los siguientes principios orientadores: enfoque de derechos, respeto a la igualdad y no discriminación, enfoque de género, respeto a la libertad de cultos, integración regional e inclusión social, fortalecimiento y articulación institucional, profundización de la democracia y “construir sobre lo construido”, eficacia, eficiencia e idoneidad, priorización, transparencia, control social y lucha contra la corrupción, principios democráticos (Gobierno Nacional y FARC, 2016, p. 193-195)

Esta Comisión tendría un seguimiento por parte de una Instancia Especial conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales quienes serán interlocutoras permanentes de la CSIVI (Gobierno Nacional y FARC, 2016, p. 196) Las metas y objetivos del acuerdo quedarían consignadas en el Plan Marco, redactado por la CSIVI, el cual contendría “el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia - cronograma- e instituciones responsables” (Gobierno Nacional y FARC, 2016, p. 197).

Los mecanismos de medición se acogerían a la creación de un Sistema Integrado de Información que garantizaría a la sociedad en su conjunto la correcta ejecución de los recursos destinados para la implementación del Acuerdo. Los principales mecanismos de seguimiento y medición del Sistema Integrado de Información serían: mapas interactivos de

seguimiento, mecanismos de rendición periódica de cuentas, veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, herramientas de las nuevas tecnologías de información, matrices de riesgos de corrupción, así como estrategias de mitigación, concientización y prevención de malas prácticas, clientelismo y corrupción, mecanismo especial para la denuncia ciudadana, fortalecimiento de los mecanismos de control interno y, acompañamiento especial de los órganos de control.

La CSIVI sería el principal ente encargado de diseñar las metas y objetivos del Acuerdo, así como de su control y seguimiento. Esta comisión se encargaría de resolver las diferencias entre las partes que pudieran surgir en el proceso de implementación. Teniendo en cuenta los principios fundamentales de la Comisión cabe resaltar el compromiso estatal por abarcar la complejidad de la problemática, sin embargo, es necesario comprender en la práctica, cuáles de estos principios han sido realmente aplicados y saber cuál ha sido su nivel de implementación, pues existe el riesgo de tratarse de un discurso complejo contrastado con una implementación precaria, lo cual significaría un retroceso dentro del proceso de acuerdo. Antes de abarcar el nivel de implementación de las anteriores disposiciones, es preciso plantear las dificultades que ha presentado el proceso de implementación en los últimos dos años desde su firma en el 2016.

#### **4.2 Dificultades y limitaciones**

A pesar del sólido aparato administrativo y político que el Acuerdo de Paz dispuso para la implementación de los compromisos adquiridos por ambas partes, su implementación se enfrenta a una serie de dificultades y limitaciones relacionadas específicamente con la estructura del Estado colombiano, desde la normativa y las disposiciones jurídicas, hasta la estructura organizacional en los territorios y zonas de conflicto. En relación a lo anterior, es preciso mencionar, en primer lugar, la existencia de una serie de limitaciones conceptuales en relación a los regímenes de responsabilidad estatal que, contrastada con la insuficiencia de recursos para la reparación de las víctimas, se han convertido en un motivo para exonerar al Estado de las responsabilidades.

Ante esto, Sepúlveda (2002) y Peláez (2007) citados en López (2014) establecieron en materia de imputación que: “los regímenes de responsabilidad ostentan limitaciones

importantes. Los de tipo objetivo, como el daño especial y el riesgo excepcional, no resultan aplicables sino en aquellos eventos de intervención directa y legítima de las autoridades. Es decir que en casos de omisión tendría que recurrirse a títulos subjetivos como el de falla del servicio” (p. 142).

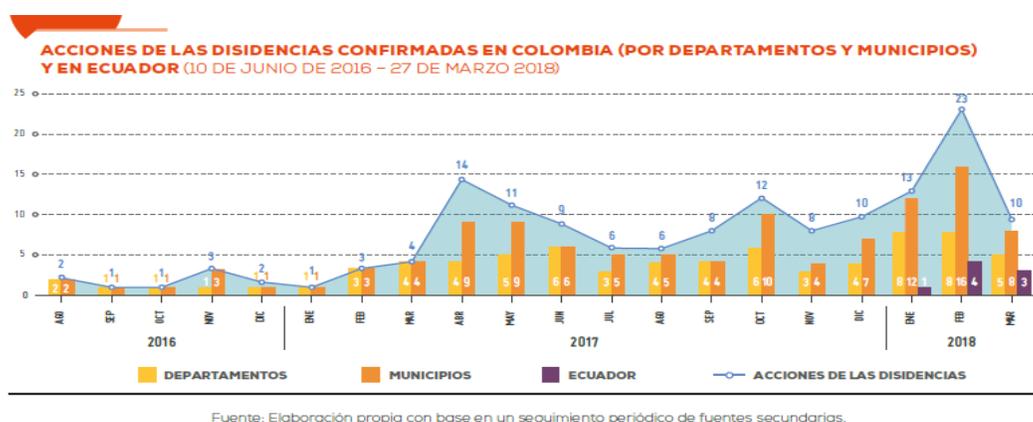
En el marco de la firma del Acuerdo de Paz en el 2016 y teniendo como referente la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas, se plantea que el papel del Estado como regulador de la aplicación de las políticas de reparación de las víctimas del conflicto armado ha presentado dificultades para su implementación, dificultades que responden a diferentes orígenes y que es necesario plantearlas para el estudio del nivel de implementación.

Para el caso de la presente investigación, las limitaciones se dividen en aquellas de carácter externo, es decir, las que no responden de manera directa al Estado sino a algún otro actor implicado y las de carácter interno. Sin embargo, es necesario aclarar que el hecho de no tratarse de una acción directa del Estado no implica que la responsabilidad no recaiga en este, pues se trata de una responsabilidad extra-contractual donde la culpa “constituye una función de garantía que se le imputa y fluye por haber elegido o vigilado mal a las personas o las cosas que generan el daño paralelo a la responsabilidad del agente autor del hecho” (Echeverría, 2011). En la mayoría de los casos este tipo de responsabilidad del Estado se da por omisión, la cual se encuentra consignada en el artículo 90 de la Constitución Política colombiana como un comportamiento antijurídico.

Dentro de las limitaciones externas, el proceso de negociación entre el gobierno nacional y las FARC-EP estuvo caracterizado por una serie de limitaciones, oposiciones y obstáculos exteriores que dificultaron la firma del Acuerdo Final y posteriormente han venido dificultando el proceso de implementación. En primer lugar, se encuentran las disidencias dentro de los grupos armados al margen de la ley, pues aunque se trate de una organización con una fuerte estructura como las FARC-EP, que se destaca por su organización jerárquica y cohesionada (Pécaut, 2008), están conformadas por “individuos con costumbres, liderazgos, imaginarios, identidades e intereses distintos [y] esta heterogeneidad los hace susceptibles a divisiones y fragmentaciones” (Álvarez, Pardo y Cajiao, 2018).

Según Álvarez, Pardo y Cajiao (2018) los procesos de paz en otros países han demostrado que la época en la que se incrementa la aparición de disidencias de los grupos armados al margen de la ley es durante la transición a la implementación de acuerdos de negociación. Para el caso colombiano el fenómeno de las disidencias se ha venido expandiendo de manera progresiva desde la firma del Acuerdo de Paz, como se puede observar en la Figura 5. Esta problemática, muestra que la fragmentación produce nuevos grupos cuyo control resulta más complejo debido a que el manejo del territorio suele ser más segmentado, lo que resulta en una mayor dificultad para derrotarlo.

Figura 5. Acciones de las disidencias confirmadas en Colombia (por departamentos y municipios) y en Ecuador (10 de junio de 2016 – 27 de MARZO 2018)



Fuente: Tomada de Álvarez, Pardo y Cajiao (2018).

Por otro lado, es posible establecer un elemento de limitación que, si bien es legítimo, se ha configurado como uno de los principales obstáculos para la puesta en marcha de los compromisos y responsabilidades adquiridas por el Estado colombiano frente a las víctimas del conflicto: la oposición y la opinión pública. Este elemento precisaría un estudio completo, pues se configura como una de las principales herramientas políticas de los movimientos y partidos políticos en la actualidad, si bien los medios de comunicación se han transformado y diversificado a una velocidad considerable, es posible identificar tendencias frente a la responsabilidad de la opinión pública en la toma de decisiones políticas.

En Colombia, la oposición al acuerdo de paz estuvo liderada desde el principio por bancadas de extrema derecha que rechazaban principalmente los beneficios otorgados a los excombatientes en materia de participación política. Una vez que en el plebiscito para la aprobación del Acuerdo ganó la opción “No” la bancada de oposición pidió reunirse con el gobierno para incorporar modificaciones al documento que supuestamente respondían a las exigencias de los votantes. Esta afirmación sin embargo resultó inquietante y causó polémica, cuando unas cuantas semanas después el gerente de la campaña del “No” admitiera que existió un plan de manipulación llevando a que la Corte Suprema decretara que hubo “engaño generalizado que anuló la libertad del electorado para escoger autónomamente en el plebiscito para la paz” (Revista Semana, 2016) Sin embargo, las modificaciones se llevaron a cabo (ínfimas en comparación con el movimiento mediático que formaron) y el Acuerdo se refrendó nuevamente en diciembre de ese mismo año.

Lo anterior no se trata simplemente de un obstáculo circunstancial sino de una actitud cuyo interés es deslegitimar y estigmatizar el proceso de negociación. En un artículo de opinión de El Espectador, González (2014) aplica las diez estrategias de manipulación de Chomsky al proceso de negociación del gobierno Santos con las FARC-EP, estas estrategias no afectaron únicamente los resultados del plebiscito de 2016, sino la opinión pública en general hasta de día de hoy, lo que en cierta medida ha influido en el poco interés y apoyo de la mayor parte de la población en relación a la finalización del conflicto. La presencia en el país de una oposición cuyo enfoque está más orientado hacia la manipulación mediática y el control de las masas, en lugar de apuntar al planteamiento de propuestas claras y alcanzables, retrasó la implementación inicial y ha puesto trabas a la puesta en marcha.

Por otro lado, la complejización de los procesos de implementación ha llevado a que se creen demasiados entes con posturas políticas muy diferentes, por lo que en la práctica no se encuentra reflejada una hoja de ruta clara. Otro obstáculo identificado en el proceso de investigación, es el relacionado al estado legal de los predios y terrenos que se encuentran en procesos de disputa por hacer parte del conflicto. En el Acuerdo, esta problemática se denominó restitución de tierras, y consiste en el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando éste fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado, este derecho está desprovisto del requisito de la titularidad de la tierra y se encuentra

regulado en un principio por la Ley 387 de 1997, y posteriormente por la Ley 1448 de 2011, la cual la sustituyó en amplitud y en consideración a diversas particularidades del problema y su tratamiento diferencial.

El componente fundamental del Acuerdo de Paz, en palabras de sus redactores, son las víctimas (Alto Comisionado para la Paz, 2016), y dentro de las disposiciones de protección y atención a las mismas se rescata el énfasis en la restitución efectiva de las tierras. Dentro del primer punto de la agenda del Acuerdo, denominado Reforma Rural Integral se pone de manifiesto que:

El gobierno y las Farc comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituya a las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra y que se produzca el retorno voluntario de los desplazados. (p. 17)

Sin embargo, las cifras no son positivas, en el balance presentado por la Fundación Forjando Futuros, a corte el 31 de julio de 2018 solamente 2,3% de las víctimas de despojo y abandono forzado había sido debidamente restituido. Según el balance “de casos resueltos, el 75% no tenían oposición judicial, en el 98% de estos casos se falló en favor de la víctima, lo que hace evidente la necesidad de la restitución por vía administrativa” (Fundación Forjando Futuros, 2018).

Esto se presenta como una problemática en varios sentidos, en primer lugar, frente al estado legal. El estado colombiano no cuenta con una adecuada categorización de los territorios despojados lo que se manifiesta en un problema complejo si se suma al hecho de que la Ley 1448 de 2011 no contemplaba los casos en los cuales los segundos ocupantes no tenían relación directa con los despojadores, por lo cual se presentaron casos en los cuales despojado y opositor eran ambas víctimas. Este vacío jurídico ha llevado a que en la actualidad la Ley de Víctimas presente problemas de legitimidad, problemas que no pueden ser resueltos en tanto el Estado, en quien recae la responsabilidad de determinar la legitimidad de las ocupaciones, establezca una categorización general que no dé pie a interpretaciones convenientes que puedan ser melladas por intereses particulares. En la Tabla 3 se presenta el estado de implementación de las disposiciones relacionadas con la Verdad,

Justicia, Reparación, Derechos Humanos, presentado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz a corte de noviembre de 2017.

*Tabla 3.* Estado de las disposiciones de Verdad, Justicia, Reparación, Derechos Humanos

Tema 16: REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición							
Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
59	Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación	5.1.3.1	3	2 (67%)	1 (33%)	1 (33%)	0 (0%)
60	Reparación Colectiva: Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz	5.1.3.3	2	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
61	Rehabilitación psicosocial	5.1.3.4	2	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
62	Procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	5.1.3.5	2	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
63	Medidas de restitución de tierras	5.1.3.6	2	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
64	Fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral a la Víctimas	5.1.3.7	7	4 (57%)	2 (29%)	0 (0%)	1 (14%)
<b>Total</b>			<b>18</b>	<b>11 (61%)</b>	<b>6 (33%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>1 (6%)</b>

Fuente: Tomada de Instituto Kroc (2017)

Finalmente, dentro de las limitaciones externas, es posible resaltar un elemento que, si bien pertenece a la estructura orgánica del Estado colombiano, ha derivado en consecuencias que se escapan de su control y administración: el modelo político centralizado y extractivista. Aunque en Colombia, hacia la década de los 80 se comenzaron a implementar medidas para reducir la centralización del poder público y administrativo, lo cierto es que en la actualidad este precisa de una revisión, pues en la práctica, hay muchas contradicciones frente a una organización de tipo descentralizada y con énfasis territorial.

Pening (2003) y Gutiérrez, Wills y Sánchez (2006) sostienen que existen tres tipos de descentralización o esferas de interés: descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal, cada una de las cuales conserva una relación estrecha y respectiva frente a las demás. A juicio de Gutiérrez, Wills y Sánchez (2006), los objetivos de la descentralización en Colombia planteados en la década de los 80 consistían en aumentar la provisión de bienes y servicios públicos y fortalecer la democracia en el ámbito municipal, es decir, se combinó la descentralización política con la descentralización administrativa.

El Acuerdo de Paz propone una territorialización de las problemáticas y una sectorización de la implementación, sin embargo este modelo no corresponde a la manera como se llevan a cabo las disposiciones políticas. Para Estupiñán (2018) a pesar de que el Acuerdo contiene el enfoque territorial, denominado “paz territorial” en realidad este “difiere del enfoque de descentralización o de autonomía necesario o suficiente para la construcción de una paz verdadera, social y completa en Colombia” (párr. 2), para la autora, el centralismo (problema que dio origen al conflicto) no se supera con una repartición de tareas, sino con un verdadero empoderamiento de los territorios, y en este sentido, ni gobierno ni FARC establecieron políticas para su implementación.

Así mismo, el modelo económico que se manifiesta en el Acuerdo dista de la estructura que se maneja en la actualidad. Como sostiene Nova (2017) el modelo económico presentado en el documento de la Habana en el numeral uno referente a la Reforma Rural Integral no corresponde con el modelo extractivista que impera actualmente y, de hecho, va en contraposición: “el modelo de desarrollo extractivista dispara nuevos conflictos por el uso y la tenencia de la tierra, traslapándose en el territorio nacional intereses de restitución de tierras, reservas naturales y títulos mineros” (p. 100).

En relación a las limitaciones internas es posible identificar algunas debilidades por parte del Estado colombiano que han dificultado el goce efectivo de los derechos por parte de las víctimas y la reparación estatal, en las siguientes páginas se hace referencia a aquellas limitaciones y obstáculos que el mismo Acuerdo de Paz y el Estado colombiano han manifestado en el proceso de implementación. Se trata principalmente de errores de

previsión que mostraron su ineficiencia con el transcurso de los meses y con la puesta en marcha de los programas y proyectos.

Como se señaló con anterioridad, la comunicación efectiva de las disposiciones del Acuerdo ha sido un problema recurrente pues muchas de las víctimas no cuentan con la información suficiente y en ocasiones los beneficiarios se encuentran con obstáculos para la adquisición efectiva de sus derechos por una falta de información o capacitación. Dentro del componente de los Mecanismos de Implementación y Verificación del Acuerdo, se encuentran siete disposiciones relacionadas con la “Pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos” de los cuales solamente dos se encuentran en una etapa mínima de implementación y el restante se encuentra en estado “No iniciado” (Instituto Kroc, 2017, p. 25).

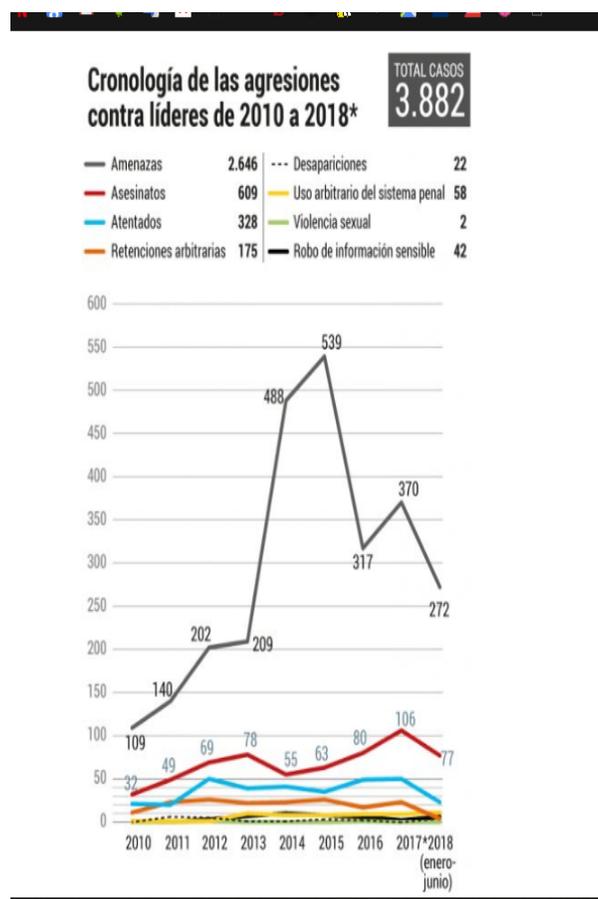
Lo anterior plantea una problemática tanto para las víctimas que no poseen canales de acceso a la información como para la población en general que no cuenta con estrategias pedagógicas que garanticen una capacitación integral en relación al Acuerdo. Esto último, afecta directamente a la legitimidad estatal, pues entre mayor es el desconocimiento más manipulable resulta la población, lo que quedó plenamente demostrado con el plebiscito, por lo que apostar por estrategias de difusión traería impactos positivos tanto para las víctimas como para el estado y para la población en general.

Así mismo, la investigación de las instituciones y de la academia en general se ha enfocado principalmente a la producción de cifras que den cuenta del número de desplazados, las hectáreas despojadas y las hectáreas restituidas, datos que miden, según las disposiciones del Acuerdo, las garantías de no repetición. Sin embargo, han surgido problemáticas a lo largo de los últimos años que dan cuenta de la ineficiencia de dicho método.

En primer lugar, es necesario apuntar que medir el número de desplazados no necesariamente arroja datos sobre la situación de estos, es necesario que la academia se empodere de dichos procesos y amplíe la gama de factores que influyen en los procesos de desplazamiento interno y que se creen variables que puedan medir, por ejemplo, los daños y el desarraigo causado en los individuos en relación a las motivaciones del desplazamiento.

Así mismo es pertinente que se extienda la tipología de derechos vulnerados durante el conflicto pues las vigentes resultan desactualizadas en relación al contexto nacional. El ejemplo más claro de esto puede ser el asesinato sistemático de líderes sociales, que según cuentas de “Somos Defensores” llega a los 609 (entre 2010 y 2018), con un recrudecimiento a partir del inicio de los diálogos de negociación (Figura 5).

Figura 6. Cronología de las agresiones contra líderes sociales 2010-2018



Nota. Tomada de Somos Defensores (2018)

Esta problemática puntual manifiesta la debilidad y ambigüedad de las disposiciones del Acuerdo, pues no se trata exclusivamente de medir el número de personas asesinadas y tipificar los motivos, sino ampliar las variables de comprensión del fenómeno asociando factores territoriales, socio-económicos, ideológicos, políticos, entre otros, de tal manera que

las cifras puedan dar cuenta en dónde radica la problemática y poder actuar de manera preventiva y no reactiva.

Respecto al enfoque diferencial, aunque se encuentra en el Acuerdo y se hace énfasis en el de manera transversal, posee la misma problemática de aplicación, la cual está determinada en gran medida por la escasez de conocimiento y la poca voluntad política, así como el escaso interés en el caso del enfoque de género. Este último funciona como ejemplo para ilustrar la manera en la que se está implementando el Acuerdo: en el documento se hace énfasis de manera transversal en la aplicación de un enfoque de género, sin embargo, en la práctica esto no es evidencia en ninguno de los campos, ni en la Reforma Rural donde no se incorpora de manera efectiva a las mujeres, ni en la participación política donde no se garantiza la igualdad y paridad (Gómez, 2017). Esta problemática contrasta con el hecho de que la mujer haya sido uno de los escenarios de guerra más recurrentes durante las últimas décadas, como se manifiesta en el Informe del Centro de Memoria Histórica: Mujeres y Guerra (2011).

Para finalizar, es preciso apuntar que el Acuerdo busca una reparación integral de las víctimas del conflicto armado, sin embargo, para el caso puntual de la restitución de tierras de víctimas de despojo y desplazamiento forzado, se continua manteniendo un enfoque institucional por encima de un enfoque de derechos. Un cambio en el paradigma permitiría que se pasara de un Estado asistencialista a un Estado que garantice políticas efectivas de paz que permitan un acceso al sistema de salud, una reparación integral a los daños psicológicos y emocionales producidos durante todas las etapas del proceso de despojo, una evaluación real de las consecuencias del desarraigo diferenciado por grupos etarios, la derogación de leyes que facilitan actualmente la violación de derechos, la implementación de programas de reconciliación social, entre otras medidas. Esta diferenciación entre las políticas de paz y las políticas de asistencia garantizarían una comprensión más subjetiva de la problemática.

La Justicia Transicional (2017), señala que las personas que sean incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) tienen derecho a recibir medidas de atención, asistencia y reparación integral, dependiendo y atendiendo a las circunstancias particulares de cada

caso. Las víctimas incluidas en el Registro, según las circunstancias particulares de cada caso, podrán tener derecho a las cinco medidas de reparación contempladas en la ley. La Justicia Transicional (2017) indica:

1. Restitución: Busca el restablecimiento de las víctimas a la situación en que se encontraban antes de que ocurrieran los hechos violentos. Esto incluye, además de la restitución de tierras, restitución de vivienda, elaboración de proyectos productivos y capacitación para el empleo.

2. Indemnización administrativa: La Ley crea un programa masivo de indemnizaciones administrativas, en virtud del cual se entregará una compensación económica, de acuerdo al hecho victimizante y el estado de vulnerabilidad de la víctima. Para los niños, las niñas y los adolescentes que tienen derecho a la indemnización se constituyó un encargo fiduciario, que les será entregado al cumplir los 18 años.

3. Rehabilitación: son el conjunto de estrategias, planes y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidas al establecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas como, por ejemplo: tratamiento médico para atender consecuencias de heridas de minas, balas u otros artefactos, ocasionadas por el conflicto armado, y atención psicológica para aliviar el sufrimiento por la pérdida de los seres queridos.

4. Satisfacción: son medidas que propenden por la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y la implementación de medidas de reparación simbólica. Ejemplos de medidas de satisfacción son: la exención del servicio militar obligatorio, actos de perdón público, la instauración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas (9 de abril de cada año), homenajes, conmemoraciones y monumentos a la memoria de las víctimas.

5. Garantías de No Repetición: la Ley establece 17 medidas que buscan evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir. Entre estas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, programas de

reconciliación social e individual y la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, entre otras.

La Corporación Viva la Ciudadanía (Santana, 2013) señala sobre los daños que sufren la población desplazada, que en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 los afectados tienen derecho a la atención, asistencia y reparación integral. El derecho a la reparación integral comprende la restitución, la rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización, en este escrito nos centraremos en este último derecho. Para empezar, el artículo 132 de la Ley de víctimas facultó al Gobierno Nacional a reglamentar la indemnización individual por vía administrativa a las víctimas a que se refiere el artículo 3 de la mencionada Ley. De esta forma, el Gobierno Nacional a través del Decreto 4800 del 2011, reglamenta la ley de víctimas y otras disposiciones, regulando la indemnización administrativa.

La indemnización por vía administrativa es un componente de la reparación cuyo objetivo es la compensación material de un daño, otorgando una serie de medidas principalmente de carácter económico fijada en montos de salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago. Estos montos son sufragados por el Estado a la víctima de acuerdo a los daños ocasionados como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos con ocasión del conflicto armado interno, sin importar la identificación del victimario.

La entidad responsable del programa de indemnización por vía administrativa, señala la Corporación Viva la Ciudadanía (Santana, 2013), es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Los delitos sufridos, por lo cuales pueden las víctimas reclamar la indemnización por vía administrativa, son:

- Homicidio.
- Desaparición forzada.
- Lesiones que produzcan incapacidad permanente.
- Lesiones que no generen incapacidad permanente.
- Tortura o tratos inhumanos y degradantes.

- Secuestro.
- Delitos contra la libertad e integridad sexual.
- Reclutamiento forzado de menores.
- Desplazamiento Forzado.

Las medidas de reparación integral presentan algunos inconvenientes en torno a su implementación. Desde el ámbito de la reparación administrativa, se ha encontrado que aunque ha existido articulación de la Ley con las instituciones, no ha existido un proceso institucional sólido que logre atender a las víctimas del desplazamiento forzado, sumado al hecho de que se ha contemplado a este tipo de reparación por encima de las demás medidas de reparación integral; lo cual se traduce en que para acceder no solo se tiene que ser víctima sino hacer parte de un enfoque diferencial y estar en el mayor grado de vulnerabilidad.

En cuanto a la restitución de tierras, se han evidenciado retrasos en los procesos, ello porque el número de víctimas es superior al presupuestado y a la capacidad institucional, a lo cual se le suma el hecho de que gran parte de las víctimas no quieren retornar a sus lugares de origen. Quienes optan por acceder a una vivienda o empleo pierden otros beneficios como el de integración o acceso al SISBEN, entre otros.

Las medidas de satisfacción asociadas con la entrega de las libretas militares a los menores que deben prestar el servicio militar presenta demoras y barreras en la documentación; además, las víctimas desconocen la carta de dignificación. En cuanto a la rehabilitación, los desplazamientos y gastos asociados a los mismos, deben ser presupuestados por las víctimas. En cuanto a las garantías de no repetición, la existencia de grupos armados en las zonas de influencia no garantiza que los hechos se vuelvan a presentar. Complementando las ineficiencias del proceso de reparación integral, se suma el hecho de que falta coordinación entre la nación y el territorio; los departamentos y municipios no cuentan con los recursos suficientes para asegurar el acceso a los derechos de las víctimas, así mismo, hay falencias al momento de unificar las atenciones de las víctimas, sumado al hecho de que los planes territoriales no han logrado contar con el respaldo en los planes y presupuestos municipales.

Se ha evidencia la poca oferta institucional de algunos municipios, quienes no cuentan con programas o proyectos que promuevan la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, al igual, y no menos preocupante, resulta el hecho de que no se cuenta con la capacitación ni el personal suficiente para atender a la población víctima del desplazamiento forzado a nivel nacional y municipal. Ahora bien, sumado a los hechos anteriores, se ha hecho evidente la insuficiencia en el presupuesto destinado por el Gobierno Nacional a la reparación de las víctimas, aspecto que se ha convertido en una barrera enfática al momento de garantizar el acceso a la reparación. Así mismo, las barreras de acceso en la asistencia, registro y ayuda humanitaria contemplada en la Ley 27 de 1974 estaciona gran parte del tiempo de la ruta de reparación en el proceso de registro, asociado principalmente por la toma de la declaración y la falta de articulación del Ministerio Público con la Unidad de Víctimas, quien es la encargada de valorar el ingreso a tal registro (Mogollón, 2015).

Por lo anterior, es preciso insistir en un cambio de visión, como se planteó anteriormente, que consiste en la transformación de la realidad de las víctimas, más allá de apoyos circunstanciales que no aportan al desarrollo de sus proyectos de vida. Las víctimas del conflicto deben contar además con una educación en derechos que les permita una mayor autonomía y empoderamiento en relación a exigencia de los derechos que por ley les corresponde, además de una reducción en los índices de impunidad. El objetivo es que las víctimas desarrollen fortalezas que les permitan a largo plazo salir de la pobreza y de las condiciones de vulnerabilidad. Estas consideraciones no se encuentran contempladas en la complejidad que requieren en el Acuerdo, lo que se ha manifestado en los resultados presentados por las diferentes instituciones involucradas en el proceso.

En este sentido, es necesario que el Acuerdo no caiga en la dinámica asistencialista a corto plazo del Decreto 1290 de 2008 que, según Cano y Caro (2011), no realiza un proceso de capacitación a las víctimas ni fortalece habilidades productivas sino que se limita a hacer entrega de ayudas económicas a manera de compensación para las personas que demuestren ser víctimas sin realizar un debido proceso de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

## **Capítulo V. Logros alcanzados por el Estado en torno a las medidas de reparación integral de las víctimas**

Para analizar los logros alcanzados por el Estado en cuanto a la reparación integral de víctimas, en primer lugar, se especifica con detalle el proceso que permitió generar como resultado el acuerdo de La Habana, señalando los beneficios para las víctimas y los demás elementos asociados de relevancia, como la reinserción y reintegración de los desmovilizados. En segundo se analiza la forma en la cual el Estado ha desarrollado garantías para la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado, observando si se han cumplido o no. En tercer lugar, se analizan informes concretos desarrollados por el Estado en los cuales se observa el cumplimiento de la Ley 1148 de 2011, y finalmente se examinan las proyecciones presupuestales que existen para el cumplimiento de los compromisos que se han establecido con las víctimas.

### **5.1 Logros alcanzados por el Estado en cuanto a las medidas de Reparación Integral a las Víctimas**

En este capítulo también es importante analizar de manera concreta, con cifras, balances y datos, los logros que se han alcanzado por parte del Estado en el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la Ley 1448 del 2011. Para ello es importante revisar informes desarrollados por entidades del Estado, observando el enfoque mediante el cual se presentan los resultados y se analiza la información. En conjunto, el análisis permite reconocer que más allá de cifras en cuanto a realización de proyectos, atención e inversiones, no hay estudios cualitativos que permitan conocer la satisfacción y percepción de las víctimas frente a la asistencia recibida.

Posteriormente, se hace referencia a una problemática importante, referente a lo que sucederá con las víctimas luego de que termine la vigencia de la Ley 1448 del 2011, que tiene aplicabilidad hasta el año 2021. Para ello, se toman en cuenta las proyecciones presupuestales para el posconflicto que se establecen en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), observando que después del 2021 van a existir importantes limitaciones en cuanto a los montos y la inversión que el gobierno tiene destinada para suplir las necesidades de las víctimas, garantizar sus derechos, y promover la sostenibilidad de los proyectos que se han generado en el marco de la Ley de víctimas.

De esta manera, en este capítulo se presenta un análisis concreto sobre las complejas condiciones en medio de las cuales el Estado tendrá que seguir cumpliendo con el quinto punto del Acuerdo de Paz, una vez termine la vigencia de la Ley 1448 del 2011. También se reconoce la importancia de promover nuevos análisis integrales sobre la efectividad y cumplimiento de los principios consagrados en los procesos de reparación, reconociendo y analizando la opinión de las víctimas, y teniendo en cuenta sus consideraciones para orientar nuevos caminos y estrategias de acción.

Cabe tener en cuenta el informe desarrollado por la Oficina del Alto Comisionado para la paz (2017) en el cual se presentan una síntesis de los acuerdos y logros alcanzado en Colombia con respecto a los cinco puntos del acuerdo de la Habana. Llama la atención que el análisis de los logros con respecto al punto número cinco, que corresponde a las víctimas, se centra en explicar el desarrollo, organización y creación de organismos, sistemas y unidades concretas cuya función precisamente ha sido la de promover el desarrollo de acciones y proyectos concretos que permitan mejorar continuamente la atención y reparación integral a las víctimas. Por ejemplo, en el informe se habla sobre la creación del Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que ha venido trabajando con la finalidad de satisfacer los derechos de las víctimas, garantizar su seguridad jurídica, y promover mecanismos efectivos que apoyen todo lo que tiene que ver con la rendición de cuentas. Se resalta el enfoque que ha tenido el sistema en la participación de las víctimas, para que puedan integrarse a las diversas instancias que lo componen.

También se resalta el papel que ha desempeñado la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV), entidad cuyo enfoque estratégico ha permitido acercar el Estado a las víctimas del conflicto, a través de una coordinación eficiente de acciones que promueven la participación de las víctimas en su proceso de reparación. Ha sido un escenario de trabajo para el diseño, la implementación y, el seguimiento de políticas públicas de atención y proyectos enfocados a la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Se destaca que la entidad en el año 2012 diseñó un Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), con la intención de reconocer las necesidades y capacidades de cada persona, establecer estrategias de apoyo a través de proyectos de atención enfocados a la prevención, la atención de

emergencias humanitarias, y la reparación integral individual (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013).

También se resalta la creación y conformación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) incluida en el componente de Justicia del proceso de paz, cuyas funciones se relacionan con la aprobación de amnistías e indultos, además del análisis de los procesos y la situación de los prisioneros políticos. En el Acto Legislativo No 01 del 04 de abril del 2017 se afirma que:

Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición... estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz (Congreso de Colombia, 2017).

Por tanto, la JEP ha tenido la importante función de verificar el desarrollo de los mecanismos de justicia y reparación integrados al proceso de paz en Colombia. Por otro lado, cabe tener en cuenta que los magistrados que integran la JEP tienen toda la facultad para desarrollar las normas procesales para ser presentadas al Gobierno Nacional, las cuales deben contar con los principios de imparcialidad e independencia judicial. Dentro de estas normas se incluyen las garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, con la intención de que las víctimas puedan satisfacer sus derechos a la verdad, justicia y reparación. De esta manera, siguiendo el informe de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017), la JEP se ha establecido como un organismo sumamente importante para promover principios y acciones de justicia efectiva para las víctimas.

Finalmente, se resaltan las entidades organizadas mediante los Decretos 588 y 589 de abril de 2017, que establecen la creación de Comisión para el establecimiento de la verdad (CEV), la convivencia y la no repetición, y de la Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado (UBPD). Estos organismos tienen la finalidad de ayudar a esclarecer los hechos ocurridos en el conflicto, para ayudar en los procesos de reparación de las víctimas y para formular recomendaciones que eviten que se vuelvan a presentar hechos violentos en el territorio nacional. En primer lugar, la

comisión para el Establecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) ha contribuido en el marco del posconflicto al esclarecimiento de los distintos hechos que se generaron en medio del conflicto armado en Colombia, ayudando así a ofrecer una explicación más concreta sobre la complejidad de la guerra y sus circunstancias. Por otro lado, su función ha sido la de apoyar en el reconocimiento de las víctimas, y de establecer las bases de un ambiente de diálogo en los territorios, con el fin de mejorar las posibilidades de participación y comunicación.

La Comisión tiene un carácter independiente y transitorio, y vela por asegurar la satisfacción del derecho a la verdad por parte de las víctimas. Para ello, cuenta con un proceso de amplia participación, en el cual intervienen diferentes entidades del Estado que disponen de la información necesaria para ayudar a esclarecer los casos. En el documento de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz (2018), titulado: “ABC Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”, se explica que la Comisión ha tenido en los últimos años la tarea de esclarecer el reconocimiento de las prácticas que constituyeron graves violaciones de los derechos humanos, las responsabilidades colectivas por estas prácticas, el impacto humano y social generado por esta clase de hechos violentos, el impacto político de los atentados, el contexto histórico y social, y los efectos que desencadenaron los hechos, y los factores que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto.

Por otro lado, el objetivo central de la UBPD, organizada por el Decreto 589 del 05 de abril del 2017, ha sido esclarecer lo acontecido a personas que fueron dadas por desaparecidas en razón del conflicto armado, con el fin de contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas y a promover la verdad y la reparación integral. En este sentido, las funciones de la Unidad son importantes también para iniciar el desarrollo de acciones humanitarias que tengan por objeto buscar e identificar a las personas que fueron dadas por desaparecidas y que, posiblemente, aun se encuentren con vida. En el caso de que ya hayan fallecido, la tarea de la Unidad es ayudar a localizar y realizar la entrega digna de los restos a las familias.

Dentro de sus funciones, relacionadas con el manejo y gestión de la información, se resaltan: poner en marcha planes de búsqueda por regiones, recolectar toda la información

necesaria para establecer y definir el universo de todas las personas que deben ser buscadas y localizadas, contrastar información que proviene de distintas fuentes, incluyendo fuentes confidenciales que ayuden a determinar los procesos para orientar la búsqueda, acceder a bases de datos oficiales del Estado, suscribir convenios con organizaciones de víctimas para acceder a nueva información necesaria, entregar a los familiares reportes continuos de información, en los cuales se señalen los avances que se han podido alcanzar y hacer informes periódicos a toda la comunidad, en donde se presente la forma en que se ha logrado el cumplimiento de las funciones.

Como se puede evidenciar, el informe se centra en exponer los objetivos, alcances y apoyos de cada uno de estos organismos o entidades a los procesos de reparación integral a las víctimas. Sin embargo, cabe preguntarse, más allá de la conformación de dichos organismos, si el Estado en realidad ha logrado cumplir con los objetivos y deberes que han sido consignados en la Ley de víctimas. Como lo explican Ibáñez y Moya (2017) no basta con desarrollar un conjunto de entidades que tienen objetivos tendientes a esclarecer la situación de las víctimas, acercarlas a la justicia y promover estrategias de reconciliación y reparación. Además de ello, es preciso reconocer la incidencia que han tenido los proyectos sociales en la calidad de vida de las víctimas, con la finalidad de reconocer si en realidad han logrado superar las condiciones adversas.

Algo parecido ocurre en el Informe de Rendición de Cuentas Construcción de Paz (Ministerio del Interior, 2019) en el cual los objetivos y logros alcanzados se siguen relacionado con el avance en la conformación y desarrollo de los organismos y entidades que han sido descritos. Por ejemplo, al especificar los resultados que se han obtenido para el año 2018 en lo que se refiere al punto número cinco del Acuerdo de Paz, se establecen los siguientes productos e indicadores que darían cuenta del avance en el cumplimiento de los procesos de reparación integral a las víctimas:

*Tabla 4. Productos e indicadores del informe de rendición de cuentas construcción de paz (punto 5 del Acuerdo de Paz).*

<b>Productos</b>	<b>Indicadores</b>
Fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a Víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas.	Medidas y normativa para incentivar la participación
Acompañamiento a los procesos de ajuste y reformas normativas y de política liderados por la Unidad para las Víctimas	Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada del Ministerio del Interior (2019)

Con respecto a estos productos e indicadores, los logros que se presentan son el fortalecimiento del sistema de información de la situación de derechos humanos, el fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos a nivel nacional y regional, el fortalecimiento del proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, el fortalecimiento de la comisión para el Establecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). Sin embargo, no se ofrecen datos concretos ni se generan análisis de tipo cuantitativo (cantidad de proyectos, beneficiarios de cada proyecto); ni cualitativos (impactos obtenidos, percepción de las víctimas sobre el proyecto). Con respecto a análisis de tipo cuantitativo se cuenta con el Informe de Gobierno Política de Atención y Reparación de Víctimas (Gobierno de Colombia, 2018), en el cual se ofrecen datos concretos sobre las víctimas que han sido atendidas por el Estado en distintas dimensiones y necesidades, entre el año 2013 y el 2018. De esta manera, a partir de cifras el Estado trata de mostrar cuál ha sido su cumplimiento con respecto a los procesos de atención individual y social. Por ejemplo, se destacan los siguientes datos:

Entre el 2013 y el 2018, 1.189.096 víctimas recibieron asesorías en el derecho a la reparación, de las cuales 185.624 personas recibieron talleres y charlas de educación financiera, 684.414 personas solicitaron ser orientadas en el marco del Plan de Atención y

Reparación Integral, se realizaron 386 ferias integrales de Servicio, 1.454 beneficiarios en la línea de adquisición o mejoramiento de vivienda, 1.769 víctimas con diversos tipos de discapacidad han participado en 64 encuentros, 1.419.869 víctimas atendidas en el programa Generaciones con Bienestar, 42.065 niños y adolescentes atendidos en la estrategia construyendo juntos entornos protectores, 1.748 víctimas del conflicto armado que participaron en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derecho y hubo una inversión total de \$4.844.586.951.554 en indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno de acuerdo con el hecho victimizante por vía administrativa.

En cuanto a la creación de empresas productivas, en la siguiente tabla se muestran las cifras y datos correspondientes:

*Tabla 5. Creación de empresas productivas para las víctimas entre el 2013 y el 2018.*

<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Periodo de intervención</b>	<b>Numero de beneficiarios</b>
Proyecto mujeres empresarias	2014-2016	3160
Proyecto de formación con el SENA	2014	40
Proyecto emprende cultura	2013-2014	1727
Unidades productivas para la paz y reconciliación	2014	1042
Fondo para la modernización e innovación en pymes	2014	30
Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto	2015	N/A
	2016	112.910

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Gobierno de Colombia (2018).

Como se puede apreciar, las cifras en realidad muestran logros y avances importantes en el cumplimiento de las metas. Sin embargo, el Estado no se ha preocupado por desarrollar

análisis cualitativos sobre los apoyos y los procesos de asistencia y reparación, que consulten la percepción de las víctimas. De acuerdo con las palabras de López (2014) si bien las cifras reflejan actuaciones importantes por parte del Estado en cada región del país para garantizar la protección y reparación de los derechos de las víctimas, conocer el verdadero impacto de las medidas implica saber, de acuerdo con la opinión personal de los beneficiarios, en qué momento se sienten realmente reparadas, y cuáles son las actividades, procesos y estrategias participativas claves que les permiten realmente enfrentar y superar la condición de víctima.

En este sentido, la reflexión que se puede establecer de acuerdo con los últimos informes que ha generado el Estado sobre los avances en la consecución de los objetivos asociados a la Ley de víctimas, es que más allá de los avances en la conformación de organismos y entidades asociadas, y de las cifras que muestran la ejecución de proyectos y la asignación de montos. Una de las tareas importantes es precisamente preguntarles a las víctimas cuál ha sido su percepción sobre la ayuda. Lo anterior es clave para determinar en qué medida la ley de víctimas se ha establecido como un apoyo esencial en el desarrollo de una paz estable y duradera en la cual sobresalgan elementos como el orden y la reconciliación.

De esta manera, se puede decir que evaluar el grado de cumplimiento del Estado frente a la Ley de víctimas y las medidas de reparación depende de un análisis integral que va más allá de los datos, los montos, las capacidades técnicas y los organismos. Lamentablemente, no se han generado esfuerzos por conocer la percepción de las víctimas y su grado de satisfacción ante el apoyo recibido. De esta manera, las personas que han sufrido directamente las consecuencias de la guerra se muestran en los informes del Estado como cifras que se van agregando a cada proyecto, subsidio o iniciativa, pero no se integran en el análisis de los resultados que permitan orientar mejores estrategias de apoyo y reparación.

Ahora bien, otra problemática central que se ha podido observar con respecto al cumplimiento de los principios y orientaciones de la ley de víctimas, se relaciona con la sostenibilidad de las inversiones y con el desarrollo de las proyecciones presupuestales una vez finalice la vigencia de la ley 1449 del 2011, es decir, el 2021. Por tanto, a continuación,

se plantea un análisis sobre dichas proyecciones, con el fin de examinar cuáles son las expectativas que existen en cuanto a las medidas de reparación integral de víctimas en Colombia.

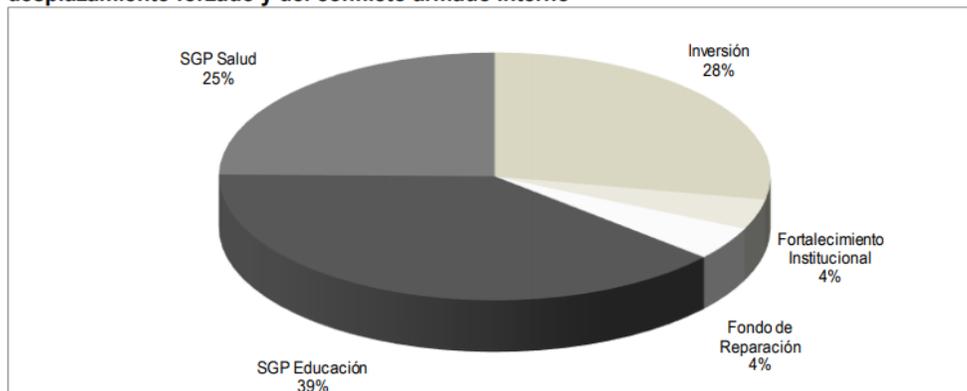
## **5.2 Proyecciones presupuestales del Estado para el cumplimiento de la atención y reparación integral a las víctimas**

Previamente se han venido analizando las problemáticas y limitaciones que ha tenido que enfrentar el Estado para garantizar el cumplimiento de los deberes y obligaciones con las víctimas del conflicto armado en Colombia y su reparación integral. Para complementar el análisis de la información, es preciso observar temas asociados al presupuesto y a las finanzas que han sido manejadas y proyectadas por el Estado colombiano para el desarrollo de actividades y proyectos asociados con la reparación integral.

Para ello, es preciso considerar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en el cual se han incluido las “Necesidades de inversión para la implementación del acuerdo de paz y sus fuentes de financiamiento” en el capítulo V. Cabe tener en cuenta que, tal como es establecido en el Acto legislativo 01 de 2016, el gobierno ha debido desarrollar el componente específico para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones, el cual debería incluir mayor especificidad en los gastos y en los rubros asociados con el posconflicto. Sin embargo, este componente no ha sido desarrollado, de tal manera que el capítulo cinco del MFMP, se considera hasta el momento como la fuente oficial de información en torno al presupuesto del posconflicto y, por ende, de los procesos de atención y reparación integral para las víctimas. En la siguiente gráfica tomada del Informe presupuestal de la política pública dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado 2017- 2018 (DNP, 2018) se puede apreciar la distribución de los recursos asignados en 2018 a la población víctima de desplazamiento forzado:

Figura 6. Recursos asignados en 2018 para la política dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado y del conflicto armado interno.

Gráfico 4: Recursos asignados en 2018 para la política dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado y del conflicto armado interno



Fuente: MHCP-DNP. Datos de SGP y PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud –MCHP. Datos actualizados a febrero de 2018.

Fuente: Tomada de DNP (2018).

Como observación general, se encuentra que el monto de recursos para el posconflicto en Colombia, entre el periodo que va del 2017 al 2031 es de \$129 billones de pesos, cifra con la cual se espera cubrir todo lo relacionado con los cinco puntos principales del acuerdo de paz. La Contraloría General de la Nación (2017), en el informe titulado: “Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones” plantea que el principal problema del capítulo cinco del MFMP es que no hay una descripción clara sobre el cumplimiento de la Ley de víctimas. Por otro lado, la vigencia de esta ley va hasta el año 2021, mientras que el plan de inversiones contempla un periodo de cubrimiento que va hasta el 2031, de tal manera que, como consecuencia, el componente de víctimas quedaría por fuera del plan de inversiones durante un periodo de 10 años.

Otra problemática del MFMP es que es que los recursos que están destinados para el posconflicto no se asocian con la generación de nuevas fuentes, sino que dependen únicamente de cuentas a cargo del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General

de Regalías. Teniendo en cuenta estas debilidades y problemáticas, la Contraloría General de la Nación (2017) explica que

Se requiere un mayor detalle de las cuentas, entidades ejecutoras y metas de las acciones que, aunque posiblemente este aspecto esté incluido en el futuro Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, su ausencia no permite a los entes de control ejercer un seguimiento acorde con el desafío de la implementación de estos acuerdos (p. 14).

Ahora bien, en lo que se refiere concretamente al componente de víctimas, el MFMP prevé un presupuesto de \$4,3 billones durante el periodo de implementación (2017-2031). De acuerdo con las observaciones de la Contraloría, esta cifra es muy pequeña teniendo en cuenta las enormes problemáticas que tienen las víctimas, la necesidad de inversión en diversos proyectos de tipo social, además de los gastos asociados a procesos como la capacitación, asistencia humanitaria y provisión de servicios básicos como vivienda, salud y educación. Por tanto, la experiencia reciente en los procesos de reparación integral a víctimas demuestra que la cifra presupuestada no es significativa, y que en el futuro se podrían generar amplias limitaciones en la prestación de servicios de atención y apoyo dignos para las víctimas, que cumplan con los lineamientos que se ha proyectado en la ley de víctimas.

De acuerdo con la lectura realizada sobre el capítulo cinco del MFMP, una de las principales problemáticas que se puede observar es que en el documento el tema de las víctimas se encuentra desvinculado del financiamiento del posconflicto. De esta manera, el componente de víctimas se orienta a la creación de los siguientes elementos:

- Jurisdicción especial para la paz
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición
- Unidad para la búsqueda de personas desaparecidas.

Al considerar el tema de las víctimas, el MFMP solo considera la necesidad e importancia de crear estos organismos, pero no realiza ningún tipo de proyección económica o financiera sobre los principios y objetivos de la ley de víctimas. En este sentido, a pesar de que el MFMP solo es un documento financiero, quedan importantes interrogantes sobre

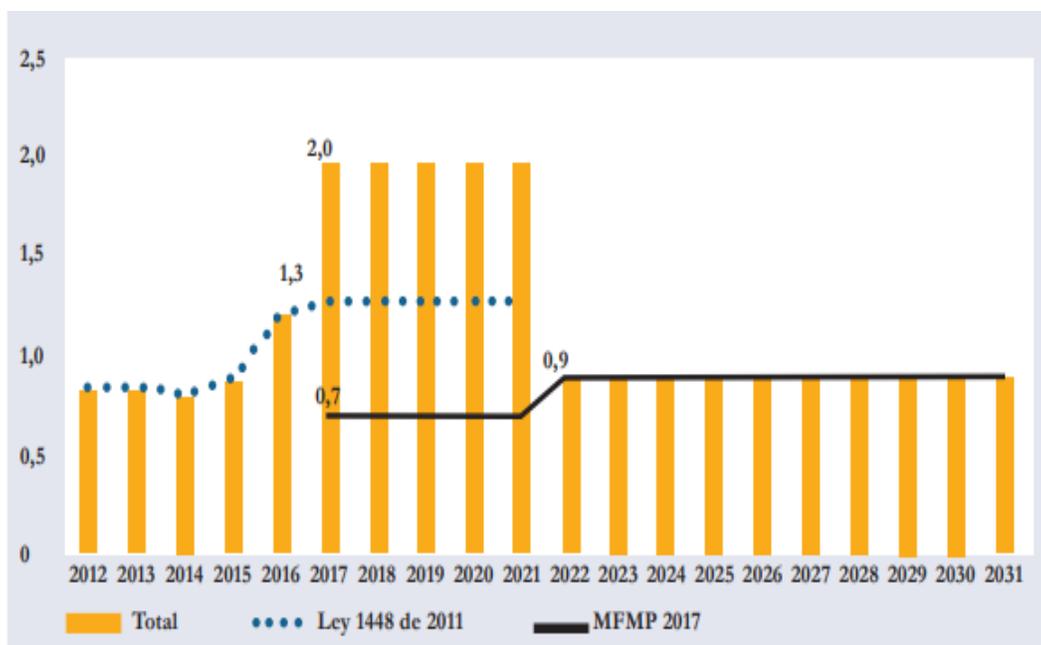
la manera en la cual el Estado va a cumplir con los compromisos que ha adquirido con las víctimas, cuando se evidencian enormes problemas en lo que tiene que ver con el presupuesto y con el tratamiento que se ha dado a las víctimas en las inversiones proyectadas para el posconflicto colombiano.

Del análisis planteado por Ibáñez y Moya (2017) resulta bastante preocupante que el MFMP excluya el componente financiero de la reparación de las víctimas, de acuerdo con lo que se ha establecido en la Ley 1448 del 2011. Cabe considerar que uno de los principios fundamentales del Acuerdo de Paz firmado el 24 de noviembre del 2016 es precisamente la reparación integral de las víctimas, la necesidad de protegerlas y de resarcir sus derechos fundamentales por medio de mecanismos efectivos de asistencia y de la implementación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. El acuerdo también enfatiza la necesidad y la obligación que tiene el Estado, como medio para alcanzar una paz estable y duradera, de generar las medidas restaurativas que sean necesarias a través de la combinación de mecanismos de carácter judicial y extra-judicial.

En síntesis, siguiendo el contenido del Acuerdo de Paz: “Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto que parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no puede entenderse de manera aislada” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 130). Por tanto, resulta bastante problemático y contradictorio que el MFMP no considere el financiamiento de los procesos, principios y obligaciones que han sido establecidas en la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Ahora bien, con la finalidad de ofrecer cifras concretas en cuanto al presupuesto del Estado para cumplir con sus obligaciones respecto a los procesos de reparación integral para las víctimas, a continuación, se presenta las asignaciones presupuestales entre el 2012 y el 2031, siguiendo el MFMP y el informe de la Contraloría General de la Nación (2017):

Figura 7. Costos del posconflicto 2012-2031 (porcentaje del PIB)



Fuente: Contraloría General de la Nación (2017).

Como se puede apreciar, a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011 se puede observar un aumento considerable en el porcentaje del PIB destinado para la atención a las víctimas. Entre los años 2012 y 2015 hay una variación del 0,9% al 1,2% del PIB, y del 2017 al 2021 aumenta al 1,3%:

Con la firma del Acuerdo de Paz, el MFMP establece un nivel aproximado de 0,9% del PIB en inversiones del posconflicto en los quince años, sin embargo, dado que entre 2017 y 2021 comparte el SGP como fuente de financiamiento, se descuenta en 0,2% del PIB cada año para un total de 0,7% (Gráfico 2). Al sumar las dos cuentas, Ley de Víctimas y posconflicto, se tiene que en el periodo 2017-2021 se asignarían recursos cercanos al 2,0% del PIB (Contraloría General de la Nación, 2017, p. 25).

De esta manera, se observa que después del 2021 hay una disminución considerable en el PIB de la nación para la atención a las víctimas. Teniendo en cuenta la población que necesita ser reparada, y considerando también que las víctimas que han sido apoyadas hasta

el momento necesitan seguir participando en diferentes proyectos de desarrollo, productividad y asistencia, la disminución que se ha proyectado en el presupuesto resulta ser bastante limitado.

Para finalizar el análisis que se ha planteado sobre el MFMP y los problemas asociados a la inversión y el presupuesto para las víctimas después del año 2021, a continuación, en la tabla 6, se presenta información sobre los rubros proyectados en el documento para cada uno de los componentes del posconflicto:

*Tabla 6.* Estimación de costos anuales del posconflicto.

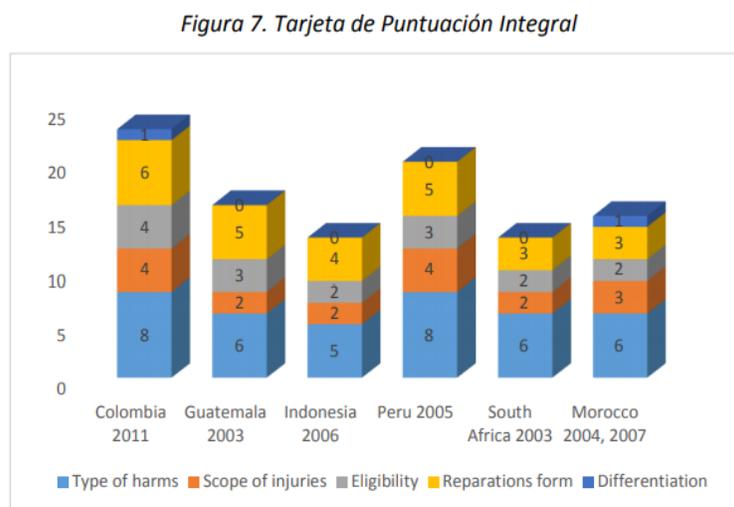
	2017-2021 por año		2022-2031 por año		Total
	Billones	Parti %	Billones	Part%	periodo 2017-2031 110,6
Reforma rural integral	7,4	58,9	7,4	85,5	4,3
Participación política	0,3	2,3	0,3	3,3	1,9
Fin de conflicto	0,1	1,0	0,1	1,5	8,3
Solución de drogas ilícitas	0,6	4,4	0,6	6,4	4,3
Víctimas (solo verdad y justicia)	0,3	2,3	0,3	3,3	129,4
Total MFMP	8,6	68,9	8,6	100,00	19,5
Víctimas (Ley 14448 del 2011)	3,9	31,3	-		148,9
Total con víctimas	12,5	100,00	.		

Fuente: Tomada de Contraloría General de la Nación (2017)

En síntesis, el análisis que se ha planteado con respecto a las proyecciones presupuestales para el posconflicto en lo que tiene que ver con la reparación de víctimas arroja dudas e inquietudes importantes con respecto a las posibilidades reales que tiene el Estado de cumplir con los compromisos que ha adquirido con la Ley 1448 del 2011. Como

se puede apreciar en la siguiente imagen, la política colombiana es una de las más amplias e integrales en términos de reparación de la región. La Universidad de Harvard (2016) realiza un análisis de la denominada Tarjeta de Puntuación Integral en la que se muestran las diferencias en cinco dimensiones particulares:

*Figura 8. Tarjeta de puntuación integral.*



Fuente: Tomada de Universidad de Harvard (2016).

No obstante, siguiendo el informe desarrollado por la Universidad de Harvard (2016), el principal problema que limita las competencias y la efectividad del Estado en lo que tiene que ver con la reparación integral de las víctimas, es que no se ha logrado integrar la política de reparación con la economía política del país. En efecto, la aplicación de la Ley 1418 no solo requiere de buenos enfoques de participación y del compromiso de todas las entidades del Estado (además de la creación de nuevos organismos que tienen como tarea central apoyar en el cumplimiento de los derechos de las víctimas), sino que también precisa de la movilización de grandes montos de dinero y recursos financieros que se estén actualizando y renovando constantemente. Por lo tanto, se puede decir que:

No es suficiente que el Gobierno le asigne algunos recursos adicionales a la Unidad para las Víctimas. Para reparar el 14% de la población colombiana, el Gobierno, en su conjunto, debe

incorporar la política de reparación en su política macroeconómica. En los próximos años, la reparación deberá estar en el centro de cualquier discusión de economía política en Colombia. Los recursos financieros necesarios para el programa de reparación podrían venir de un nuevo impuesto (Universidad de Harvard, 2016, p. 62).

Las preocupaciones que existen en materia de sostenibilidad financiera implican que, en el país es preciso involucrar la participación y el apoyo de todas las comunidades, por medio del desarrollo de un pacto social que permita cumplir con las expectativas del ambicioso plan que se ha activado mediante la Ley 1448 del 2017 y el punto número cinco del acuerdo de paz. De esta manera, se puede decir que la responsabilidad del Estado también está supeditada a los procesos de colaboración y apoyo que se establezcan en la sociedad con la finalidad de cumplir las metas que se ha proyectado, y del desarrollo de un cambio significativo en la cultura de los colombianos y en la forma en la cual se comprenden y valoran la situación de las víctimas del conflicto armado.

### **5.3 Consideraciones generales**

Este último capítulo recopila la información analizada en el marco teórico que compone el primer capítulo y la caracterización de las responsabilidades del Estado desarrollada en el segundo, con la finalidad de determinar los logros alcanzados a la fecha por el Estado en torno a las medidas de reparación integral de las víctimas. El marco teórico resulta fundamental en la medida que estableció los conceptos y principios básicos sobre los cuales gira el análisis realizado en este capítulo y, así mismo, el segundo capítulo aporta información relevante para comprender el marco legal sobre el cual se desarrolla la política de reparación de víctimas con la finalidad de plantear un marco de referencia para presentar los resultados.

En un primer momento, se buscó responder a la pregunta por la efectividad y pertinencia del Acuerdo de la Habana en términos de cumplimiento y calidad, en relación a la complejidad del contexto colombiano. Se encontró que la manera como se llevó el proceso inicial de negociaciones tuvo ventajas de tipo político y administrativo, pues el desencanto general en relación a los procesos de paz, la deslegitimidad de las FARC, la baja aceptación del entonces presidente Juan Manuel Santos y, la fuerte presión mediática y política de los

sectores de oposición, eran elementos que jugaban en contra y que hubiesen podido desbaratar las mesas de negociación desde un primer momento si la existencia de éstas hubiera sido de dominio público.

Del mismo modo, se encontró que las responsabilidades asumidas tanto por el Estado como por los miembros del secretariado de las FARC, generaron una mayor confianza por parte de la población y, principalmente, de importantes organismos internacionales, los cuales fueron fundamentales para la consolidación y legitimidad, así como para la financiación del proceso de implementación. Como el tratamiento de las víctimas fue el pilar fundamental del Acuerdo, el componente de reintegración fue la clave para el diseño de uno de los acuerdos de paz más completos y novedosos del mundo, incluso el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame sostiene que es el más integral del mundo de una muestra de 34 acuerdos (El Tiempo, 2016).

Sin embargo, se encontró que la complejidad del acuerdo no se ha visto efectivamente reflejada en la realidad. Si bien la desmovilización se completó, la reintegración aún es una materia pendiente, sin embargo, la disposición por parte de los excombatientes quienes en medio de la incertidumbre y del aumento de los asesinatos a compañeros, poseen una actitud receptiva y colaborativa, ha facilitado la puesta en marcha de dicho componente. No obstante, la desmovilización de los excombatientes por sí misma, no significa una garantía para las víctimas, los procesos enfocados directamente a ellas se encuentran mucho más atrasados y estancados.

Se encontró que las medidas orientadas hacia las víctimas poseen un desarrollo precario, lo que evidencia una falla estructural en el modelo, por ejemplo, la inexistencia de condiciones de seguridad para el retorno de los desplazados y la escasez de recursos para garantizar dicho objetivo ha derivado en que el proceso de restitución de tierras apenas haya alcanzado un 2% de cumplimiento y que la reforma agraria ni siquiera posea unas bases para su proyección. Esto se debe principalmente a la falta de integración y articulación entre los diferentes factores, pues el Acuerdo no puede ser visto como seis unidades separadas sino como elementos interdependientes. Algunos componentes olvidados en el proceso de implementación son los proyectos productivos, la capacitación y creación de programas

técnicos para impulsar la eficacia del campo, el acceso a la salud y los servicios básicos, la construcción de una adecuada infraestructura vial, entre otros.

Posteriormente, el capítulo se concentra en los logros alcanzados en materia de reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado. La investigación evidenció que en este aspecto el Estado también se encuentra en un punto muerto, pues al no poseer la capacidad institucional y los recursos suficientes, las políticas públicas de atención a la población desplazada muestran resultados negativos e insuficientes. Se encontró que la principal problemática en materia implementación de las garantías es la escasez de recursos, muchas entidades la han señalado como la causa central de las fallas en el proceso de implementación, pues sostienen que ni el gobierno central ha destinado recursos financieros suficientes, ni las entidades territoriales han destinado recursos propios para la puesta en marcha de la misma.

Algunos de los principales logros alcanzados son de carácter administrativo u organizativo, como la creación de organismos, sistemas y unidades especializados, es el caso del Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Establecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado (UBPD) y el Registro Único de Víctimas (RUV) el cual ha realizado una gran labor en la identificación y clasificación de las víctimas del conflicto, suministrando información relevante para comprender la magnitud del problema y para el diseño de estrategias y la corrección de las existentes. Si bien este insumo es fundamental, por sí mismo no garantiza los derechos básicos a las víctimas, prueba de ellos es que de las más de 8 millones de víctimas del conflicto registradas en el RUV solamente se han restituido poco más de 300 mil hectáreas que corresponden a las demandas de aproximadamente 36 mil víctimas de las más de 110 mil que han presentado reclamos por tierras. Sin embargo, y a pesar de la valiosa información suministrada, la RUV en muchos casos ha actuado más como barrera que como facilitador, pues ha cerrado las puertas a muchos desplazados que buscan ser indemnizados o acceder a la ayuda humanitaria.

En este sentido, otra crítica al proceso de implementación es la que tiene que ver con su enfoque asistencialista, se pudo comprobar a lo largo de la investigación que, aunque en el papel los intereses estén enfocados hacia lo social, en la práctica el Estado colombiano ha enfocado sus esfuerzos en la implementación de las medidas de indemnización, pues son las que generan beneficios a corto plazo para los gobiernos, mejores cifras y una mayor atención mediática, sin embargo se trata de medidas que no contribuyen al desarrollo de las regiones ni a la reparación integral de las víctimas.

Adicionalmente, se encontró que la complejidad en el proceso de retorno radica en que no se limita a la restitución de las tierras, sino que requiere además de la garantía de los derechos vulnerados, entre ellos el derecho a la generación de ingresos y a la vivienda. Como el Estado no posee aún una estructura sólida que garantice este sistema de derechos a las víctimas, se ha complejizado aún más el proceso de retorno, lo que, sumado a la creciente ocupación por parte de otros grupos armados al margen de la ley de los antiguos territorios de las FARC, y la consecuente inexistencia de mecanismos de lucha por parte del Estado para controlar estas zonas, han limitado la voluntad de las víctimas para volver a sus tierras.

Finalmente, el capítulo expone una proyección presupuestal, la cual resulta fundamental pues la Ley 1448 de 2011 tiene vigencia hasta el 2021 lo que configura una preocupación en materia de implementación. Es importante aclarar que, aunque se revisaron las cifras, balances y datos para determinar los logros alcanzados por el Estado en cuanto a las medidas de Reparación Integral, no hay estudios cualitativos que permitan conocer la satisfacción y percepción de las víctimas frente a la asistencia recibida. La importancia de estos estudios cualitativos radica en que para conocer el verdadero impacto de las políticas el mejor insumo es la opinión personal de las víctimas quienes deben sentirse realmente reparadas para poder considerar exitosa la política.

## **Conclusiones generales**

En la Ley 1448 y en el punto número cinco del Acuerdo de Paz se recogen los principios, deberes y obligaciones que tiene el Estado para reparar a las víctimas del conflicto armado. En conjunto, tanto la Ley como el Acuerdo han establecido la transformación importante de elementos asociados a la reparación en Colombia, generando un enfoque clave en la necesidad de garantizar la protección de los derechos de las víctimas como una condición clave para lograr una paz duradera. En particular, a través de la Ley se han desarrollado diferentes procesos de inversión, acompañamiento, asistencia, y capacitación para las víctimas en múltiples regiones de Colombia, a través de un proceso adecuado de registro que ha permitido sistematizar la información de las personas que se han declarado víctimas. De esta manera, ha sido posible avanzar de manera efectiva en el seguimiento y monitoreo de las políticas de asistencia social.

Por otro lado, gracias a la aplicación de la Ley se ha promovido en Colombia una importante capacidad técnica, que ha potenciado nuevas posibilidades en los organismos y entidades del Estado. Se ha ofrecido, de esta manera una atención integral a las víctimas, que va desde la asignación de recursos para la entrega de asistencias concretas, hasta asesoría psicológica y en materia de derechos humanos. Otro elemento fundamental de la Ley es que los procesos y actividades de reparación no dependen de la verificación de los hechos victimizantes, lo cual ha sido clave para avanzar sin mayores problemas en el reconocimiento y apoyo a las víctimas.

Se ha podido observar que la principal finalidad de los proyectos asociados a la reparación integral de las víctimas es lograr que las personas que han sufrido de manera directa las consecuencias de la violencia obtengan una asistencia efectiva e integral por parte del Estado, que se sostenga a través del tiempo, y que se vincule al desarrollo de los siguientes aspectos: la formulación de una política nacional, el desarrollo de estrategias concretas que permitan fortalecer las capacidades de las regiones que afrontan los procesos de reparación, la atención humanitaria, la reubicación de las personas a territorios previamente seleccionados para favorecer su asentamiento; el pago de subsidios, y,

finalmente, el desarrollo de programas específicos que involucren la atención psicológica, económica y social.

Los proyectos de reparación de víctimas en Colombia representan la última fase del proceso, pues para su desarrollo se requiere previamente de la formulación de un conjunto de estrategias, políticas y coordinadas, que permitan orientar una asistencia efectiva a las víctimas del conflicto armado. Por tanto, el objetivo principal de la reparación integral es vincular un conjunto de proyectos con las políticas de cooperación que trabajan a largo plazo. Lo anterior significa que los proyectos de reparación solo se pueden desarrollar cuando ya se han instalado una serie de competencias y habilidades, tanto en las personas que son víctimas, como en sus familias y en los territorios en los cuales se les brindan los servicios de asistencia.

Esta condición ha generado la necesidad de establecer una diferenciación básica entre la reparación individual o económica que incluye la promoción de capacidades que favorezcan aptitudes académicas, vocacionales y productivas para superar la condición de víctima; y la reparación colectiva, cuyo objetivo es promover nuevas capacidades entre las comunidades afectadas.

Los resultados de la investigación mostraron algunos productos e indicadores en relación al acuerdo de paz, entre los primeros se debe mencionar el fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a Víctimas en el marco del fin del conflicto y la contribución a la reparación material de las mismas, así como el acompañamiento a los procesos de ajuste y reformas normativas y de política liderados por la Unidad de las Víctimas. Sobre los indicadores se encontraron los pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y los ajustes normativos a las medidas para incentivar la participación.

No obstante, a pesar del fortalecimiento del sistema de información de la situación de derechos humanos, al sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos a nivel nacional y regional, al proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y del fortalecimiento de la comisión para el Establecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); se encontró que no se ofrecen datos

concretos ni se generan análisis de tipo cuantitativo (cantidad de proyectos, beneficiarios de cada proyecto), ni cualitativos (impactos obtenidos, percepción de las víctimas sobre el proyecto).

Así mismo, otro aspecto fundamental como lo es la creación de empresas productivas para las víctimas, en donde las cifras mostraron logros y avances importantes en el cumplimiento de las metas, también evidenciaron la poca preocupación del Estado por desarrollar análisis cualitativos sobre los apoyos y los procesos de asistencia y reparación que consulten la percepción de las víctimas.

Las anteriores problemáticas permiten inferir que para evaluar el grado de cumplimiento del Estado frente a la Ley de víctimas y las medidas de reparación se requiere necesariamente de un análisis integral que supere los simples datos, montos, capacidades técnicas y organismos e incorpore otro tipo de variables. Sin embargo, la negativa a conocer la percepción de las víctimas y su grado de satisfacción ante el apoyo recibido no ha sido integrada al análisis de los resultados y, por tanto, no se ha dado el planteamiento de estrategias de apoyo y reparación realmente articuladas con la población afectada.

En relación al financiamiento, se encontró que el principal problema está asociado a una falta de descripción clara sobre el cumplimiento de la ley de víctimas, por ejemplo, la vigencia la Ley va hasta el año 2021, mientras que el plan de inversiones contempla un periodo de cubrimiento que va hasta el 2031, de tal manera que, como consecuencia, el componente de víctimas se encuentra por fuera del plan de inversiones durante un periodo de 10 años. Así mismo, se encontró que los recursos que están destinados para el posconflicto no se asocian con la generación de nuevas fuentes, sino que dependen únicamente de cuentas a cargo del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías, lo cual resulta en ingresos poco estables.

Adicionalmente, la cifra de \$4,3 billones durante el periodo de implementación (2017-2031) resulta ser baja para cubrir todos los aspectos de capacitación, asistencia humanitaria y provisión de servicios básicos como vivienda, salud y educación. Esto se debe principalmente a que el tema de las víctimas se encuentra desvinculado del financiamiento del posconflicto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Esta problemática se explica

fundamentalmente por qué no se ha logrado integrar la política de reparación con la economía política del país.

Este análisis permite evidenciar que, en Colombia, si bien se ha avanzado en el tema de la reparación individual, por medio del desarrollo de estímulos económicos para las personas desmovilizadas, aún existen limitaciones importantes en lo que tiene que ver con la reparación colectiva. El desarrollo de estrategias aplicadas de forma individual responde a un enfoque común en el mundo en todos los procesos de reparación de víctimas, que implica la promoción de un conjunto de capacidades para que cada persona pueda salir adelante y recuperar aquellos beneficios y condiciones de vida que le fueron arrebatadas con la guerra. Sin embargo, en Colombia existen carencias fundamentales en los que tiene que ver con el componente colectivo de la reparación, ya que implica un esfuerzo más grande de coordinación, además de una gestión estratégica que permita favorecer la comunicación entre las víctimas, las comunidades, y las oportunidades que se generan en cada servicio o proyecto.

Los proyectos de reparación colectiva implican procesos de planeación más estructurados, pues incluyen la participación de las comunidades, costos más altos, y la implementación de unas fases que están ligadas a procesos constantes de monitoreo y evaluación. Todo esto con el fin de reducir los riesgos asociados a posibles incumplimientos en los objetivos, resultados e impactos.

Por otro lado, la reparación colectiva implica la necesidad de formular estrategias vinculadas a temas como la convivencia, la construcción de ciudadanía y la reconciliación, además de actividades que favorezcan la reactivación de las comunidades afectadas en el conflicto, incluyendo la participación conjunta tanto de los desmovilizados que participan en los procesos de reintegración, como de las comunidades que han sido afectadas. En síntesis, mejorar los procesos de reparación colectiva es vital para favorecer la no repetición y evitar la reincidencia de la población desmovilizada en diferentes tipos de actividades delictivas.

Además de los retos asociados al tema de reparación colectiva, otra limitante que afecta el cumplimiento del Estado frente a lo que se ha estipulado en la Ley 1448 del 2011 es

el tema de la sostenibilidad fiscal. La Ley de víctimas supone un gran esfuerzo de articulación entre las entidades del Estado, además de un proceso de planeación y ejecución que se asocia con el desarrollo de altos costos. Por tanto, los costos de implementación de los acuerdos y el mantenimiento de las estructuras y estrategias de construcción de paz no pueden depender exclusivamente del Estado en los años que viene, sino también de la voluntad de los colombianos para asumir los costos.

Finalmente, otro problema importante se relaciona con las expectativas que se han generado en torno a las políticas y programas de reparación integral. Es claro que en la actualidad las necesidades de la gran cantidad de víctimas que existen en el país superan las capacidades que tienen el Estado para enfrentar las problemáticas. Los proyectos sociales, iniciativas, asociaciones y modelos de asistencia que se generaron a raíz de la Ley 1448 del 2011, necesitan no solo de una costosa sostenibilidad financiera, sino también de la atención oportuna del Estado para realizar los procesos de evaluación y seguimiento, además de la definición de nuevas estrategias que permitan cubrir las diversas necesidades que se van generando en el proceso de asistencia.

Por tanto, sin importar la cantidad de organismos y entidades que haya creado el Estado para facilitar el acceso a la justicia por parte de las víctimas, sin importar la capacidad de los equipos y lo bien calificadas que estén las personas que se encargan de orientar los procesos de asistencia, la realidad es que en la actualidad hay un alto porcentaje de víctimas que sigue sin ser atendido. A esta compleja situación, se le suma el hecho de que el Estado también tiene que enfrentar de manera simultánea las obligaciones del proceso de reintegración social de la población desmovilizada, que también se asocia al desarrollo continuo de gastos y capacidades.

A medida en que se hace más evidente la dificultad del Estado para cumplir con los compromisos adquiridos, las víctimas se manifiestan a través de mecanismos de hecho, no solo haciendo uso de su derecho a la tutela (lo cual ha generado importantes sobrecargas en el sistema judicial colombiano), sino también a través de la toma de edificios públicos o la invasión de barrios en diferentes sectores de las principales ciudades del país. Esta situación de caos puede desviar la orientación reparadora de las políticas que han sido diseñadas por

el Estado, pues a pesar de que se estén logrando cosas importantes (como lo demuestran las cifras), la realidad es que siempre quedan temas pendientes y miles de víctimas sin atender.

Se puede concluir que, el Estado ha obtenido resultados importantes y sobresalientes en lo que respecta a la reparación de las víctimas en Colombia, pero que debido a las dimensiones del problema, a la gran cantidad de víctimas y a las diferentes necesidades que deben ser cubiertas en un proceso de posconflicto que pretende solucionar las problemáticas políticas sociales y estructurales que se fueron agigantando en el país durante las más de cinco décadas que duró la guerra, el Estado se ha visto fuertemente comprometido para cumplir los objetivos. Ante esta situación, la tarea debe ser la de generar nuevos procesos de cambio en la sociedad promoviendo la concientización general, desde el Gobierno actual hasta la ciudadanía, de tal manera que la reparación no sea tarea exclusiva del Estado sino de todos los colombianos.

## Bibliografía

### Específica:

Acción Social (2008). *Protegiendo la Población desplazada colombiana: El papel de las autoridades locales*. Bogotá D.C: Universidad de los Andes.

Acción Social. (2013). *Desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.

ACNUR. (2019). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2018*. ONU.

Álvarez, E., Pardo, D. & Cajiao, A. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Colombia: Fundación Ideas para la Paz, Serie Informes N°30.

Arévalo, E., & Sotomayor, C. (2016). La restitución de tierras consagrada en la Ley 1448 de 2011 a la luz de la teoría neoconstitucional. *Revista Academia & Derecho*, 17(3), pp. 91-118.

Bata, F. (2015). *Tres problemas que desvelan a las víctimas*. *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/tres-problemas-que-desvelan-a-las-victimas/>

Becerra, C. (2012). *El derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: AECID e ILSA

Bello, M., N.; Martín Cardinal, E. y Arias, F. J. (2000). *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Bermúdez, J. & Sotelo, Y. (2016). *Dinámicas y Soluciones de Paz del Conflicto Armado en Colombia: 1992-2002*.

Bolívar, A. (2015). Ley de víctimas: desafíos para la reparación integral. *Revista DeJusticia*. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/column/ley-de-victimas-desafios-para-la-reparacion-integral%EF%BF%BC/>

- Buitrago, L. (2016). *Daños Sociales en el Marco del Desplazamiento Forzado en Colombia*. (Tesis de maestría). Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Caicedo, N., & Posada, G. (2005) *Impactos del desplazamiento forzoso en la economía regional*. [En línea] Recuperado de: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/articulonelongsongabriel.pdf>
- Cano, M. & Caro, O. (2011). Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia. Algunos comentarios respecto a la implementación del decreto 1290 de 2008. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41(115), pp. 451-497.
- Ceballos, A. (2014). La Ley de víctimas y restitución de tierras y sus repercusiones de favorabilidad para la paz de Colombia. *Advocatus*, 23(11), pp. 167-180.
- Centro de Memoria Histórica (2011). *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*. Bogotá D.C.: Taurus.
- Centro de Memoria Histórica (2014). *Memoria Histórica en el ámbito territorial. Orientaciones par autoridades territoriales*. Bogotá D.C.: CNMH
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe Nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH - UARIV.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2017). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. Bogotá D.C.: CICR.
- Congreso Nacional de Colombia. (2017). Acto legislativo 01. 4 de abril del 2017.
- Congreso Nacional de Colombia. (2017). Acto legislativo 01. 4 de abril del 2017.
- Congreso de la República (2011). Ley 1448 del 2011.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*. [En línea]. Recuperado de <https://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Documento%20Conpes%203554%201%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20para%20personas%20y%20grupos%20armados%20ilegales.pdf>

Contraloría General de la República. (2015). *Análisis del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en Colombia 2006 - Junio 2014*. Bogotá D.C.: CGR.

Contraloría General de la República. (2016). *Ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del Componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Ejecuci%C3%B3n+de+los+recursos+y+el+cumplimiento+de+las+metas+del+componente+para+la+Paz+del+Plan+Plurianual+de+Inversiones-2017.pdf/bcf7cbb8-e623-4d3d-a6e4-aac1d519c0b3>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia T-085 de 2009.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-458 de 2010.

Díaz, A. (2015). *Estrategia para el postconflicto colombiano*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

DNP (2015). *Lineamientos generales de flexibilización de la oferta para población víctima de la violencia*. [En línea] Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/publicaciones/Paginas/2015.aspx>

DNP (2018). *Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2017-2018*. [En línea] Recuperado de

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informes/orden%205/Informe%20Auto%202019%2001\\_03\\_2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informes/orden%205/Informe%20Auto%202019%2001_03_2018.pdf)

Douzinas, C., y Estepa, M. (2015). La reparación a las víctimas del conflicto en Colombia. *Revista Diálogos de Saberes*, 12(4), pp. 22-54.

Duque, M. (2014). *Reconciliación y perdón en el postconflicto*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

El Tiempo (octubre 30 de 2016) Acuerdo de paz con Farc es 'el más integral' del mundo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-con-las-farc-es-el-mas-completo-del-mundo-43558>

Estupiñán, L. (2018). “La paz territorial” o la centralización del posconflicto. *Ámbito Jurídico* 24 de enero. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administracion-publica/la-paz-territorial-o-la-centralizacion-del-posconflicto>

Fajardo, D. (2012). *La política agraria del Gobierno de Juan Manuel Santos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1448/11 (“Ley de Víctimas”), proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural: ¿“Prosperidad para todos”?* Obtenido de Semanario virtual Caja de herramientas (0298): <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0298/articulo08.html>

Fajardo, D. (2015). La política agraria del Gobierno de Juan Manuel Santos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1448/11 (“Ley de Víctimas”), proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural: ¿“Prosperidad para todos”? *Corporación Viva la Ciudadanía*, 12(2), 24-55.

Fisas, V. (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns de construcció de pau*, 24, pp. 12-123.

- Forero, E. (2003). *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Ponencia presentada en el Encuentro Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Forero, E. & Medrano, D. (2002). Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002. Bogotá D.C.: ACNUR, Red de Solidaridad Social.
- Fundación Forjando Futuro (2018). Balance 8 años de la Ley de Restitución de Tierras: en riesgo de muerte. Recuperado de [https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/379-forjando-futuros\\_2018-07\\_publicacion\\_asi-va-la-restitucion\\_balance-gobierno-santos.pdf](https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/379-forjando-futuros_2018-07_publicacion_asi-va-la-restitucion_balance-gobierno-santos.pdf)
- García, A & Quintero, D. (2010). *Política pública de atención a población desplazada: perspectiva de la Atención Humanitaria*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Giraldo, S. (2010). Contextualización teórica e histórica de la reintegración social y económica de desmovilizados en Colombia. *Poliantea*, 2(4), pp. 22-55.
- Gobierno de Colombia (2018). *Informe de gobierno. Política de atención y reparación a víctimas*. [En línea]. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/politica-de-atencion-reparacion-victimas.pdf>
- Guzmán, L., & Ángel, A. (2015). *Efectos del desplazamiento forzado. Caso dinámicas socio-espaciales presentes en las comunas 4 y 6 del Municipio de Soacha*. Tesis de grado. Colombia: UDCA.
- Hewitt, N., Juárez, F., Parada, A., Guerrero, J., Romero, Y., Salgado, A. & Vargas, M. (2016). Afectaciones psicológicas, estrategias de afrontamiento y niveles de resiliencia de adultos expuestos al conflicto armado en Colombia. *Revista colombiana de psicología*, 25(1), pp. 125-140.

- Ibáñez, A & Moya, A. (2017). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Ibáñez, A & Vélez, C. (2013). *Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales*. Bogotá D.C: Universidad de los Andes.
- Iglesias, J., & Blanco, A. (2008). *Análisis de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia*. Ecuador: Programa Andino de Derechos Humanos.
- ILSA (2012). El derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá D.C.: CLACSO.
- InSight Crime. (2016). *Violencia criminal ha desplazado a millones de personas en Latinoamérica*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/violencia-criminal-desplazado-millones-personas-latinoamerica-informe/>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia*. Recuperado de [https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf)
- Jaimes, J. (2014). *Desplazamiento forzado y derechos humanos*. Granada: Universidad de Granada.
- Jiménez Peña, G. (2014). Multinacionales y responsabilidad social empresarial en la construcción de paz en Colombia. *Cuadernos de administración*, 27(48).
- López, M, (2013). Exploración conceptual de la responsabilidad patrimonial del Estado frente al desplazamiento forzado. (Tesis de maestría). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario, Bogotá.
- López, M. (2014). Desplazamiento forzado y Consejo de Estado: Un juez amplio considerando pero tímido fallando. *Estudio Socio-Jurídico*, 16(2), pp. 127-162.

- Martínez, P. (2013). *Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto: un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas*. Transnational Institute.
- Mendoza, A. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Economía Institucional*, 14(26), pp. 169-203.
- Molano, A. (2014). *Desafíos para la sociedad colombiana en el postconflicto*. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer.
- Montoya, L. (2014). *Reparación integral de víctimas*. Colombia: Universidad Militar Nueva Granada
- Ministerio del Interior. (2019). *Informe de rendición de cuentas construcción de paz*. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe\\_individual\\_pmi\\_acuerdos\\_de\\_paz.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_individual_pmi_acuerdos_de_paz.pdf)
- Mogollón, K. (2015). *Barreras de acceso identificadas en la ruta de reparación integral de la Ley 1448 de 2011 de las víctimas asentadas en Bogotá*. (Tesis de grado). Bogotá: Universidad Javeriana.
- MOVICE, (2010). *Desplazamiento forzado y legalización del despojo en San Onofre. La comunidad que denunció la alianza regional para la consolidación del control territorial*. Bogotá D.C.: MOVICE, Colección experiencias de las comunidades en defensa del territorio y contra el despojo.
- Muñoz, E. (2013). *El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: Reparación excepcional en el marco de la Justicia transicional*. (Tesis de maestría). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Nova, M. (2017). ¿Cómo construir paz cuando el modelo económico amenaza la justicia social? Una reflexión en términos de justicia cognitiva y justicia social. *TraHs- Trayectorias Humanas Trascontinentales*, (1).

- Ocampo, M., Chenut, P., Férguson, M., Martínez, M., Zuluaga, S., Molina, G., Luna, P. (2014). *Desplazamiento forzado y territorio, reflexiones en torno a la construcción de nuevas territorialidades: nuevos pobres, ciudadanía inconclusa y la búsqueda de una nueva vida digna*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- OCHA (2018). *Colombia, Impacto Humanitario: Desplazamiento forzado, presencia y accidentes con minas antipersona y munición sin explotar (MAP/MUSE) y cultivos de coca en Colombia 2018 (a 31 de diciembre 2018)*. [En línea] Recuperado de <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-impacto-humanitario-desplazamiento-forzado-presencia-y-accidentes-con-minas>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado Para la Paz. (2017). *ABC Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*. [En línea]. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/abc-unidad-especial-busqueda-personas-desaparecidas.html>
- Orjuela, J. (2018). *Despojo y desplazamiento campesino en Colombia*. [En línea] Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article23734>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). *Síntesis de los acuerdos alcanzados*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Sintesis-Definitiva-de-los-acuerdos-alcanzados.pdf>
- Plata, O. (2012). De la ley de justicia y paz a la ley de víctimas y restitución de tierras, de la indignación a la reconciliación. *El Ágora USB*, 12(1), pp. 47-59.

- Peláez, J. C. (2007). *Los límites del derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado en materia de desplazamiento forzado*. En A. J. Arnaud, Cátedra Unesco. Derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza. El desplazamiento forzado interno en Colombia: un desafío a los derechos humanos (pp. 277-302).
- Racich, J. (2012). *Situación humanitaria, informe de actividades Colombia 2012*. Bogotá D.C: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Ramírez, A., & Sora, F. (2013). *Ensayo sobre la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia*. (Tesis de especialización). Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.
- Ramírez, M. (2001). El impacto del desplazamiento forzado sobre las mujeres en Colombia. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (3).
- Rettberg, A. (2015). Ley de víctimas en Colombia: un balance. *Revista de Estudios Sociales*. 54, pp. 185-188.
- Revista Semana (2015). Proceso de paz: Así comenzó todo. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-asi-comenzo-todo/440079-3>
- Reynolds, S. (2015). Huir o quedarse, un acto suicida: Desplazamiento interno en El Salvador. *Refugees International*.
- Rico, D. (2015). Intervención de la fuerza pública en el proceso de restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado. *Criterio Jurídico Garantista*, 8(13), pp. 108-129.
- Salamanca, K. (2010) Responsabilidad del estado colombiano por el desplazamiento forzado. Corporación Universitaria Rafael Núñez. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos-pdf4/responsabilidad-del-estado-colombiano-el/responsabilidad-del-estado-colombiano-el.pdf>
- Sanabria, C., y Pérez, A. (2012). La restitución de tierras en Colombia expectativas y retos. *Prolegómenos*, 15(29), pp. 111-127

- Santana, P. (2013). Ley de víctimas y restitución de tierras, decretos reglamentarios y decretos para etnias. *Corporación Viva la Ciudadanía*, 12(4), pp. 12-22.
- Sepúlveda, J. (2002). *Responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado* (Tesis de grado). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Somos Defensores (2018). *Violencia Letal: Boletín enero-marzo 2018*. Programa Somos Defensores.
- Universidad de Harvard. (2016). *Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos Evaluación Comparativa y Global*. Harvard Kennedy School Carr Center for Human Rights Policy
- Vargas, A. (2006). *Guerra o solución negociada: ELN; origen, evolución y procesos de paz*. Bogotá D.C.: Intermedio Editores.
- Velasco, N., & Llano, J. (2015). Teoría del derecho, neo constitucionalismo y modelo de estado constitucional en el contexto colombiano. *Novum Jus: Revista Especializada en sociología jurídica y política*, 9(2), pp. 49-74.
- Vidal, R. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Villa, M. Sánchez, L & Echeverry, L. (2011). *Las innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la gerencia para la atención de la población desplazada*. Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Yañez, D. (2013). Responsabilidad extracontractual del Estado por desplazamiento forzado de personas. *Civilizar*, 13(24).
- Yañez, D. (2013) Responsabilidad extracontractual del Estado por desplazamiento forzado de personas. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 13(24), pp. 13-46

### **De Metodología:**

Hernández, F., Fernández, M., & Baptista, F. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C; Baptista Lucio P; (2013). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.

### **De Contexto:**

Álvarez, L. (2007). *Lectura de las implicaciones psicosociales derivadas del desplazamiento en las familias pertenecientes a la organización ADESCOP en el marco del proceso de restitución del derecho a la vivienda*. Colombia: Mesa de trabajo de Bogotá sobre desplazamiento interno.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018) ACNUR en Colombia 2018. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b97f3154.pdf>

Aristizábal, J. (2007) *Metamorfosis: guerra, estado y globalización*. Bogotá D.C: Desde Abajo.

Cárdenas, S., y Petro, I. (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano. *Verba Juris*, 32, pp. 149-162.

Cepeda, E. (2012). Corte Constitucional y conflicto armado. Control de políticas sociales en el marco del conflicto en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(117), pp. 425-453.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 90 [Título 2, capítulo 4). Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-4/articulo-90>

COPREDEH (2011). *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*. Guatemala: COPREDEH.

- Cortés, E. (2009). *Responsabilidad civil y daños a la persona. El daño a la salud en la experiencia italiana ¿Un modelo para América Latina?* Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Chevauchez, B. (2003). *External Evaluation of Technical Assistance: Public Expenditure Management*. Washington: International Monetary Fund.
- Echeverría, M. (2011). *Responsabilidad del Estado por Acción u Omisión de las Fuerzas Militares*. (Tesis de maestría). Barranquilla: Universidad del Norte.
- FAO. (2017). *Forced migration and protracted crises. A multilayered approach*. ONU: Rome.
- Fondo Monetario Internacional. (2007). *Asistencia técnica: Fortalecimiento de las capacidades para afianzar el crecimiento*. [En línea]. Estados Unidos. Recuperado de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/imf-capacity-development>
- Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.
- Goldenberg, I. (1984). *La relación de causalidad en la responsabilidad civil*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Gómez, G. (2017). Así va el enfoque de género en el posconflicto. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/asi-va-el-enfoque-de-genero-en-el-posconflicto>
- González, H. (2014) Estrategias de manipulación mediática Estrategias de manipulación mediática. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/estrategias-de-manipulacion-mediatica-columna-498039>
- Grabska, K., & Mehta, L. (2008). *Forced displacement: Why rights matter*. UK: Palgrave Macmillan.

- Gutiérrez F, Wills M. & Sánchez (2006). *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Norma.
- Hagens. C. (2008). *Guía para el fortalecimiento de las capacidades. Directrices para aprovechar al máximo la asistencia técnica*. [En línea]. Recuperado de <https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/modulos-capacitacion-fortalecimiento.pdf>
- Hernández, S. (2017). Detonantes del desplazamiento interno en Guatemala. *Forced Migration Review* (56).
- International Monetary Fund. (2010). *Technical Assistance Evaluation Program Findings of Evaluations and Updated Program*. [En línea]. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/061010.pdf>.
- Justicia Transicional (2017). Página web oficial. Ministerio de Justicia. Recuperado de <http://www.justiciatransicional.gov.co/>
- Kilby, P (1979). EconPapers: Evaluating technical assistance. *World Development* (7)
- Mercado, J. (2016). El desplazamiento interno forzado en México. *El Cotidiano* (200), pp. 181-192.
- Navarro, I. & Veiga, A. (2013). *Derecho de daños*. España: Editorial Thomson Reuters Civitas.
- Navia, F. (2007). Daño Moral, Daño Fisiológico Y Daño A La Vida De Relación En Colombia. *Revista De Derecho Privado*, (12-13). Bogotá D.C.: Universidad Externado Colombia. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/567>
- Nelson, S. (2017). La violencia criminal en Honduras como detonante del desplazamiento. *Forced Migration Review* (56).

- Norem, R. & McCorkle, C (2008). *Guía para Fortalecimiento de Capacidades*. Estados Unidos: American Red Cross, CRS, USAID.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ONU (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. ONU. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GPEnglish.pdf>
- ONU (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. [En línea]. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>
- Oficina de Evaluación Independiente. (2003). *Documento para la evaluación de la asistencia técnica que proporciona el FMI*. [En línea]. Recuperado de <http://www.ieo-imf.org/ieo/files/issuespapers/110503s.pdf>.
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur, Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario*.
- Pardo, D., y Duque, J. (2015). *Reintegración: Reconciliación y Desarrollo desde los Territorios*. Colombia: Agencia colombiana para la Reintegración.
- Pening, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y desarrollo*, 2(1), pp. 125.
- Pécaut, D. (2008). *Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión*. *Análisis político*, 21(63), pp. 22-50.
- Rein, A., Kennedy, H., DeCoudres, B., Singer, R., Raj. C. & Farbrother, G. (2012). *Evaluation Design and Technical Assistance Opportunities: Early Findings from the Beacon Community Program Evaluation Teams*. [En línea] Academy Health. Recuperado de

[https://www.researchgate.net/publication/221849017\\_Evaluation\\_design\\_and\\_technical\\_assistance\\_opportunities\\_early\\_findings\\_from\\_the\\_Beacon\\_Community\\_Program\\_evaluation\\_teams](https://www.researchgate.net/publication/221849017_Evaluation_design_and_technical_assistance_opportunities_early_findings_from_the_Beacon_Community_Program_evaluation_teams)

Restrepo, T. (2008). El remedio preventivo en la responsabilidad civil. *Revista de Derecho Privado* 14, pp. 221-222.

Revista Semana (2016). Consejo de Estado dice que hubo "engaño generalizado" en campaña del No en el Plebiscito. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/consejo-de-estado-reconoce-que-hubo-engano-generalizado-en-campana-del-no-al-plebiscito/510010>

Rojas, S., & Mojica, J. (2014). De la causalidad adecuada a la imputación objetiva en la responsabilidad civil colombiana. *Vniversitas* 129, pp. 187-235

Rojas, Y., García, P., Cardoso, M., & Cáceres, I. (2017). En las entrañas de la guerra: Migraciones, refugiados y desplazamiento forzado. *Revista nuestra América*, 5(10).

Sierra, G. (2009). *El juez constitucional un actor regulador de las políticas públicas: El caso de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

Suescún, J. (2003). *Derecho privado. Estudios de derecho civil y comercial contemporáneo*. Bogotá D.C.: Legis Editores.

The World Bank (2006). *The World Bank Annual Report 2006*. The World Bank

Trigo, F. & López, M. (2011). *Tratado de responsabilidad civil*. Argentina: Editorial La Ley.

Turnbull, B., White, R., Sinclair, E., Riley, D., Pistorino, C. & Sekino, Y. (2011). *National Evaluation of the Comprehensive Technical Assistance Centers. Final Report. NCEE 2011-4031*. National Center for Education Evaluation and Regional Assistance.

- Uprimny, R., & Saffon, M. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En: C. Gómez, N. Sánchez & R. Uprimny. Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. *Revista DeJustica*, pp. 31-70.
- U.S. Department of Justice. (2013). *Training, Technical Assistance, and Evaluation Protocols. Office of Justice Programs*. [En línea]. Estados Unidos. Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/fs200013.pdf>
- Wandersman, A. Chien, V. & Katz, J. (2012). Toward an Evidence-Based System for Innovation Support for Implementing Innovations with Quality: Tools, Training, Technical Assistance, and Quality Assurance/Quality Improvement. *American Journal of Community Psychology*, (50), pp. 445-459.
- Clapp, S. Averill, E. Megan, & Cates, W. (2012). Defining and assessing evidence for the effectiveness of technical assistance in furthering global health. *Global Public Health*. (7), pp. 915-930.
- Wilson, G. (2007). Knowledge, innovation and re-inventing technical assistance for development. *Progress in Development Studies*, 7(3), pp. 183-199.
- West World Bank Group (2017). *Forcibly displaced. Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. Washington D.C.: World Bank.
- Younes, D. (1998). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá D.C.: Editorial Legis.
- Yzquierdo, M. (2001). *Sistema de responsabilidad civil, contractual y extracontractual*. España: Editorial Dickinson.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Marco legal**

El desplazamiento forzado en Colombia se ha convertido en una de las principales manifestaciones de la crisis humanitaria, bajo el marco de un conflicto global en el cual es el conflicto armado interno el mayor promotor de esta clase de fenómeno, siendo la población civil la principal agredida y perjudicada. En consecuencia, y como respuesta a este fenómeno, se ha dejado en entredicho la capacidad de las instituciones estatales, las cuales tienen el compromiso de proteger los derechos individuales y colectivos de las personas (Yañez, 2013).

En Colombia, han sido distintos los factores que han promovido el reconocimiento del problema del desplazamiento por parte de las autoridades; a partir de lo cual, se han conformado espacios de intervención institucional que buscan mitigar la crisis. Ante las dinámicas del desplazamiento masivo, la insuficiencia del Estado para dar solvencia a la problemática y las denuncias permanentes por parte de organizaciones e instituciones de derechos humanos, en el país se han venido conformando instituciones de política pública direccionadas a la prevención, atención y superación del fenómeno del desplazamiento.

Por tanto, las políticas públicas deben centrarse en la sistematización de los diferentes procesos de decisión estatal respecto a los objetivos de la política, los impactos sociales, las relaciones interinstitucionales y las relaciones entre política pública, población desplazada, además del proceso político y el mismo conflicto social.

Ante las problemáticas y necesidades de protección por parte del Estado a la población desplazada, la Ley de Víctimas se ha configurado en Colombia como un compromiso político del Estado, que tiene la responsabilidad no solo de orientar los preceptos que definen el desarrollo de la ley y de la normatividad, sino también de diseñar programas, establecer las medidas necesarias para garantizar procesos efectivos de reparación integral de las víctimas, y presentar de manera continua y sistemática los resultados obtenidos.

En este sentido, la Ley de Víctimas se configura como un instrumento jurídico a través del cual se identifican los derechos de las víctimas, se reconocen las diversas circunstancias que, debido a la naturaleza y a las modalidades del conflicto armado, han causado violaciones a dichos derechos, y se establece además una acción de apoyo integral y colaborativo entre las diversas entidades del posconflicto para responder de manera efectiva, a partir de principios de atención humanitaria, a las complejas necesidades de las víctimas y así, enfrentar las condiciones adversas, avanzando positivamente hacia la construcción de la paz. De acuerdo con Acción Social (2013), a través del desarrollo de este tipo de medidas jurídicas, el Estado colombiano ha reconocido la importancia de promover una atención efectiva y diferenciada a las víctimas, que tenga en cuenta las características particulares y las necesidades de la población afectada (Acción Social, 2013).

El derecho a la verdad queda consignado en el artículo 23 de la Ley 1448 del 2011, por medio del cual se establece que las víctimas tienen el derecho inalienable de conocer con profundidad y con todo detalle los diferentes tipos de motivos y circunstancias en las cuales se realizaron las violaciones. Además, se establece que las víctimas deben saber, en caso de desaparición de un familiar, la suerte con la que corrió la persona que ha desaparecido debido al conflicto. El derecho a la justicia se consigna en el artículo 24 de la siguiente manera:

Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción. Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia (Congreso de la República, Ley 1448 del 2011, artículo 24).

Finalmente, el derecho a la reparación integral se define en el artículo 25, aclarando que las víctimas deben recibir una atención de carácter integral, reparadora, efectiva y transformadora, debido a los daños o violaciones que hayan sufrido en ocasión del conflicto armado. En conjunto, como se puede apreciar, la Ley 1448 del 2011 integra diferentes perspectivas en torno a la reparación efectiva de las víctimas, a partir de medidas y enfoques en los cuales la principal responsabilidad recae en manos del Estado y de sus instituciones, especialmente aquellas que han sido creadas en el marco del posconflicto, como la Unidad

de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), la ARN (Agencia para la Reincorporación y la Reintegración), la Comisión para el Establecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD).