



COMPONENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL  
DE DESPLAZAMIENTO FORZADO  
EN LA VEREDA DE “SAN RAFAEL DE LA BONGA”,  
-CORREGIMIENTO DE SAN BASILIO DE PALENQUE, MUNICIPIO DE MAHATES  
(BOLÍVAR)-  
Y EN EL MUNICIPIO DE SAMANÁ (CALDAS): 2011- 2016

SIMÓN LÓPEZ NOREÑA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
MANIZALES



COMPONENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL  
DE DESPLAZAMIENTO FORZADO  
EN LA VEREDA DE “SAN RAFAEL DE LA BONGA”,  
-CORREGIMIENTO DE SAN BASILIO DE PALENQUE, MUNICIPIO DE MAHATES  
(BOLÍVAR)-  
Y EN EL MUNICIPIO DE SAMANÁ (CALDAS): 2011- 2016

SIMÓN LÓPEZ NOREÑA

Trabajo de investigación  
Presentado como requisito para optar al título de  
Magíster en Políticas Públicas

Asesora: Dra. Lorena Patricia Delgado Enríquez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
MANIZALES

2018

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo de investigación mi madre querida, Beatriz, mi cómplice en todo y a quien tanto amo; a mi padre, Jaime, que siempre ha sido mi polo a tierra; a mis tías Mariela, Patricia, Yolanda y Carmenza, quienes fueron un apoyo incondicional en todo momento; a mi prima Nancy (QEPD), víctima de este flagelo; a mi abuela Blanca, por haber soportado todo el conflicto armado de este país; a mi hijo, Sergio, porque, es mi inspiración y mi motivación para vivir cada día, y, también, porque, cuando crezca, quiero que lea la realidad de muchos de nosotros, los colombianos: quiero que se entere de la realidad que se vivió en Colombia y que se dé cuenta de que llegó a un mundo y a un país mucho mejor del que nos tocó a la mayoría de los nacidos en el siglo pasado; a Yanet Santana y Primitivo, quienes se merecen que este estudio y toda esta investigación sea tomada en cuenta, para que el gobierno atienda debidamente a las víctimas del conflicto que siguen siendo revictimizadas por el Estado; y, por último, a todas las víctimas del conflicto armado que ha tenido este país, quienes son el corazón de esta investigación.

## AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a las siguientes personas quienes, con su acompañamiento, consejo y disposición, me han dado su apoyo a lo largo de esta etapa académica, la cual me ha llevado a la realización de este trabajo de grado:

A Jaime Antonio Olmos Herrera, funcionario de la Gobernación de Bolívar; a Dorca Pomares Villadiego, funcionaria de la Alcaldía de Mahates; a Wilder Iberson Escobar Ortiz, ex Alcalde del Municipio de Samaná, Caldas; a Carlos Alberto Piedrahita, Secretario de Gobierno de la Gobernación de Caldas: mi más sincero agradecimiento por haber contribuido con su testimonio alrededor de las políticas públicas analizadas en este trabajo.

A Andrea Díaz Calle, por su gran apoyo y ayuda en la comunidad de San Rafael de La Bonga; a Diover Cassiani Casseres, por haberme llevado a la comunidad de San Rafael de La Bonga y descubrirme la realidad del drama humano que allí se vive; a Jack Derik Trujillo Medina y a Elvis Rafael Blanco Medina, por cuidar de mi integridad durante mis visitas a Los Montes de María y a la ciudad de Cartagena.

A Catalina Duque Aristizabal, a León Sigifredo Ciro Ríos y a Gabriel Armando Méndez Hincapié, por su compromiso académico durante esta etapa como estudiante de posgrado.

A Lorena Patricia Delgado, por orientarme en la disciplina de la investigación y en la rigurosidad de las ciencias sociales: su asesoría fue indispensable para la realización del presente trabajo.

A Valentina Cruz Rendón, por su paciencia, diligencia y esfuerzo, como madre y padre al mismo tiempo, mientras yo estaba dedicado a la elaboración de esta investigación.

A David Jiménez González, por su asesoría durante la elaboración del presente trabajo de investigación.

Y a mis amigos, José Leonardo Betancur Quintero y Lady Johana Ramírez Alarcón, por sus consejos que influyeron en mis animos, para poder concluir esta tesis.

También mis agradecimientos a quienes, de una u otra forma, contribuyeron durante este proceso como estudiante de posgrado.

## **RESUMEN**

**Objetivo:** Caracterizar el proceso de implementación de la política pública de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), a partir de las experiencias en la vereda de San Rafael de la Bonga, Municipio de Mahates (Bolívar) y en el Municipio de Samaná (Caldas).

**Metodología:** El presente trabajo de investigación es de carácter descriptivo: se desarrolla como un estudio de caso, sobre el diseño, ejecución y en especial, implementación de las políticas públicas enfocadas tanto en la Vereda de San Rafael como en el Municipio de Samaná. Las indagaciones, los resultados y las conclusiones se producen con base en la información cualitativa.

**Resultados:** Se evidencia una constante desfinanciación en la política pública en beneficio de las víctimas de desplazamiento forzado, lo cual genera incertidumbre entre la población vulnerable y desconfianza hacia la actuación del Estado.

**Conclusiones:** La desfinanciación hace que la política pública en beneficio de las víctimas sea parcial e ineficaz, impidiendo la debida materialización de una reparación integral a personas que todavía no se han visto ayudadas.

**Palabras Claves:** Ciencia Política, Planificación Política, Gestión Administrativa, Derechos Humanos, Conflictos Sociales, Víctimas, Desplazamiento Forzado.

## **ABSTRACT**

**Objective:** To characterize the Victims and Land Restitution Public Policy Implementation (Law 1448/2011) based on the experiences reviewed in San Rafael de la Bonga rural settlement, Mahates Municipality (Bolívar Department) and in Samaná Municipality (Caldas Department)

**Methodology:** This research has a qualitative focus within a descriptive component: it develops a case study on the design, execution, and, specially, the implementation of the public policies focused on San Rafael Settlement and on Samaná Municipality

**Results:** There is evidence of a lack of financing on the public policy that benefits the forced displacement victims. This generates uncertainty among the vulnerable population and mistrust to the State intervention.

**Conclusion:** The lack of financing makes biased and ineffective the public policy that benefits the victims. This impedes the properly implementation of a full compensation to the people who still are helpless.

**Keywords:** Political Science, Political Planning, administrative management, Human rights, social conflicts, victims, forced, displacement.

## CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN .....	12
2.	ANTECEDENTES .....	14
3.	ÁREA PROBLEMÁTICA .....	25
4.	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	37
5.	JUSTIFICACIÓN .....	38
	5.1 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN “SAN RAFAEL DE LA BONGA” (DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR).....	40
	5.2 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE SAMANÁ (DEPARTAMENTO DE CALDAS).....	43
6.	REFERENTE TEÓRICO .....	47
	6.1 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ....	47
	6.2 DEFINICIÓN Y ALCANCES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	49
	6.3 REFERENTE JURÍDICO Y NORMATIVO. ....	57
7.	OBJETIVOS .....	60
	7.1 OBJETIVO GENERAL.....	60
	7.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS. ....	60
8.	METODOLOGÍA.....	61

8.1 TIPO DE METODOLOGÍA: EMPELO DE ESTUDIOS DE CASO.....	61
8.2 ENFOQUE.....	62
8.3 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS. ....	63
8.4 UNIDAD DE TRABAJO: POBLACIONES DE SAN RAFAEL DE LA BONGA (BOLÍVAR) Y DE SAMANÁ (CALDAS). ....	67
8.5. FUENTES.....	71
8.5.1 Fuentes Primarias. ....	71
8.5.2 Fuentes Secundarias. ....	71
8.5.3 Criterios de Selección de Fuentes Académicas.....	72
8.6. INSTRUMENTOS. ....	72
8.7. SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS. ....	74
9. RESULTADOS .....	81
9.1 ANÁLISIS PRELIMINAR Y DESCRIPTIVO.....	81
9.1.1. Características de la Ley 1448 de 2011 para la Política Pública de Reparación Integral a las Víctimas de Desplazamiento Forzado. ....	81
9.1.2 Vereda de San Rafael de la Bonga – Municipio de Mahates (Departamento de Bolívar).....	84
9.1.3 Municipio de Samaná (Departamento de Caldas).....	98

	9.2 DE INCERTIDUMBRES Y DESENGAÑOS: LA FOCALIZACIÓN Y LA DESFINANCIACIÓN COMO PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN. ....	103
10.	CONCLUSIONES .....	116
11.	RECOMENDACIONES.....	119
12.	REFERENCIAS .....	121
13.	BIBLIOGRAFÍA .....	136
14.	ANEXOS .....	141

## **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1: Categorías de Análisis y su operacionalización .....	64
---	----

## LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Proceso de Sistematización y Análisis .....	80
--	----

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Modelo de Entrevista Semiestructurada. ....	141
Anexo 2: Preguntas destinadas al Grupo Focal - Vereda de San Rafael de la Bonga.....	142
Anexo 3: Transcripción de la Entrevista realizada a funcionario de la Gobernación de Bolívar. Anexo 3: Transcripción de la Entrevista realizada a funcionario de la Gobernación de Bolívar. ....	143
Anexo 4: Transcripción de la Entrevista realizada a Ex-funcionario de la Alcaldía de Samaná, sobre la Caracterización y Territorialización de las Políticas Públicas enfocadas en las víctimas de Desplazamiento Armado (Ley 1448 de 2011) en el Municipio de Samaná. ....	160
Anexo 5: Abreviaturas y Códigos en la Clasificación de los Datos.....	167

## **1. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación profundiza en las características de la implementación de la política pública, en beneficio de la población victimizada por el desplazamiento forzado, en dos asentamientos distintos, tanto por su geografía como por sus dinámicas sociales: el corregimiento de San Rafael de la Bonga, situado en el Municipio de Mahates (Departamento de Bolívar) y el Municipio de Samaná (Departamento de Caldas).

El desplazamiento forzado ha configurado el orden institucional y socioeconómico de toda la nación colombiana: este tipo de migraciones, como resultado del conflicto armado, ha dejado un grave impacto en los proyectos de vida de miles de colombianos. Este hecho ha dejado su huella, en mayor o menor intensidad, en cómo la población colombiana ha establecido vínculos con la autoridad, con los centros urbanos y con el sentido de ciudadanía en general. Al mismo tiempo, el fenómeno del desplazamiento forzado deja ver el grado de vulnerabilidad al que están expuestas las personas cuyas actividades y propiedades están concentradas en zonas donde los grupos armados ilegales se enfrentan.

La Sentencia de la Corte Constitucional T – 025 de 2001 fue el impulso institucional para reconocer el estado de cosas de inconstitucionalidad, a causa de una vulneración a los derechos humanos, de carácter colectivo, como lo es el desplazamiento forzado. A pesar de que el legislador había propuesto, previamente, algunas medidas para contrarrestar la crisis humanitaria, como consecuencia de dicha vulneración, la Alta Corporación solicitó a todo el aparato estatal articularse, con el fin de atender de la manera más humana, ágil y eficaz posible a una gran parte de la población –población que ha venido huyendo de la violencia desde las zonas rurales-. El campesinado colombiano ha sufrido las peores consecuencias de un conflicto cuya resolución definitiva parece todavía estar lejos.

En este documento, se presenta información de primera mano, ofrecida por funcionarios públicos y por miembros de las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. Esta información ha sido analizada desde documentos jurídicos y teóricos, con el fin de encontrar los rasgos que han determinado tanto la implementación de la política

pública para la reparación integral de las víctimas como la percepción de dicha implementación entre los posibles beneficiarios. Este trabajo se propuso como una manera de hallar constantes en dos lugares distintos: sin importar los contrastes, se observan algunos problemas y vacíos, presentes en ambas localidades. Dichos problemas y vacíos también puede estar padeciéndose la política pública en otros departamentos del país.

Como esfuerzo académico, la presente investigación implicó una búsqueda conceptual sobre cómo el desplazamiento forzado tiene grandes semejanzas con otros movimientos masivos y violentos (movimientos dados como consecuencia de guerras o conflictos bélicos). La situación del desplazado forzado puede entenderse desde la realidad del refugiado; sin embargo, ante la violencia generalizada en la que ha vivido Colombia, desde la segunda mitad del S. XX, el drama humano, de quienes abandonan sus propiedades y lugares de origen para sobrevivir todavía, es tolerado hasta en los grandes centros urbanos. La sociedad colombiana está adaptándose a este problema que aún continúa; y que, seguramente, no terminará, si se mantienen las agrupaciones que ponen en duda la autoridad del derecho y el monopolio de las armas por parte del Estado.

El desplazamiento forzado pone a prueba los deberes y los alcances de toda la institucionalidad, concebida desde la visión del Estado Social de Derecho. La Ley 1448 de 2001 es el hito legislativo esencial para entender los esfuerzos estatales en la creación de una política pública -en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzoso-. Esta Ley se encuentra presente en los aportes y en las críticas hechas por los actores y los representantes de la sociedad civil.

Asimismo, la Ley es imprescindible para observar los éxitos y las posibles fallas que está presentando el orden actual, al momento de reparar a las víctimas. Por consiguiente, esta investigación señala algunas circunstancias que han dificultado la materialización de los fines de la Ley 1448, en aras de la realización de la visión del Estado Social de Derecho. Los esfuerzos han sido constantes: toda persona que ha hecho parte de la implementación está vinculado a un proceso que mide la dignidad de los países por medio de cómo la institucionalidad trata a sus habitantes más vulnerables.

## **2. ANTECEDENTES**

En los textos seleccionados y revisados para la presente investigación, se hace evidente la constante crisis a la que se enfrenta tanto el Estado como los formuladores de la política pública, enfocada ésta en las víctimas de desplazamiento forzado. En estos trabajos, se empiezan a evidenciar los rasgos de esta crisis: la lenta respuesta del Estado para atender, de manera integral, a las víctimas y las tensiones entre la población desplazada y la comunidad local hacia donde huyen las víctimas. A estas crisis, súmese cómo las autoridades judiciales, a pesar de su empeño por solucionar la congestión burocrática (en la solución del problema del desplazamiento forzoso), no han podido resolver, de manera satisfactoria, la falta de organización administrativa y de transparencia financiera, respecto a cómo superar el estado de cosas inconstitucional, declarado para la situación de las víctimas.

En el año 2013, se publicó "La Política de Uganda para la Población Desplazada: una Comparación con las Reglamentaciones Colombianas sobre el Desplazamiento Forzado" de la investigadora Friedarike Santner. Este artículo fue el resultado de una investigación basada en entrevistas semiestructuradas hechas a los principales responsables de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia y Uganda (expertos de instituciones nacionales y locales de los gobiernos respectivos, miembros de ONG's y de organizaciones internacionales, personas en situación de desplazamiento, líderes locales, etc.). La conclusión general de este texto fue mostrar a Uganda como un caso orientador para reformular y reformar la política pública manejada en Colombia, la cual depende de muchos actores internacionales. En Colombia, se le ha dado prioridad a la infraestructura pública, sin considerar, de manera concreta, las necesidades de la población vulnerada. El relativo éxito de las medidas africanas para reincorporar a las víctimas, a diferentes proyectos de vida, ha sido el reconocimiento de las realidades locales y la importancia de los líderes comunitarios. Este éxito deja de lado "una visión vertical que tenga, como objetivo, un marco jurídico exhaustivo; pero ineficaz". (Santner, 2013, pág. 91)

La falta de coordinación entre el orden burocrático estatal y las autoridades locales ha sido asunto que le ha concernido tanto al derecho colombiano como al ugandés. Esta

cuestión se ha ido solucionando, gradualmente, al aplicarse una mayor participación en la implementación de las políticas públicas, por parte de las víctimas. Sin embargo, la ventaja del modelo ugandés se ha sostenido en dos ejes: un orden jurídico establecido desde la simplicidad de la norma (lo cual significa que dicho orden jurídico no sea un sinnúmero de reglas que sólo funcionan en el ámbito abstracto) y la rehabilitación socioeconómica de la población, como condición del desarrollo de una región golpeada por el conflicto armado (en vez de una construcción de una gran infraestructura, como se ha hecho en Colombia). En resumen, el éxito de las políticas públicas para beneficio de las víctimas de desplazamiento forzado en Uganda reside en su enfoque para el regreso de quienes fueron despojados de sus tierras. (Santner, 2013).

En el año 2015 se publicó el ensayo "La banalidad del desplazamiento: discurso e irreflexión en la crisis de los desplazados internos en Colombia" de Ulrich Oslender. El autor parte del hecho de que Colombia presenta una de las poblaciones con mayores víctimas de desplazamiento forzado en el mundo. A pesar de que este hecho haya sido establecido por entes como la ACNUR, el gobierno colombiano, junto con algunas ONG's, ha tratado de desestimar dicha situación. Oslender observa que esta desestimación se basa en una "guerra numérica": en la urgencia que han tenido los diferentes gobiernos colombianos, a finales del S. XX y durante las primeras décadas del XXI, para mostrarse ante el mundo como un estado donde, a la luz de las cifras, el desplazamiento forzado no existe. Se asume así que los derechos humanos de toda la población nacional son respetados de manera integral. Esta negación del fenómeno del desplazamiento forzado cae en una "banalización moral" (Oslender, 2015, pág. 12) del desplazamiento forzado, siguiendo las ideas de Hannah Arendt sobre la banalización del mal.

Oslender observa que esta banalización del fenómeno del desplazamiento forzado contribuye a que no se cree un contexto necesario para poder formular e implementar políticas públicas, a favor de la población vulnerada. Esta población termina en el abandono estatal, pues el daño que ha padecido es invisibilizado desde la esfera estatal. Esto implica una normalización de la violencia como hecho social, normalización avalada por el discurso estatal expresado en cifras (un discurso que no considera los aspectos

socioeconómicos, culturales y psicológicos que el conflicto armado ha dejado en las víctimas). Oslender revela que el producto de esta normalización de la violencia, la cual radica en la banalización del desplazamiento forzado, es una "actitud irreflexiva" por parte del aparato estatal y de muchas ONG's que se alinean con el discurso gubernamental. Esta actitud ha impedido que poblaciones autóctonas, como las comunidades afrodescendientes, participen en la elaboración de una historia sobre el conflicto armado (como condición para la formulación de políticas públicas a favor de las víctimas). Oslender muestra, finalmente, cómo la presión de la sociedad civil y la actuación independiente de la rama judicial (en especial, de la Corte Constitucional), son las que han controvertido la visión "banal" de los diferentes gobiernos colombianos: estas actuaciones recuerdan que la solución al desplazamiento forzado también se basa en la necesidad de crear un lenguaje institucional pertinente, para la caracterización del desplazamiento forzado como masivo atentado a los derechos humanos. (Oslender, 2015)

En Colombia, durante el año 2013, se publicó el artículo "Efectos desapercibidos de la sentencia T-025 de 2004: sobre la necesidad de una aproximación cualitativa a las realidades de la población en situación de desplazamiento" de Clara Atehortúa-Arredondo y Diana Fuentes Becerra. En este artículo académico, se analizan las circunstancias concretas alrededor del cambio normativo, a partir de la promulgación de la Sentencia de Tutela 025 del año 2004, por parte de la Corte Constitucional. En dicha sentencia, se declaraba el estado de cosas inconstitucional, como una forma de acelerar las acciones y las iniciativas estatales para ayudar a la población victimizada y superar así la crisis humanitaria, debida al desplazamiento forzado.

Las autoras parten de entrevistas y encuentros con la población en las localidades de Bosa y Soacha (en el departamento de Cundinamarca). Estas entrevistas fueron realizadas durante el primer semestre del año 2012: se le preguntó a la población local sobre la convivencia con los desplazados que buscan reconstruir su vida. Las autoras reconocen que se han dado tensiones entre la población que llega a los diversos cascos urbanos, en busca de una nueva vida, y la población receptora. Estas tensiones surgen sin importar la existencia de una normatividad respecto al fenómeno del desplazamiento forzado (que tuvo

su hito inicial con la Ley 387 de 1997) y con la consiguiente generación de dictámenes jurisprudenciales (para la vigilancia del proceso de restablecimiento y reparación de los derechos vulnerados de la población desplazada)

La legislación ha permitido la definición de parámetros para la asignación de beneficios y de quienes podrían hacerse merecedores de éstos. Igualmente, la ley estableció cuáles eran las circunstancias para que la ciudadanía afectada pudiera acceder a las ayudas estatales. Sin embargo, a pesar de lo establecido por el legislador, fue la Corte Constitucional, ante el gran número de tutelas interpuestas por parte de la población afectada, la que estableció el marco jurídico actual (a partir de la Sentencia T-025 de 2004). Este marco pretende solucionar el constante incumplimiento que afecta la calidad de vida de la población desplazada. La decisión de la Alta Corporación también ayudó a crear una serie de criterios que contrarrestaran la falta de información sobre la población desplazada, la ausencia de coordinación entre diferentes estamentos burocráticos y las dificultades financieras que impiden una respuesta eficaz por parte del Estado. Después de la sentencia T-025, surgieron algunos avances: una mejor recolección de datos y una mayor vinculación de los funcionarios públicos con la realidad de las víctimas. En últimas, esto evidencia cómo la “intervención judicial descongestiona el letargo institucional, estableciéndose un diálogo entre una política pública a favor de la población desplaza y el derecho”. (Atehortúa-A & Fuentes B, 2013, pág. 126)

No obstante, las investigadoras revelan cómo las lógicas institucionales y burocráticas, a pesar de los mandatos judiciales, pueden afectar la dignidad y la convivencia entre los desplazados y los residentes. A pesar de que hay una vulnerabilidad socioeconómica que afecte tanto a las víctimas como a la población local, se da una constante segregación que recae en las personas que huyen de la violencia: las víctimas son percibidas como dependientes de los beneficios estatales. Esto recrudece el estado inconstitucional de la población desplazada, que también es consecuencia de una aplicación insuficiente de los instrumentos para verificar tanto el cumplimiento de las órdenes judiciales como los avances obtenidos. Esto da lugar a una revictimización de la población desplazada. Por consiguiente, observar la vida diaria en los barrios es una manera

pertinente de tener una idea aproximada del alcance real de las políticas públicas para el caso de la población desplazada. Esta observación se enfrenta a la prejuiciosa percepción ciudadana y a los lentos procesos jurídicos e institucionales, en busca de una transformación de fondo en las vidas de las víctimas. (Atehortúa-A & Fuentes B, 2013)

En la cotidianidad, donde conviven las víctimas y la población receptora, se evidencian las situaciones paradójicas a las que el desplazado se enfrenta. En una situación generalizada de pobreza, la población receptora ve en el desplazado a un contendor al momento de obtener los escasos recursos disponibles, obtenidos como beneficios estatales. El desplazado es visto como alguien que arrebató lo que también puede merecer la población residente. Sin embargo, la situación de los desplazados no cambia de manera significativa, pues la ayuda estatal recibida es insuficiente para una estabilización socioeconómica de carácter pertinente. Esto da lugar a un imaginario prejuicioso en donde la población vulnerable local y los desplazados se distancian mutuamente. (Atehortúa-A & Fuentes B, 2013)

Asimismo, las investigadoras llaman la atención sobre la vaguedad manejada desde entidades como el Departamento para la Prosperidad Social (antes conocido como "Acción Social"). Esta vaguedad conceptual, empleada en los procedimientos burocráticos, determina la permanencia de los desplazados en las ciudades, sin contar factores como la inseguridad en los territorios de donde las víctimas fueron desplazadas. La necesidad de estar vinculado a los programas de beneficios estatales se hace inevitable, si se busca cumplir con aspiraciones a largo plazo (como la obtención de vivienda o una incorporación económica en un nuevo contexto urbano). Sin embargo, las exigencias estatales establecen un criterio demasiado débil para determinar a quienes pueden acceder a los beneficios institucionales: el autosostentamiento familiar como criterio de exclusión o acceso a dichos beneficios.

El sólo hecho de que una familia sobreviva gracias a un salario o a cualquier otro ingreso monetario la excluye de cualquier beneficio estatal. Las investigadoras descubrieron que muchos desplazados deciden trabajar bajo condiciones extremadamente

precarias, sin acceder a ninguna prestación social, con tal de seguir obteniendo los beneficios ofrecidos por el gobierno. Esta es una segunda situación paradójica a la que se tienen que enfrentar los desplazados: permanecer en una precariedad social para conservar una ayuda estatal (sin importar que, entre la población receptora, surja la impresión prejuiciosa de que los desplazados no quieren superar sus difíciles condiciones existenciales). En conclusión, las investigadoras observan que, dada la complejidad de la situación de pobreza en las áreas urbanas del país, las víctimas de desplazamiento forzado no pueden lograr una superación de vulnerabilidad constante, sin una labor de fondo junto con las comunidades receptoras y sin políticas públicas más comprensibles, ante un cambio total de contextos de cotidianidad, tras una victimización violenta, como reto para la reconstrucción de proyectos de vida destrozados. (Atehortúa-A & Fuentes B, 2013)

Luego, en el 2014, se publicó el texto "Población infantil víctima del conflicto armado: dinámicas de subjetivación e inclusión en un escenario escolar", escrito por los investigadores Ángela Victoria Vera Márquez, Jorge Enrique Palacio Sañudo y Luceli Patiño Garzón. En esta investigación, se indagó sobre el grado de adaptación y la identidad social de los niños y niñas que habían sido víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia política. Estos niños y niñas manejaban una difícil incorporación en un contexto de escolarización urbana, estudiada en la ciudad de Ibagué. Los investigadores emplearon una metodología cualitativa, la cual les ayudó a analizar 25 entrevistas realizadas a docentes, directivos, padres de familia y niños (tanto desplazados como no desplazados). La codificación de los datos se hizo por medio de dos categorías: ingreso al escenario escolar y vinculación escolar. La intervención psicosocial, expuesta en el texto, reveló las tensiones presentes en las instituciones educativas. Dichas instituciones no logran adaptarse cabalmente a las recientes realidades sociales. Se evidencia la carencia de programas para la inclusión de la población más vulnerable. (Vera M, Palacio S, & Patiño G, 2014)

En principio, las escuelas están concebidas, desde una percepción política, como entidades que ofrecen las condiciones necesarias para la formación de futuros ciudadanos, por medio de la alfabetización, el pensamiento crítico y los valores ciudadanos. Esto debe

llevar, como resultado, a una convivencia pacífica por medio del aprendizaje colectivo y la confianza entre los individuos. Dadas estas perspectivas, los niños y niñas víctimas del desplazamiento forzado representan un reto para los colegios, donde valores como la tolerancia, el respeto, la diversidad y la solidaridad deben fortalecerse, con miras inclusivas, fomentando redes de reconocimiento y convivencia. Estas redes de reconocimiento y convivencia influyen en la formación de la subjetividad de niños y niñas: como cada uno de ellos y ellas reflejan las fortalezas y debilidades del sistema social y educativo, como condición para afianzar sus características individuales y base para una posterior cohesión social. La escuela, por consiguiente, debe adquirir una visión inclusiva, ante los cambios abruptos causados por la violencia que desarraiga a miles de personas de sus comunidades originarias. (Vera M, Palacio S, & Patiño G, 2014)

La investigación resalta cómo las decisiones, hechas tanto por los funcionarios públicos (relacionados con las políticas educativas a nivel nacional o local) como por los directivos y los docentes, pueden afectar la vida de los estudiantes. La población infantil en riesgo de exclusión social ha desbordado las funciones de la escuela, lo cual se evidencia en problemas de adaptación, un generalizado sentimiento de malestar social y una profunda incompreensión, por parte de los docentes y directivas escolares, del contexto violento reciente y sus diversas manifestaciones.

Entre omisiones y responsabilidades pospuestas, en la ausencia de espacios que propendan por la inclusión y el entendimiento colectivo, la discriminación se convierte en un obstáculo para una educación integral. Por otra parte, a pesar de que exista un marco normativo para la protección integral de la infancia y la adolescencia (evidenciado en la Ley de Infancia y Adolescencia de 2006 y en la Sentencia Constitucional T-215 de 2002), y de unas garantías para el derecho a la educación para la población en situación de desplazamiento (disponibilidad de cupos e infraestructura, mínimos de calidad de la enseñanza, políticas para contrarrestar la discriminación, etc.), los nuevos retos que el desplazamiento forzado presenta a la escuela revela la naturaleza homogeneizadora de esta institución. Todo esto lleva a que ni la escuela, ni los profesionales educativos ni los responsables de una política escolar sean conscientes de la ausencia de un escenario para

construir un sentido social, que integre lo individual, por medio de la importancia de las instituciones educativas. Este vacío apenas es compensado por unas medidas institucionales y normativas de carácter asistencial y cortoplacista. (Vera M, Palacio S, & Patiño G, 2014)

La investigación igualmente subraya la importancia de la escuela como institución imprescindible para la materialización de la inclusión social de manera continua. La ausencia de políticas públicas para la escolarización inclusiva de los niños y niñas, víctimas de desplazamiento forzado, implica una tarea pendiente para construir un orden, establecido entre las instituciones educativas y gubernamentales. Este orden debe materializarse en una propuesta pedagógica contextualizada. Esto implica, asimismo, un trabajo que impacte en las comunidades, que considere el tiempo (desde una dimensión del largo plazo) como factor determinante para la inclusión de las poblaciones vulnerables a un contexto urbano. Se concluye que las políticas públicas de carácter escolar no solamente deben hacer cumplir, de la manera más integral posible, el derecho a la educación; su labor debe también fomentar el respeto por la dignidad humana y promocionar el bienestar de la población víctima de desplazamiento forzado, de acuerdo con las “condiciones para educar ciudadanos que logren estar mejor consigo mismos y en convivencia con los otros.” (Vera M, Palacio S, & Patiño G, 2014, pág. 28) Este proceso se debe realizar, teniendo en cuenta el deber de reparar a las víctimas de desplazamiento, según las exigencias constitucionales e internacionales.

Durante ese mismo año del 2014, los investigadores Antonio José Pareja Amador y Antonio Lañez Domínguez publicaron "Violencia contra la mujer y desplazamiento forzado: análisis de las estrategias de vida de jefas de hogar en Medellín." En este texto, se mostró cómo la población más vulnerada de las víctimas del conflicto armado, que llegaban a la capital antioqueña, la conformaban madres solteras de baja escolaridad y sus hijos. Por medio de entrevistas a profundidad, se revelaron prácticas para la adaptación a la sociedad civil y para la inserción económica en una nueva realidad urbana. Dicha inserción ha sido un proceso difícil para las mujeres, dada la situación de miseria material en la que se encuentran y la ausencia del Estado, al no brindárseles instrumentos suficientes para una inclusión económica más eficaz. Estas dificultades se van resolviendo gradualmente, por

medio de la economía informal, la caridad pública y los subsidios establecidos para atender las necesidades de la población desplazadas. Esto implica que “las medidas de emergencia, organizadas por medio de políticas públicas para atender a las madres cabeza de hogar, son, de hecho, acciones que se dan en un permanente estado de vulnerabilidad”. (Pareja & Iañez, 2014, pág. 163)

Circunstancias como la violencia doméstica, una escasa formación escolar, un gran número de uniones maritales de hecho (dadas a temprana edad) y una gran tasa de natalidad impiden que las mujeres puedan desenvolverse, con satisfacción, en medio de las constantes exigencias hechas por la burocracia estatal, para obtener una reparación por el daño originado por el desplazamiento forzado. Igualmente, los investigadores hallaron inconsistencias en la información ofrecida por las diferentes dependencias administrativas que atienden a las víctimas de desplazamiento forzado en Medellín, pues no hay distinciones claras entre movimientos migratorios y desplazamientos a causa del conflicto armado. Estas inconsistencias en la información, contrastada con la situación de las madres -al enfrentarse a una serie de retos inesperados en un ambiente urbano-, llevaron a los investigadores a observar cómo las mujeres resuelven las diferentes dificultades, como víctimas, desde el ámbito familiar y privado, subestimando la utilidad y la importancia del ámbito público. Por consiguiente, se hace necesario el reconocimiento de un estado de vulnerabilidad educativo y cultural que llega a su extremo por medio del desplazamiento forzado. Sin este reconocimiento, toda política pública que pretenda beneficiar a las víctimas no tendrá un impacto eficaz, más allá de su formulación. (Pareja & Iañez, 2014)

Luego, en el año 2015, se publicó el artículo "Acción Colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado de Medellín", escrito por Jonathan Alejandro Murcia y James Gilberto Granada Vahos. Este artículo resalta cómo la acción colectiva -evidenciada por medio de la movilización y la presión social como búsqueda de oportunidades políticas- puede determinar la agenda pública para la identificación y transformación del problema del desplazamiento forzado, en una ciudad de las dimensiones de Medellín. Esto implica una formulación de una política pública, determinada por el dialogo entre los representantes estatales y el liderazgo de las víctimas. Aunque en estos

procesos siempre se dan tensiones, el prestigio económico, laboral y cultural de Medellín ha sido un atractivo constante para toda la población colombiana (incluyendo a la población víctima del conflicto armado). Medellín se ha convertido en un laboratorio para observar los cambios en las dinámicas del desplazamiento forzado: las víctimas, de manera activa y autónoma, se van organizando, en la misma medida en que se van insertando a los mercados locales y empiezan a transformar las realidades cotidianas de las localidades donde se asientan. (Murcia & Granada, 2015)

A partir de la década del 2000, la población desplazada, cuyo número va en constante aumento, ha cambiado las dinámicas electorales y gubernamentales de la ciudad: no se puede hacer política sin tener en cuenta la manera en cómo los desplazados son considerados como posibles participantes en los comicios. Esto implica una serie de políticas públicas para una recopilación y codificación de información, dada la constante movilización e inserción de las víctimas a las dinámicas aceleradas de la ciudad. Por otra parte, el desplazamiento forzoso y las consecuentes tensiones con la comunidad local ponen en entredicho las políticas públicas alrededor de la seguridad y la convivencia ciudadana. Esto también ha sido un reto para una comprensión cualitativa de los antecedentes existenciales que lleva a una construcción de memoria, sobre la historia de quienes perdieron su hogar y buscan reconstruir sus vidas. Todos estos fenómenos han exigido que los formuladores de las políticas públicas actúen de manera flexible en el ámbito teórico, pues los hechos no se acomodan fácilmente a los esquemas cíclicos propios de los Estudios Políticos. En resumen: la diversidad humana presente en la población desplazada, el atractivo socioeconómico de una ciudad como Medellín, el posible potencial electoral de las víctimas del conflicto armado y las crisis de convivencia y de seguridad en la localidad exigen una constante veeduría al momento de recolectar información y verificar el cumplimiento de las políticas públicas, en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzoso. (Murcia & Granada, 2015)

Finalmente, en el año 2017, se publicó "Pobreza y Violencia en la Región Caribe Colombiana: un enfoque espacial", escrito por el economista José Manuel Tapias Ortega. En este texto, se reseñó el empleo de técnicas de análisis espacial (como los sistemas de

información geográfica -SIG-), para demostrar la heterogeneidad interna de la región caribe, en cuanto a cómo se presenta, en diferentes grados, las condiciones de vida y de violencia. La conclusión general de la investigación es que existen zonas donde la pobreza no va de la mano siempre con la violencia; aunque hay territorios cuyos pobladores conviven con las consecuencias de ambos fenómenos sociales. (Tapias, 2017)

La investigación concluye que, gracias a tecnologías como los SIG, se han podido determinar cuáles son las zonas que deben ser priorizadas al momento de formularse políticas públicas, para beneficio de las víctimas del conflicto armado. La relación entre una población mayoritariamente pobre y las distintas manifestaciones de violencia varía según la zona geográfica. Cabe mencionar que esta investigación reveló que las áreas más golpeadas por el desplazamiento forzado han sido el Sur del departamento de Bolívar y Sucre. Igualmente, según el autor, la seguridad es un tema imprescindible para el mejoramiento de la calidad de vida de quienes han padecido el fenómeno del desplazamiento forzado, en los municipios con un arraigo fuertemente rural. Esta medida debe implicar, igualmente, una labor de acompañamiento, por parte del Estado, en “el caso de que la población desplazada continúe llegando a las ciudades, por medio de programas de capacitación para la inserción laboral.” (Tapias, 2017, pág. 151)

Todos estos textos, citados en la presente sección, ofrecen un panorama realista, integrado éste desde diferentes perspectivas -nacionales e internacionales-, sobre cómo se ha podido comprender o transformar la situación de vulnerabilidad social, jurídica y cultural de las víctimas del Desplazamiento Forzado en todo el mundo (haciendo énfasis en las víctimas colombianas). En este punto, resulta evidente las similitudes y las diferencias entre lo que sucede en Colombia y otros puntos del Globo.

### **3. ÁREA PROBLEMÁTICA**

La presente sección del Área Problemática está constituida en dos partes: la primera está dedicada al contexto teórico e internacional sobre cómo se ha comprendido y manifestado el fenómeno del Desplazamiento Forzado, durante los últimos ochenta años; la segunda parte se enfoca en cómo este fenómeno se ha dado en Colombia, según la lógica del Conflicto Armado. El Área Problemática se ha organizado desde una comprensión amplia, hasta llegar a una visión concentrada: el paso de un panorama internacional hasta llegar a un entendimiento local. Esto se hace con el fin de que las realidades del Corregimiento de San Rafael de la Bonga y del Municipio de Samaná sean más comprensibles al lector.

Se puede identificar el final de la Segunda Guerra Mundial como un hito en el inicio de las políticas públicas dirigidas a los refugiados y desplazados forzados. Durante la última gran conflagración universal, millones de personas huyeron por motivos ideológicos, raciales y culturales: los habitantes de los países ocupados, por Países Aliados o del Eje, padecieron de manera intensa la reorganización institucional y geográfica, basada principalmente en el hostil expansionismo militar de la Alemania Nazi y la posterior influencia de la Unión Soviética.

La Solución Final, que fue la política de exterminio masivo de las personas confinadas en campos de concentración durante la época del Tercer Reich, requirió la movilización de millones de personas de todos los lugares de Europa, para que ellas fueran, eventualmente, esclavizadas, torturadas y aniquiladas. Entre 1945, el año que marcó el final de la Segunda Guerra, y 1960, según cifras de la misma Agencia para la Cooperación de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se calcularon más de 40 millones de refugiados, quienes no solamente intentaron escapar de las decisiones de Hitler, también del horror de los Gulags de Stalin y del totalitarismo impuesto en las Repúblicas Soviéticas (Wasserstein, 2017). La primera respuesta a esta abrumadora cifra estuvo recogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 14: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.” Luego, en 1951, este artículo fue desarrollado por la Organización de las Naciones

Unidas, por medio de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en la ciudad de Ginebra (Suiza). En este documento, se estableció como principio del Derecho Internacional la prohibición del “Refoulement” (la decisión de obligar a los refugiados, tomada por parte de los países en principio “anfitriones”, de retornar al país del que huyeron). No obstante, a pesar de dicha contribución, la noción de asilo (como concepto que recoge el deber de acogida a todo aquel que huye de su país por razones políticas, culturales o raciales), expresada en 1951, “ha resultado insuficiente ante los nuevos fenómenos de desplazamiento forzado, ocurridos a partir de la segunda mitad del S. XX.” (Pérez B, 2013, pág. 230)

El Convenio de 1951 establecía dos límites: el temporal (que restringía la protección a los refugiados que habían padecido persecución antes de 1951) y el espacial (dejando la jurisdicción de amparo exclusivamente sobre el territorio europeo). Estos límites fueron parcialmente subsanados por el Protocolo de New York para los refugiados en 1967, al existir un reconocimiento de las crisis humanitarias surgidas en países subdesarrollados, donde se daban conflictos civiles, dictaduras y persecuciones; empero, dicho protocolo dejó sin resolver la cuestión sobre el grado de soberanía de cada Estado, al momento de establecer, de manera independiente, las políticas domésticas destinadas a la recepción de los refugiados. En otras palabras: tanto el Convenio como el Protocolo “han establecido una serie de deberes sin la fuerza o el ordenamiento suficientes para ser respetados y cumplidos”. (Pérez B, 2013, pág. 231)

A estos vacíos de ambos documentos (una visión espacio-temporal esquemática de la noción de refugiado, la cual ha caducado por el paso de la historia y un débil constreñimiento al cumplimiento del Derecho Internacional), se les suman situaciones inéditas, propias de como el fenómeno del desplazamiento forzado se ha adaptado a las dinámicas aceleradas de la globalización. Ante un presupuesto de solicitud del reconocimiento individual de la calidad de “refugiado”, la realidad ha cambiado lo suficiente como para conocer nuevos tipos de éxodos: refugiados en masa que huyen de la miseria (o de una situación socioeconómica y nacional atroz), refugiados “en órbita” que no cumplen con lo establecido en cada país para adquirir una debida protección legal (y cuya

seguridad jurídica se ve en entredicho por las muchas gestiones, exigidas por los diferentes estados, sin que se dé una clara y definitiva solución institucional) o “refugiados de facto” (que conviven con los habitantes naturales del Estado Anfitrión como ciudadanos de segunda clase, sin derechos civiles ni económicos, tal como lo establecen el Convenio y el Protocolo, y “tolerados por la institucionalidad por simples razones humanitarias”). (Pérez B, 2013, pág. 235)

Todos estos nuevos tipos de “refugiados” surgieron a partir de las crisis humanitarias como resultado de grandes desastres colectivos, revoluciones fallidas y crisis geopolíticas; por ejemplo: la desintegración de la Antigua Yugoslavia (y los posteriores genocidios étnicos y religiosos cometidos en países como Serbia, Croacia y Bosnia), la inestabilidad en el Medio Oriente (manifestada en movimientos tales como el panarabismo y sucesos como la Primera Guerra de Iraq y las diferentes guerras peleadas por el naciente Estado de Israel- Especialmente, la Guerra de los Seis Días y del Yom Kippur-) los regímenes coloniales convertidos en dictaduras (como sucedió durante los regímenes de Mobutu Sese Seko en el Congo y de Idi Amín Dada en Uganda) y las consecuencias humanas de los constantes enfrentamientos militares durante la Guerra Fría (evidenciadas durante la invasión soviética a Afganistán o la masiva huida de Vietnamitas del Sur durante la Caída de Saigón en 1975). Prácticamente, todos los desplazamientos forzados implican “no solamente un alto costo humano por el daño masivo; también un precio incalculable tras la destrucción de toda la confianza institucional de un país”. (Gourevitch, 2009, pág. 187)

Estos sucesos revelaron la impotencia y la incapacidad del Derecho Internacional de emplear la fuerza, como manera de imponer sus imperativos y la preeminencia de las condiciones locales y geopolíticas en la formulación y el desarrollo de las políticas entorno a la protección de los refugiados. Sin embargo, esta preeminencia chocaba con fenómenos como la corrupción, la cooptación del Estado y la ausencia de voluntad política local, para cumplir con los propósitos humanitarios de quienes estaban en situación de vulnerabilidad. Como resultado, crímenes tales como el tráfico de personas, la prostitución infantil y la desviación de recursos públicos (y, por extensión, cualquier delito contra el patrimonio

público) se dieron a costa del sufrimiento de miles de personas que vivían en el limbo jurídico, sin amparo estatal y sin contar con una debida protección jurídica. (De Pillis & Saluja, 2015)

Ante los vacíos del Derecho Internacional y las cambiantes crisis humanitarias, la realidad del desplazamiento forzado, a nivel internacional, debe concebirse no desde las maneras burocráticas, sino desde un contexto mundial cambiante, contexto que está atravesado por las exigencias de los mercados, la movilidad y las ventajas y retos de la globalización. El director del Centro de Estudios para los Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Oxford, el profesor Alexander Betts, critica una visión cerrada que es todavía popular entre los políticos y funcionarios públicos: mirar a los refugiados y, en general, a toda víctima de desplazamiento forzado como una carga, como una amenaza a la convivencia y a la institucionalidad local. (Betts A..2013, pág. 4)

Betts señala que las dificultades, reveladas durante las reciente crisis de refugiados, padecidas en el presente siglo y agravadas durante el último lustro, se deben a que los modelos de recepción y de acogida de los inmigrantes prácticamente no se han renovado desde su formulación moderna, -con la creación de la ACNUR, tras la segunda guerra mundial, y la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967-. En otras palabras: la gran mayoría de funcionarios públicos están tomando decisiones desde un esquema mental establecido hace más de medio siglo, esquema que invisibiliza una mejor toma de decisiones ante nuevas dinámicas migratorias. Los refugiados no viven en la misma dimensión de quienes son responsables de la toma de decisiones políticas: ellos están condenados a vivir entre el hacinamiento de los campamentos o de los cinturones de miseria, donde las “oportunidades educativas y laborales son nulas, donde no hay acceso a agua potable y donde la obtención de los recursos básicos se da por medio de la clandestinidad”. (Betts A. , 2013, pág. 7)

La alternativa ha sido la migración y sus riesgos (entre ellos: el tráfico de personas y la posibilidad de morir en una ruta insegura y con destino incierto). Ante esto, Betts propone una visión del migrante como potencial emprendedor que desea reconstruir su

proyecto de vida, antes que acostumbrarse a la dependencia humanitaria. Los países que puedan enfrentarse a la crisis de la migración forzada deben prepararse para formular políticas para una orientación vocacional masiva, como preparación de una nueva etapa vital para las personas que huyen. Igualmente, la gestión para una movilidad más humana debe recuperar instrumentos olvidados (pero importantes) del Derecho Internacional, para las personas que se encuentran en situación de desarraigo. Betts menciona el Pasaporte Nansen, el cual fue concebido como un medio expedito para la movilización legal de quienes estaban huyendo de la Guerra Civil en Rusia y del Genocidio en Armenia, cometido éste por los turcos durante la década de 1920. Un instrumento semejante, recalca Betts, ha sido utilizado por el gobierno brasileño durante el reconocimiento legal de inmigrantes extranjeros. (Betts A., 2016)

Estas críticas al modelo internacional, establecido después de la Segunda Guerra Mundial, y las sugerencias del profesor Betts ofrecen algunas perspectivas para analizar de manera más pertinente el problema del desplazamiento forzado en Colombia. Este tipo de desplazamiento no está contemplado en las Convenciones de carácter internacional; sin embargo, este suceso implica un gran atropello contra los derechos humanos y la dignidad de las víctimas. Súmese a lo anterior la revictimización como consecuencia de las limitaciones del Estado en ofrecer alternativas vitales y sociales a quienes han dejado sus hogares con tal de conservar sus vidas. De esta forma, el desplazamiento forzado en Colombia se configura como una manera de concebir las nuevas lógicas bélicas por medio de una reestructuración económica de los Estados Contemporáneos.

Este tipo de reestructuración puede comprenderse por medio del concepto de “Enriquecimiento por despojo” (el cual consiste en el expansionismo económico, legitimado posteriormente desde la titulación legal de bienes inmuebles, basado en la expulsión de gran número de personas, a sangre y fuego, de sus propiedades). La crisis humanitaria de los desplazados forzados en Colombia ofrece muchas características semejantes a las diferentes manifestaciones de este concepto, ocurridas a partir de la segunda mitad del S. XX. Estas características en común son: “atropello a los derechos humanos, revictimización por parte del Estado (a semejanza con lo ocurrido con los

“refugiados en órbita”) y adaptación del desplazamiento a nuevos órdenes sociales y económicos.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 235)

Según la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, 2016, pág. 2) en la actualidad existen más de “22 millones de *refugiados* y alrededor de 44 millones que se han visto obligados a *desplazarse dentro de su propio territorio*”. Las causas de que el número de víctimas -refugiados y desplazados internos- sea tan alto son la afectación colectiva a los derechos humanos y la persecución violenta motivada por conflictos armados o étnicos, así como también los desastres naturales y la ausencia de atención estatal que obligan a millones de personas a huir de sus hogares.

Después de Siria (con cinco millones y medio de refugiados y más de seis millones de desplazados internos), Colombia fue el país más afectado en el mundo por este fenómeno durante el año pasado. Según las cifras recogidas, casi ocho millones de personas han sido desplazados forzados en la nación. Estos números alarmantes contrastan con las primeras mediciones hechas en las poblaciones colombianas: a mediados de la década de 1990, se tenía conocimiento de “casi dos millones de víctimas, cifra superada solamente, en aquel entonces, por Sudán”. (Ibáñez L. A. M., 2006, pág. 12)

En Colombia, los actores al margen de la ley son los mayores responsables del desplazamiento forzado. Estos actores están motivados por el deseo de fortalecer el control territorial, por medio del terror contra la población (para socavar el apoyo popular a favor del oponente) y del despojo de activos valiosos de las regiones. Tanto guerrillas como paramilitares han recurrido a las amenazas directas, a los asesinatos selectivos y a las masacres para obligar a que las víctimas -en especial, de origen campesino- dejen sus tierras y propiedades. Las familias que huyen son prácticamente recibidas por un ambiente social hostil, donde la informalidad y la competencia laboral impiden que se generen ingresos de consumo básicos. Además de la falta de oportunidades, un “Estado (...) incapaz de generar procesos de reparación y de restitución de tierras revictimiza al desplazado.” (Ibáñez L. A. M., 2008, pág. 72)

El conflicto armado colombiano, caldo de cultivo del desplazamiento forzado interno, ha sido difícil de describir y de medir de manera precisa. La guerra también se ha luchado en un nivel simbólico: el discurso maniqueísta y dogmático ha imperado sobre el coste humano de utilizar a la población civil, como constante escudo humano entre el fuego cruzado. Los diferentes actores guerrilleros, paramilitares e, incluso, gubernamentales se han expresado por medio de mensajes confusos y grandilocuentes, que chocan con el grado de barbarie de sus incursiones: de una violencia que se originó en el enfrentamiento de los dos principales partidos nacionales a una evolución que dio origen a la subversión y al uso de la fuerza paraestatal, financiada por el narcotráfico y tolerada por la institucionalidad gubernamental.

Por otra parte, la guerra ha impedido una expansión profunda y equitativa del Estado Social de Derecho, al contaminarse las funciones públicas de un fuerte componente político y al no existir una cultura arraigada de solidaridad ciudadana. En contraste, existe un prejuicio basado en la dualidad entre simpatizantes y oponentes, entre amigos y enemigos, con quien construir y a quienes destruir. Por consiguiente, la cultura política nacional está asentada en la división, la desconfianza y el miedo hacia el otro. Ante esta historia de constante hostilidad entre los colombianos y ante su propio orden político, no es de extrañar que “el desplazamiento forzado sea una manifestación intensa de la alienación que han padecido todos los habitantes del país a lo largo de su historia.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, págs. 260-287)

En las nuevas modalidades del desplazamiento forzado, Colombia ha padecido una dinámica interna y generalizada que se ha manifestado en la movilización desde el campo hacia la ciudad o, incluso, en forma de desplazamiento intraurbano. La complejidad del proceso ha sido referida, desde instancias gubernamentales, sin la debida comprensión. Esto ha dificultado resolver las graves consecuencias sociales y psicológicas de quienes tienen que huir de sus hogares para conservar sus vidas. Ante esta incompreensión, la Sentencia T-025 de 2004 y la Ley 1448 de 2011 se han presentado como pilares jurídicos y morales que contrarrestan la indiferencia estatal con un activismo institucional. Dicho activismo se enfrenta a la desaparición de las costumbres, las vivencias, la memoria y la cultura de los

habitantes de las diferentes localidades, amenazadas por la violencia. El Estado, por consiguiente, debe ayudar en "la apropiación del proyecto de vida que les ha sido enajenado (a las víctimas) por (los violentos)". (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 296)

Las víctimas de desplazamiento forzado, a semejanza de los refugiados en el contexto internacional, viven entre el contraste: entre la "desubicación, la desorientación y la extrañeza (...) la ansiedad, el desespero y el aburrimiento", (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, págs. 298-299), sentimientos atravesados por la nostalgia y la añoranza. Más que las pérdidas materiales, las víctimas sufren de una pérdida de sentido: son llevados a lugares hacinados donde no tienen oportunidad de desenvolverse laboral, económica o socialmente; son parias "sin apegos ni apoyos" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, págs. 298-299), pues su identidad se basaba en un lugar habitado. Sin embargo, el orden de lo urgente, de la subsistencia, muestra cómo las consecuencias del desplazamiento forzado son una realidad, desapareciendo así cualquier posibilidad de volver al hogar despojado. Estas circunstancias han exigido una respuesta institucional inmediata que reconozca la complejidad de esta crisis humanitaria. Dicha respuesta se evidencia en cómo se ha formulado la política pública para atender a las víctimas de desplazamiento forzado. (Granada V, 2017)

El desplazamiento forzado debe ser comprendido desde los procesos de violencia y trashumancia que han definido tanto la configuración territorial de la nación como la constante crisis humanitaria en la que el país vive. Esto obliga a que se tenga en cuenta cómo ha evolucionado el conflicto armado desde la segunda mitad del S. XX hasta las primeras décadas del S. XXI.

Se calcula que, en Colombia, una población de más de seis millones de personas ha tenido que huir de sus territorios como mecanismo de supervivencia. Este fenómeno "se registra en 1114 municipios lo que equivale al 99% del territorio nacional" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 136). Esto convierte a Colombia en una nación

desplazada, fundada en una “larga tragedia que despobló campos y mutó ciudades”. Según el informe Centro Nacional de Memoria Histórica:

En distintos ámbitos del territorio nacional (departamentos, regiones, municipios, veredas, inspecciones de policía y asentamientos humanos, entre otros), los grupos armados han formado parte de “empresas del crimen” y sus operaciones han estado al servicio de narcotraficantes, terratenientes, latifundistas, políticos y empresarios. Esto quiere decir que el éxodo forma parte de una estrategia criminal financiada y patrocinada por poderosos agentes económicos, legales e ilegales, en un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales como la corrupción sistémica y la captura y cooptación institucional del Estado. Esto diferencia el caso colombiano de otros casos de éxodo a nivel internacional, donde la población fue expulsada por motivos políticos, étnicos y religiosos, como ocurrió en los territorios de la antigua Yugoslavia o en Ruanda en la década de los años noventa. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 133)

El Centro de Memoria Histórica evidenció que el desplazamiento ha sido un fenómeno constante en la historia del conflicto armado en Colombia; no obstante, solamente a partir la década de 1990 se impuso la obligación de visibilizar esta consecuencia de la guerra. Se ha concluido que “el desplazamiento forzado es evidencia innegable de un recrudecimiento de la guerra” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 102) , al ponerse a la población civil más vulnerable (en especial, a la población campesina y a las llamadas “minorías raciales”) como víctima del fuego cruzado entre los diferentes grupos armados (ya sean guerrilleros, paramilitares o la fuerza pública).

Los desplazamientos se han agudizado en zonas donde han existido, ancestralmente, los resguardos indígenas y las comunidades afrodescendientes, áreas donde la presencia de la institucionalidad es incipiente y la ocupación del territorio se hace de manera marginal. En estas zonas, la propiedad rural es concebida como fuente potencial de una mayor prosperidad de la economía local. Este potencial ha incentivado la decisión de los grupos armados de ocupar y colonizar estos territorios, por medio de la fuerza, con el fin de

obtener mayor influencia territorial y mayores posibilidades de financiación. Las consecuencias del desplazamiento forzado son la pérdida de lazos con el territorio, la destrucción de los vínculos familiares, vecinales y comunitarios, y la disolución de cualquier arraigo con la cotidianidad. Esto configura “un genocidio cultural, una pérdida de la memoria colectiva y de los usos y costumbres que dependen directamente de la vida en el territorio.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 429)

Asimismo, el desplazamiento trae como consecuencia la destrucción de la economía campesina, al trasladar a millones de hombres y mujeres a zonas urbanas donde sus aptitudes no les permiten obtener lo suficiente, encontrándose en una posición de vulnerabilidad que los obliga a vivir entre la miseria. Este fenómeno ha sido llamado con el nombre de “descampesinización” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 225), como forma de desarraigo de los grupos étnicos y de su estructura de subsistencia. El desplazamiento forzado y masivo de campesinos hacia las ciudades también trae consecuencias en el orden territorial de los centros urbanos adonde llegan las víctimas: construcción de barrios de invasión -cerca de vertederos y en otras áreas insalubres-, crecimiento acelerado y no planeado de las ciudades, construcción de viviendas insalubres, donde varias personas conviven hacinadas, dificultades de movilidad y segregación residencial. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

Estas consecuencias se dan dentro del marco de la historia de la trashumancia y la despoblación como resultado de la larga guerra en Colombia. La historia del desplazamiento forzoso fue establecida por el Centro de Memoria Histórica a partir del año de 1948. Los antecedentes de este fenómeno se remontan desde la violencia bipartidista de la década de 1950, cuando las personas que abandonaban los bastiones electorales, huyendo de las masacres perpetradas en áreas rurales, eran vistas como “exiliados” o “migrantes”. Luego, con el Frente Nacional y la exclusión política de los movimientos de izquierda, las guerrillas se convierten en un nuevo factor del desplazamiento, como manifestación del fracaso de las políticas de redistribución de tierras, la concentración de bienes y la contraproducente respuesta del Estado ante los reclamos campesinos, (al fomentarse,

“desde la institucionalidad nacional, la creación de grupos de autodefensa”). (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 149)

Guerrillas y autodefensas se enfrentaron en territorios que habían empezado a ser colonizados por las víctimas de la primera oleada del desplazamiento. Posteriormente, con la llegada del narcotráfico, el desplazamiento fue consecuencia de la consecución de rutas y áreas clandestinas para el cultivo, elaboración y transporte de estupefacientes. Fue la década de 1990 cuando se dieron los índices más altos de desplazamientos, motivados por el enfrentamiento de las AUC y las FARC: este recrudecimiento se hizo evidente en el Urabá antioqueño y en varias zonas de la región caribe colombiana. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

Finalmente, la última etapa que ha vivido el desplazamiento forzado ha dependido de las operaciones ilegales hechas por las llamadas “bandas criminales” (BACRIM), como herederas de las prácticas y de la economía de los paramilitares que no pudieron acceder a los beneficios concedidos por las negociaciones gubernamentales, realizadas durante la era del expresidente Álvaro Uribe Vélez. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015) Por otra parte, se han presentado altos índices de impunidad por hechos relacionados con el desplazamiento armado. De los seis millones de víctimas registradas, solamente se han abierto alrededor de 13.000 investigaciones en la fiscalía, relacionadas con el desplazamiento. Esto ocurre ante la reticencia de la población afectada a denunciar y, a la vez, por la poca voluntad del ente acusador: el Estado ha permitido que varios sucesos queden en el olvido, en beneficio de grandes empresas latifundistas que se han beneficiado del despojo de tierras y de la vulneración de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Igualmente, debe mencionarse que el Proceso de Justicia y Paz, establecido entre el Estado y paramilitares desmovilizados, no ha generado beneficios a favor de la restitución de bienes a las víctimas. Esto mismo puede afirmarse de la labor de la institucionalidad, para “penalizar a miembros de FARC por estos mismos hechos”. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 311)

Todas estas circunstancias, -la impunidad, la ineficiente respuesta del Estado, la reiteración de los hechos y de un mismo esquema que perpetúa la guerra- han dificultado la reparación y la plena satisfacción de derechos vulnerados a las víctimas. A pesar de medio siglo de conflicto, “se ha repetido una misma lógica guerrerista que se ha acoplado a los cambios económicos y políticos de la nación” (Uribe de H, 2000, pág. 67). El análisis histórico demuestra que la lógica del desplazamiento ha sido expansiva: del interior del país a las zonas marginales donde la autoridad del Estado es casi inexistente.

#### **4. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuáles son las características de la implementación de la política pública de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), específicamente en el componente de reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, en la vereda de San Rafael de la Bonga, -Corregimiento de San Basilio de Palenque, Municipio de Mahates (Bolívar)- y en el municipio de Samaná (Caldas)?

## **5. JUSTIFICACIÓN**

En el presente trabajo, se revisan las diversas políticas públicas a favor de la rehabilitación de las víctimas de desplazamiento armado, políticas cuya visión, formalmente y en principio, están contenidas en la Ley 1448 de 2011. Se exponen, pues, dos casos de relevancia nacional para comprender las falencias y los logros de dichas políticas, en beneficio de los colombianos en estado de mayor vulnerabilidad: los habitantes de la vereda de San Rafael de la Bonga (en el departamento de Bolívar) y las víctimas desplazadas del municipio de Samaná (situado en el departamento de Caldas). Esta aspiración se basa en servir como orientación para la toma de decisiones por parte de funcionarios públicos y operadores jurídicos, quienes se enfrentan a un contexto complejo y conflictivo, donde la pobreza, la inequidad y la deuda estatal se viven de manera cotidiana. A la vez, este trabajo integra diversas perspectivas para comprender una realidad que las personas vulnerables en el país padecen: personas desarraigadas del campo que buscan, desesperadamente, volver a sus antiguos hogares, para reconstruir sus proyectos de vida. Esto implica el deber moral de la academia de responder, con eficiencia y claridad, a los retos y dificultades que la población más frágil ofrece a los estudiosos en ciencias políticas y sociales. No se puede concebir, por lo tanto, una visión académica sin la formación de un lenguaje que posibilite la comprensión entre la institucionalidad y la población en general.

A la vez, este trabajo se presenta para posteriores revisiones, enfocadas en la evolución de las políticas públicas enfocadas en las víctimas del desplazamiento forzado del conflicto armado y de la crisis humanitaria como consecuencia del desplazamiento forzado. Este trabajo parte de una visión teórica, institucional y académica que se nutre de las realidades regionales de los departamentos de Caldas y de Bolívar. Dicha visión busca una solución no solamente desde la trascendencia de las ciencias políticas y la dimensión jurídica; también desde la inmanencia de quienes han sobrevivido al conflicto armado y son víctimas de desplazamiento forzado.

Los conceptos, herramientas y teorías discutidas durante todo el proceso de formación de posgrado, a nivel de maestría en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Manizales, se exponen, para que los funcionarios locales puedan tener un

mayor conocimiento y así ejercer una mayor racionalidad y razonabilidad al momento de tomar decisiones gubernamentales. En otras palabras: esta tesis revela el coste humano y los posibles impactos, a corto y a mediano plazo, sobre la ciudadanía, de las diferentes políticas públicas entorno al desplazamiento forzado, la reparación integral a las víctimas y la restitución de tierras que han sido implementadas de manera ineficiente.

Junto con las cifras oficiales dadas por la UARIV (Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas -UARIV, 2016a, 2016b y 2016c) y los análisis hechos por instancias internacionales, como los informes de las diferentes dependencias de las Naciones Unidas, (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2011, pág. 13) se destacan trabajos académicos que giran en torno a las condiciones materialmente precarias del municipio de Samaná y en San Rafael de la Bonga. Dichas condiciones, en el caso especial de San Rafael, pueden generar el deterioro de todo el patrimonio cultural inmaterial que se ha transmitido durante generaciones, entre los descendientes de los primeros esclavos que huyeron para convertirse en cimarrones, siguiendo el ejemplo de Benkhos Biohó. La violencia generalizada, la presencia de las guerrillas, la barbarie de los paramilitares y el abandono del Estado han generado no sólo un genocidio que se ha desatado en esta comunidad de afrodescendientes; al mismo tiempo, se corre el riesgo de que ocurra un *epistemicidio*: la herencia gastronómica, folclórica, musical y literaria - conservada de manera oral- se ha ido olvidando, como consecuencia de la destrucción - tanto real como simbólica- del *hábitus* donde se asentaban los usos y costumbres de los miembros de La Bonga. (Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Ministerio de Cultura, Presidencia de la República de Colombia , 2002, pág. 19)

Expuesto este conjunto de problemas y conflictos, el presente trabajo de grado busca establecer, de una manera rigurosa y objetiva, cuál es la caracterización de las políticas públicas para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, que habitan tanto en la vereda de San Rafael de la Bonga como en el Municipio de Samaná. La importancia del presente trabajo de investigación radica en mostrar la reciente evolución institucional y legislativa en cómo los habitantes de Samaná y de San Rafael de La Bonga

han sido reparados, como víctimas del desplazamiento forzado. Esta evolución está enmarcada, como se reitera a lo largo de este texto, en cómo San Rafael y Samaná son ejemplos donde están presentes un amplio conjunto de condiciones que han determinado el desarrollo del conflicto armado en Colombia, desde sus orígenes (a mediados del S. XX).

A semejanza de Macondo, una representación de los grandes conflictos presentes a lo largo de la historia de Latinoamérica, San Rafael de la Bonga y Samaná son dos *Tableaux Vivant*, cuadros vivos donde se pueden observar todas las fuerzas vivas, sociales y políticas que influyen en la lucha popular y en la (aparentemente) interminable tragedia de los más vulnerables en Colombia. Por consiguiente, dados los rasgos comunes que hay entre la realidad de las localidades de San Rafael y Samaná y una visión genérica de la historia del conflicto armado en el país, puede entreverse el gran potencial de este trabajo, al trasladar las reflexiones de esta investigación a casi todos los municipios colombianos.

Cabe mencionar que invisibilizar y subestimar el elemento racial y cultural, presente tanto en San Rafael como en Samaná, es rechazar tanto una herencia que puede revitalizar las relaciones entre las regiones y sus pobladores como repetir los errores que se cometieron durante la evolución del conflicto armado en Colombia: errores como la exclusión política, el bipartidismo como condición para la participación electoral, el desdén hacia las regiones y la división interna; errores que contribuyeron a que la guerra durara más de medio siglo

### **5.1 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN “SAN RAFAEL DE LA BONGA” (DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR).**

La vereda de San Rafael de la Bonga, situada en el corregimiento de San Basilio de Palenque (Municipio de Mahates), ha padecido, desde su origen, una historia de violencia, intensificada durante los últimos quince años, tanto por el enfrentamiento por la dominación territorial, entre grupos paramilitares y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), como por la revictimización por parte del Estado, al momento de reparar integralmente a las víctimas -labor que ha despertado las dudas de la opinión pública- (Bolívar, 2015). La crisis humanitaria en San Rafael de la Bonga tuvo

repercusión nacional, gracias al ejemplo del Padre Rafael Castillo. A principios de la década del 2000, el sacerdote había completado más de una década en la zona de los Montes de María, ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre. Esos años habían sido suficientes para que Castillo fuera testigo de las arbitrariedades y de la barbarie, presentes en el enfrentamiento entre paramilitares y guerrilleros. El sacerdote había declarado durante esos años, (cuando la presidencia de Andrés Pastrana estaba impulsando todavía los diálogos de paz con las FARC -por medio del despeje de los municipios del Caguán, en Caquetá- y ante la Conferencia Episcopal) la presencia y el fortalecimiento de un proyecto paramilitar. Este proyecto se basaba en la intimidación de la población campesina, el despojo de sus bienes (tanto muebles –semovientes- como inmuebles -las casas y los lotes-) y en la atribución de facultades policivas, propias del Estado (Quintero, 2010).

Según el grupo de Memoria Histórica de la Comisión de Reparación y Reconciliación (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica., 2009, pág. 9), entre los años de 1999 y 2001, ocurrieron 42 masacres en varios municipios y corregimientos, pertenecientes a los Montes de María. Entre estas masacres, se cuentan las ocurridas en los Corregimientos de “Macayepo” y “El Salado”, pertenecientes al municipio de “El Carmen de Bolívar”.

En el 2001, como consecuencia de la masacre de Mampuján, cincuenta y cinco familias del área rural de Mahates, concentradas principalmente en la vereda “La Bonga”, fueron desplazadas de manera forzosa, producto del terror y de las amenazas de muerte, proferidas por las autodefensas. La exigencia fue hecha por medio de volantes intimidantes que ordenaban a toda la población a dejar sus hogares, en menos de cuarenta y ocho horas. El éxodo masivo dio como resultado un territorio abandonado: un territorio en donde se concentraban cultivos de pancoger y que era un asentamiento humano establecido, de manera alemana, a una de las vías más importantes para la distribución alimentaria del municipio (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica., 2009, pág. 48)

Los desplazados de la bonga encontraron un refugio precario en el Colegio más representativo de la zona, la Institución Educativa Técnica Agropecuaria “Benkos Biohó”. 57 familias vivieron hacinadas allí durante casi meses, sin la más mínima colaboración de la comunidad. Sin alimentación, sin alternativa de una vivienda más digna, con las propiedades y los semovientes que pudieron llevar con ellos, la situación adquirió niveles más degradantes. Los desplazados fueron vistos por los vecinos del lugar como posibles “colaboradores de la guerrilla”. Los desplazados de “La Bonga” no solo habían perdido sus bienes inmuebles; también el más mínimo respeto por su dignidad: habían pasado de ser vistos como vecinos a ser juzgados como enemigos, como una amenaza que debía salir de allí lo más pronto posible.

Tras el regreso del Padre Castillo a San Basilio, se iniciaron las labores inmediatas para superar la situación de vulnerabilidad. Junto con la Cruz Roja, la Unión Europea, la Pastoral Social Colombia -adscrita a la Iglesia Católica- y la Corporación para el Desarrollo de las Comunidades Afrocaribeñas “Jorge Artel”, se construyó un nuevo asentamiento para que los desplazados pudieran convivir en un sitio que pudo considerarse “un nuevo hogar”. Este nuevo asentamiento se conoce ahora como “San Rafael de la Bonga”.

La Vereda de San Rafael de la Bonga fue llamada así por la población local, en homenaje al sacerdote Castillo y en reconocimiento a sus varias labores humanitarias. Como manera de protegerlo, se proclamó popularmente su “santidad”, ante cualquier intento de atentar contra su vida. La vereda ha sido construida por las familias que salieron expulsadas y cuya manera de sobrevivir ha sido por medio del cultivo de la yuca, el ñame y el ajonjolí.

Cómo se mencionó en anteriores líneas, la vereda de San Rafael de la Bonga hace parte de San Basilio de Palenque, uno de los lugares más representativos de la historia de las negritudes colombianas. Ubicado a hora y media de Cartagena, San Basilio es una localidad que vive su identidad cultural y racial, reconocida en sus costumbres y en una forma de gobierno comunitario que está en crisis. La comunidad negra de San Basilio

desciende de los negros cimarrones que hicieron parte de la rebelión de Benkos Biohó. Este antecedente histórico es un motivo de orgullo para los habitantes del lugar.

Entre el arraigo cultural y el desarraigo espacial y vecinal, las relaciones entre los habitantes de San Rafael con los demás miembros del corregimiento se han vuelto tensas. Dicha tensión ha puesto en duda la legitimidad del Consejo Comunitario “Ma Kankamaná” de San Basilio. Dicho consejo basa su estructura en las figuras de las “Kuadrillas” y los “Kuadros” -las cuales datan del S. XVIII- como cuerpos organizados que garantizan la perdurabilidad de gremios como los palenques. Este tipo de organización estuvo prácticamente intacto hasta la década de 1970: hasta aquel entonces, el Palenque se regía por formas que databan desde la colonia, las cuales buscaban, originariamente, la conservación de la libertad ante las presiones de los esclavistas españoles. (Mow, 2013, pág. 8)

## **5.2 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE SAMANÁ (DEPARTAMENTO DE CALDAS).**

El Municipio de Samaná está situado al nororiente del departamento caldense, a cinco horas de viaje por carretera de la ciudad de Manizales. Samaná es, igualmente, un municipio que cuenta con una gran riqueza medioambiental, erigiéndose como territorio potencial para la generación de energía hidroeléctrica. Al mismo tiempo, la economía samanense se ha basado esencialmente en el cultivo, recolección y venta de café. Según el comité local de cafeteros, por cada finca registrada podían existir entre 2500 y 3000 árboles. Samaná es, junto con Victoria, Norcasia, Manzanares, Pensilvania, Marulanda y Marquetalia, una de las localidades del llamado "cinturón cafetero de Caldas". (VerdadAbierta.com, 2014)

Por otra parte, según la Unidad para las Víctimas (Unidad para la Atención y la Reparación Inmediata de Víctimas (UARIV), 2016b) se ha calculado que la población desplazada en el municipio de Samaná es de, prácticamente, el 90%. Al mismo tiempo, este municipio ha padecido una pobreza en grado extremo: según el Índice de Desarrollo Humano de 2004 (López B, 2010, pág. 66), Samaná ocupaba el puesto 48 de los 53

municipios del Eje Cafetero, en cuanto a la medición del grado de calidad de vida colectiva de la región. Mencionado esto, hay en Samaná una serie de condiciones que determinan el desplazamiento forzado: una tensión dada entre la extrema pobreza de la población campesina y una gran riqueza natural que llama la atención de actores legales e ilegales.

Durante la década de 1990, el municipio padeció el azote de las incursiones de los frentes noveno y 47 de las FARC, en busca de un nuevo corredor para el transporte de estupefacientes. Dada la influencia de este grupo armado, liderado en la zona por Alias “Nodier” o Alias “Karina”, los campesinos fueron forzados a cambiar la vocación de sus fincas: de la producción cafetera a la producción cocalera. En consecuencia, los campesinos se vieron sometidos a la coacción económica originada por las tensiones entre el Ejército y las Farc: el estricto control de los alimentos -pues los militares sospechaban que estos podían terminar en dominio guerrillero- estimuló el cultivo de hoja de coca. Esta circunstancia trajo una violencia inédita en la localidad, registrándose seis masacres entre los años de 1990 y 2004 y la aparición del reclutamiento forzado de menores. (VerdadAbierta.com, 2014)

Estos hechos, que también afectaron en menor medida los municipios de Victoria y Norcasia, se dieron durante la crisis cafetera -causada tanto por la caída internacional de los precios como por las constantes heladas padecidas por los cultivos-. Esta situación amenazó la frágil economía campesina de la localidad. Todos estos sucesos antecedieron el asedio liderado por el bloque “José María Córdoba” de las FARC contra el corregimiento de Arboleda, ocurrido el 29 de julio del 2000. Durante dicho asedio, más de 500 guerrilleros atacaron a la población civil, empleando no solo fusiles; también pipetas de gas, de manera letal e indiferenciada contra los habitantes. El objetivo era destruir el puesto de policía; sin embargo, la falta de precisión al emplearse las mencionadas pipetas dio como resultado daños en casas, locales comerciales e inmuebles destinados para la administración, la educación, la prestación de servicios básicos y el culto. El balance del sitio fue de 16 policías asesinados y tres civiles muertos. Como resultado de estas circunstancias, entre los años 2000 y 2002, fueron expulsadas casi 10.000 personas. La mayoría de las víctimas tenían sus hogares en el corregimiento de San Diego. (Cardona T, 2012)

Por otra parte, la presencia de las Autodefensas también ha marcado la historia reciente del municipio. El uso del miedo como arma de intimidación se vio confirmado el día 18 de enero de 2002, por el asesinato del Padre Arley Arias, representante de la Comisión de Paz que mediaba entre miembros de las FARC y del Gobierno. Este asesinato fue ordenado por el jefe paramilitar Alias “Byron”. Posteriormente, durante el 2005, hubo dos oleadas de desplazamiento: la primera, determinada por las fumigaciones de cultivos ilícitos (que afectaron miles de hectáreas tanto en Samaná como en el municipio de Pensilvania); la segunda, ocasionada por el choque entre las guerrillas de las FARC y los paramilitares del Magdalena Medio, conformados por el frente “Omar Isaza” y liderado por Alejandro Manzano (Alias “Chaqui” -lugarteniente de Ramón Isaza-). Durante estos hechos, tampoco faltó el empleo del secuestro (como el caso del hacendado Luis Bernardo Escobar, quien murió en cautiverio en el año 2000) y del asesinato político (cobrando la vida de la exalcaldesa Rubiela Hoyos de Pineda). (VerdadAbierta.com, 2014)

Ante la crisis humanitaria dada por estos hechos, la acción institucional tomó un carácter de urgencia, en donde la atención a la población desplazada se ejerció dentro de la coyuntura, sin profundizar en las causas del daño colectivo. Por lo tanto, la administración local se concentró en articular esfuerzos, en apoyo a la población civil. Sin embargo, ante la falta de recursos materiales, humanos e institucionales, las autoridades municipales no pudieron ejercer una pronta ayuda a las víctimas y a los sobrevivientes. Estas dificultades evidencian, igualmente, la ardua recolección y conservación de datos sobre el alcance de los planes de desarrollo municipales de Samaná, entre los años 1997 y 2006. Se cuenta, por consiguiente, con visiones aproximadas de la ayuda estatal, ayuda que se dio a pesar de la falta de transparencia institucional. Esto también señala cómo los proyectos institucionales en el departamento fueron, hasta el 2006, de carácter eminentemente económico y desde una visión unidimensional del progreso: la población civil fue considerada para ser compensada a corto plazo, beneficiando “el crecimiento económico sin proponer soluciones a los conflictos sociales”. (López B, 2010, pág. 68)

Eventos como estos contrastan con la necesidad de que la población se organice para demandar derechos, dejando a un lado una visión pasiva de la ciudadanía como objeto

del asistencialismo público. Por otra parte, dadas las ineficiencias y la falta de transparencia del desempeño de los funcionarios del municipio, se ha requerido una serie de políticas de veeduría y de control político, a la vez que el surgimiento de una participación ciudadana que sirva de contrapeso al monopolio hegemónico del poder electoral en el municipio. (López B, 2010, pág. 68) Por consiguiente, debe observarse que cambios recientes, tanto desde la institucionalidad como desde la población, han surgido en cuanto a la reparación de la convivencia, tras el daño colectivo surgido por el desplazamiento forzoso. Esto llevará a una perspectiva donde problemas y posibles soluciones puedan ser evidenciados con mayor claridad, para proponer alternativas más pertinentes en beneficio de las víctimas.

## **6. REFERENTE TEÓRICO**

En la presente sección, se articula, en primer lugar, la importancia académica y pragmática del Estudio de la Implementación de las Políticas Públicas con la Concepción Teórica del Fenómeno del Desplazamiento Forzado. En segundo lugar, se hace un repaso de cómo este fenómeno es entendido desde el Discurso Jurídico (evidenciado en el Derecho Internacional, la evolución legislativa nacional y las Sentencias de las Altas Cortes Colombianas). Este referente teórico se presenta de manera estructurada, donde los elementos investigativos, conceptuales y jurídicos están coordinados para una mayor precisión del estudio del Problema del Desplazamiento Forzado en Colombia, evidenciado en las localidades de Samaná y San Rafael de la Bonga.

### **6.1 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Las políticas públicas pueden ser entendidas como acciones gubernamentales que buscan la transformación o el mejoramiento de una situación socioeconómica, la cual puede determinar la estabilidad y el desarrollo de una colectividad. Dichas políticas son, por lo tanto, la respuesta institucional a “las diferentes cuestiones a las que se enfrenta una comunidad determinada para su perdurabilidad y progreso” (Smith & Larimer, 2009, pág. 150). En consecuencia, el estudio de las políticas públicas se concentra en cuál es el impacto del desempeño estatal sobre una comunidad, la cual trata de subsistir por medio de la corrección o mitigación de algunas condiciones que determinan su bienestar. Esto resalta la necesidad de que, más que la política pública en sí, se deba analizar y evaluar su implementación, como el proceso de operacionalización de una serie de “propósitos estatales que generan un cierto grado de influencia sobre la población” (Aguilar V, 2000, pág. 18)

A pesar de que las políticas públicas, al darse su existencia dentro de un contexto concreto, no tengan un orden lineal, éstas pueden ser analizadas, de manera teórica y sucesiva, por medio de una serie de fases de desarrollo: identificación del problema (lo cual se traduce en revelar o señalar el conflicto, la crisis o la condición que puede estar perjudicando a la colectividad), formulación de soluciones (lo que significa la proposición de diferentes alternativas para que el problema señalado pueda ser resuelto o mitigado),

toma de decisiones (determinando cual es la mejor alternativa para que el problema sea conjurado), implementación (que es la alternativa tomada y puesta en marcha, con el fin de modificar la situación problemática) y la evaluación (como cálculo del alcance de la actuación estatal en la resolución del problema). (Roth-D, 2006)

Basado en el ciclo de vida de las políticas públicas, expuesto en las anteriores líneas, -identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación del impacto- el referente teórico da mayor claridad sobre cómo concebir y entender a los diferentes actores civiles y gubernamentales involucrados en las manifestaciones del desplazamiento forzado en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas). Por consiguiente, se tienen en cuenta las diferentes dinámicas sociales (de carácter tanto local como nacional), la importancia de la institucionalidad a nivel municipal y la participación de las víctimas de desplazamiento y los sobrevivientes del conflicto armado. Todos estos factores deben compararse con la Ley 1448 de 2011, la cual sirve de orientación legislativa, interinstitucional y social, como medio para la reconstrucción y la conservación del tejido social.

El análisis de la implementación se realiza por medio del modelo “Top-Down”, partiendo de la visión institucional y legislativa sobre cómo se ha propuesto resolver la situación de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado, hasta contrastar dicha visión con el impacto social que se ha dado en las comunidades estudiadas, por medio de las entrevistas hechas a tanto funcionarios públicos como líderes locales. Se parte, por consiguiente, de un modelo que privilegia la administración pública, “en busca de una implementación racional y eficiente, hasta evaluar su verdadero alcance.” (Revuelta V, 2007, pág. 143)

La racionalidad y la eficiencia de la implementación de las políticas públicas se ponen a prueba tanto desde la inquietud del investigador como desde la realidad estudiada: sobre el grado de éxito de las políticas públicas, al momento de resolver las diferentes dificultades a las que se enfrentan las víctimas de desplazamiento forzado. La resolución de dichas dificultades depende de cómo se entiende un problema social y de cómo es

transformado, según una serie de recursos (financieros y humanos) y de marcos institucionales, socioeconómicos y culturales. Por lo tanto, la transformación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas requiere del análisis de la implementación de políticas públicas, como medio para hallar fortalezas y debilidades al momento de darse una respuesta gubernamental.

## **6.2 DEFINICIÓN Y ALCANCES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

El fenómeno del desplazamiento forzado implica una movilización no voluntaria del territorio por factores que ponen en riesgo la supervivencia en grado extremo. No se puede, pues, confundir el término "desplazamiento" con "migración" -asunto que ha llamado la atención de la discusión pública, a partir de las declaraciones de quienes quieren rechazar la gran crisis humanitaria que vive el país por el conflicto armado. (Delgado, 2011)

La migración es una movilización que está impulsada por la búsqueda de nuevos horizontes existenciales de mayor riqueza (reconocimiento político, prosperidad económica, inserción en una sociedad institucional más incluyente y tolerante, etc.) Teniendo en cuenta la evolución de la humanidad desde la prehistoria, la migración ha sido un proceso civilizador, un impulso a encontrar nuevas zonas para la existencia colectiva, donde haya mayor posibilidad de supervivencia y una abundancia de recursos naturales a explotar. En este sentido, la migración ha determinado la expansión y el éxito del Homo Sapiens sobre la faz de la tierra.

Este éxito se ve reflejado en cómo el Derecho, durante la edad moderna, consagró la libertad de movimiento como una de las más importantes libertades, gozadas por el individuo: desde un punto de vista jurídico y deóntico, ningún ser humano se ve, en principio, constreñido a residir o a habitar en un lugar; solamente el *Ius Puniendi*<sup>1</sup> puede coartar dicha libertad. (Vitale, 2006)

---

<sup>1</sup> La expresión "Ius Puniendi" puede traducirse como "derecho sancionatorio"; no obstante, dicha expresión señala la capacidad estatal de establecer penas, por medio de su potestad punitiva, con el fin de reprochar cualquier conducta tipificada por el Ordenamiento Penal.

En contraste, el desplazamiento forzado está determinado por el uso de la coerción, de la amenaza de muerte o del exterminio de toda una población y de sus costumbres: sus habitantes son arrojados a la incertidumbre, a enfrentarse a un contexto completamente diferente al que la población afectada estaba acostumbrada, sin saber cómo serán rechazados o acogidos al lugar donde, según las azarosas circunstancias, puedan llegar a asentarse. El desplazamiento forzado puede entenderse como una forma de migración violenta, como consecuencia de las persecuciones, los conflictos armados o las agendas políticas que amenazan la supervivencia y la conservación de una comunidad. No hay, por lo tanto, una luz que señale una meta o el final del viaje, para dar inicio a un nuevo comienzo a quien coactivamente es desterrado de su hogar; al contrario: el desplazamiento forzado es una interrupción intempestiva y traumática de un ambiente y de una serie de costumbres culturales que estaban arraigadas en un territorio determinado. Es un “cambio abrupto en la rutina de la población civil, ante la intervención brutal de quienes manejan la dialéctica de las armas” (Vidal, 2007, pág. 77)

Debe considerarse que el desplazamiento forzado, como una versión distorsionada del fenómeno de la migración, se enmarca en el orden la globalización: en varios países subdesarrollados (o en vías de desarrollo) las escasas alternativas para la realización de un proyecto de vida obligan a miles de personas a trasladarse hacia países con mayor auge industrial, laboral, económico y cultural. Ante la llegada de inmigrantes, los “Estados – Anfitriones” pueden comportarse con una hostilidad que va de la indiferencia hacia la xenofobia. Sin embargo, muchos de aquellos inmigrantes llegan a países desarrollados como consecuencia de una explotación difusa que sólo ha beneficiado directamente a unos cuantos países del mundo. En otras palabras: cómo el orden colonial, que ayudo al auge de las potencias europeas, se ha transformado, en la edad posindustrial, en una economía de consumo, basada en la explotación de los países con menores garantías laborales. En consecuencia, “esta explotación expulsa a miles de personas a buscar mejores opciones vitales que, en sus países de origen, brillan por su ausencia” (Sassen, 2013, pág. 27).

Por otra parte, a lo largo de la historia, en especial en países como México y Estados Unidos (Meissner, Meyers, Papademetriou, & Fix, 2006) la migración ha tenido un

impacto positivo en el desarrollo a gran escala de varias naciones: esto se debe al acogerse a varias personas como mano de obra (barata o especializada) o para el fomento de la diversidad, generándose ventajas en el aspecto cultural de un país. Esto se revela en cómo científicos, artistas e intelectuales encuentran un refugio donde continuar con sus actividades (como pasó con toda la *intelligentsia* española y judía que huía del franquismo y del nazismo respectivamente).

Esta doble faceta de la recepción de los migrantes en otros países muestra el grado de pérdida de un gran capital humano, el cual deja su hogar natal en busca de mayores ventajas para el afianzamiento de talentos y habilidades (los cuales podrían frustrarse en caso de resignarse y no viajar). Por lo tanto, el drama de la migración, dentro de un contexto global, señala un proceso complejo e inequitativo que menoscaba la dignidad y la calidad de vida de los habitantes de los países económicamente menos viables e institucionalmente convulsos. Lo que asemeja esta clase de migración al desplazamiento forzoso es la inminencia de su realización, al verse los afectados en un estado de vulnerabilidad que pone en riesgo la calidad de vida propias existencias. (Sassen, 2013)

No obstante, hay que señalar que el desplazamiento forzado presenta, como causas, la intervención de grupos que, directamente, obligan a la población a movilizarse y a dejar sus hogares, por medio de un uso directo de la fuerza. En el desplazamiento forzado, no se trata tanto de proteger la calidad de vida; es, de manera desgarradora, la conservación de la vida en sí misma. La violencia de la migración surge de un ambiente opresivo, donde la subsistencia se da por medio de grandes dificultades y las personas tienen una mínima libertad para elegir entre quedarse (en condiciones precarias que pueden cambiar de manera imprevista) o tomar el riesgo de partir. En contraste, “en el desplazamiento forzoso no hay lugar para la más mínima elección.” (Vidal, 2007, pág. 80)

El desplazado es más semejante al refugiado que al migrante genérico: ambos huyen de una amenaza inminente contra sus vidas. El refugiado puede contar con una serie de herramientas jurídicas desarrolladas por el Derecho Internacional (en especial, por lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951) -cuya eficacia puede verse en entredicho

según cómo es atendido o recibido quien huye de su país- (Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, 2016, pág. 56) mientras que el desplazado forzoso, al no cruzar las fronteras que limitan un territorio con otro, debe ser objeto de la protección del Estado en el que se encuentra. Teniendo en cuenta los casos que serán estudiados en el presente trabajo, la legislación colombiana reconoce formalmente el daño del desplazamiento forzado como hecho victimizante que recae en quien se huir por su vida.

Según el párrafo segundo del artículo 60 la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas): “Se entenderá que es víctima de desplazamiento forzado, 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 violaciones (ocurridas en el conflicto armado interno).” Por consiguiente, la vulnerabilidad a las que se han visto las personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares, con tal de conservar su vida, constituye la base para reconocer a la víctima del desplazamiento forzado. Dicha vulnerabilidad debe ser dada a conocer al Estado, para que la víctima pueda relatar los hechos y las circunstancias en que se dio el daño. Gracias a su testimonio, el afectado puede hacer parte del Registro Único de Víctimas (RUV), dando paso a una serie de procedimientos que tienen, como objetivo, un resarcimiento estatal. No obstante, en los últimos años, se ha criticado el alcance del Registro Único de Víctimas, ante la ineficacia estatal y la dificultad de determinar quién puede ser llamado “víctima” en un contexto social y nacional, donde el conflicto armado permea a una ciudadanía en crisis que vive bajo un estado de violencia generalizada. (Mejía W C. A., 2014)

Una comprensión más profunda de lo sucedido (y de lo que todavía sucede) tanto en San Rafael de la Bonga como en Samaná requiere de una serie de conceptos que relacionen un lenguaje académico con la expresión de una problemática social, a partir de una serie de hitos teóricos que hagan de las situaciones estudiadas el elemento esencial (para un análisis más riguroso). En primer lugar, la necesidad de caracterizar la implementación y la territorialización de una serie de políticas públicas exige tener conciencia del arraigo y de la

pertinencia de éstas: si pueden ser contraproducentes, si solamente están trazadas en el papel (sin generar mayor impacto en la ciudadanía), si quienes formulan dichas políticas son conscientes de los retos de la localidad para lograr y conservar un grado esencial de dignidad humana colectiva. Por lo tanto, la territorialización de las políticas públicas es una discusión inevitable, en un país cuyo rumbo es decidido desde el centro de la nación, sin que las regiones y localidades puedan tener mayor voz en la discusión, fuera de un orden provincial y alejado de cualquier cosmopolitismo. En otras palabras: la discusión en torno a la territorialización de las políticas públicas requiere de la articulación de la comunidad raizal con el conocimiento técnico de quienes quieren resolver los grandes conflictos sociales de las comunidades, por medio del dialogo interinstitucional. (Bruzón D, 2011)

Por otra parte, es inevitable tener una conciencia histórica, en torno a la formulación de un discurso que ofrezca una descripción clara sobre el ambiente social e institucional (para despejar cualquier duda antes de proponer las posibles soluciones). Por lo tanto, se requiere que lo sucedido en San Rafael de la Bonga y en Samaná sea narrado como muestra de lo que ha sucedido en otras partes del país. San Rafael y Samaná son, por consiguiente, ejemplos de un proceso que se ha repetido durante décadas y que no ha podido solucionarse, ante la división del corregimiento de San Basilio, la desidia en Samaná, los intereses políticos concentrados en comunidades geográfica, económica y culturalmente ricas y ante la indiferencia de las autoridades locales. San Rafael y Samaná han padecido de un orden que utiliza la trashumancia, la despoblación y el arrasamiento de comunidades como manera de configurar territorialmente el país, en beneficio de pocas personas. La desaparición de la cultura campesina y su incorporación agresiva a los cinturones de miseria de los centros urbanos colombianos ha definido la identidad del país desde la segunda mitad del siglo XX. Esto implica reconocer que “la nación no se funda tanto en la eficacia de las instituciones como en el drama invisibilizado de las víctimas de desplazamiento forzado” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 225)

Por otra parte, la desidia institucional implica incorporar el concepto dual de “victimización-revictimización”. Se parte del daño ocasionado en el tejido social, hecho por los actores armados: este hecho social es la destrucción de proyectos de vida, de un

ambiente comunitario que garantizaba las condiciones mínimas de subsistencia (de una serie de familias establecidas en un territorio). El desplazamiento puede entenderse, por consiguiente, como la destrucción del hogar, de las condiciones básicas por medio de las cuales los individuos podían interactuar con sus semejantes y con el mundo a su alrededor. Ante el desamparo y la urgencia de reconstruir algo semejante al hogar destruido en un primer momento, las víctimas recurren al estado como ente mediador entre las leyes y los recursos disponibles, para una mejor conservación de una sociedad democrática e inclusiva. (Mantilla, 2015)

Sin embargo, las demoras, las respuestas vagas de la administración, el abandono estatal y la falta de oportunidades, para reconstituir nuevos proyectos de vida, se configuran en un solo fenómeno: la revictimización por parte de la institucionalidad. Esto se entiende como un doble estigma que da pie para desconfiar de la capacidad del derecho y de los gobernantes para resolver los problemas y las urgencias de la población más desprotegida y golpeada por el conflicto armado. Esto también da cabida a que los actos delictivos cometidos contra la población son demasiado profundos como para ser castigados, asentándose una cultura de la impunidad y del silencio ante “la ley del más fuerte”. (Daniels P, 2003, pág. 35)

Como resultado, el tejido social se desgarrar, las retaliaciones como forma de justicia sumaria se acentúan (ante un derecho incompetente que no sirve como motor de progreso social), las vías de hecho se convierten en formas desesperadas de reivindicar la presencia de los más desprotegidos y el patrimonio cultural se pone en riesgo. En consecuencia, la omisión del Estado legitima tácitamente la legitimidad de los violentos. Bajo estas circunstancias, el ente que debe formular y aplicar las políticas públicas como ayuda a los desplazados forzados es el primero en traicionar las finalidades del Estado Social de Derecho.

Ante la aparente indiferencia del Estado, al no hacer esfuerzos conducentes a contrarrestar la impunidad, otras entidades legitimadas culturalmente por la población (como la iglesia católica u otras agrupaciones religiosas) ocupan el sitio central de

conservar y coordinar el frágil tejido social, de las comunidades vulneradas por el conflicto. Esto es esencial mencionarlo, dada la labor de los Padres Rafael Castillo y Arley Arias: de sus empeños en visibilizar y transformar la crisis humanitaria en “La Bonguita” y en establecer mediaciones para liberar secuestrados y establecer el desescalamiento del conflicto en Samaná. Al mismo tiempo, las labores de los padres Arias, Castillo y de la Pastoral Social de la Iglesia Católica llaman la atención, al momento de comprender las cambiantes dinámicas del conflicto armado colombiano: téngase en cuenta que la Iglesia Católica sirvió como fuente legitimadora de muchos exabruptos y extralimitaciones de las autoridades estatales y políticas, de corte conservador y reaccionario. Cabe recordar las constantes invocaciones a Dios como manera de apoyar la violencia bipartidista en los años cincuenta y de cómo, por otra parte, muchos sacerdotes y miembros del clero, inspirados por la figura del padre Camilo Torres, empuñaron las armas, empujados por el pesimismo de no poder establecer un diálogo cercano y abierto con el orden vigente. Dicho lo anterior, la actuación de la Iglesia propicia una actitud constructiva y a favor del diálogo, lo cual contrasta, evidentemente, con lo que sucedía hacía más de medio siglo. (Plata Q & Vega R, 2015)

Tampoco debe dejarse de lado cómo varios autores han observado a la cuestión agraria como condición que llevó a la solución violenta de las inequidades presentes en el campo. (Meertens, 2000) La solución de apoyar a los grupos de autodefensas, durante el periodo de “El Frente Nacional”, pospuso la cuestión de la reforma agraria y del fortalecimiento de los proyectos campesinos, para una mayor autonomía económica en las regiones más apartadas del país. Esto llevó no solo al fortalecimiento de un modelo centralista de nación; también condujo al empleo desesperado de las armas como vía política, como manera de muchos grupos de izquierda<sup>2</sup> de crearse un lugar dentro del espectro político.

---

<sup>2</sup> Aunque hubo experiencias políticas que siempre apelaron a la legalidad y el activismo pacífico desde la izquierda, como la creación, por parte de Francisco Mosquera, del Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR).

Antes que convertirse en una dimensión para la expansión del Estado de Derecho, el campo fue el escenario donde el Estado, los grupos insurgentes y, con el tiempo, los narcotraficantes se enfrentaron a sangre y fuego, convirtiendo a la población civil en un escudo humano que servía de excusa para cuanta masacre o asedio fuera necesario realizar. Los nombres de “El Salado”, “Macayepo” y “Bojayá” -o el sonido de las motosierras o del estallido de una “pipeta bomba” en el caso del Corregimiento de “Arboleda”- serán imborrables en la memoria, como recordatorio de cómo se ha hecho política por medio de todas las formas lucha (frase que ha sido reinterpretada y aplicada según los intereses de cada grupo en particular).

Todas estas situaciones -la necesidad de territorializar las políticas públicas, el fenómeno de la victimización y de la revictimización de la población civil, el desplazamiento forzado como forma de configurar el territorio nacional, la presencia de las iglesias como medios para conservar el tejido social de las poblaciones vulnerables y la cuestión agraria como visión para entender el conflicto armado en Colombia-, vistas teórica e históricamente, atraviesan la comprensión de la crisis humanitaria en Samaná y en San Rafael de La Bonga.

Se puede entender las preocupaciones institucionales, políticas y morales que están presentes en las dos comunidades, al asumirse que la vereda y el municipio son dos panoramas distintos que revelan cómo las dinámicas de la violencia se han perpetuado hasta hoy: desde estos panoramas, el posacuerdo puede ofrecer una oportunidad para que las víctimas de dichas localidades puedan ser de nuevo las dueñas de su propio destino, al reconstruir sus destrozados proyectos de vida. En esa coyuntura, el estudio y la evaluación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, enfocadas en la reparación de los habitantes de San Rafael y Samaná, puede servir para que la promesa de “una paz estable y duradera” sea un propósito realizable, material y jurídicamente hablando.

Las preocupaciones de las dos localidades han sido subsumidas desde un discurso jurídico que ha ido evolucionando durante los últimos veinte años. Este discurso se ha ido refinando, en la medida en que la comunidad internacional, los legisladores, los jueces, los

funcionarios y la población civil han ido reconociendo, de manera realista, la constante vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado, quienes se han visto con escasas alternativas para reconstruir sus proyectos de vida. El derecho se convierte en un reconocimiento formal de una serie de hechos vulnerantes que deben ser transformados.

### **6.3 REFERENTE JURÍDICO Y NORMATIVO.**

La comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado y su afectación a la población campesina vulnerable se puede entender tanto desde el Derecho Internacional como desde el Derecho Interno (evidenciado éste en la Ley 1448 de 2011 y las sucesivas sentencias de la Corte Constitucional que han declarado el “estado inconstitucional del desplazamiento forzado en Colombia”).

La Agencia de las Naciones Unidas para Refugiados ha señalado que, para el 2014, casi cuarenta millones de personas habían sido víctimas del desplazamiento forzado en varias zonas del planeta. Para estas personas -como sucede en San Rafael de la Boga- la huida es la única opción ante una situación de violencia que pone en riesgo sus vidas; sin embargo, las víctimas están atrapadas bajo las reglas y el dominio de un Estado que falló al momento de protegerlas. Ante la incapacidad de resolver, de manera satisfactoria, la situación de los desplazados -y, por extensión, de todos los refugiados que huyen de la guerra en sus respectivos territorios de origen- se propuso, a instancias de la Cruz Roja, los Principios Rectores relativos al Desplazamiento en el Interior del Propio País (Lavoyer, J. Ph. – Cruz Roja Internacional, 1998). Estos principios sirven de orientación para establecer prioridades institucionales y sociales, al momento de prevenir este hecho y de ayudar a las personas afectadas. No obstante, dicho instrumento, como manifestación del "Soft Law", no tiene, en principio, manera de vincular a los Estados para su debido cumplimiento. (Pineda E, 2016, pág. 34)

Ante las medidas establecidas y proclamadas internacionalmente, la labor de la Corte Constitucional ha sido importante tanto para incorporar los principios antes mencionados al derecho interno como para respaldar la Ley 1448 (Ley de Víctimas y

Restitución de Tierras) a partir del ya mencionado Derecho Internacional. La Alta Corporación ha servido de puente entre los organismos internacionales, el legislador nacional y la necesidad de impactar positivamente en la población colombiana. Se debe resaltar cómo la función de la Corte Constitucional incluyó los Principios Rectores al Bloque de Constitucionalidad (o sea: el conjunto de normas constitucionales reconocidas por las Altas Cortas que van más allá de lo evidenciado en el articulado de la Carta política y que están por encima de cualquier ordenamiento jurídico interno, vinculando, necesariamente, a las autoridades nacionales, regionales y locales) (Uprimny, S.F.)

El producto más acabado en la incorporación del Derecho Internacional al Derecho Interno está presente en la Sentencia T-025 de 2004, el cuál reconoció la consonancia de los Principios Rectores tanto con diversos convenios y tratados, suscritos por Colombia, como con la necesidad de ofrecer respuestas prontas, desde el Estado, para solucionar y reparar el daño ocasionado colectivamente (Yáñez M, 2013, pág. 215). Según la Sentencia ya citada:

El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. (...) La escasez de recursos ha sido señalada consistentemente por los documentos 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 estatales 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. (...) Con el fin de corregir esta situación, es necesario que las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención de la población desplazada, cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adopten, en un plazo razonable, y dentro de las órbitas de sus competencias, los correctivos que aseguren una suficiente apropiación presupuestal (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

La relación entre Derecho Internacional, Jurisprudencia de la Corte Constitucional y Legislación Interna ha sido coherente, desde un punto de vista formal. Sin embargo, esta dimensión jurídica no ha tenido un eco profundo en las regiones, ante la indiferencia y la desidia de las autoridades locales. Frente al imperativo constitucional e internacional de solucionar el drama de los Desplazados, con tal de que este hecho no vuelva a repetirse, las autoridades locales no han actuado a la altura de las exigencias de una ética mundial. En el repaso de este marco jurídico-legal, la visión del Derecho como motor social y como condición para el progreso de manera íntegra, choca con las costumbres de una institucionalidad paralizada y de una división interna que privilegia los intereses antidemocráticos sobre la obligación histórica de reparar a una gran población que ha vivido más de quince años en el abandono estatal y social.

## **7. OBJETIVOS**

### **7.1 OBJETIVO GENERAL.**

Caracterizar el proceso de implementación de la política pública de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), a partir de las experiencias en la vereda de San Rafael de la Bonga, Corregimiento de San Basilio de Palenque, Municipio de Mahates (Bolívar) y en el Municipio de Samaná (Caldas).

### **7.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

- Describir la política pública implementada, según el marco de la Ley 1448 de 2011, para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas)
- Identificar los procesos de carácter local (basados en la Ley 1448 de 2011) por medio de los cuáles se da la implementación de la política pública para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas).
- Reconocer los actores y recursos (financieros, institucionales y humanos) que se disponen durante la implementación de la política pública para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso, en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas).
- Establecer los resultados tempranos e intermedios de la implementación de las políticas públicas para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas).

## **8. METODOLOGÍA**

La incorporación del punto de vista del ciclo de vida de las políticas públicas, expuesto en el Referente Teórico, aceleró la realización de cambios positivos o la revelación de los defectos, al momento de revisar la implementación de las políticas públicas enfocadas en las víctimas del desplazamiento forzado. Estos procesos se basaron en el grado sustantivo, esencial y pertinente, de cómo dichas políticas son asumidas como compromisos colectivos entre la ciudadanía y una gestión pública transparente, establecidos a partir de la realidad de las diferentes modalidades y de la influencia del desplazamiento forzado en Colombia y organizados por medio de diferentes instrumentos jurídico-normativos, que pretenden resolver o transformar una situación de fragilidad colectiva y cultural. (Granada V, 2017)

### **8.1 TIPO DE METODOLOGÍA: EMPELO DE ESTUDIOS DE CASO.**

El presente trabajo de investigación se desarrolla como un Estudio de caso, sobre el diseño, ejecución y en especial, implementación de las políticas públicas enfocadas en las experiencias arraigadas en la Vereda de San Rafael como en el Municipio de Samaná. Cabe recordar que un Estudio de Caso es una “indagación profunda e intensiva de una situación limitada al objeto estudiado, enmarcada en unas condiciones concretas” (Yin, 2009, pág. 13). Por consiguiente, el Estudio de Caso es un medio eficaz para compilar todo un universo de información y de clasificarlo, para una mayor comprensión teórica de una serie de circunstancias cotidianas, las cuales, en principio, no son objeto de un análisis riguroso.

El Estudio de Caso siguió las etapas de Diseño del Estudio de Caso, Recopilación de Información, Análisis de la Información, Redacción del Informe y Diseminación (Barcelay & Cortazar, 2004). Dichas etapas establecen, de manera ordenada y sucesiva, el tratamiento y la selección de información pertinente, con el fin de ser dado a conocer y de evidenciarse, de manera concreta y coherente con la realidad observada, los resultados de la presente investigación. En otras palabras: el estudio de caso propuesto en este documento refinó la percepción de las realidades sociales vividas en San Rafael y Samaná.

## 8.2 ENFOQUE

El presente trabajo de investigación tiene esencialmente un componente descriptivo, el cual se evidencia por medio de sus principales fuentes: la información obtenida y procesada es de carácter cualitativa. (Strauss & Corbin, 2002) En primer lugar, se recoge las declaraciones y las afirmaciones de pobladores, funcionarios públicos y responsables institucionales y administrativos (especialmente de las administraciones municipales y de la UARIV) en relación con las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas). Por medio de estos testimonios, recogidos en entrevistas y transcritos para propósitos divulgativos y académicos, se evidenció el grado de compromiso político, por parte institucional, y la versión de los hechos según los pobladores de las localidades estudiadas como sobrevivientes del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Las entrevistas, por lo tanto, mostraron diferentes facetas de una serie homogénea de políticas públicas, cuyos vacíos y ventajas serán señaladas gracias a este material testimonial.

En segundo lugar, se revisa una serie de documentos de carácter legal, partiendo de la Ley 1448 de 2011, los cuales tienen como finalidad la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado y la restitución de sus antiguas tierras. No debe olvidarse que dichas tierras fueron despojadas a sus propietarios de buena fe, quienes lo perdieron todo ante la guerra constante que ha enfrentado a guerrilleros y paramilitares, siguiendo una lógica económica de carácter expansionista dictada por el narcotráfico. Los documentos legales son un apoyo para entender la dimensión deontológica de las diferentes políticas de reconstrucción social; al mismo tiempo, los documentos mencionados servirán como baremo para establecer un contraste entre lo establecido por la ley y lo materializado en los hechos. (Mejía J, 2012)

En tercer lugar, se citaron diferentes documentos de carácter académico y divulgativo, con el fin de contextualizar las diferentes concepciones de conflicto armado, desplazamiento forzado y reparación integral. Estas concepciones adquieren una textura más sensible por medio de la realidad de las localidades de San Rafael y Samaná. Se parte de una visión contextualizada en dinámicas generales de carácter global, para enmarcar los hechos ocurridos a nivel regional y local. Esto visibiliza las semejanzas entre lo ocurrido en

las poblaciones estudiadas con otros ejemplos de desplazamiento forzado alrededor del mundo. (Mejía J, 2012)

### **8.3 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS.**

Las categorías de análisis en las que se basa la metodología de esta investigación son las siguientes: 1. Caracterización de las políticas públicas (la cual se evidencia en su formulación legal e institucional y en el contexto concreto en que dichas políticas se implementan); 2. Factores de implementación (categoría que cubre tanto los actores que intervienen en la implementación -institucionales o civiles- y los recursos -humanos o monetarios- destinados para la realización y la eficacia de dichas políticas); 3. Proceso de la implementación (el cuál se refleja en la información primaria que se recoja por medio de técnicas, conformadas por los actores que intervienen, influyen o se ven afectados por las políticas) y 4. Los resultados de la implementación (como análisis de las evidencias testimoniales, articuladas con el aparato teórico organizado para la presente investigación).

En la siguiente tabla, se muestra, de manera esquemática, algunos de los aspectos que determinan el análisis de la implementación de las políticas públicas, estudiadas en la presente investigación:

**Tabla 1: Categorías de Análisis y su operacionalización**

<b>Categorías de Análisis</b>	<b>Operacionalización</b>	<b>Fuentes de Información</b>	<b>Objetivos específicos</b>
<b>Caracterización de las Políticas Públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodo estudiado: 2014-2016</li> <li>- Deber de aplicación de medidas de reparación (económicas, laborales, culturales) para los supervivientes y víctimas de desplazamiento forzado.</li> <li>- Lugares donde se evalúa la implementación: Vereda de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y municipio de Samaná (Caldas)</li> </ul>	<p>-Fuentes Secundarias: Informes de Instituciones Nacionales e Internacionales sobre Desplazamiento Forzado (ACNUR, UARIV).</p> <p>-Análisis académicos de carácter retrospectivo y/o teórico sobre el fenómeno del desplazamiento forzado (Centro de Memoria Histórica).</p>	<p>Describir la política pública implementada, según el marco de la Ley 1448 de 2011, para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas)</p>

<p><b>Factores de Implementación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actores: Líderes comunitarios, Iglesia Católica, Autoridades y Funcionarios Públicos.</li> <li>- Recursos: Financiación estatal, apoyo de entidades privadas (Fundaciones), actuación autónoma por parte de la ciudadanía organizada.</li> </ul>	<p>-Fuentes Primarias: Declaraciones dadas por funcionarios públicos y por líderes comunitarios (dichas declaraciones expresadas en entrevistas como fuente para el análisis de los estudios de caso).</p> <p>-Referente Legal: Ley 1448 de 2011 y Antecedentes Jurisprudenciales sobre el Fenómeno del Desplazamiento Forzado como violación masiva de los Derechos Humanos de las víctimas del Conflicto Armado en Colombia.</p>	<p>Reconocer los actores y recursos (financieros, institucionales y humanos) que se disponen durante la implementación de la política pública para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso, en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas).</p>
<p><b>Proceso de Implementación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones tensas entre la población y las autoridades.</li> <li>- Relación entre población y autoridad atravesada por la política.</li> <li>- Falta de Transparencia en la destinación de recursos para la implementación.</li> </ul>	<p>-Fuentes Primarias: Declaraciones dadas por funcionarios públicos y por líderes comunitarios (dichas declaraciones expresadas en entrevistas como fuente para el análisis de los estudios de caso).</p>	<p>Identificar los procesos de carácter local (basados en la Ley 1448 de 2011) por medio de los cuáles se da la implementación de la política pública para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso en las</p>

			localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas).
<b>Resultados de la implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de inclusión eficaz en programas destinados para el empoderamiento social y la autonomía financiera</li> <li>- Falta de articulación de diversos problemas para la resolución integral del estado de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado.</li> </ul>	-Fuentes Primarias: testimonios obtenidos por medio de las entrevistas a funcionarios públicos y en los grupos focales conformados por las víctimas .	Establecer los resultados tempranos e intermedios de la implementación de las políticas públicas para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas). .

Fuente: Elaboración Propia, basada en la Matriz de Categorías de Análisis, Maestría en Políticas Públicas UAM. 2017

#### **8.4 UNIDAD DE TRABAJO: POBLACIONES DE SAN RAFAEL DE LA BONGA (BOLÍVAR) Y DE SAMANÁ (CALDAS).**

Las secciones regionales de la UARIV orientan la labor de gobernaciones y alcaldías en todo el proceso de censo, recepción y atención a las víctimas de desplazamiento forzado. En principio, hay una estructura institucional y legal que esta predispuesta de manera genérica para contrarrestar este fenómeno anticonstitucional. Por consiguiente, el trabajo conjunto entre las autoridades locales y la UARIV está definido desde la dimensión jurídica (Unidad para la Atención y la Reparación Inmediata de Víctimas (UARIV, 2016a, 2016b, 2016c). No obstante, dada la diversidad poblacional de la nación colombiana, las consecuencias de dicho desplazamiento han tenido diferentes impactos: la geografía, la cultura y las motivaciones socioeconómicas, que han sido aprovechadas por los actores armados, han configurado diferentes formas en las que las víctimas se han vuelto vulnerables. No es lo mismo ser víctima en la zona cafetera que en la región caribe: esto se evidencia en circunstancias tales como el grado de violencia a la que se ha expuesto la población victimizada, los medios por los cuales esta población ha huido y el costo humano de llegar a centros urbanos donde la institucionalidad está más presente. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

Samaná, al ser el municipio caldense con mayores casos conocidos de desplazamiento forzado, y la vereda de San Rafael de la Bonga (perteneciente al municipio de Mahates en el departamento de Bolívar) son dos comunidades cultural, económica y geográficamente distintas. El caso de Samaná es representativo entre la población caldense, gracias a que éste evidencia, desde diversas facetas, las manifestaciones del desplazamiento forzado: ya sea a causa de diferentes crisis medioambientales o motivados directamente relacionados con el conflicto armado (VerdadAbierta.com, 2014) San Rafael, por otra parte, recoge una herencia centenaria que se remonta desde los inicios de la conquista española y la instauración del esclavismo en América como forma de explotación económica: la organización autónoma de las negritudes en esta vereda del municipio de Mahates ha resistido el paso del tiempo; sin embargo, el desplazamiento forzado es una

amenaza para la conservación de las tradiciones y del folklor de los lugareños. (Mow, 2013)

Dos lugares tan distintos, sometidos a una lógica que ha abarcado históricamente a todo el territorio nacional y que han sido contemplados desde procedimientos legales de manera formal, deben ser estudiados de una manera equitativa. Dicho estudio debe reconocer sus respectivas peculiaridades humanas y cómo sus condiciones concretas pueden dar luz al mejoramiento o a la reforma de la implementación de las políticas públicas para las víctimas de desplazamiento forzado.

San Rafael de la Bonga, también conocida como "La Bonguita", es una vereda situada en el Corregimiento de San Basilio de Palenque, situado en el Municipio de Mahates, (Bolívar), cerca de las laderas de los Montes de María. San Rafael, como todo el Corregimiento de San Basilio, hace parte del paso obligado de muchas otras poblaciones y asentamientos que llevan hacia ciudades con mayor influencia en la región (como Cartagena y Sincelejo): es un corredor necesario tanto para el transporte de bienes (especialmente, de los alimentos cosechados en la zona) como para el tránsito intermunicipal e interdepartamental.

Como se expuso anteriormente, la vereda fue constituida a partir del desplazamiento forzado ocurrido en marzo de 2000, cuando los habitantes de la Vereda "La Bonga" fueron amenazados tanto por fuerzas paramilitares como guerrilleras. Quince años después, la población -conformada aproximadamente por sesenta familias- vive, en su mayoría, en casas elaboradas con barro, guadua, madera, techos de hoja, paja y piso de tierra. Los materiales de construcción es uno de los tantos indicios de la pobreza con la que conviven los habitantes de San Rafael. Ellos, igualmente, deben enfrentar la demora y la ineficacia en los procesos de reparación, liderados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). En muchos casos, el pago de dineros para la subsistencia básica se ha dado de manera irregular, cuya cantidad no supera el salario mínimo mensual vigente.

Cabe mencionar que la presencia institucional se basa, prioritariamente, en las costumbres ancestrales conservadas durante siglos: la guardia cimarrona convive con la presencia de la iglesia católica, (aunque la parroquia del corregimiento también refleje la pobreza de los habitantes). La cotidianidad de la vereda gira en torno a la agricultura: los cultivos de caña, maíz y arroz se da junto con la cría de reses, babillas, cerdos y gallinas. Igualmente, amplias hectáreas del sector rural de San Basilio constituyen las tres cuartas partes de los terrenos más fértiles de la localidad, terrenos que han permanecido deshabitados y desaprovechados, en su mayor parte, hasta la fecha. Esto todavía sucede, al haber una distancia de más tres horas a pie entre estas zonas baldías y el casco urbano de Mahates. Al haber un gran trayecto entre sus hogares y sus lugares de trabajo, los campesinos tienen una jornada más breve, con más bajos resultados y un mayor agotamiento, al haber un doble esfuerzo, dado el tiempo de transporte y las horas laborales, (las cuales transcurren bajo altas temperaturas). Asimismo, las distancias también impactan negativamente en la distribución y el envío de los alimentos cosechados por toda la localidad. (Alhach & Montoya, 2015)

San Rafael, con una estructura tan arraigada a la tierra, ha tenido tensiones con el Municipio de Mahates, tanto por el sentimiento de exclusión, (que se hace presente entre la población y que se origina por el constante abandono de las autoridades locales), como por el ánimo de que la vereda pueda adquirir una jurisdicción propia, condición para convertirse en municipio. Se especula todavía si la vereda cuenta con los ingresos corrientes de libre destinación, necesarios como requerimiento para ser municipio.

Como todo el corregimiento de San Basilio, San Rafael también ha tenido que enfrentarse a las diferentes crisis socioeconómicas que ponen en riesgo la dignidad colectiva de la población y el goce a un medio ambiente sano: fuertes desincentivos a la actividad de agropecuaria (al no existir la presencia de un sistema de financiación para una mayor independencia económica del campesinado) y grandes proyectos agrícolas (como los agrocombustibles, la ganadería extensiva y las plantaciones forestales) han colocado al turismo como medio para la reactivación económica del corregimiento. Además, la extracción minera, con el fin de obtener materiales de construcción -como arenas y gravas

naturales- también ha sido contemplada como actividad para la generación de rentas en la zona. Se puede concluir, tras este repaso de las realidades institucionales, sociales y económicas que afectan la cotidianidad de la vereda de San Rafael, que dicho asentamiento es una “muestra representativa de los muchos conflictos -socioeconómicos, institucionales, culturales y medioambientales- que se viven en toda Colombia”. (Vargas R, 2012, pág. 57)

Por su parte, el municipio de Samaná, situado en el nororiente del departamento Caldense, ha tenido una fuerte tradición económica relacionada con el cultivo, la cosecha y la venta de café. Al mismo tiempo, el territorio samanence ha gozado de una gran riqueza ambiental -sobre todo de abundantes fuentes hídricas, las cuales han sido percibidas como potenciales recursos para la generación de energía hidroeléctrica-. Estas circunstancias, además de las ventajas de comunicación terrestre con el departamento de Antioquia, llevaron a que grupos guerrilleros -adscritos a las FARC- y células armadas -comandadas por el jefe paramilitar Ramón Isaza- quisieran tener prevalencia en el territorio, dentro de una lógica basada en el narcotráfico y los cultivos ilegales. Con el tiempo, conflicto armado reveló la impotencia del Estado en la localidad, lo cual llevó a la triplicación de los homicidios y a un aumento de la delincuencia, la cual se dedicaba a extorsionar y a secuestrar a varios ciudadanos del municipio. A pesar del aumento de fuerza pública y militar, como respuesta a la ilegalidad durante el gobierno de Álvaro Uribe, la afectación a la población y a sus bienes ha durado hasta el día de hoy: como consecuencia del desplazamiento forzoso y de la ocupación indebida de tierras, existe un problema de titulación de varias hectáreas, botín codiciado por la delincuencia que ha querido ocupar el lugar de guerrillas y paramilitares. Al mismo tiempo, las víctimas continúan siendo amenazadas por sus victimarios, lo cual impide que ellos regresen a recuperar sus predios. Por otra parte, la implementación de políticas como "Familias en Acción" -llevada a cabo por la agencia “Acción Social” en Caldas- ha generado una activación demasiado leve en la economía del municipio: el asistencialismo ha servido como plataforma de subsistencia de miles de familias quienes han decidido depender de las ayudas del estado, ante el pesimismo alimentado por el temor y la incertidumbre de vivir en una población rota por la violencia. (Cardona T, 2012)

A partir de entrevistas hechas a algunos habitantes de ambas poblaciones y a diferentes representantes de las autoridades locales (Por ejemplo: funcionarios de la UARIV, de la alcaldía de Mahates y Samaná, líderes reconocidos en la zona y miembros cercanos a los consejos comunitarios del corregimiento), se elaborará un cuadro más preciso de las condiciones bajo las cuales se han llevado a cabo las políticas públicas para la reparación de las víctimas del conflicto. A partir de estos testimonios, se evaluará el grado de eficiencia de dichas políticas y si se han generado cambios en la dignidad colectiva de los habitantes de San Rafael de la Bonga y de Samaná, durante los últimos años.

## **8.5. FUENTES**

### ***8.5.1 Fuentes Primarias.***

La principal información que fue expuesta, analizada y codificada en el presente documento surge de los testimonios ofrecidos tanto por los líderes comunitarios como por los funcionarios públicos (adscritos a las diferentes dependencias estatales: Gobernaciones departamentales, administraciones municipales, etc.). Al mismo tiempo se tuvo presente las observaciones de diferentes académicos que hayan estudiado la implementación de las políticas públicas, en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado. Cabe resaltar, finalmente, que, a lo largo del trabajo, se incorporó las voces y las observaciones de los líderes comunitarios y de personas sobresalientes en las comunidades campesinas y raizales del municipio de Samaná y de la Vereda de San Rafael de la Bonga.

### ***8.5.2 Fuentes Secundarias.***

La presente investigación tuvo en cuenta una amplia serie de documentos y de informes -de carácter nacional e internacional- relacionados con evaluar y apuntalar el fenómeno del desplazamiento forzado. Estos documentos (algunos de ellos citados previamente en este texto) pueden ser de instancias internacionales (Como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) o de organismos nacionales

(como el Centro Nacional de Memoria Histórica o los diferentes informes estadísticos de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas) Se tuvo prelación por la información publicada durante los últimos cinco años, dada la necesidad de evaluar los recientes cambios en las dinámicas institucionales en la implementación de las políticas públicas en beneficio de la población desplazada.

### ***8.5.3 Criterios de Selección de Fuentes Académicas.***

Los criterios que se emplearon al momento de seleccionar material académico (libros, ensayos, reseñas, adelantos de resultados de investigación, artículos de reflexión , etc.; en torno a temas como reparación integral, desplazamiento forzado, violencia, victimología y resiliencia) fue tanto su origen eminentemente hispanoamericano (aunque se incluyeron artículos en inglés, dada su importancia teórica) como su temporalidad, al ser, principalmente, textos publicados durante los últimos cinco años.

## **8.6. INSTRUMENTOS.**

Los instrumentos seleccionados para la recolección de información de fuentes primarias fueron: La entrevista semiestructurada (Ver Anexo 1) como una serie de preguntas abiertas que tienen el fin de que funcionarios públicos, académicos y líderes de las comunidades (analizadas como unidades de trabajo) puedan explicar ampliamente sus visiones y críticas respecto de las políticas públicas enfocadas en la población desplazada. Este tipo de entrevista es adecuada para que tanto el investigador pueda tener presente el fin de lo que está estudiando, mientras el entrevistado pueda responder a partir de la generación de un espacio amable, que considere, desde el respeto y el entendimiento, su punto de vista. La entrevista, por consiguiente, es un vehículo para la inclusión de un elemento humano en concreto, que enriquece y extiende lo que conceptual y teóricamente se ha compilado y analizado desde los diferentes referentes investigativos. Siguiendo un carácter cualitativo, el modelo de entrevista semiestructurada manejado aquí es “flexible y dinámico”, caracterizándose por basarse en “(una serie de) encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las

perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como lo expresan con sus propias palabras.” (Taylor & Bogdan, 2001, pág. 101)

Junto con la entrevista, durante el esfuerzo de obtener información sobre la implementación de la política pública también se ha incluido el uso y la formación de grupos focales para la creación de un ambiente donde los entrevistados y participantes puedan sentirse más cómodos al momento de expresar sus inquietudes y sus observaciones. Un grupo focal (Ver Anexo 2) es, básicamente, un conjunto de personas que representan una parte esencial del universo estudiado (en este caso: los actores que han intervenido en la implementación de las políticas públicas para las víctimas del desplazamiento forzado, en el municipio de Samaná y en la Vereda de San Rafael de la Bonga). Un grupo focal “(...) consiste en un conjunto de personas que se reúnen con un fin determinado, cuyo número puede variar de acuerdo con las características de los procesos grupales y de la habilidad, formación y experiencia del moderador.” (Suárez Ortega, 2005, pág. 24)

Los grupos focales, estructurados para la presente investigación, son una parte de la totalidad de la comunidad, la cual no puede ser estudiada de manera minuciosa. Líderes sociales, gerentes y funcionarios son las personas quienes, por su experiencia con la comunidad, su recorrido profesional o el grado de responsabilidad que tienen en las diferentes dependencias contempladas en la presente investigación, pueden ofrecer una mayor información sobre las políticas estudiadas, cuya precisión puede ir más allá de la percepción que tiene la ciudadanía común. En consecuencia, los grupos focales son un medio para encontrar información relevante, para el hallazgo de perspectivas que puedan llevar a un conocimiento cierto, por medio del análisis académico, y que sirven para una mayor administración de los recursos humanos destinados directamente a la elaboración de esta tesis. (Taylor & Bogdan, 2001)

## **8.7. SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS.**

Para el análisis y la sistematización de los datos, se tuvo en cuenta la Teoría Fundamentada, como una propuesta innovadora y ágil en la codificación de la evidencia y en la construcción teórica, por medio de la interacción que se da entre los hallazgos y el investigador. Se puede definir la Teoría Fundamentada como una “epistemología de la interacción, la receptividad, la sensibilidad y la reciprocidad” (Strauss & Corbin, 2002, pág. 9). Dicha teoría surge de los datos recopilados sistemáticamente, para ser luego analizados e interpretados a lo largo de la investigación. En otras palabras: la teoría surge desde los datos mismos, sin la necesidad de tener una serie de conceptos o hipótesis previas. El atractivo de la Teoría Fundamentada es el grado de acercamiento que puede darse entre la percepción del investigador y la construcción de la realidad, por medio de sus constantes descubrimientos. No hay lugar, pues, para una especulación abstracta, sin que antes esté orientada por los fenómenos compilados y organizados de manera racional y creativa. A partir de esta interacción entre los datos y el investigador, se encontrarán mejores orientaciones para la acción científica y su impacto en ámbitos no académicos (como se espera en el presente trabajo y su posible importancia entre los operadores políticos y los formuladores de políticas pública,s en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado).

La Teoría Fundamentada puede ser vista desde un empleo estrictamente científico o desde un temperamento artístico, dado que dicha teoría exige creatividad por parte del investigador, flexibilidad ante los hechos y capacidad para tener la mente abierta ante múltiples posibilidades (antes de tomarse una decisión determinada). La Teoría fundamentada es una exploración rigurosa que apela a un pensamiento divergente que busca poner a prueba las propiedades y las dimensiones del conocimiento y su alcance real. (Strauss & Corbin, 2002, pág. 14)

En términos de políticas públicas, puede decirse que la Teoría Fundamentada sirve para evaluar y contrastar las diferentes fuentes de conocimiento desde los diversos contextos locales, regionales y nacionales. Para la búsqueda de un conocimiento pertinente, de unos hallazgos más rigurosos y un contenido investigativo más selecto, la Teoría

Fundamentada posiciona la etapa de codificación como esencia del trabajo científico. La codificación es “el proceso analítico por medio del cual se fragmentan, conceptualizan e integran los datos para formar una teoría” (Strauss & Corbin, 2002, pág. 3). Gracias a este proceso, los datos pueden ser reducidos (distinguiendo su importancia dentro del trabajo y separando el conocimiento conducente del no conducente), elaborados (al tener un tratamiento posterior a la sola recopilación en el mundo real, para que los datos sean articulados según la voluntad y el interés del investigador), conceptualizados (al servir los datos como contenido sensible que le da sentido a un orden abstracto, a partir del cual va surgiendo la teoría) y relacionados (siendo los datos comprendidos de manera integral y multidimensional, revelándose tanto su relativo alcance como la posibilidad de explorar otras facetas del conocimiento). En resumen, la codificación ofrece no solo un orden a una serie de datos, en primer momento dispersos; también orienta hacia donde puede dirigirse las preguntas y la curiosidad del investigador.

Por otra parte, el proceso de sistematización se basó, en primer lugar, en registrar, por medio de grabaciones en audio, los encuentros con los grupos focales concentrados en las comunidades y las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos que coordinan las políticas públicas, en beneficio de las víctimas de desplazamiento forzado. En segundo lugar, dichos encuentros y entrevistas fueron transcritos a documento Word (Ver Anexos 1-4) como fundamento de la posterior codificación. Esta codificación se estableció por medio de un mecanismo manual, al analizar los testimonios y opiniones recolectadas, para encontrar información sobre diversas categorías tales como actores, recursos y factores de la implementación.

La codificación se realizó de manera tal que sirviera como una descripción ordenada de la información hallada. En otras palabras: la codificación dio orden y rigurosidad a todo lo expresado de manera espontánea, a raíz de las preguntas formuladas por medio de entrevistas semiestructuradas, tanto en los grupos focales como en el encuentro con los funcionarios públicos. Dicha codificación ofrece una información detallada y de carácter descriptivo, originada directamente de las realidades sociales e institucionales que influyen y determinan las políticas públicas en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado.

La codificación se basó en las categorías de análisis de las políticas públicas (Caracterización de las políticas públicas y Factores, proceso y resultados de la implementación de las políticas públicas). Cada categoría se dividió, a su vez, en subcategorías, para comprender, de manera más refinada y concreta, las diferentes temáticas recogidas tanto por medio de las entrevistas como por los grupos focales: Caracterización se subdividió en Medidas de Reparación –MR- y Contexto de la Víctimización del Desplazamiento Forzado –CVDF-; Factores, en Actores –AA- y en Recursos –RC-; Proceso, en Relaciones entre la Población y la Institucionalidad –RPI-, Relaciones entre la Población y el Orden Político –RPOP- y Transparencia de la Gestión –TG-; por último, los resultados fueron mejor comprendidos desde la subcategoría Impacto Espacial de las Medidas de Reparación –IEM-. A partir de tanto las categorías como de las subcategorías, se clasificó la información obtenida de las entrevistas y grupos focales, de manera manual y empleando tanto abreviaturas como colores, por medio del programa Microsoft Excel. (Ver Anexo 5: Codificación y clasificación de los datos –por medio de colores y abreviaturas-)

La información codificada fue contrastada con el fundamento teórico, estructurado y presentado como fuente secundaria. Por consiguiente, el análisis de la información grabada, transcrita y codificada se apoya necesariamente en los referentes teóricos y legales, para que se dé una imagen precisa y concreta de cuáles han sido los éxitos, los errores y las omisiones de la implementación de las políticas públicas en beneficio de las víctimas de desplazamiento forzado en el Municipio de Samaná (Caldas) y en la vereda de San Rafael de la Bonga (Bolívar).

Por otra parte, los enfoques metodológicos empleados en la presente investigación han surgido como modelos teóricos para el análisis de políticas públicas: estos modelos tienen el fin de ser adaptados, desde un punto de vista académico, en los ámbitos prácticos de diferentes localidades. Estos enfoques como modelos son, a la vez, herramientas que revelan las fortalezas y las debilidades de las diferentes políticas públicas. Algunos de estos enfoques, de origen anglosajón, son, por ejemplo: la teoría de la elección pública, el modelo de coaliciones promotoras, las redes de políticas públicas o la teoría del equilibrio puntuado

(Gómez & Jiménez, 2015). Como enfoques metodológicos, utilizados para sistematizar y analizar los datos, se emplearán el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) y el Análisis Narrativo de las Políticas Públicas, para intereses del presente estudio sobre la implementación de las políticas públicas enfocadas en la situación de las víctimas de Desplazamiento Forzado -tanto en la comunidad de San Rafael... como en la de Samaná-.

El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) reconoce la interdependencia de las personas, más allá de una visión estrictamente institucional. Antes que un planteamiento fundamentalmente racional, el Desarrollo Institucional busca estudiar las circunstancias de desarraigo e incertidumbre, donde problemas complejos impactan en la contingencia normativa y social de los diversos problemas colectivos, los cuales deben ser transformados por medio de las políticas públicas. Dicho estudio tiene como propósito la conservación del capital social que está en riesgo, ante factores externos que amenazan la estabilidad y la cohesión de la misma comunidad observada. Esto puede entenderse desde la fragilidad en la que viven las víctimas, tanto por la constante intimidación de los actores violentos como por la tardanza de una respuesta eficaz del Estado. En esencia, el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional se enfoca en cómo las personas, en estado de vulnerabilidad y de abandono estatal, se van vinculando y crean un orden autónomo a las deficiencias estatales y burocráticas. Este marco se convierte en una perspectiva para observar cómo las víctimas, sobrevivientes al desplazamiento forzado, crean redes de solidaridad ante las difíciles circunstancias jurídicas y sociales a las que se enfrentan. Por lo tanto, dicho marco es un instrumento flexible para comprender la realidad colectiva de las dos comunidades estudiadas en el presente trabajo de investigación. (Gómez & Jiménez, 2015, pág. 32)

Por su parte, el Análisis Narrativo de las Políticas Públicas (ANPP) abarca no solamente la influencia de las Instituciones y la organización de actores, en la implementación de las políticas públicas; también los cambios dados en dichas políticas. Este tipo de análisis, que busca impactar en tres ámbitos (Instituciones, Actores y Cambios), se basa en la construcción de relatos como versiones del desempeño y del grado de éxito de las diversas políticas públicas. Estos relatos presentan el pensamiento y los

valores implícitos en los diferentes actores que intervienen en la transformación o en la solución del asunto planteado: las víctimas, los funcionarios y los académicos tienen, por consiguiente, diferentes relatos a partir de sus concepciones, vivencias y esfuerzos alrededor del fenómeno del desplazamiento forzado. Este tipo de análisis puede respaldar los hallazgos hechos en las entrevistas realizadas a las diferentes personas, quienes han desempeñado un papel importante en sus comunidades: se hallan posiciones distintas, revelándose el contexto y las maneras por medio de las cuales dichas posiciones se expresan. Esto, igualmente, permite la posterior sistematización e interpretación del material, recogido a partir de los diferentes testimonios, para ser convertido en un metarrelato que ofrezca resultados más transparentes para entender la crisis humanitaria estudiada en esta investigación. (Gómez & Jiménez, 2015, pág. 53).

La articulación entre los Enfoques Metodológicos, las Fuentes Primarias y Secundarias y el cumplimiento de los objetivos se basan, prioritariamente, en la perspectiva de la Teoría Fundamentada. En primer lugar, la codificación de datos se basa en una clasificación de los testimonios ofrecidos por medio de las entrevistas (realizadas tanto a los grupos focales como a líderes y funcionarios públicos relacionados con las comunidades estudiadas). Los datos fueron compilados teniendo en cuenta la información que ofrecen respecto a categorías tales como la caracterización, los factores y el proceso de implementación de políticas públicas, en beneficio de la población vulnerable. Esta información fue organizada para entender, de manera más precisa, subcategorías tales como la cantidad de recursos, el número y el tipo de actores y el grado de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Por medio de la codificación, se evidenció cómo tanto categorías como subcategorías se hacen imprescindibles para el análisis de la implementación de las políticas públicas estudiadas.

Tras la codificación, se hizo un análisis de los datos, antes de entrar en detalle en la información. Este análisis tiene un carácter descriptivo, al tenerse en cuenta la calidad narrativa y testimonial de la fuente primaria empleada en la presente investigación. Por consiguiente, considerando la codificación, se hizo una interpretación inductiva de los datos, para hallar una serie de rasgos generales que ayuden a comprender un gran número

de datos categorizados. En otras palabras: se realizó un balance general de lo hallado a partir de la codificación. Posteriormente, la información, categorizada y analizada descriptivamente, fue contrastada con el conocimiento ofrecido por las fuentes secundarias (documentos e informes oficiales, ensayos académicos, etc.) para descubrir si lo revelado por dichas fuentes también se cumple o sucede de manera semejante a lo que se ha analizado en las poblaciones de Samaná y San Rafael de la Bonga. En este punto, se tiene dos grupos de conocimiento recopilado: los resultados codificados y analizados, a partir de las fuentes primarias, y las conclusiones y sugerencias publicadas en las fuentes secundarias. Dados estos dos grupos, el investigador, empleando los enfoques metodológicos (el ADI y el ANPP) y orientándose por medio de los objetivos general y específicos, llegó a la etapa de triangulación, en donde se realizó una lectura refinada de los conocimientos analizados que lo lleva a la formulación definitiva de las conclusiones y las sugerencias, como etapa final del trabajo.

Se revela, por tanto, un proceso secuencial y ascendente que va de la recolección de datos, pasando por su codificación, su análisis descriptivo y su contraste con las fuentes secundarias, hasta llegar a su filtración e interpretación, por medio de tanto los objetivos como los enfoques teóricos. A continuación, se muestra, el proceso de sistematización y análisis de datos a través de una gráfica.

**Gráfica 1: Proceso de Sistematización y Análisis**



**Fuente: Elaboración Propia**

## **9. RESULTADOS**

### **9.1 ANÁLISIS PRELIMINAR Y DESCRIPTIVO.**

La información que se expone a continuación surgió de las respuestas ofrecidas por las personas que participaron tanto en las entrevistas semiestructuradas como en los grupos focales. Como instrumentos de recolección de información, las entrevistas y grupos focales fueron establecidos para obtener una imagen más cercana de las realidades en las que conviven los actores y los posibles beneficiarios de la Ley 1448 de 2011. Gracias a la información obtenida, se evidenció una sima entre los presupuestos legislativos y los retos que deben solucionar funcionarios y comunidad de manera diaria. Asimismo, se revelaron otras lógicas más influyentes –política electoral, dinámicas locales, las costumbres regionales como origen del pensamiento de la población campesina, la desesperación y la incertidumbre en la que viven las víctimas-, al momento de percibir el impacto institucional de las políticas públicas, basadas en la Ley 1448.

La presentación de la información descriptiva en esta sección respeta las perspectivas, posiciones y conclusiones de las fuentes primarias consultadas. Este acercamiento fiel a los puntos de vista de las personas entrevistadas –o cuyo testimonio fue recogido para el presente trabajo- es un presupuesto fundamental para la interpretación de la información, a la luz de las categorías y de las fuentes secundarias. Los encuentros entre el entrevistador y los entrevistados se desarrollaron de manera espontánea, sin salirse de los límites planteados en los objetivos de la presente investigación. Gracias a esta espontaneidad, se obtuvo información que enuncia, de manera más concreta, los problemas institucionales, las necesidades insatisfechas de la población vulnerada, el contexto histórico y social del conflicto armado –padecido en las sendas localidades estudiadas-, el poder del orden político y electoral para influenciar la implementación de políticas públicas y la percepción de éstas desde la población civil.

#### ***9.1.1. Características de la Ley 1448 de 2011 para la Política Pública de Reparación Integral a las Víctimas de Desplazamiento Forzado.***

La Ley 1448 del 10 de Junio de 2011 ("Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado") fue concebida, durante

el Primer Periodo Presidencial de Juan Manuel Santos, como "el principal paso para sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos" (Mejía W C. A., 2011). La llamada "Ley de Víctimas" ha sido considerada un hito histórico: fue la primera gran iniciativa legislativa, destinada a atender a las víctimas que han sido afectadas por la actuación de los grupos armados ilegales. Esto implica que los beneficios estatales, como consecuencia de un cese al fuego, no sean destinados exclusivamente a los victimarios que quieran entregarse y someterse a la justicia: gracias a la Ley 1448, se concretaron, de manera formal, los lineamientos generales para una reconstrucción del tejido social, conformado, principalmente, por la población civil y desgarrado por la complejidad y la evolución, fáctica e histórica, del conflicto armado interno colombiano.

Dos de los grandes aportes de la Ley 1448 han sido los siguientes: 1) integrar, en un gran sistema, todos los planes y programas existentes en el Estado Colombiano (planes que cubrían las necesidades insatisfechas de todas las víctimas afectadas por el conflicto armado colombiano: víctimas de atentados terroristas, víctimas de minas antipersonas, víctimas de reclutamiento forzado, de violencia sexual, de desplazamiento forzado, etc); y 2) unificar y normalizar los criterios y procedimientos para lograr una mayor cobertura y eficacia, durante la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) (Moreno, 2011). Tanto la integración programática como la normalización procedimental han tenido antecedentes como la Sentencia –citada en anteriores líneas- T-025 de 2004, emitida por la Corte Constitucional, la cual declaró el estado inconstitucional del desplazamiento forzado. Fue esta sentencia el punto inicial para un cubrimiento paulatino e institucional, con el fin de resolver la situación de vulnerabilidad en el que han vivido las víctimas del conflicto armado en Colombia. Puede afirmarse que el interés de la Alta Corporación Colombiana por los desplazados forzados llevó, con el tiempo, a que todas las víctimas de la violencia generalizada en Colombia tuvieran un reconocimiento jurídico, reconocimiento obtenido en el contexto de un programa de gobierno (la primera presidencia de Santos) e impulsado desde la rama legislativa. En otras palabras: en el 2011, las tres ramas del poder público

confluyeron en la Ley 1448, para concebir y concretar una plataforma sociojurídica en atención de todas las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Sin embargo, las dificultades para la implementación de la Ley de Víctimas surgieron desde antes de su sanción legal: el orden centralista colombiano, confirmado por el modelo del Estado Social de Derecho, ha sido un gran impedimento al momento de coordinar a las autoridades locales con los organismos nacionales, para la administración de fondos, la formulación de programas de carácter regional y la caracterización de las víctimas en las diferentes zonas del país. La falta de infraestructura en varios municipios, la dependencia presupuestal por parte de las regiones más pobres y la corrupción inherente a las prácticas burocráticas y políticas, en varias zonas del país, han sido factores que han influenciado a la lenta implementación de lo formulado en la Ley 1448. Todas estas circunstancias han impedido que herramienta que más facilita, acelera y cohesiona las relaciones entre el Estado y la posible víctima, la reparación por vía administrativa, sea más eficiente. (Moreno, 2011)

En la reparación por vía administrativa se concentran los grandes aportes de la Ley 1448. Dicha vía depende del reconocimiento de una serie de hechos victimizantes que afectan o interrumpen violentamente los proyectos de vida de miles de personas. Esta afectación y su reconocimiento, por parte del Estado, es lo que determina que una persona sea considerada como víctima y merecedora de una reparación –ya sea de carácter individual o como miembro de una comunidad lastimada por el conflicto: reparaciones que van desde beneficios materiales hasta simbólicos-. Igualmente, debe mencionarse que el reconocimiento como víctima y el merecimiento de una reparación por vía administrativa se dan gracias al acceso de las personas afectadas al Registro Único de Víctimas, adquiriendo ellas una mayor protección estatal y una seguridad jurídica relativamente estable como reconocimiento de su dignidad vulnerada.

Por consiguiente, a pesar de las dificultades institucionales y humanas, la Ley 1448 tiene legitimidad, en la medida en que se respete y se reconozca la humanidad de las víctimas, por medio de procedimientos que se aplican de la manera más transparente y

eficiente posible. Es en el registro de las víctimas, como caracterización de sus necesidades por atender y reparar, donde se puede medir el impacto real de la Ley 1448 en general y de la vía administrativa como herramienta de reparación en particular.

### ***9.1.2 Vereda de San Rafael de la Bonga – Municipio de Mahates (Departamento de Bolívar).***

A partir de una lectura detenida de las declaraciones hechas desde diferentes puntos de vista –desde el punto de vista de las víctimas que viven en el Corregimiento de San Rafael, el enlace de las víctimas en la Gobernación de Bolívar y la Secretaría General y del Interior del Municipio de Mahates- se ha observado cómo el proceso de reparación integral a las víctimas, en la localidad estudiada, ha sido dificultosa, dados tres factores: 1) la ausencia de garantías financieras para la implementación de la Ley 1448, 2) la dependencia al cambio de gobierno, por vías políticas y electorales, que ponen en riesgo la continuidad de los programas institucionales de reparación y 3) las peculiares condiciones geográficas y culturales que han impactado en la exclusión de las poblaciones victimizadas.

En primer lugar, la ausencia de garantías financieras depende de cómo la Ley condiciona la obtención recursos sin recurrir a tasas o impuestos que la administración pública, normalmente, establece en la contratación con actores privados. La implementación de las políticas públicas en beneficio de las víctimas de desplazamiento forzado depende de tanto los dineros que puedan ser gestionados, por medio a la UARIV, y que son solicitados a cada dependencia a nivel municipal, departamental o nacional, como de los bienes que son aportados por los victimarios –personas con un historial penal relacionado con los actores ilegales alzados en armas- que están siendo procesados ya sea dentro del marco de “Justicia y Paz” o, más recientemente, según la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, ante las dificultades institucionales y jurídicas a las que se ha enfrentado la justicia transicional y reparativa en Colombia, la desfinanciación de los beneficios a las víctimas ha sido un fenómeno constante. Esto determina que los fondos para las víctimas nunca sean suficientes y que atender las necesidades de la población afectada parta de una priorización de las urgencias presentadas en cada localidad.

En segundo lugar, las políticas públicas en beneficio de las víctimas, en el departamento de Bolívar, han sido constantemente interrumpidas por los cambios burocráticos, dada la dependencia institucional a los procesos políticos y electorales que definen la renovación del poder en las regiones de Colombia. Muchos de los funcionarios entrantes no tienen un mínimo conocimiento sobre la Ley 1448 ni sobre las medidas que los municipios y los departamentos deben ofrecer para la atención inmediata a los desplazados forzados. Esto implica un gasto considerable en recursos humanos para capacitar y actualizar a la administración entrante de los procesos que se han ido llevando en el tiempo; no obstante, esta labor resulta infructuosa, ante la constante entrada y salida de funcionarios de libre nombramiento y remoción de la administración local. Cabe igualmente mencionar que la lógica electoral y el clientelismo, como manera de captar votos en amplios sectores de la población, determina el impacto de las políticas públicas para los desplazados: las ayudas de carácter regional son distribuidas más por el intercambio de favores que por la atención integral hacia la población vulnerable. Esta lógica agrava aún más la indefensión de las víctimas, al ser también objeto de exclusión laboral y de segregación racial. No obstante, se debe reconocer que esta forma de ejercer la política electoral es tolerada gracias a las costumbres peculiares que se dan en la cultura institucional colombiana y, por consiguiente, en los usos institucionales que se dan en el departamento de Bolívar.

Súmese a la falta de financiación y al factor político electoral las peculiares condiciones geográficas y culturales del departamento de Bolívar: estas tres condiciones han impactado en el sentimiento de la exclusión de las poblaciones victimizadas. Un ejemplo de ello se evidencia en cómo el resultado del uso de recursos financieros y humanos depende directamente de la infraestructura vial de las diferentes localidades en el departamento: las malas carreteras hacen que los viajes sean arduos y que el tiempo invertido en estos sea considerable. Esta circunstancia afecta la comunicación entre las víctimas y los funcionarios que determinan la implementación de las políticas públicas, al tener que trasladarse aquellas muchas veces a ciudades como Cartagena, para dar declaración sobre su estado de vulnerabilidad y así acceder a los beneficios que la Unidad puede gestionar por ellos. Por otra parte, el cubrimiento de los recursos que son

administrados por las autoridades se ve también interrumpido no solo por las deficiencias en las vías –que también afectan los proyectos de empoderamiento y autonomía social y económica, como la distribución del producto de las cosechas o la asesoría agropecuaria respaldada por el Estado-: el apartamiento geográfico de muchas regiones con respecto a la administración pública refuerza la sensación de exclusión que sienten las víctimas. La poca presencia de autoridades cercanas que tengan la fuerza para mediar entre las disputas locales agrava igualmente la falta de coordinación y de diálogo que se da, por ejemplo, entre los pobladores del corregimiento de San Basilio de Palenque y San Rafael de la Bonga. Entre ambos asentamientos, han surgido diversas disputas: desde la inserción laboral en proyectos de infraestructura local hasta fuertes discusiones respecto a temas tan necesarios como la representación de las víctimas o la prestación de servicios de saneamiento básico. Estas disputas son también el reflejo de la falta de transparencia en procesos de reinserción, pues muchas víctimas observan cómo, desde su punto de vista, un grupo de desplazados de un mismo municipio es privilegiado respecto de los demás.

Desde el punto de vista institucional, en el caso de la administración departamental de Bolívar, se ha intentado conformar enlaces con las víctimas, desde las diferentes secretarías de dicha administración. Esta labor se complementa con la constante presencia del gobernador en los diferentes municipios, con el fin de conocer las necesidades de las víctimas. No obstante, la satisfacción eficaz de estas necesidades están atravesadas por circunstancias tales como la inevitable adaptación de las víctimas a otras realidades socio-económicas (ante las demoras estatales, al momento de hacer un proyecto de reinserción a la vida civil como reparación) y la reticencia de las mismas víctimas a aceptar cambios sugeridos desde la asesoría departamental (por medio de programas alternativos que proponen otros usos a los tradicionales en el cultivo de la tierra). Además, según la administración departamental, las víctimas se relacionan con la institucionalidad desde la dependencia. No obstante, la misma administración reconoce que dicha dependencia es resultado de las omisiones estatales y de la falta de oportunidades para reconstruir los proyectos de vida destrozados por el desplazamiento, al momento de orientar a la población vulnerable:

¿Qué es lo que pasa? Que los campesinos quieren sembrar como ellos están acostumbrados. De pronto un profesional en ejercicio: viene y cobra por una nueva técnica... que este sembrado puede ser combinado con este otro y mejora la rentabilidad de la tierra. Y ellos están cerrados a sembrar lo que ellos quieren sembrar. ¿Cómo lo hacen? ¿Te muestro cómo lo hacen? No que lo hagan mal; pero de pronto no tienen la optimización del producto cuando llegan las nuevas técnicas, (por parte de) la gobernación –agrónomos, ingenieros, de todo...-, no permiten que se les haga la asesoría, para que maximicen su producción. Yo te daría un claro ejemplo: estamos hablando con San Basilio de Palenque, sobre el mismo tema del cultivo ese: “Pero nosotros queremos cultivar lo que nosotros queremos; no lo que nos diga la gobernación.” No es lo que uno quiera; es lo que ellos quieran, ¿cierto? Pero es bueno que haya una buena relación donde ellos también aprendan. ¡Eso! Son pequeñas cositas que se van perfeccionando en el tiempo. (Funcionario de la Gobernación de Bolívar, Enlace con las Víctimas).

A pesar de que el Estado procura articularse con contratistas privados para la ejecución de proyectos destinados al acceso a servicios básicos (agua, vías, asesoría agropecuaria, etc.), desde la institucionalidad se observa una tensión con la población, dada la desconfianza de los mismos campesinos. Los funcionarios de la Gobernación son conscientes de la necesidad de construir una conciencia de lo público, no sólo para que los campesinos amplíen su punto de vista respecto a su aferramiento con sus costumbres, también para contrarrestar el atomismo creciente entre las víctimas. Empero, difícilmente podrá haber reciprocidad entre la población y el estado, dada la insatisfacción en la aplicación de medidas que aspiran a implementarse más allá de cualquier contingencia. Esto lleva a una circunstancia que se ha mencionado en anteriores líneas: la adaptación a otro contexto socioeconómico, por parte de las víctimas, ante la complejidad de la victimización y las dificultades inherentes, en la destinación de recursos hacia los posibles beneficiarios. En otras palabras: las víctimas viajan a otros lugares de la geografía nacional, donde viven entre el desarraigo y la pobreza, ante la falta de agilidad institucional de las autoridades locales:

¿Qué estamos haciendo por las víctimas? Los estamos apoyando en la parte productiva, para que retomen sus tierras: hay un plan nacional que se llama “retorno a su tierra”, donde le garantizamos unos pequeños insumos donde ellos puedan cómo apropiarse de la actividad agrícola. No ha sido fácil: hay muchas víctimas que se alejaron de sus tierras y que han cambiado sus actividades. Ya muchos tienen otro proyecto de vida, ya a muchos no les interesa volver al campo, ven que ganan más plata en otra cosa, en la ciudad. Ya aprendieron a hacer otras actividades, ya se acoplaron. (Funcionario de la Gobernación de Bolívar, Enlace con las Víctimas).

Relacionando las dificultades de cubrir las necesidades -de toda la población victimizada- con la cuestión de la financiación de la política pública -en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado-, desde la labor en la Gobernación de Bolívar se han implementado medidas concretas para coordinar esfuerzos entre las diferentes administraciones entrantes y salientes, según la dinámica electoral local. Esto implica posibles conflictos políticos, pues la administración cambia burocráticamente, después de los comicios departamentales y municipales. Esta circunstancia interrumpe el orden jerárquico de la implementación de la política pública, de carácter centralista: destinación política y financiera por parte de la nación, gestión por parte de la gobernación y ejecución por parte del municipio.

Estas dificultades, surgidas durante los diferentes empalmes de las administraciones departamentales entrantes y elegidas popularmente, se concentran en el desconocimiento que los nuevos funcionarios tienen respecto a la Ley de Víctimas. Por otra parte, se debe reconocer que, según la institucionalidad departamental, la política pública depende directamente del clientelismo, avalado por las costumbres locales. En otras palabras: el ser político se impone sobre el deber ser jurídico, establecido en la Ley de Víctimas. Bajo estas circunstancias, los funcionarios que trabajan como enlaces con las víctimas, a nivel departamental y municipal, trabajan en el asesoramiento a los nuevos funcionarios entrantes, para presentar proyectos con y para las víctimas. Como medida para garantizar la continuidad de la atención a favor de las víctimas, los enlaces manejan un anexo para

justificar nuevos proyectos, desde diferentes dependencias burocráticas, visibilizando su posible impacto en la reparación integral.

Cuando hay un cambio de gobierno, las personas entran con los nuevos mandatarios y desconocen el tema de la (política) pública. El cambio político, la dinámica de la misma política pública del cambio de gobierno y eso hace difícil (implementar la política pública). (...) Eso no es de hoy. Antes de posicionarse hoy, usted buscó apoyo en las veredas, con sus amigos, y de pronto ni la vereda te acompañó porque estaba con otro. Pero una vez usted es electo, usted es el alcalde de todas las veredas del municipio, no solamente de los que votaron por usted. Pero, por el momento, no pasa eso: piensas en los que votaron por ti (sic). No es el deber ser... Hay muchos factores: entre ellos, la colocación, la burocracia, hay cosas que ayudan. ¿Cierto? No son el deber ser; pero... las cosas son así. sí faltan muchas cosas por hacer. Por esta dinámica del cambio de secretarios, a mí me toca socializar la política. Ellos vienen y ellos reconocen que hay víctimas y victimarios. Pero si tú no estás metido en el tema, ¿Cómo sabes que existe una Ley con todo –qué tengo que hacer, cómo lo tengo que hacer-? (...) Aquí lo que hay es desconocimiento y falta de sentido de pertenencia. Cuando ya conocen la ley y tienen sentido de pertenencia, cambian a algún secretario. Y otra vez a empezar, a elaborar de nuevo lo cometido. Esa dinámica no deja que el ejercicio no sea constante. (...) Si aquí se hace un proyecto, por ejemplo, no tienen cómo (sic) para atender a la víctima. Porque no saben cómo incluir a las víctimas en programas de atención (o al menos en programas que, de alguna manera, de manera indirecta, ayuden a las víctimas). (Funcionario de la Gobernación de Bolívar, Enlace con las Víctimas).

En cuanto a los factores de implementación de la política pública, en la intervención de actores y la destinación de recursos humanos y financieros, desde la gobernación de bolívar se presupuesta la participación de las víctimas y la presencia de entidades de carácter nacional en las mesas departamentales de justicia transicional. Se ha contado, desde diferentes grados de intervención, con la presencia de las siguientes entidades: ICBF, UARIV, policía, contraloría, procuraduría. el ministerio del interior, el ministerio de

hacienda, el ministerio de defensa, el ministerio de agricultura, el ministerio de comercio, el ministerio de educación nacional, el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, el ministerio de las TIC's, ministerio de cultura, planeación nacional, la Agencia Nacional para la Acción Social. No obstante, a pesar de la participación estatal e institucional, no se ha resuelto la cuestión de la insuficiencia presupuestal. Se ha calculado el costo de la reparación integral, en el departamento de Bolívar, por un valor aproximado de \$ cuatro mil millones de pesos; sin embargo, sólo hay disponibles \$ Mil ochocientos millones. Por consiguiente, el presupuesto departamental, que es escaso, debe distribuirse de manera gradual. Las víctimas y sus necesidades, ante esta escasez, pierden prioridad. Esto obliga a que la atención a las necesidades se focalice: se resuelven problemas concretos dependiendo de cuál puede ser el asunto a atender de manera más urgente (Educación, saneamiento básico, asesoría agropecuaria, etc.). Además, dado que la política pública es focalizada municipalmente, los recursos financieros deben ser justificados de manera estricta, ante la constante veeduría de la contraloría. En otras palabras: no hay dinero para todos y el que se destina debe estar estrictamente justificado.

Esa es la función de esta política: reparación del daño de las víctimas. A nivel nacional, se ha focalizado unos municipios que son sujetos de reparación colectiva. Estos municipios, por Ley, ya tienen garantizada la protección. Focalizando aquellos municipios donde hay más víctimas. Aquí en víctimas tenemos casi quinientas mil. Si tenemos un millón de habitantes en el departamento, entonces vemos que las víctimas componen la mitad de la población. Partiendo de ahí, es difícil abarcar toda la población con tanta necesidad que hay. Nosotros nos fuimos, el Estado cogió, y se priorizó unos municipios con el mayor índice de violencia o de víctimas que hay. Entre ellos están los Montes de María, de Alta Montaña. Ahí estamos hablando todos los temas de satisfacción. (...)

“Tú sabes que para poblaciones vulnerables el presupuesto no alcanza, ¿cierto? No hay presupuesto que alcance para satisfacer todas las necesidades de toda una población. De pronto, el gobierno tiene unas responsabilidades distintas (a las) de reparar. Si aquí sancionan que un municipio debe ser objeto de reparación colectiva

–digamos: Montes de María; de pronto, San Rafael- todo será para las víctimas porque todos allá son víctimas, cualquier cosa que se consiga será para favorecer a las víctimas. Bolívar es un departamento muy pobre. Ellos están carentes de generación de ingresos, carentes de vivienda, de educación, padecen de acceso difícil (no hay mucha pavimentación)... Carecen de lo mínimo. Entonces, imagínate cuánto se necesita para satisfacer todas las necesidades. Y cuándo tú coges todo Bolívar, no hay presupuesto que alcance. El presupuesto no puede destinarse enteramente a las víctimas, por mucho que uno quiera. Y hay que contemplar la atención. Pero no es fácil focalizar. Y ya lo están haciendo de esa manera. Los sujetos de reparación colectiva lo hacen para poder focalizar dónde hay el mayor número de víctimas, concentrados en un área pequeña, para poder reestablecer todos sus derechos. (...) toda la política pública, por costumbre, a todos los alcaldes y gobernadores y a todos los funcionarios públicos... todos están acostumbrados a una tarifa. Así se va recaudando los fondos para satisfacer una necesidad de la política pública. Esta es una política pública distinta. Plata no hay. Porque la ejecución de esta política pública es responsabilidad del ente territorial. ¿Y de dónde sale la plata pa' las víctimas? Todos los recursos que tienen los alcaldes, en sus municipios, con sus propios recursos, tienen que atender a las víctimas. No hay recursos adicionales para las víctimas.” (Funcionario de la Gobernación de Bolívar, enlace con las Víctimas).

En cuanto a la administración local en el Municipio de Mahates, se ha intentado hacer todo lo posible para atender, de manera integral, a las tres mil quinientas dieciocho víctimas que están registradas en el lugar. Este deber trata de ser realizado, a pesar de que el municipio de Mahates no es tributariamente autosostenible. Desde el enlace con las víctimas, ejercida por la Secretaría de Gobierno municipal, se ha establecido una alianza con la UARIV, en coadyuvancia para garantizar los beneficios y las medidas de reparación a las víctimas. Al mismo tiempo, las víctimas se han organizado para ejercer presión, obtener ayudas y crear vínculos donde se establecen diálogos con las autoridades locales, por medio de la Mesa Municipal de Acción para las Víctimas. Empero, a pesar de la ayuda

interinstitucional y de la organización de la sociedad civil, reconocida por la administración local, el presupuesto siempre ha sido un constante problema para garantizar el sostenimiento de las políticas públicas:

(...) en el plan de desarrollo municipal, se diseñó un capítulo para víctimas y, aunque sabemos que no es suficiente (aunque es lo que el municipio puede disponer en su presupuesto), se tiene cuarenta millones de pesos durante el año. Acá en el municipio de Mahates no hemos recibido ningún tipo de ayuda, de ninguna ONG, ni siquiera del ente departamental, para hacer la atención a víctimas. Lo que sí se ha logrado es que (las víctimas) se organicen. Entonces ya tenemos varias asociaciones de víctimas en el municipio que han estado intentando trabajar en pro de las garantías de sus derechos. Pero ONG's como tal no nos están apoyando. (...) aunque sabemos que no es suficiente, lo que el municipio puede disponer en su presupuesto (son) cuarenta millones de pesos durante el año. (Funcionaria Secretaría de Gobierno del Municipio de Mahates, enlace con las víctimas).

La labor del Enlace con las Víctimas, a nivel local, ha ido de la mano con el trabajo administrativo de la UARIV: la Unidad determina a quiénes se les da el estatus jurídico de víctima, como condición para el otorgamiento de una ayuda o reparación. El trabajo entre el Enlace y la UARIV se basa en un intercambio de información, intercambio que depende de las dificultades de logística en Mahates, dado que ni la estructura física ni los recursos son suficientes para atender a todas las posibles víctimas. Se ha hecho un uso eficiente de todos los medios disponibles, a pesar de que Mahates no sea un municipio priorizado para atender a las víctimas del corregimiento de San Rafael de la Bonga. Todas estas deficiencias se dan, de manera directa, por un gran distanciamiento entre los compromisos legislativos y un presupuesto que no se reevalúa y actualiza, a pesar de los problemas que se dan año tras año:

Básicamente, desde que la Ley 1448 entró en vigor, que fue en el año 2011, lo que se vio venir para los municipios, porque además de eso se les asigna bastantes responsabilidades, es que no había recursos para atender a todos esos

requerimientos. Es lo que pasa con la Ley 1448 y es lo que pasa con muchas legislaciones que vienen desde el congreso que pretende resolver y satisfacer necesidades y garantizar derechos; pero que vienen leyes nuevas, creadas, con los mismos presupuestos de los municipios de siempre. O sea: los mismos presupuestos que tienen todos los municipios, que son (mandados por) la nación o con los que cuenta el municipio en sí, deben satisfacer cada legislatura que venga. En cada ley, hay compromisos. Entonces, una de las principales carencias que tiene la aplicación 1448 para nuestro municipio es el tema presupuestal y económico, porque, desafortunadamente, Mahates no es un municipio autosostenible, que no tiene cultura de pago de impuestos y eso no permite que se capten recursos y poder hacer inversiones. (Funcionaria Secretaría de Gobierno del Municipio de Mahates, enlace con las víctimas).

Por su parte, las víctimas de San Rafael declaran estar bajo constante presión, ante las carestías materiales y una paciencia que está a prueba de manera permanente. Ante la ausencia de una respuesta eficaz, por parte de la institucionalidad, la población observa cómo entre las instituciones departamentales y municipales y la comunidad hay una falta de comunicación: no existen los canales institucionales u organizacionales para que la comunidad se sienta reconocida entre quienes pueden influir en la política pública a nivel departamental y local. Igualmente, esta falta de comunicación se agrava ante la constante situación de discriminación en la que se ven las víctimas de San Rafael. La comunidad se siente aislada en situaciones como, por ejemplo, la prestación de servicios básicos. Todas estas circunstancias hacen que las relaciones entre la población de San Rafael y las instituciones gubernamentales locales se desarrollen entre la confusión, la desesperación y la resignación:

(...) usted va a la gobernación y le dicen “no, allá, en Palenque, hay un proyecto de ochenta millones de pesos para lingüística”. Pero ¿Qué vemos nosotros ahí? ¿En qué nos beneficia el proyecto ese cómo víctimas? En Palenque hay cuarenta y cinco millones de pesos en tal cosa; pero ¿en qué nos estamos beneficiando nosotros cómo víctimas? Eso es lo que estamos peleando: que venga algo, exclusivamente, para

nosotros. Porque sabemos que, como municipio, nos toca obtener un poquito de cada cosa; pero ¿qué están haciendo los gobiernos para beneficiar directamente a las víctimas? No que “esto se va para las víctimas de Palenque, va tal cosa...” Y esa era la crítica. En el 2015 se hizo ciento cincuenta viviendas en Palenque. Nuevas. Hizo cien mejoramientos. Pero a la víctima... quizás a algunas. Aquí hay ochenta y cinco familias. Pero de las casas siquiera una... Pero ni eso. Aquí hay víctimas que tienen su solar ahí, esperando el proyecto de víctimas. Hacen ciento cincuenta mejoramientos de baños y cocinas y aquí hay casas sin baños ni cocinas. ¿Cómo es posible que en el 2015 no nos haya ayudado en asuntos de gas y alcantarillado? Aquí hubo diecisiete familias beneficiadas de ese proyecto. Hubo baños y cocinas para ellos; pero ¿para qué si no hay gas ni alcantarillado? Aquí donde ya no están funcionando ni las fosas sépticas.” (Pobladora de San Rafael de la Bonga)

Los pobladores de la Bonga tienen viva la memoria de lo sucedido, porque tienen que convivir con las consecuencias de la interrupción de su proyecto de vida, el cual se desarrollaba de manera pacífica, antes de la presencia de los actores armados. El pasado para ellos está lo suficientemente vivo como para afirmar que el conflicto, en la comunidad, no ha terminado. Por el territorio montañoso y boscoso de La Bonga pasaron diferentes grupos ilegales: las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las llamadas "Bandas Criminales" (BACRIM). Su actuación implicó una interrupción, drástica e imprevista, de los diferentes proyectos de vida, arraigados en la comunidad. Toda la violencia la padeció el campesino, en su trabajo y en su convivencia con los demás miembros de la comunidad:

Eso arrasó al campesinado. Lo arrasó malamente. Fue tan así (sic) que no podíamos confiar, como antes: confiar en el trabajo, en las cosas, en el arroz, en lo que fuera, porque temía uno de que se podía encontrar con los que no... Uno se movía aparte porque ellos arruinaban por donde pasaban ellos. Entonces uno dejaba de ir al trabajo, porque uno se podía encontrar con los grupos. Mejor era no ir para no encontrarse con el grupo. A veces no hacían nada, pero uno sospechaba cuando se veía un poco de personal (sic), gente que uno nunca había visto. Ellos llegaban, a

uno hacerle preguntas y uno “ajá...” Y como campesino, ¿qué le podíamos decir? ¿Qué le podíamos responder? Porque uno no sabía nada de eso. Así, hasta que, pasaba el rato con ellos... Pero con temor, bastante. (Poblador de San Rafael de la Bonga)

Los pobladores de San Rafael de la Bonga reconocen, a grandes rasgos y desde su cotidianidad, los actores influyentes en la política pública en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado. No obstante, la relación entre la población y dichos actores se ve mediada por tensiones, surgidas por el constante sentimiento de insatisfacción y de abandono en el que viven los desplazados. El acercamiento a dichos actores, desde la comunidad, es de carácter local: los pobladores no conocen, en detalle, cómo se determina, a nivel nacional, la política pública ni tampoco conocen la complejidad de cómo se implementa la Ley 1448. La representación estatal, presente en la Alcaldía de Mahates y en la Gobernación de Bolívar, son vistas desde la población local como entidades apáticas, que no logran ejercer una función eficaz para solucionar tanto sus carencias materiales como los conflictos que tienen con la población de San Basilio de Palenque.

Nosotros hemos tenido mucho contacto con todas las entidades que tienen que ver con nuestra reparación integral como víctimas. Pero la mayoría son apáticas a todo el proyecto: como alcaldía, gobernación... muchas. A nosotros nos han ayudado un poco las ONG. A las ONG le damos las gracias, mucho, porque sí nos han mirado. La Unión Europea es la que más nos ha mirado. Porque el municipio... Los alcaldes llegan ahí y nada... Casi no hacen un proyecto para las víctimas. Esa es la crítica que hacemos. A veces el municipio está celoso porque en San Basilio de Palenque... lo que debería estar llegando a la cabecera (de Mahates) está llegando a Palenque. Pero le dicen “Invierten mucho en Palenque, pero; ¿las víctimas de Palenque cómo están? Las víctimas del municipio, ¿cómo están?” Hablan de invertir en Palenque, pero; ¿Qué le estás invirtiendo a las víctimas, directo (sic)? No están haciendo algo directo: en Palenque hay quinientas víctimas, pero solo hay para las víctimas que son de San Basilio.” (Pobladora de San Rafael de la Bonga).

Asimismo, la población local convierte sus saberes culturales y ancestrales en oportunidad para el emprendimiento, ante el ambiente de incertidumbre por no recibirse, de manera pronta, los beneficios estipulados por la Ley 1448. Las circunstancias obligan a que las personas deban asociarse con tal de generar un ingreso de manera autónoma. Sin embargo, la ausencia de programas de carácter más concreto, que garanticen la inserción en el mercado competitivo de esta clase de asociaciones, hace que estos esfuerzos de emprendimiento se enfrenten a dificultades que den continuidad a un estado de constante pobreza. Por consiguiente, la inevitable dispersión de la intervención estatal –ante la escasez de fondos y la necesidad de priorizar necesidades- hace que la población se organice como forma de responder a una serie de instituciones que no han podido actuar de manera eficaz. Las víctimas de San Rafael de la Bonga aceptan su condición de excluidos y deciden sobrevivir por medio de un duro trabajo, aunque dicho trabajo solamente los ayude a conservar unas mínimas condiciones de supervivencia y de dignidad.

Los pobladores son conscientes de que la política pública se basa en la obtención de los recursos aportados por los miembros de los grupos ilegales, durante su etapa de reinserción y reincorporación a la vida civil, y que la Ley 1448 no se financia con tributos o impuestos surgidos de la contratación estatal; no obstante, los pobladores también son conscientes de que los fondos son siempre insuficientes. A esta insuficiencia, se le suma las dificultades para obtener ingresos, por medio del emprendimiento o de la realización de proyectos de carácter agrícola: estas dificultades van desde la escasez de carreteras y la imposibilidad de transportar grandes cantidades de productos cosechados hasta la dureza de las circunstancias en que proyectos como la Asociación de Mujeres Emprendedores de Dulces de Palenque (ASOMEDUPA):

El proyecto de vida de nosotros era que como nosotros estamos en una vereda, a doce kilómetros de Mahates... El proyecto de vida era tener una vía para ir de aquí a allá, para nosotros poder tener cómo cultivar más fácil, para cómo llevar la cosecha más fácil... algo que nos iba a cambiar la vida a todos. Para generar ingresos. Pero la vida no nos permite llegar. A proyectarnos hasta allá. Que el arroz, el ñame, la yuca, ya... Si el camino se prestaba, las cosas serían de otra manera. Teníamos

producción y necesitábamos sacarlo de aquí. Pero ¿Tú sabes cómo es llevar producción entre el barro hasta las rodillas? A veces el arroyo nos ataca y de milagro no nos ha llevado hasta abajo. (Pobladora de San Rafael de la Bonga).

En principio, las víctimas de desplazamiento forzado esperaban una compensación familiar, dada la vulneración en sus Derechos Humanos -compensación que se calculaba, desde la UARIV, según el número de personas que conformaba el núcleo familiar de la víctima-; además, la institucionalidad ha trazado proyectos sociales y económicos para el empoderamiento y la autonomía financiera de la población victimizada. Empero, tanto las compensaciones como los proyectos sociales y económicos no se han dado como en un principio se esperaba: lo que ha sucedido es una ausencia de inclusión eficaz en dichos programas –por circunstancias que han sido reconocidas por los mismos representantes institucionales, antes citados: falta de financiación, politización de la política pública, escasez de recursos humanos-. Esto ha generado una insatisfacción generalizada entre la población vulnerada.

Igualmente, las tensiones entre San Basilio y San Rafael, dadas las disputas para lograr los beneficios legales e institucionales de la reparación, crean una percepción confusa, respecto de las medidas planteadas y proyectadas por la Ley 1448: hay una falta de coordinación social entre los dos asentamientos, para el debido cumplimiento de la implementación, falta que acentúa la vulnerabilidad de quienes han sido víctimas durante más de una década:

Aquí hay un consejo comunitario que hacemos parte todos. El consejo es toda la comunidad. Pero hay una junta que regula todo. Si usted viene aquí a Palenque tiene que ir primero a la Junta. Y de la junta usted va a la comunidad. Entonces eso es lo que pasa: que los líderes no... que el proyecto de víctimas... Yo les digo a los líderes: ayúdenos a ayudar, a gestionar, porque solos no podemos. Necesitamos un doliente allá que nos ayude a recoger las fotocopias de los documentos de identidad de todas las familias (...). Aquí la gente está rabiosa (sic) con la Ley 1448. Yo digo que la Ley 1448 no aplica. En la Ley dice que si (las víctimas) habían declarado

antes de la 1448, podían obtener una ayuda de hasta dieciocho millones. Si declaraban después de la Ley, le daban doce millones de pesos, por familiar. Estamos mirando cómo los adultos mayores, que declararon después de la Ley, pueden obtener esos doce millones de pesos. Esa plata hay que repartirla entre el núcleo familiar. (Pobladora de San Rafael de la Bonga)

### ***9.1.3 Municipio de Samaná (Departamento de Caldas)***

Una circunstancia mencionada respecto a las políticas públicas en beneficio de las víctimas de Bolívar se repite en el caso del municipio de Samaná: la constante desfinanciación de todo proyecto que dependa directamente de la Ley 1448. La ausencia de recursos monetarios pone, en riesgo la continuidad de los programas de reparación integral de las víctimas en Caldas. Esto se debe, según declaraciones de tanto funcionarios de la Alcaldía de Samaná como de la Secretaría de Gobierno del Departamento a cómo 1) la reparación ha sido un ejercicio con una visión de largo alcance, aunque de carácter experimental y 2) la Unidad de Víctimas no cuenta con una fuerte financiación que sostenga, a largo plazo, todos los proyectos para una reparación integral como construcción de una paz “estable y duradera”.

En primer lugar, la reparación ha sido un ejercicio con una visión de largo alcance, aunque de carácter experimental, al no existir las condiciones suficientes para que, de hecho, se pueda afirmar que el conflicto armado y la intervención de grupos armados ilegales en zonas campesinas se declaren como terminados. La presencia de actores armados ilegales como las BACRIM o el ELN –que han ocupado las zonas antes dominadas por las FARC y por las antiguas autodefensas de Ramón Isaza- hace que la paz en el municipio esté siempre en entredicho. Esto implica que la reparación se ha dado en medio de unas condiciones que son hostiles hacia las víctimas. La paz, en este caso, no se dio como condición para la reparación (como sí se puede afirmar de otros procesos en el mundo) y las víctimas empezaron a ser reconocidas como tal en medio del conflicto. Dado que la administración pública es un actor local que debe garantizar tanto la atención

inmediata a las víctimas como la seguridad de toda la población en general, las instituciones municipales se han visto desbordadas en sus facultades, teniendo que adaptarse a un modelo de “ensayo y error”, al principio de la implementación de las políticas en beneficio de las víctimas. Sin embargo, la labor gubernamental se ha ido afianzando, gracias a la intervención de la UARIV, la colaboración de la población local y por el hecho de que Samaná haya llamado la atención de las autoridades nacionales, por ser el municipio caldense con mayores víctimas en el departamento. Según la Alcaldía de dicho municipio, prácticamente el 90% de la población ha sido considerada como “víctima”.

La labor de la administración municipal de Samaná ante la UARIV ha sido de facilitador, sin dejar de lado su competencia al momento de brindar la atención inmediata a las víctimas. Después de dicha atención, se ha dado el proceso de reconocimiento y esclarecimiento de los hechos victimizantes, como paso previo para el desembolso de los recursos -ya sean reparaciones de carácter administrativo o integral desde la Unidad de Víctimas-. La Unidad ha desempeñado un proceso central -y centralizado-, para el análisis y la caracterización de la situación de las víctimas de desplazamiento forzado: para tanto su incorporación en las bases de datos (como población vulnerable) como para ser objeto de las diferentes formas de reparación. Sin embargo, sin importar la centralidad de su labor, la UARIV no cuenta con una autonomía para manejar recursos: la Unidad debe gestionar para lograr una garantía financiera como base de la continuidad de la política pública local para las víctimas. Esta circunstancia señala que la falta de presupuesto puede ser una constante a nivel nacional:

(...) el tema del alcance y los objetivos de la Ley nosotros no lo conocemos de fondo. Lo que hemos hecho es aplicar la normatividad de la Ley 1448. Pero nosotros ya, en el tema de aplicación directa de la 1448 hay una falencia muy grande, ¿Sí? Que fue una norma que se aplica y que se da su culminación en el 2021 y realmente el tema de ejecución de recursos, el tema de aplicar recursos para la reparación de víctimas no ha sido realmente garante. O sea que es una ley con muchos dientes, pero sin casi recursos. Como ha pasado con muchas leyes a nivel nacional. El gobierno nacional crea leyes, crea competencias, les da competencias a

los municipios a los departamentos; pero nunca garantiza los recursos suficientes. (Funcionario de la Secretaría de Gobierno, Gobernación de Caldas).

De parte de la administración municipal, pues se tenía que tener un plan de contingencia en caso de repetirse los eventos. Entonces los recursos logísticos era la capacidad institucional instalada en el municipio como Colegios, como Coliseo Municipal, para poder albergar a la población en caso de un eventual desplazamiento masivo. Los recursos presupuestales también debían de verse reflejados en el presupuesto municipal, en un rubro para atención a víctimas. Ese rubro estaba, por lo general, entre diez y veinte millones de pesos, para la población objeto de inmediata ocurrencia del evento (sic) (...) la Ley de Víctimas puede satisfacer las necesidades individuales o familiares de las personas, siempre y cuando haya presupuesto. En estos momentos, ¿por qué no le han desembolsado a todo el mundo? Porque no tienen los recursos necesarios para atender al 100% de la población. Está desfinanciado. La Ley 1448 una ley que nace sin una fuente de financiación específica, por eso está supeditada a que se puedan recaudar recursos para poderla financiar. Los resultados, pues, son evidentes, hoy por hoy. La mayoría de la gente está esperando a que le lleguen estos recursos; pero la realidad es que no ha sido de esta manera. (Ex – funcionario de la Alcaldía de Samaná, Caldas).

Se resalta el hecho de que la población se haya consolidado sin mayor dificultad, motivando así la participación de actores organizaciones e institucionales (ya sean de carácter civil o gubernamental) para la ayuda inmediata de las víctimas de desplazamiento forzado. Los habitantes de Samaná, junto con entes como la iglesia y sus parroquias en la localidad, han respondido de manera humana y evidente ante el constante azote de las diversas violencias en el municipio. Según las entrevistas, se resalta cómo la ciudadanía ha generado una buena acogida a los funcionarios de la Unidad de Víctimas que hacen jornadas jurídicas para el registro de las víctimas. Igualmente, las Fuerzas Armadas han colaborado en programas de bienestar social –que van desde jornadas para la atención en salud hasta labores de desminado en las áreas rurales-. Esta circunstancia contrasta con la constante división local que se da entre los habitantes de San Rafael y San Basilio, en el

departamento de Bolívar. Cabe aclarar que, a pesar de que fue una condición la respuesta de la sociedad civil para la atención inmediata de las víctimas, su continuidad dependió de entes como la UARIV:

(En Samaná) hubo mucha solidaridad por (parte) de la misma comunidad, la misma iglesia católica, los mismos comerciantes de las cabeceras municipales, los mismos familiares de las víctimas que tenían personas en la zona rural fueron los que inicialmente recibieron a las familias desplazadas. (...) Recibimos (igualmente) un acompañamiento importante de parte la Unidad. Se pudo participar en varias convocatorias para poder acompañar a asociaciones o a comunidades que sufrieron el flagelo de la violencia. (...) Fueron varias las intervenciones las que se pudieron hacer con la ayuda del Gobierno y de la UARIV. Además de presencia permanente en el municipio, además de las continuas jornadas de descentralización, el traslado de funcionarios para que la gente no se tuviera que desplazar a Manizales o Bogotá a hacer sus declaraciones... Entonces, de esa manera, ha sido muy efectiva (la implementación). (...) la presencia institucional ha sido muy importante. El ejército también se ha vinculado con jornadas de apoyo al desarrollo y que consiste también en llevar brigadas sociales, de salud, de recreación, para que la comunidad pueda participar. De esa manera lo hizo la policía nacional, a través de la escuela de carabineros. Hemos sido acogidos por las diferentes entidades del Estado, en su momento, para poder atender a estas víctimas del conflicto armado. (Ex – funcionario, Alcaldía de Samaná, Caldas).

No obstante, la administración departamental contempla la gran probabilidad de que el 90% de la población victimizada en Caldas no logre obtener una medida de reparación, medida que cumpla unos mínimos requerimientos de satisfacción. Esta perspectiva surge ante la pérdida de vigencia de la Ley 1448, durante el año 2021. Asimismo, el propósito de reparar al mayor número de personas posibles se ve entorpecido por la dependencia de la Unidad de Víctimas al apoyo financiero que, desde la nación y por medio de los diferentes ministerios, se consigue de manera lenta. La burocratización ha sido indispensable para el sostenimiento de la política pública en beneficio de las víctimas en Caldas, al no basarse

ésta en ningún tributo o impuesto: la gobernación de Caldas, por ejemplo, invierte su capital humano para poder acceder a fondos que son distribuidos desde el nivel central. Esto hace que la reparación se dé de manera paulatina, sin que se concreten proyectos de inserción social y laboral, siendo la revictimización por omisión estatal una inevitable realidad para las víctimas:

Como gobierno, como Estado, debemos evitar la revictimización de las víctimas. ¿Y cómo lo logramos? Garantizando posibilidades de empleabilidad y mayores oportunidades para ellos. (...) Son posiciones diferentes: la de la secretaría y la de las víctimas. Las víctimas perciben que están siendo revictimizadas por el Estado. (Funcionario de la Secretaría de Gobierno, Gobernación de Caldas).

“(Los resultados de la implementación de la Ley 1448) son lentos, porque si bien es cierto que se han podido intervenir algunas personas, con la reparación administrativa o con la reparación integral, es un porcentaje mínimo frente al total de la población que está esperando la ayuda. Entonces empieza uno a percibir, en la comunidad y en los pobladores, ansiedad y desesperanza, porque están pasando los días, los meses y los años donde pueda perder vigencia la Ley 1448 y no van a alcanzar ni siquiera a cubrir el 90% de la población. (...) La opinión a hoy es de incertidumbre porque algunos han podido percibir estos recursos; aunque la gran mayoría no los han podido recibir. (Ex – funcionario de la Alcaldía de Samaná, Caldas).

Se puede afirmar, a partir de los testimonios relacionados con la implementación de la Política Pública relacionada con el municipio de Samaná que ésta adolece de los diferentes defectos que se han encontrado, igualmente, en el Corregimiento de San Rafael de la Bonga. Los grandes problemas, que se hallaron en ambas localidades y durante esta investigación, fueron: 1) el problema de financiación –como garantía de continuidad de la reparación a las víctimas- y 2) la Focalización de problemas –como recurso de solución prioritaria ante una situación de vulnerabilidad que requiere una intervención de carácter más integral e inclusivo-.

## **9.2 DE INCERTIDUMBRES Y DESENGAÑOS: LA FOCALIZACIÓN Y LA DESFINANCIACIÓN COMO PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN.**

Después de exponer la esencia de los encuentros con las víctimas del desplazamiento forzado y con los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de implementar la política pública, basada en la Ley 1448 de 2011, se habla, en la presente sección y de manera más extensa, sobre las constantes que hay en las situaciones vividas tanto en la vereda de San Rafael de la Bonga como en el Municipio de Samaná. Estas constantes, que se viven en común en ambos asentamientos, son contrastadas con documentos que constituyen la fuente secundaria de la información empleada, para el presente trabajo de investigación.

A lo largo de las declaraciones recogidas, tanto en las entrevistas como en los grupos focales, se encontraron algunos hechos para entender la caracterización, los factores, el proceso y los resultados de la implementación. A pesar de las diferencias geográficas, sociales e históricas, relacionadas con las dinámicas del conflicto armado y con la respuesta inmediata a las víctimas, entre San Rafael y Samaná, se han hallado problemas en común que pueden interpretarse como los problemas que pueden llevar a una constante revictimización de la población vulnerable.

En primer lugar, se ha constatado cómo la Ley 1448 de 2011 es un referente para que autoridades y población hablen sobre reparación y sobre medidas de indemnización. A pesar del desconocimiento de muchos funcionarios sobre el contenido de dicha legislación y a pesar de los constantes desencuentros entre la ciudadanía y la institucionalidad, la Ley ha sido un tema constante; sin embargo, se habla de ella a partir de la insatisfacción, a partir de los miedos que genera la imposibilidad de no poder cubrir las necesidades del 100% de las víctimas. La referencia a la Ley se hace desde sus propósitos fracasados.

A partir del diálogo con la Ley, se establece que el deber de la reparación es la aspiración máxima, la misión que cohesionan la unión entre los diversos actores que intervienen en la reparación colectiva –ya sea que estos actores vengan del sector público o

de la iniciativa privada-. Desde el Derecho Comparado, se ha observado cómo la Ley 1448 ha sido un instrumento expedito para organizar las reparaciones administrativas, ante los lentos procesos de la reparación judicial: (...) Colombia aparece como uno de los países con mejores estándares de atención a víctimas de conflictos armados internos“ (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 499). Sin embargo, a pesar de la invocación de los diferentes organismos y dependencias, siempre queda la insatisfacción latente. Algunos funcionarios, de los niveles departamentales especialmente, mencionan los grandes esfuerzos para la conformación de mesas de participación junto con las víctimas, a partir de la iniciativa institucional. Desde las administraciones municipales y la población civil, el abandono estatal es una realidad constante que se refleja en cómo dicha población busca los recursos necesarios para su autosostenimiento y en cómo los funcionarios municipales tratan de trabajar, de la mejor manera posible, con los recursos humanos y materiales disponibles. Igualmente, cabe señalar que, aunque los funcionarios de nivel departamental puedan mencionar los diferentes esfuerzos para articular la institucionalidad con la población civil, son asimismo conscientes del abandono percibido por las víctimas y, por ende, son conscientes de la victimización que están sufriendo ellas. La estabilización socioeconómica todavía sigue siendo un tema pendiente, a pesar de que sus posibles beneficios ya se han diagnosticado desde hace más de una década. (Ibáñez L. A. M., 2006)

Se debe resaltar que hay dinámicas socioculturales y políticas que también contribuyen a que la implementación de la política pública para las víctimas de desplazamiento forzado se retrase o nunca se realicen, según los cálculos estipulados por la institucionalidad en sus diferentes niveles –ya sea desde el municipio, el departamento o desde la misma nación (evidenciado en la intervención de la UARIV)-. En primer lugar, se debe mencionar la conducta propia de los campesinos, que se ha observado tanto en San Rafael como en Samaná, respecto a la ayuda ofrecida por el Gobierno. Los campesinos, por su arraigo a su territorio, a su pasado y a sus costumbres, son refractarios ante cualquier cambio o propuesta que el gobierno les presente, sin antes dicho actor haya hecho un trabajo de diálogo constante con la población local. La ausencia de vasos comunicantes entre la institucionalidad y la población crea un ambiente de desconfianza que, desde las

necesidades del campesino y del desplazado, se va convirtiendo en una relación de dependencia, especialmente al momento de distribución de recursos monetarios y financieros.

Ante la incertidumbre y la falta de oportunidades económicas y laborales para posicionarse en un mercado determinado y así obtener fondos para su autosostenimiento, las víctimas ven en los esfuerzos para la reparación una manera de obtener fondos que, muchas veces, no se destinan como “capital semilla” (expresión citada por un ex funcionario de la alcaldía de Samaná): los dineros obtenidos por medio del Estado muchas veces son desperdiciados en gastos inoficiosos. Dichos gastos ayudan a que las familias permanezcan en un constante estado de pobreza, al no contar éstas con una suficiente comunicación con los funcionarios, para una formación de una inteligencia financiera que los ayude a reconstruir sus proyectos de vida. (Ibáñez L A. M., 2008)

Por otra parte, la resistencia de los campesinos a ser asesorados por los programas para la implementación también reside en cómo han aprendido a cultivar la tierra y a conservar los procedimientos tradicionales para el cuidado de las cosechas. Los funcionarios se encuentran con una fuerte reticencia al momento de ofrecer una formación alternativa en nuevos métodos agrícolas para una producción más eficiente, para el uso de nuevas semillas y, por consiguiente, la búsqueda de nuevos mercados que demandan otros productos a lo que se ha cultivado durante décadas. Los campesinos se niegan reiteradamente a cambiar sus costumbres y a continuar con los usos ancestrales que han sido transmitidos de generación en generación.

Sin embargo, debe aclararse que, si, por una parte, los campesinos se aferran de manera contraproducente a su conocimiento ancestral, dicho conocimiento, por otra parte, ha contribuido a la formación de un espíritu emprendedor que ha ayudado al sostenimiento de parte de la población vulnerable. Dicho emprendimiento no solo ha contribuido en la economía de las víctimas, también al reconocimiento y al empoderamiento de la mujer como pilar imprescindible en la consolidación de una sociedad que busca reconstruirse después del conflicto armado. No obstante, estos esfuerzos, generados desde la misma

comunidad, no han podido contar con ayudas suficientes por parte del gobierno, para abrirse un espacio fijo dentro de un mercado local. Las prácticas ancestrales, a pesar de adaptarse a una lógica económica, también están sufriendo una ruptura ante la pauperización de las condiciones de vida de las víctimas. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015)

Tras estas observaciones generales, se puede evidenciar un trato tenso entre la población vulnerable y el Estado: entre una visión vertical, centralizada en el procedimiento, y una percepción cotidiana que busca sobrevivir, empleando los medios y las vías disponibles. Esto confirma la perduración de la precaria situación que se da entre el Estado y la Población y que ya había sido diagnosticado por las Naciones Unidas. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2011)

Dentro de las dinámicas que dificultan la pronta implementación de las políticas públicas basadas en la Ley 1448 de 2011 está el accionar político electoral que se manifiesta por medio del clientelismo. Este fenómeno, que ha sido mencionado por algunos funcionarios a nivel departamental (en especial, desde la Gobernación de Bolívar), ha sido aceptado desde las costumbres populares. Se reitera, desde la institucionalidad, que el manejo político, que condiciona la política pública, “no es el deber ser”; sin embargo, se reconoce que ese ha sido el comportamiento colectivo que, manifiesta o tácitamente, ha sido reconocido por todos los actores que intervienen en la política evaluada en este escrito.

El clientelismo, como práctica para concentrar poder político electoral, ha determinado la toma de decisiones para priorizar tanto a las poblaciones que deben recibir ayuda como los problemas que deben ser atendidos. Esta atención se basa en el caudal de votos que se recojan para que un candidato determinado pueda acceder a la administración municipal y local y pueda dicho candidato poder trabajar después de su victoria. El pago de favores, por consiguiente, es una práctica cotidiana que impide que la política pública se aplique de manera amplia y concertada desde la sociedad civil. Dicha sociedad se ve reducida a un capital político que rechaza una visión inclusiva, donde la Estado y la

democracia participativa se construyen a partir de la idea de que toda la población –sin importar su opinión o preferencia política- son sujetos de Derecho. Esta circunstancia perpetúa el estado de inseguridad jurídica en el que han vivido las víctimas: originada por los actores armados y continuada por los líderes políticos. Las costumbres de hecho se imponen, para el desplazado, al orden del derecho. (Uribe de H, 2000)

La ayuda, desde la lógica electoral, llega, por consiguiente, a las poblaciones donde se concentró el mayor número de votos que le dio la victoria a una administración local determinada. Esto afianza la focalización de la atención en algunas poblaciones; sin embargo, otros grupos sociales pueden verse abandonados. Esta dinámica es una lógica entre ganadores y perdedores; no entre diferentes que buscan comprenderse recíprocamente gracias a la intermediación del Estado.

Esta circunstancia lleva a considerar que las divisiones sociales, que también entorpecen la implementación de la política pública para las víctimas de desplazamiento forzado, pueden ser intensificadas por el orden electoral clientelista, reconocido gracias a los testimonios de los funcionarios entrevistados. Es grave la división social que se observa entre la comunidad de San Basilio de Palenque y la comunidad de desplazados de San Rafael de la Bonga: la falta de dialogo entre los asentamientos se agrava la falta de contacto con las instancias gubernamentales. Al no existir una interacción abierta y comprensiva entre ambas poblaciones, la cuestión institucional se convierte en un medio que intensifica la falta de comunicación. Los favoritismos son obtenidos por medio de la influencia política y si un sector es reconocido; el otro es olvidado en cuanto iniciativa se presente: sea laboral o social. Esto se evidencia en las declaraciones de algunas víctimas al no estar incluidas en proyectos de infraestructura, en convocatorias laborales o en la conformación de mesas locales para poder exponer la realidad cotidiana a los alcaldes y gobernadores.

La dinámica electoral, que ofrece una alta posibilidad de que las divisiones sociales se intensifiquen, resulta inconveniente al momento de ser considerada como factor determinante en la implementación de la política pública para las víctimas de desplazamiento forzado. El poder político, conseguido por medio de los votos, se convierte

en una plataforma que establece una segregación racionalizada desde la democracia representativa, definiéndose la atención entre quienes conformaron la fuerza ganadora en los comicios, dejándose de lado las crisis de quienes votaron por un candidato que, finalmente, resulta derrotado. Por consiguiente, el clientelismo se convierte en un factor que afianza la victimización de parte de la población que se ve en situación de vulnerabilidad, distorsionándose así la deontica del Estado Social de Derecho y la misión de atender, de manera inclusiva e integral, a los más afectados por el conflicto armado. Esta circunstancia desconoce las recomendaciones de la ACNUR que propenden por una política igualitaria hacia las víctimas. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2011)

Junto con las dinámicas sociales, culturales y políticas que están presentes en las comunidades donde se encuentran las poblaciones victimizadas, el problema de la financiación se convierte en un factor esencial que acelera o demora las medidas de reparación integral. Como se ha reiterado en las páginas de este trabajo, la financiación de la política pública, basada en la Ley 1448, no depende de una tasación a la contratación estatal; sino a los bienes que logren recuperarse, como reparación, por parte de los victimarios y actores armados que han contribuido al escalamiento del conflicto en Colombia. Por consiguiente, no hay un presupuesto constante, seguro, que garantice la financiación de los diversos programas que contribuyen a la inserción laboral o a la reparación integral de las víctimas. Entre los diferentes funcionarios entrevistados, “no hay plata” fue una frase recurrente. Las diferentes dependencias municipales y departamentales están sometidas a los cambios financieros que son establecidos por medio de la gestión de la UARIV. Es la Unidad de Víctimas la que busca recolectar los dineros necesarios para la aplicación de la política pública y distribuirlos a todos los departamentos del país. Sin embargo, en vista de lo que sucede tanto en Caldas como en Bolívar, el dinero se está agotando y el temor de no poder cubrir las necesidades, de manera integral, de toda la población desplazada se está haciendo una realidad. Cabe resaltar la circunstancia, reconocida en otras investigaciones, que cada localidad depende de una variable voluntad política para obtener recursos, asunto que se dificulta ante los problemas propios de cada

localidad: “no todas pueden canalizar con la misma decisión recursos para el segmento de la población que ha sido victimizado” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 489)

En la recaudación de recursos, se debe resaltar la intervención de la UARIV para la consecución de los fondos destinados a los programas basados en la Ley 1448. Los esfuerzos locales obtienen eco por medio de la Unidad de las Víctimas: dicho ente no solo trabaja en la búsqueda de financiación, también en el reconocimiento jurídico y en la caracterización poblacional de la población victimizada por el desplazamiento forzado. La UARIV recoge y analiza la información captada y compilada por los diferentes enlaces con las víctimas –a nivel municipal y departamental- y, por medio de actos administrativos, reconoce o niega el estatus de “víctima” a quienes así lo solicitan, para obtener protección y visibilidad jurídica. Esta doble labor –tanto en lo financiero como en lo administrativo- demuestra la importancia de la UARIV como centro donde confluyen todos los esfuerzos para caracterizar, apoyar y empoderar a la población vulnerable tras la victimización. La labor descollante de la UARIV, que ya había sido antes reconocida en otros informes “en su esfuerzo para el proceso de sistematización de la información” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 513), se confirma en la presente investigación.

Dada la importancia de la UARIV, se debe reconocer que ésta se encuentra muy por encima de su eficacia, al momento de cubrir a toda la población desplazada del país. Si se tiene en cuenta los casos de San Rafael y de Samaná, la UARIV hace un esfuerzo con los medios que dispone y que depende de las respuestas ofrecidas por los ministerios, dentro del orden nacional. Este mismo esfuerzo, en cuanto a la intensidad con que se aprovechan los recursos, se repite en todos los niveles en los cuales se implementa la política pública: los funcionarios de nivel departamental y municipal aprovechan todos los recursos que estén a su alcance para responder a las crisis de las víctimas. Sin embargo, a nivel legislativo, la realidad es vista desde un punto de vista lejano a lo que se halla a nivel local. Los compromisos adquiridos legislativamente, desde el Centro del país, no tienen en cuenta la urgencia de recursos que se requieren desde lugares como Samaná y San Rafael. Los funcionarios entrevistados están de acuerdo en que el Estado crea nuevas oficinas, atribuye

nuevas competencias, reforma la burocracia y los procedimientos; pero no hay cambios substanciales en la financiación. Esto se traduce a una situación en que el funcionario debe trabajar más con la misma cantidad de siempre; no obstante, esta cantidad va devaluándose, en la medida en que la crisis humanitaria, surgida por el desplazamiento, va transformándose o empeorándose. Además, la falta de adaptación de la legislación, en aspectos financieros, contradice las recomendaciones de la ACNUR para la reparación patrimonial de las víctimas. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2011)

Entre la población, la percepción de las ayudas ofrecidas –especialmente, en el asunto financiero- contribuye a que el sentimiento de abandono se agrave. Tanto la comunidad como los funcionarios están de acuerdo en que la cantidad de las reparaciones ha estado disminuyendo drásticamente durante los últimos años. Esta percepción no solo surge por la constante desfinanciación que padece la política pública; también por las expectativas que se dan ante los antecedentes de las reparaciones hechas por vía judicial. La población espera que la reparación sea generosa; pero ante las dificultades institucionales y económicas, las expectativas no logran cumplirse.

Ante la falta de una financiación constante, los funcionarios públicos han decidido, por medio de la información que logran compilar por medio del encuentro con las víctimas y de la respuesta administrativa de la UARIV, implementar la política pública por medio de la priorización de problemas y la focalización del esfuerzo institucional en éstos. Se les pide a las víctimas convocadas, por medio de espacios como mesas o encuentros con los funcionarios (en caso de que se den), que expresen cuáles son las necesidades colectivas cuya resolución se hace más urgente. Dependiendo del lugar y del grado de cohesión que existan en los diferentes asentamientos, se llega a un acuerdo sobre cuál es el asunto que más le urge a la comunidad: presencia de brigadas de salud, vías para el transporte de las cosechas, presencia de mejores profesores, construcción de colegio, construcción de acueductos, construcción de nuevas viviendas, mayor seguridad, iluminación, etc. Las comunidades pueden tener varias dificultades en varias de estas cuestiones; sin embargo, la falta de presupuesto obliga a que sólo se prioricen algunas para ser corregidas en aspectos

concretos. Por ejemplo: se construyen carreteras, pero estas no llevan a las vías principales; se construyen centros educativos, pero no logran cubrir a toda la población en edad escolar; se construyen las casas, pero no cuentan estas con una conexión con una red de alcantarillado (pues ésta no existe en la localidad).

Estas soluciones focalizadas, tras un proceso de priorización, se dan de manera desarticulada con la realidad de la población. Las limitaciones presupuestales no permiten que la solución pueda ampliarse para que diversos asuntos puedan mejorarse al tiempo. La ausencia de recursos no permite que se puedan contratar mejores profesores a la vez que se amplían los colegios, no permite que las vías puedan construirse a la vez que se invierte en asesoría para proyectos agrícolas, no permite que la ciudadanía vulnerable pueda contar con viviendas construidas con una estructura sanitaria eficiente. La ausencia de fondos hace que la toma de decisiones se realice de manera unidimensional: no permite que la satisfacción se haga de manera integral, dándose soluciones que solo podrán funcionar en un corto plazo. (Ibáñez L. A. M., 2008)

La focalización de las soluciones que no permite una resolución integral a los problemas padecidos por la población vulnerable es el núcleo de los hallazgos encontrados durante la presente investigación. Los problemas que parecen ser solucionados de manera concreta, con el paso del tiempo se muestran como cuestiones que son pospuestas, como problemas que deben ser solucionados una y otra vez. Los pobladores, desde su percepción, admiten la inutilidad de estas medidas limitadas. No comprenden el sentido de tener casas o colegios, si estas intervenciones no logran cubrir una serie de mínimos que puedan impactar en el mejoramiento de su calidad de vida. Posteriormente, estas medidas que, desde la población, siempre están “a medio hacer” son asumidas como formas de discriminación, como circunstancias para comparar como los desplazados de una localidad fueron privilegiados respecto a otra. Por consiguiente, la focalización agrava todavía más la percepción de abandono y de segregación que la cultura y la política electoral han creado.

Asimismo, los recursos humanos, los cuales son también escasos –al no poderse ampliar, desde el presupuesto local, el número de personal contratado para trabajar como

enlaces con las víctimas- se destinan, en su mayor parte, para la formación en temas relacionados con la reparación, teniendo como referente principal la Ley 1448. Como lo narraron algunos de los funcionarios entrevistados, existe un gran desconocimiento respecto de las medidas legales y sociales para poder cambiar de fondo la situación de vulnerabilidad de las víctimas. No obstante, esta formación no tiene un impacto continuo, pues dicha formación está destinada a trabajadores de libre nombramiento y remoción. Los cambios imprevistos en los gabinetes municipales y departamentales no contribuyen a la continuidad institucional de los programas establecidos a partir de la política pública para las víctimas. Este problema implica un desperdicio de tiempo y de recursos humanos en la formación de una serie de funcionarios en un conocimiento que, al final, no van a tener la oportunidad de aplicar de manera pronta y certera. (Ibáñez L A. M., 2008)

Tampoco contribuye a la financiación de la política pública la ausencia de una cultura de pago tributario en los diferentes asentamientos sociales. Esto es indicio de que no existe reciprocidad de parte de la población hacia la actividad estatal. Al no entrar fondos por medio de la recaudación de impuestos a los municipios donde están concentradas las poblaciones vulnerables, las alcaldías determinan que es imperativo buscar dineros en Gobernaciones, instancias nacionales o, incluso, buscar apoyo en ONG's. Debe aclararse que la presencia de las ONG's surge después de que la sociedad civil haya sido atendida por la institucionalidad; pero, como se consta en las entrevistas hechas a los funcionarios, este tipo de organización, la mayoría de las veces, brilla por su ausencia.

Se puede interpretar, a partir de las entrevistas realizadas, que los principales actores de la política pública son las comunidades victimizadas que se han organizado para ejercer presión a las instancias estatales y la UARIV –como núcleo burocrático de todo el aparato gubernamental que busca sostener toda la política pública determinada por la Ley 1448-. El diálogo entre la sociedad civil y la burocracia estatal en todos sus niveles es de forma vertical: la institucionalidad es esencial para organizar o avalar los procesos que desde la comunidad y sus costumbres se realizan. Por su parte, la población civil parece tener una actitud pasiva, para recibir las ayudas puntuales del gobierno; si dicha población pretende participar, exponiendo sus inquietudes y dudas ante el alcance y la pertinencia de dichas

ayudas, toda queja o reclamo parece servir para ser escuchada, mas no respondida. La presión por parte de la comunidad es infructuosa, pues los funcionarios no pueden ofrecer mayores soluciones, sin contar con un presupuesto que las avale. La ausencia de un peso participativo por parte de la comunidad confirma la situación de anormalidad democrática que se originó con el desplazamiento forzado. Por consiguiente, las víctimas de San Rafael y de Samaná no han podido ejercer su plena ciudadanía: “El desplazamiento forzado también se expresa en el debilitamiento de la democracia en distintos espacios – particularmente a nivel local y regional– la cual no ha guardado un orden homogéneo y simultáneo de desarrollo en todo el país.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 463)

Entre la incertidumbre –sobre lo que vaya a suceder en el futuro, dentro de la comunidad- y el desengaño –ante la escasa eficacia por parte de la política pública- los pobladores prefieren actuar y alejarse, una vez más, de sus lugares de residencia. Prefieren ir a centros urbanos, donde sus competencias laborales y humanas no son exigidas por el mercado. Con el paso del tiempo, las víctimas se van adaptando a un nuevo contexto: “El proceso de adaptación de los contextos rurales a los nuevos escenarios urbanos implica cierta discriminación sociocultural. Como resultado, surge una tendencia a la ruptura con las formas de vida campesina.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 451)

Este hecho revictimizante evidencia la demora en la que resulta la desfinanciación permanente de la política pública de la Ley 1448. Se evidencia, por lo tanto, que, a pesar de los esfuerzos de la institucionalidad, estos parecen ser infructuosos, ante circunstancias que van más allá de lo jurídico: el pesimismo ciudadano es resultado de una victimización que viene respaldada por las costumbres arraigadas en el territorio, por la politización de la atención a las víctimas, por un enfoque que es antitético a una visión integral y por el más grave problema de todos: la falta de fondos por parte del gobierno nacional, para la reconstrucción de miles de proyectos de vida, destrozados por el conflicto armado.

Todas estas facetas de la implementación de la política pública llevan a dudar sobre el grado de transparencia de las gestiones hechas, por parte de las diferentes instancias

estatales, para conseguir fondos y tener iniciativa al momento de concretar las medidas establecidas por la Ley 1448. Aunque algunos enlaces con las víctimas proponen herramientas para lograr una mejor motivación y obtener así mayores fondos desde el gobierno central (el manejo de anexos como medio para agilizar el trabajo de la administración local es un ejemplo de ello), la recolección de dineros parece hacerse a cuentagotas. La lentitud en las oficinas gubernamentales impacta negativamente en la impaciencia de quienes, para el 2021, probablemente no cuenten con un mínimo gesto de reparación, por parte del Estado.

En términos generales, puede decirse que tanto en Samaná como en San Rafael el problema más urgente radica en la financiación y en la garantía de que, a futuro, lleguen los fondos suficientes para sostener los diversos programas vinculados a la política pública de reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, dentro del marco de la Ley 1448. Los funcionarios y las autoridades entrevistadas para el presente trabajo han coincidido en que la peculiar financiación de la mencionada Ley no ofrece certeza alguna sobre la perdurabilidad a largo plazo de todos los esfuerzos que se hacen para la reconstrucción del tejido social, afectado por el conflicto armado. Esta falta de financiación se da tanto a niveles intraestatales, al no tener la Unidad de Víctimas un presupuesto suficiente para fomentar los diversos programas de reparación, como extraestatales, al observarse cómo, en las relaciones entre la institucionalidad y las poblaciones, hay una constante tensión por las necesidades insatisfechas, obligándose a los sectores vulnerables a tener que priorizar en los asuntos que más requieren de atención, según el contexto local.

Lo anterior influye en la revictimización sobre las personas en estado de vulnerabilidad, como consecuencia indirecta del desbordamiento de atribuciones y competencias al que se tienen que enfrentar los funcionarios municipales y departamentales. Debe aclararse que el fenómeno de la revictimización, según declaraciones funcionarios entrevistados, depende también de la pasividad y de la indiferencia de las víctimas, al tomar una posición difícil respecto al destino de la reparación para sus vecinos y conciudadanos que estén fuera de sus núcleos familiares. Por consiguiente, tanto la sobrecarga laboral estatal como la atomización de la ciudadanía

también dificultan la implementación de las políticas públicas, más allá de la cuestión de la financiación. (Uribe de H, 2000)

Se hace evidente, en ambas localidades, que la burocratización de la implementación se hace inevitable, para la consecución de fondos que garanticen el sostenimiento de las políticas públicas en beneficio de las víctimas. Esto obliga a que los funcionarios públicos sean flexibles con las condiciones económicas y sociales a las que se enfrentan, teniendo que hacer rendir sus recursos monetarios y humanos de la mejor manera posible. Esto sucede en los niveles tanto municipal como departamental. Igualmente, se debe resaltar que las realidades de las víctimas varían según la localidad donde estén residiendo. La geografía, la cultura y las relaciones con las autoridades municipales y departamentales determinan la respuesta ciudadana ante el desplazamiento forzado. La convivencia entre los pobladores de Samaná es muy distinta a la que se evidencia entre San Rafael y San Basilio. Estas circunstancias contribuyen en (o desestabilizan) la cohesión social, como requisito para el fortalecimiento de una democracia participativa que facilite el dialogo con las instituciones gubernamentales.

Además, se evidencia que, en ambas localidades, las ayudas que no cuentan con una perspectiva contextualizada e integral, limitándose a reparar asuntos aislados, tienen una alta posibilidad de terminar siendo medidas inanes. Esto se evidenció, por ejemplo, en la asesoría agropecuaria prestada para los pobladores de Bolívar, sin una reestructuración de vías que facilite la distribución y venta de los frutos cosechados por los campesinos. La priorización de las necesidades no da cabida a la articulación de éstas, para beneficio de la autonomía económica y social de los pobladores; esto influye en el hecho de que la dependencia por parte de la población vulnerada a la ayuda estatal sea todavía una realidad que sólo se ha contrarrestado, por instancias gubernamentales, con la disminución de los beneficios para las víctimas o con el cierre de los diversos programas de reparación. (Ibáñez L A. M., 2008)

## 10. CONCLUSIONES

- La Ley 1448 de 2011 se ha implementado de manera deficiente, ante las carencias de recursos financieros y humanos, carencias que ponen en riesgo la continuidad de la política pública para las víctimas. La constante desfinanciación y los cambios políticos han contribuido a que la reparación se haga de manera intermitente. Gracias a la politización de la implementación de la política pública en beneficio de la población victimizada, la ayuda ha llegado de manera sectorizada. (Véase Anexos 3 y 4) Esto puede agravar las divisiones sociales o los problemas colectivos a los que se enfrentan las comunidades. Entre dichos problemas, los principales son: desconfianza hacia la labor del estado, falta de comunicación con los representantes gubernamentales y afirmación de una conducta dependiente hacia todo beneficio otorgado. Esto confirma algunas críticas hechas en otros trabajos académicos (Mejía Walker C. A., 2011; 2014)
- La revictimización ante la falta de prontitud para la implementación de la política pública es un hecho. La ciudadanía vulnerada se adapta a nuevas circunstancias – circunstancias por lo general inéditas, desde un punto de vista existencial y económico- ,ante la demora al momento de reparar a las víctimas. Como se ha expuesto en los resultados, los procesos de carácter local (basados en la Ley 1448 de 2011) han derivado en un sentimiento constante de desconfianza por la administración local y la presencia estatal. (Véase Anexo 4) Las víctimas de desplazamiento forzoso viven en la incertidumbre, al no saber si serán beneficiarios o no de la política pública para la reconstrucción de sus proyectos de vida. Parte de la población decide emprender proyectos económicos que les ofrezca la manera de generar un ingreso; sin embargo, este sólo alcanza para los gastos básicos. La lucha por la supervivencia es una cuestión cotidiana en las comunidades estudiadas, lucha constante que está presente en las diferentes manifestaciones del desplazamiento forzado, a lo largo y ancho del país. (Ibáñez L A. M., 2008)

- Cómo actor principal, la participación de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) es fundamental, tanto para la financiación de la política pública como por ser apoyo de las administraciones departamentales y locales. La UARIV concentra todos los esfuerzos institucionales, a nivel municipal y departamental, tanto al ofrecer las herramientas jurídicas para el reconocimiento administrativo de las víctimas como al gestionar los fondos necesarios. para el sostenimiento precario de las políticas públicas para las víctimas del conflicto armado (Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas -UARIV, 2016a). No obstante, la UARIV depende de lo que las instituciones a nivel nacional puedan aportarle: la unidad no tiene otra manera más ágil para obtener los dineros para financiar la política pública. La constante desfinanciación, evidenciada en esta investigación, determina el problema central que adolece la implementación: la necesidad de priorizar problemas en cada localidad para que la labor estatal se focalice en asuntos cuya resolución sea efectiva a corto plazo. (Véase Anexo 3) Esta circunstancia hace que los problemas no sean resueltos de manera definitiva: en la práctica, éstos terminan posponiéndose para ser subsanados desde otra focalización.
- Los resultados de la implementación de las políticas públicas para la restitución de tierras y la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzoso en las localidades de San Rafael de la Bonga (Bolívar) y Samaná (Caldas) se han dado de manera lenta y, en el mejor de los casos, en asuntos concretos y priorizados (Véase Anexos 3 y 4). Este tipo de implementación no considera una visión integral de los problemas a los que se enfrenta la población vulnerable (no se puede tener una economía próspera sin vías por medio de las cuales se pueda distribuir los productos para su posible venta y consumo) (Uribe de H, 2000). La priorización de los problemas de cada comunidad y la focalización de la actuación estatal, sumadas al abandono estatal y a la agravación de los conflictos sociales por la politización de la política pública, reducen a la población afectada a una constante revictimización, a

pesar de que ha pasado aproximadamente más de una víctima desde los hechos que desataron el desplazamiento forzado

## 11. RECOMENDACIONES

- Teniendo en cuenta que una Política Pública es aquella que está enfocada en la resolución o transformación de un problema que afecta a una comunidad determinada, que una Política Gubernamental es aquella que se es implementada durante el periodo liderado por un presidente elegido democráticamente y que una Política de Estado es aquella que es formulada para ser realizada durante el largo plazo, en cumplimiento de principios fundamentales y constitucionales, se recomienda que la Política Pública pase a ser una Política de Estado. Esta recomendación se da con el fin de fortalecer la reparación a las víctimas, financiera e institucionalmente La reparación convertida en Política de Estado podrá afianzar administrativamente la labor de la UARIV, para concentrar la información para el reconocimiento de la población vulnerada por el desplazamiento forzado. La formulación de una política de Estado puede “despolitizar” los procesos de atención y reparación de las poblaciones en estado de vulnerabilidad.
- Las nuevas medidas a favor de la población victimizada por el desplazamiento forzado, ya sea que sean implementadas por medio de políticas públicas o estatales, deben partir desde la interacción directa con la ciudadanía participante, con las víctimas organizadas para hacer presión ante las autoridades estatales. Esto implica que la política debe cambiar su paradigma vertical: en vez de formularse desde un punto de vista “Top-Down”, una nueva política debe surgir con la ciudadanía, desde un panorama “Bottom – Up”.
- Se requieren posteriores investigaciones que evalúen el impacto de la implementación de la política pública en otros municipios del país. La Universidad Autónoma de Manizales puede ofrecer una plataforma institucional y teórica para la evaluación de dicha política en otros municipios del departamento, para caracterizar el desplazamiento urbano a nivel local y regional.

- Se requiere de un mayor compromiso con la población civil, asentada en los centros urbanos, para el reconocimiento de la constante revictimización en la que vive la población afectada por el desplazamiento forzado. La urgencia de un cubrimiento integral de las ayudas, para la resolución de fondo de las necesidades insatisfechas de la población vulnerada, requiere una integración que vaya más allá de lo simplemente monetario, con tal de construir una “paz estable y duradera” (concretada en oportunidades de inserción laboral y de adaptación a nuevos contextos vitales y sociales). Este mayor compromiso puede ser exigido por medio de nuevos tributos que vayan directamente a los fondos administrados por la UARIV.
- Se debe estimular la actividad económica, por parte de actores privados, para que impacte en la inserción social y laboral de las víctimas de desplazamiento forzado. La inversión social puede estimular la generación de recursos financieros y el afianzamiento de los recursos humanos para la reconstrucción del tejido social y un empoderamiento de un sector de la ciudadanía que se insertaría en las dinámicas de producción y de consumo de manera pronta. Los actores privados pueden ser protagonistas del reconocimiento del campesinado como una fuerza laboral que ha sido desperdiciado por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.
- Se necesitan programas que prevengan el desarraigo del desplazado colombiano, por medio de políticas que sean integrales al momento de solucionar las necesidades insatisfechas de las víctimas. Ellas deben sentirse reconocidas tanto por la institucionalidad como por su comunidad, al verse respetadas y útiles en el complejo proceso que lleva a la prosperidad económica y social de una localidad. Esto podrá evitar que las personas se vean obligadas a migrar a otros centros urbanos, donde sus habilidades y competencias no son exigidas por el mercado.

## 12. REFERENCIAS

Aguilar V, L. F. (2000). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Editorial Porrúa.

Alhach, L., & Montoya, D. (2015). *No vamos como palenqueros, vamos como víctimas*. .  
Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/marcha-en-palenque-no-vamos-como-palencueros-vamos-como-victimas/420428-3>

Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. (2016).  
*Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2016*. Obtenido de  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios: agendas pendientes para la estabilización socioeconómica y la reparación*. . Obtenido de [http://www.acnur.es/PDF/7599\\_20120417121527.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7599_20120417121527.pdf)

Andrade Salazar, J. A., Parra Giraldo, M., & Torres Padilla, L. D. (2013). *Desplazamiento forzado y vulnerabilidad en Salud Mental en Colombia: Revisión del estado del arte*. Obtenido de  
<http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/poesis/article/view/645/618>

- Arcieri, V. (2015). *Víctimas de violencia en Palenque y Montes de María levantan protesta*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/bolivar/victimas-de-violencia-en-palenque-y-montes-de-maria-levantan-protesta-187095>
- Atehortúa-A, C., & Fuentes B, D. (2013). *Efectos desapercibidos de la sentencia T-025 de 2004 sobre la necesidad de una aproximación cualitativa a las realidades de la población en situación de desplazamiento*. Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13654/10972>
- Barcelay, M., & Cortazar, M. J. (2004). *Una Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES.
- Betts, A. (2010). *Survival Protection a new survival framework*. Obtenido de [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244329-1255462486411/Betts\\_Survival\\_Migration.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244329-1255462486411/Betts_Survival_Migration.pdf)
- Betts, A. (2013). *State fragility, Refugee status and survival migration*. Obtenido de <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/fragilestates/betts.pdf>
- Betts, A. (2016). *Our refugee's system is failing. Here's how we can fix it*. Obtenido de [https://www.ted.com/talks/alexander\\_betts\\_our\\_refugee\\_system\\_is\\_failing\\_here\\_s\\_how\\_we\\_can\\_fix\\_it#t-1077704](https://www.ted.com/talks/alexander_betts_our_refugee_system_is_failing_here_s_how_we_can_fix_it#t-1077704)

- Bolívar, A. (2015). *Ley de víctimas: desafíos para la reparación integral*. Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8369-ley-de-v%C3%ADctimas-desaf%C3%ADos-para-la-reparaci%C3%B3n-integral.html>
- Bruzón D, L. (. (2011). *Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) y la Fundación DEMUCA*. Obtenido de <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0621/Territorializacion.pdf><http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0621/Territorializacion.pdf>
- Campo-Arias, A., & Herazo, E. (2014). *Estigma y salud mental en personas víctimas del conflicto armado interno colombiano en situación de desplazamiento forzado*. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-745020140004000006&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-745020140004000006&lng=en&nrm=iso&tlng=es)
- Cantor, D. J. (2017). *'Leaving the Cold War Behind': Crime and Forced Migration in Latin America*. Obtenido de <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2017/10/03/leaving-the-cold-war-behind-crime-and-forced-migration-in-latin-america/>
- Cardona T, E. (2012). *Samaná resurge después de 13 años de conflicto*. Obtenido de <https://www.traslacoladelarata.com/reportajes/samana-resurge/7>
- Castrillón Sánchez, P. P. (S.F.). *Conflictos y desplazamiento en el gran Caldas*. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/599.pdf?view=1>

- Castrillón, A. (2009). *¿Migrantes o desplazados?* . Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5270826.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.* . Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia.* Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Grupo de Memoria Histórica. (2009). *La Masacre de El Salado: Esa guerra no era nuestra.* . Obtenido de [https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2009/informe\\_la\\_masacre\\_de\\_el\\_salado.pdf](https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2009/informe_la_masacre_de_el_salado.pdf)
- Daniels P, A. (2003). *El Conflicto Armado y el Desplazamiento en Bolívar: "De la Formalidad Legal a la Justicia Real."*. Obtenido de <http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/view/925/837>
- De Pillis, L., & Saluja, K. L. (2015). *A visual guide to 75 years of major refugee crises around the world.* Obtenido de <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/historical-migrant-crisis/>

Delgado, A. L. (2011). *José Obdulio Gaviria y su visión de Colombia*. Obtenido de

<https://alhim.revues.org/3811>

Esguerra, L., & Claux Carriquiry, I. (2011). *La búsqueda*. Bogotá: Editorial Aguilar.

Fundación Semana. (s. f. ). *La Bonga resurge: proyecto laboral para los bongueros*. .

Obtenido de <http://www.fundacionsemana.com/proyectos-especiales/san-basilio-de-palencque/articulo/proyecto-laboral-para-bongueros/3891> y

<http://www.fundacionsemana.com/proyectos-especiales/san-basilio-de-palencque/galeria/trabajando-bonga/3893>

García González, J. P., & Marulanda García, N. (2013). *Los derechos ambientales frente a*

*"otras prioridades": estudio de un caso emblemático*. Obtenido de

[http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10%281%29\\_11.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10%281%29_11.pdf)

Gómez, A. N., & Jiménez, C. C. (2015). *Recursos para el Análisis de las Políticas*

*Públicas*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Gourevitch, P. (2009). *Queremos Informarle de que mañana seremos asesinados con*

*nuestras familias: historias de Ruanda*. Madrid: Debate.

Granada V, J. A. (2017). *Cambios políticos: de la política pública de desplazamiento*

*forzado a la política pública*. Obtenido de

<http://www.redalyc.org/pdf/164/16449788009.pdf>

Gutiérrez de Piñeres Botero, C., Coronel, E., & Pérez, C. A. (2009). *Revisión Teórica del*

*Concepto de Victimización Secundaria*. . Obtenido de Tomado de:

<http://www.redalyc.org/pdf/686/68611923006.pdf>

Hernandez Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2014).

*Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.

Hernández, C. (2012). *Secos y desplazados por falta de agua en Berlín (Samaná)*. .

Obtenido de <http://www.lapatria.com/calderas/secos-y-desplazados-por-falta-de-agua-en-berlin-samana-21460>

Ibáñez L, A. M. (2006). *La Estabilización Económica de la Población Desplazada*.

Obtenido de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_1846.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1846.pdf)

Ibáñez L, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno*

*hacia la pobreza*. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Ministerio de Cultura, Presidencia de la

República de Colombia . (2002). *Palenque de San Basilio: obra maestra del patrimonio intangible de la humanidad*. . Obtenido de

[http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Catedra-de-Estudios-](http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Catedra-de-Estudios-Afrocolombianos/Documentos/03-Presentacion-Dossier-Unesco---Palenque-de-San-B.pdf)

[Afrocolombianos/Documentos/03-Presentacion-Dossier-Unesco---Palenque-de-San-B.pdf](http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Catedra-de-Estudios-Afrocolombianos/Documentos/03-Presentacion-Dossier-Unesco---Palenque-de-San-B.pdf)

- Lavoyer, J. Ph. – Cruz Roja Internacional. (1998). *Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país*. Obtenido de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmg6.htm>
- López B, M. H. (2010). *La política pública para la atención al desplazamiento forzado en el departamento de Caldas y en los municipios de Riosucio y Samaná (1997-2010)*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n30/n30a04.pdf>
- Mantilla, S. (2015). *La revictimización como causal del silencio de la víctima*. Obtenido de <http://www.bvs.hn/RCFH/pdf/2015/pdf/RCFH1-2-2015-4.pdf>
- Meertens, D. (2000). *Ensayos sobre tierra, violencia y género*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Colección CES.
- Meissner, D., Meyers, D. W., Papademetriou, G. D., & Fix, M. (2006). *La inmigración y el futuro de los Estados Unidos: un nuevo capítulo*. Washington: Migration Policy Institute, Manhattan Institute for Policy Research, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mejía J, J. (2012). *Modelos de Implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su impacto en la Realidad Social*. Obtenido de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/download/1392/1361>.
- Mejía W, C. A. (2011). *Ley de Víctimas: Más allá del texto, he aquí el contexto*. Obtenido de <https://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2207-ley-de-victimas-mas-alla-del-texto-he-aqui-el-contexto.html>

Mejía W, C. A. (2014). *La deuda del Estado: ¿con las víctimas o con todos?* Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7580-la-deuda-del-estado-%C2%BFcon-las-v%C3%ADctimas-o-con-todos.html>

Mény, Y., & Thoening J, C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ministerio de Cultura -República de Colombia-. (2010a). *Afrocolombianos: población con huellas de africanía*. Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

Ministerio de Cultura -República de Colombia-. (2010b). *Palenqueros, descendientes de la insurgencia anticolonial*. . Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras>

Miranda Márquez, R. (S. F. ). *Caracterización de la población de 0 a 5 años de San Basilio de Palenque*. . Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/grupos-de-interes/Documents/Primera%20Infancia%20Palenque.pdf>  
[/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20palequera.pdf](#)

- Moreno, M. C. (2011). *2011-2012: ¿Qué pueden esperar las víctimas?* Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2623-2011-2012-ique-pueden-esperar-las-victimas.html>
- Mow, J. M. (2013). *Población Afrocolombiana/Negra, Palenquera y Raizal y Derechos Humanos*. Obtenido de [http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/11/MDULO\\_4\\_pdf.pdf](http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/11/MDULO_4_pdf.pdf)
- Murcia, J. A., & Granada, J. G. (2015). *Acción colectiva en la formación de agendas de la política pública de desplazamiento forzado de Medellín*. Obtenido de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/18776>
- Navarro Díaz, L. R., & Aguilar, D. E. (2015). *Las historias de Palenque empiezan en la calle: jóvenes, comunicación y cambio social*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/1051/105143558017.pdf>
- Núñez, C. E., & Hurtado, I. P. (2014). *El desplazamiento forzado en Colombia: la huella del conflicto*. Obtenido de <http://www.codhes.org/images/Articulos/AnalisisSituacionalfinal.pdf>
- Observatorio del Caribe Colombiano. (2014). *San Basilio de Palenque frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Obtenido de [https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Palenque\\_final.pdf](https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Palenque_final.pdf)

- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2010). *Dinámica reciente de la confrontación armada en Caldas*. . Obtenido de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/caldas.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/caldas.pdf)
- Oslender, U. (2015). *The Banality of Displacement: discourse and thoughtlessness in the internal refugee crisis in Colombia*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629815000633?via%3Dihub>
- Pareja, A. J., & Iañez, A. (2014). *Violencia contra la Mujer y desplazamiento forzado: análisis de las estrategias de vida de jefas de hogar en medellín*. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/46674>
- Pérez B, S. (2013). *El Estatuto de "Refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951*. Obtenido de <http://www.unirioja.es/dptos/dd/rehur/numero1/perez.pdf>
- Pineda E, A. (2016). *Desplazamiento Forzado en Colombia: análisis de la incidencia del Derecho Internacional en la Normativa Nacional*. Obtenido de <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ejil/article/download/3664/2946/>.
- Plata Q, W., & Vega R, J. (2015). *Religión, conflicto armado colombiano y resistencia: un análisis bibliográfico*. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-20662015000200006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-20662015000200006)

- Quintero, J. (2010). *Rafael Castillo, un cura que retó a Carlos Castaño y a "Martín Caballero"*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7137648>
- Reiff, D. (1996). *Matadero: Bosnia y el Fracaso de Occidente*. . Madrid: El País - Aguilar.
- Rendón Echeverri, F. (2014). *Bonga: el caso de la activación patrimonial de San Basilio de Palenque y el Desplazamiento forzado de sus campesinos a causa del terror en los Montes de María -Tesis de Grado para optar al título de Antropólogo-*. . Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Felipe\\_Rendon2/publication/280883278\\_Bonga\\_El\\_caso\\_de\\_la\\_activacion\\_patrimonial\\_de\\_San\\_Basilio\\_de\\_Palenque\\_y\\_el\\_desplazamiento\\_forzado\\_de\\_sus\\_campesinos\\_a\\_causa\\_del\\_terror\\_en\\_Montes\\_de\\_Maria/links/591cc79da6fdcc233fcbb](https://www.researchgate.net/profile/Felipe_Rendon2/publication/280883278_Bonga_El_caso_de_la_activacion_patrimonial_de_San_Basilio_de_Palenque_y_el_desplazamiento_forzado_de_sus_campesinos_a_causa_del_terror_en_Montes_de_Maria/links/591cc79da6fdcc233fcbb)
- Restrepo, E., & Pérez, J. N. (2005). *San Basilio de Palenque: caracterizaciones y riesgos del patrimonio intangible*. Obtenido de <http://www.ramwan.net/restrepo/documentos/articulo%20con%20nacha.pdf>
- Restrepo, J. (2013). *Todas las víctimas del conflicto: más derechos y más retos*. . Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6853-todas-las-victimas-del-conflicto-mas-derechos-y-mas-retos.html>
- Revuelta V, B. (2007). *La Implementación de Políticas Públicas*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

Roth-D, A. N. (2006). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*.

Bogotá: Ediciones Aurora.

Salge Ferro, M. (2010). *El patrimonio inmaterial en San Basilio de Palenque, en busca de las representaciones de lo palenquero a través de la prensa nacional*. Obtenido de

<http://www.scielo.org.co/pdf/memor/n13/n13a09.pdf> }

Sánchez Andrés, A., & Pérez Herrero, P. (2011). *Las relaciones entre España y México:*

*1810 - 2010*. Obtenido de

<https://eulacfoundation.org/es/system/files/Las%20relaciones%20entre%20Espa%C3%B1a%20y%20M%C3%A9xico%201810-2010.pdf>

Sánchez Baute, A. (2009). *Libranos del Bien*. . Bogotá: Editorial Alfaguara.

Sánchez, G. (1989). Violencia, guerrillas y estructuras agrarias. *Nueva Historia de*

*Colombia Vol. II. Historia Política 1946-1986*.

Santner, F. (2013). *Uganda's Policy for Internally Displaced Persons: a comparition with*

*colombian regulation on internal displacement*. Obtenido de

<http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n22/n22a04.pdf>

Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos: de las migraciones masivas a la Europa*

*Fortaleza*. . México: Editorial Siglo XXI.

Smith, K., & Larimer, C. (2009). *The Public Polity Theory Primer*. Boulder, Co: Westview

Press.

Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de caso*. Madrid: Ediciones Morata.

- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Suárez Ortega, M. (2005). *El grupo de discusión: una herramienta para la investigación cualitativa*. Barcelona: Laertes Educación.
- Tapias, J. M. (2017). *Pobreza y violencia en la Región Caribe colombiana: un enfoque espacial*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/espe83-3>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (2001). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- UARIV, Unidad para la Atención y la Reparación Integral de Víctimas. (2016c). *Informes Regionales 2016. Bolívar: así seguimos reparando*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/especial-rendicion-2016/docs/bolivar.pdf>
- Unidad para la Atención y la Reparación Inmediata de Víctimas (UARIV). (2016b). *Samaná respira paz a través de sus víctimas*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparación/samaná-caldas-respira-paz-través-de-sus-víctimas/19859>
- Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas -UARIV. (2016a). *Caracterización de las Víctimas en el Departamento de Bolívar y el Distrito de*

*Cartagena*. Obtenido de

<https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/BOLIVAR%20-%20CARTAGENA.pdf>

Uprimny, R. (S.F.). *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia: un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*. Obtenido de

[https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_46.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf)

Uribe de H, M. T. (2000). *Notas para la Conceptualización del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263882.pdf>.

Vargas R, N. (2012). *Oportunidades y retos para la protección territorial y ambiental palenquera*. Obtenido de

<http://etnoterritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=x-xx-1-&x=238>

Vera M, A. V., Palacio S, J. E., & Patiño G, L. (2014). *Población infantil víctima del conflicto armado en Colombia: dinámicas de subjetivación e inclusión en un escenario escolar*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982014000300002&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982014000300002&script=sci_abstract)

VerdadAbierta.com. (2014). *Todos mataron a Samaná*. Obtenido de

<http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/reconstruyendo/5266-todos-mataron-a-samana>

verdadabierta.com. (2015). *¿Cómo nos convertimos en una nación desplazada?* Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desplazados/6018-como-nos-convertimos-en-una-nacion-desplazada>

Vidal, R. C. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento por la violencia en el Derecho Contemporáneo*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Villamizar, M. (2015). *Dilemas del autogobierno afro: el caso Palenque*. . Obtenido de <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/dilemas-del-autogobierno-afro-el-caso-palenque/>

Vitale, E. (2006). *Ius migrandi*. Islas Canarias, España.: Editorial Melusina.

Wasserstein, B. (2017). *European Refugee Movements After World War Two*. . Obtenido de [http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/refugees\\_01.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/refugees_01.shtml)

Yáñez M, D. A. (2013). *El desplazamiento forzado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana (1991-2003): momento previo a la declaratoria formal del Estado de Cosas Inconstitucional*. Obtenido de <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/download/1023/1011>

Yin, R. (2009). *Case Study Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

### 13. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar V, L. F. (2000). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Editorial Porrúa.
- Alhach, L., & Montoya, D. (2015). *No vamos como palenqueros, vamos como víctimas*. .  
Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/marcha-en-palenque-no-vamos-como-palencueros-vamos-como-victimas/420428-3>
- Andrade S, J. A., Parra G, M., & Torres P, L. D. (2013). *Desplazamiento forzado y vulnerabilidad en Salud Mental en Colombia: Revisión del estado del arte*.  
Obtenido de  
<http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/poiesis/article/view/645/618>
- Arcieri, V. (2015). *Víctimas de violencia en Palenque y Montes de María levantan protesta*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/bolivar/victimas-de-violencia-en-palencuque-y-montes-de-maria-levantan-protesta-187095>
- Betts, A. (2010). *Survival Protection a new survival framework*. Obtenido de  
[http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244329-1255462486411/Betts\\_Survival\\_Migration.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244329-1255462486411/Betts_Survival_Migration.pdf)
- Betts, A. (2016). *Our refugee's system is failing. Here's how we can fix it*. Obtenido de  
[https://www.ted.com/talks/alexander\\_betts\\_our\\_refugee\\_system\\_is\\_failing\\_here\\_s\\_how\\_we\\_can\\_fix\\_it#t-1077704](https://www.ted.com/talks/alexander_betts_our_refugee_system_is_failing_here_s_how_we_can_fix_it#t-1077704)
- Campo-A, A., & Herazo, E. (2014). *Estigma y salud mental en personas víctimas del conflicto armado interno colombiano en situación de desplazamiento forzado*.  
Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-74502014000400006&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502014000400006&lng=en&nrm=iso&tlng=es)

- Cantor, D. J. (2017). *'Leaving the Cold War Behind': Crime and Forced Migration in Latin America*. Obtenido de <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2017/10/03/leaving-the-cold-war-behind-crime-and-forced-migration-in-latin-america/>
- Castrillón, A. (2009). *¿Migrantes o desplazados?* . Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5270826.pdf>
- Castrillón S, P. P. (S.F.). *Conflictos y desplazamiento en el gran Caldas*. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/599.pdf?view=1>
- Esguerra, L., & Claux C, I. (2011). *La búsqueda*. Bogotá: Editorial Aguilar.
- Fundación Semana. (s. f. ). *La Bonga resurge: proyecto laboral para los bongueros*. . Obtenido de <http://www.fundacionsemana.com/proyectos-especiales/san-basilio-de-palenque/articulo/proyecto-laboral-para-bongueros/3891> y <http://www.fundacionsemana.com/proyectos-especiales/san-basilio-de-palenque/galeria/trabajando-bonga/3893>
- García G, J. P., & Marulanda G, N. (2013). *Los derechos ambientales frente a "otras prioridades": estudio de un caso emblemático*. Obtenido de [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10%281%29\\_11.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas10%281%29_11.pdf)
- Gutiérrez de P. B., C., Coronel, E., & Pérez, C. A. (2009). *Revisión Teórica del Concepto de Victimización Secundaria*. . Obtenido de Tomado de: <http://www.redalyc.org/pdf/686/68611923006.pdf>
- Hernández, C. (2012). *Secos y desplazados por falta de agua en Berlín (Samaná)*. . Obtenido de <http://www.lapatria.com/caldas/secos-y-desplazados-por-falta-de-agua-en-berlin-samana-21460>
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Ministerio de Cultura, Presidencia de la República de Colombia . (2002). *Palenque de San Basilio: obra maestra del patrimonio intangible de la humanidad*. . Obtenido de <http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Catedra-de-Estudios->

Afrocolombianos/Documentos/03-Presentacion-Dossier-Unesco---Palenque-de-San-B.pdf

Lavoyer, J. Ph. – Cruz Roja Internacional. (1998). *Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país*. Obtenido de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmg6.htm>

López, M. H. (2007). *Las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia*. Obtenido de <http://digitk.areandina.edu.co/repositorio/bitstream/123456789/418/2/Las%20politic as%20publicas%20en%20materia%20de%20desplazamiento0001.pdf>

Ministerio de Cultura -República de Colombia-. (2010a). *Afrocolombianos: población con huellas de africanía*. Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

Ministerio de Cultura -República de Colombia-. (2010b). *Palenqueros, descendientes de la insurgencia anticolonial*. . Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras>

Miranda M, R. (S. F. ). *Caracterización de la población de 0 a 5 años de San Basilio de Palenque*. . Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/grupos-de-interes/Documents/Primera%20Infancia%20Palenque.pdf>  
[/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20palequera.pdf](http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/grupos-de-interes/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20palequera.pdf)

Navarro D, L. R., & Aguilar, D. E. (2015). *Las historias de Palenque empiezan en la calle: jóvenes, comunicación y cambio social*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/1051/105143558017.pdf>

- Núñez, C. E., & Hurtado, I. P. (2014). *El desplazamiento forzado en Colombia: la huella del conflicto*. Obtenido de <http://www.codhes.org/images/Articulos/AnalisisSituacionalfinal.pdf>
- Observatorio del Caribe Colombiano. (2014). *San Basilio de Palenque frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Obtenido de [https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Palenque\\_final.pdf](https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Palenque_final.pdf)
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2010). *Dinámica reciente de la confrontación armada en Caldas*. . Obtenido de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/caldas.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/caldas.pdf)
- Plata Q, W., & Vega R, J. (2015). *Religión, conflicto armado colombiano y resistencia: un análisis bibliográfico*. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-20662015000200006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-20662015000200006)
- Reiff, D. (1996). *Matadero: Bosnia y el Fracaso de Occidente*. . Madrid: El País - Aguilar.
- Rendón E, F. (2014). *Bonga: el caso de la activación patrimonial de San Basilio de Palenque y el Desplazamiento forzado de sus campesinos a causa del terror en los Montes de María -Tesis de Grado para optar al título de Antropólogo-*. . Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Felipe\\_Rendon2/publication/280883278\\_Bonga\\_El\\_caso\\_de\\_la\\_activacion\\_patrimonial\\_de\\_San\\_Basilio\\_de\\_Palenque\\_y\\_el\\_desplazamiento\\_forzado\\_de\\_sus\\_campesinos\\_a\\_causa\\_del\\_terror\\_en\\_Montes\\_de\\_Maria/links/591cc79da6fdcc233fcb](https://www.researchgate.net/profile/Felipe_Rendon2/publication/280883278_Bonga_El_caso_de_la_activacion_patrimonial_de_San_Basilio_de_Palenque_y_el_desplazamiento_forzado_de_sus_campesinos_a_causa_del_terror_en_Montes_de_Maria/links/591cc79da6fdcc233fcb)
- Restrepo, E., & Pérez, J. N. (2005). *San Basilio de Palenque: caracterizaciones y riesgos del patrimonio intangible*. Obtenido de <http://www.ramwan.net/restrepo/documentos/articulo%20con%20nacha.pdf>

Restrepo, J. (2013). *Todas las víctimas del conflicto: más derechos y más retos*. . Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6853-todas-las-victimas-del-conflicto-mas-derechos-y-mas-retos.html>

Sánchez B, A. (2009). *Líbranos del Bien*. Bogotá: Editorial Alfaguara.

Sánchez, G. (1989). Violencia, guerrillas y estructuras agrarias. *Nueva Historia de Colombia Vol. II. Historia Política 1946-1986*.

Vargas R, N. (2012). *Oportunidades y retos para la protección territorial y ambiental palenquera*. Obtenido de [http://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/cartilla\\_portecci\\_n\\_territorial\\_y\\_ambiental\\_palenquera.pdf](http://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/cartilla_portecci_n_territorial_y_ambiental_palenquera.pdf).

## 14. ANEXOS

### 14.1 ANEXO 1: MODELO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.

- De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, ¿qué conocimiento tiene usted del diseño de esta ley? ¿En qué fue basado?
- ¿Cuáles son los determinantes geográficos, socioculturales, administrativos o políticos que influyen en la implementación de la Ley 1448 de 2011?
- Como funcionario público, ¿A quiénes usted considera como los actores responsables de la implementación?
- ¿Cuáles han sido los recursos físicos, presupuestales y humanos intervinieron o intervienen todavía en la implementación de las políticas públicas en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado?
- ¿Qué resultados se han originado por la implementación, sobre el problema que trata de resolver la Ley 1448 de 2011?
- Dados los resultados, ¿cuál es el tema que sería primordial resolver, en beneficio de las víctimas?
- ¿Cuál es la opinión de los beneficiarios sobre los resultados de la implementación de la Ley?

## **14.2. ANEXO 2: PREGUNTAS DESTINADAS AL GRUPO FOCAL – VEREDA DE SAN RAFAEL DE LA BONGA.**

- ¿Cuáles fueron los hechos victimizantes sucedidos y cómo éstos han vulnerado o dañado su proyecto de vida?
- ¿Qué aspiran del Estado o del Gobierno, con la Ley 1148 de 2011?
- ¿A quiénes reconocen como los encargados de implementar la Ley 1448?
- Cómo víctimas del desplazamiento forzado, y dadas las circunstancias legales, sociales e institucionales, ¿Qué cambios ustedes se han planteado, en cuanto a sus proyectos de vida?
- Cómo víctimas que están en constante gestión por una reparación, ¿Qué opinión tienen ustedes de lo que se ha implementado de la Ley?

### **14.3. ANEXO 3: TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA REALIZADA A FUNCIONARIO DE LA GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR.**

**Entrevistador:** ¿Cómo ha sido el diseño de la implementación de la política pública de la Ley de Víctimas y de restitución de tierras, en el departamento de Bolívar? ¿Cómo ha sido la implementación en el municipio de Mahates y en San Basilio de Palenque?

**Funcionario Gobernación:** La implementación de la política pública se ha caracterizado por ser dinámica. Y es una política donde (sic) la misma estructura de la ley que la implementó está hecha para que todos los gremios participen. Es una política pública muy participativa. Las víctimas han tenido acceso a estas políticas. Ellos se han reunido, les hemos dado los espacios para que creen una lista de representación de víctimas, para que elijan a sus representantes. En esas mesas, ellos piden o hacen sus solicitudes y expresan sus necesidades y todo (sic). Acá nosotros construimos en el 2013 un comité de justicia transicional, con todas las mesas de víctimas, para que se reúnan con el Gobernador, con los entes de control, con la contraloría, con la policía, con la defensa civil, con otras víctimas del conflicto, con todos los secretarios. Todos los actores... Vienen del ICBF, de la UARIV, todos los actores a nivel nacional, presidencia... La idea de ese comité es escuchar todas las peticiones y que se cree un espacio donde se garantice la atención y la corresponsabilidad que tiene la gobernación con los diferentes municipios del departamento. Vienen todos los alcaldes...

S. L. ¿Cuántos municipios tiene el departamento de Bolívar?

F. G.: Cuarenta y seis... Es un escenario perfecto (sic) de participación donde las víctimas vienen con sus inquietudes y están todos los entes de control. (Hay se establecen) cuales son los diferentes compromisos que tiene la gobernación de Bolívar. Ahí hablamos de todos los temas: prevención, inseguridad, atención, satisfacción, restitución de tierras, todos los temas pertinentes se tratan en ese comité. Es uno de los escenarios más importantes esta política pública.

S. L. Ahí me respondiste la segunda pregunta que era “¿en qué lugar preciso se está implementado la política pública y con qué autonomía o dependencia político-administrativa?” Ya me contaste de las dependencias y de las entidades que lo hacían.

F. G. Sí, claro: ahí intervienen todas las dependencias. Inclusive nosotros tenemos implementado acá... Fuimos pioneros en ese tema: la estrategia de atención a las víctimas, la presencia en toda secretaría de un enlace de víctimas, donde está pendiente (sic) de todos los proyectos, de todos los temas que se van tratando en las reuniones. En cada secretaría, hay una persona clave que está siempre atento a cada tema de víctimas que se presente.

S. L. ¿Cuáles son los determinantes geográficos, socioculturales, administrativos, geopolíticos, que influyen en la implementación?

F. G. Bolívar tiene un tema geográfico bastante complejo: las distancias y, aparte de eso, la penetración. Eso pasa en los Montes de María, en el Sur de Bolívar: ahí hay municipios de difícil acceso. Ahí hay unos que tienen muy buen acceso. Pero uno se demora siete, ocho horas para llegar y hay que cambiar de transporte terrestre. Luego hay que coger canoa... o ir a pie o a caballo... He ahí lo difícil. Por eso ha sido una de las zonas que el conflicto armado, cierto, en lo que respecta a actores del conflicto... Ellos se han apropiado, por el mismo escenario geográfico como estrategia, porque... Hay sitios en el departamento de Bolívar, en el Sur... que tienen su zona estratégica en la posición, tanto en la parte de la actividad económica, en la minería, como en el acceso, en el difícil acceso. Este difícil acceso, hoy por hoy, es causa de que se esté demandando mayor seguridad, una seguridad que requiera la población. Y, por las dificultades estatales de llegar allá, grupos ilegales han asentado en esos sitios...

S. L. Precisamente, en el tema geográfico, yo me puse en la tarea de buscar mapas y de hacer unos lineamientos sobre cómo, más o menos, actúan estos grupos al margen de la Ley. E hice énfasis en el tema de San Rafael de la Bonga, que antes quedaba en La Bonga, porque San Rafael era paso obligado, donde salían de las montañas de “María la Baja”, donde salían de Mahates... De los Montes de María... para así tener acceso al mar.

F. G. Mira que los Montes de María son lugares estratégicos en lo militar, en lo económico, en lo político, en todo... Esos sitios estratégicos en Salinas: ellos allí están conectados con Sucre.

S. L. Con Ovejas...

F. G. Con Ovejas, con todos esos municipios de acceso difícil, son montañosos. Entonces por eso ellos estaban ahí. Es un sitio estratégico para sus operaciones delictivas, de narcotráfico.

S. L. Sí, sí, porque lo que usted busca, con la salida al mar, es sacar lo del narcotráfico. ¿Usted qué más va a querer hacer?

F. G. Eso lo llevaban a unas lanchas rápidas y ya... Salir lo más rápido posible.

S. L. Exacto... ¿Qué determinante cultural o social crees que se implementaron (sic)?

F. G. ¿O qué se implementó?

S. L. O qué se implementó o que se implementa...

F. G. En estos momentos, tú sabes que la Ley 1448 exige a las instituciones, a los Entes Territoriales, a poder resguardar los derechos de las víctimas, para hacer el tema de reparación. A raíz de eso, el gobernador de Bolívar ha sido uno de los gobernadores que más ha enfatizado en el tema de las víctimas: él es, hoy por hoy, el mejor gobernado a nivel nacional por su trabajo: él va de pueblo en pueblo, de vereda en vereda, de municipio en municipio. Él está todo el tiempo metido en los Montes de María, porque él sabe que ahí fue una de las zonas más afectadas por la violencia. Entonces de pronto por el mismo abandono del estado, ¿cierto?, ante la situación de los... de estas pandillas al margen de la ley, de estos actores del conflicto... esto causo mucho detrimento, mucha violencia en esa población. Lo que todos sabemos: El Salado. Se ha tratado, en estos momentos, de recuperar, de reparar el daño. Esa es la función de esta política: reparación del daño de las víctimas. A nivel nacional, se ha focalizado unos municipios que son sujetos de reparación colectiva. Estos municipios, por Ley, ya tienen garantizada la protección. Focalizando

aquellos municipios donde hay más víctimas. Aquí en víctimas tenemos casi quinientas mil. Si tenemos un millón de habitantes en el departamento, entonces vemos que las víctimas componen la mitad de la población. Partiendo de ahí, es difícil abarcar toda la población con tanta necesidad que hay. Nosotros nos fuimos, el Estado cogió, y se priorizó unos municipios con el mayor indicio de violencia o de víctimas que hay. Entre ellos están los Montes de María, de Alta Montaña. Ahí estamos hablando todos los temas de satisfacción. ¿Qué estamos haciendo por las víctimas? Los estamos apoyando en la parte productiva, para que retomen sus tierras: hay un plan nacional que se llama “retorno a su tierra”, donde le garantizamos unos pequeños insumos donde ellos puedan cómo apropiarse de la actividad agrícola. No ha sido fácil: hay muchas víctimas que se alejaron de sus tierras y que han cambiado sus actividades.

S. L. Los proyectos de vida van cambiando de acuerdo al tiempo... Y digamos que esa ha sido una dificultad que nosotros hemos visto para el Estado ejecutar la ley porque si uno dice: “Yo fui víctima en el 2015, puede que en el 2017 yo tenga ganas de volver”. Pero un ejemplo, con estas personas de San Rafael de la Bonga: ellas son víctimas del año 2000. Han pasado más de diecisiete años y muchos han perdido su arraigo. Ya muchos tienen otro proyecto de vida, ya a muchos no les interesa volver al campo, ven que ganan más plata en otra cosa, en la ciudad...

F. G. Ya aprendieron a hacer otras actividades, ya se acoplaron...

S. L. Exacto. Entonces esa ha sido una dificultad muy grande. Y pregunto: ¿Cuáles han sido las mayores dificultades, las más significativas que ustedes han encontrado, al momento de implementar la política?

F. G. Bueno, una de las dificultades... en la parte poblacional es esa, cierto, que acabo de mencionar... El tema de acá, de los entes territoriales... esto es una política que es distinta a todas. Las políticas públicas ya tienen un objeto de financiación: tienen unas tasas, tienen una tasa impositiva que se va recaudando unos dineros a través de la contratación o por medio de los diferentes empleados y contratos Esta política es distinta: no requiere de ninguna... Se hizo como responsabilidad del estado para garantizar la

seguridad de toda esa situación que se creó por los actores del conflicto; por lo tanto, el estado es responsable y tiene que brindar las garantías de reparación, atención, asistencia y todos los componentes que se crearon. Entonces, por ello, esta política tiene ahora el compromiso de poder... de poder asistir a toda la población de las víctimas. Eso es de pronto lo que hace un poco dificultoso la atención, digamos. La misma dinámica política. Cuando hay un cambio de gobierno, las personas entran con los nuevos mandatarios y desconocen el tema de la (política) pública. Las otras políticas, cuando salen con colaboradores y alcaldes y entran y hay un decreto y hay toda una formulación de cómo recaudar el dinero... Pero como los que están entrando, como es un compromiso que se hace con el gobernador siempre y todos los municipios, de atender a las víctimas, entonces ellos lo hacen... Retención lo están haciendo. Esas son las dificultades que hay. Se está haciendo la atención; pero hay una dificultad que es en el tema de la caracterización y la atención. Muchos nos dicen que, de pronto tú sabes que, a nivel nacional, la personería, la procuraduría, la contraloría, la defensoría están investigando que por qué no están atendiendo a las víctimas. Que los entes territoriales no están cumpliendo con la Ley. Pero como yo hago seguimiento a la atención y a la inversión, sí se hace la inversión, sí se hace la atención; pero los entes territoriales apenas están haciendo programas pilotos aquí en Bolívar. Los entes no tienen cómo caracterizar o no caracterizan los programas que ejecutan. En cualquier programa que se ejecute, en salud, en educación, en vivienda, en todo, hay víctimas que se favorecen (sic)... todo el tiempo... por... sí, por inercia... Esos proyectos de doscientas casas en algún municipio y ahí hay un 40% que son víctimas favorecidas; pero no se ha hecho el trabajo de cuántas (y qué clase) de víctimas se favorecieron.

S. L. Entonces, una de las dificultades es...

F. G. La caracterización.

S. L. Y el cambio político.

F. G. El cambio político, la dinámica de la misma política pública del cambio de gobierno y eso hace difícil (implementar la política pública). La no constancia de los...

S. L. O sea que usted considera que debemos cambiar el tema de las víctimas de una política pública a una política de Estado. Porque las Políticas de Estado se mantienen y se tienen que seguir durante el tiempo; las políticas públicas pueden cambiar y las políticas de gobierno están solamente durante un mandato determinado.

F. G. Esta es una política que es de Estado. ¿Cierto?

S. L. Sí, pero la Ley es de Estado y la política ha tenido sus cambios. Y es que una política de Estado se decreta como “de Estado” cuando han pasado cinco, seis años después de que haya funcionado bien. Un ejemplo: la política pública “de cero a siempre”. Empezó como una política pública y ya no la quitan porque ha funcionado. Para que se convierta en una política de Estado tiene que funcionar dentro de un porcentaje alto (sic) y mantenerse durante un tiempo. Te hago otra pregunta con respecto al mismo tema. Lo que hemos investigado y lo que hemos logrado encontrar es que vimos una cifra de más o menos de cuatro mil millones de pesos, no recuerdo si era para este territorio o si es nacional, que se necesitaba de presupuesto o se necesita... Y ese era el necesario; pero que solo se contaba con mil ochocientos millones. ¿Esa ha sido una lógica de dificultades? ¿Qué no se encuentran los recursos completos?

F. G. Tú sabes que para poblaciones vulnerables el presupuesto no alcanza, ¿cierto? No hay presupuesto que alcance para satisfacer todas las necesidades de toda una población. De pronto, el gobierno tiene unas responsabilidades distintas (a las) de reparar. Si aquí sancionan que un municipio debe ser objeto de reparación colectiva –digamos: Montes de María; de pronto, San Rafael- todo será para las víctimas porque todos allá son víctimas, cualquier cosa que se consiga será para favorecer a las víctimas. Bolívar es un departamento muy pobre. Ellos están carentes de generación de ingresos, carentes de vivienda, de educación, padecen de acceso difícil (no hay mucha pavimentación) ... Carecen de lo mínimo. Entonces, imagínate cuánto se necesita para satisfacer todas las necesidades. Y cuándo tú coges todo Bolívar, no hay presupuesto que alcance. El presupuesto no puede destinarse enteramente a las víctimas, por mucho que uno quiera. Y hay que contemplar la atención. Pero no es fácil focalizar. Y ya lo están haciendo de esa manera. Los sujetos de reparación colectiva lo hacen para poder focalizar dónde hay el

mayor número de víctimas, concentrados en un área pequeña, para poder reestablecer todos sus derechos. O sea: en alumbrado público... Así lo están haciendo. Alumbrado público, pavimentación, generación de ingresos...

S. L: El tema con “Electricaribe” me parece a mí muy complicado porque, en lo personal, opino que –lo digo desde la experiencia porque domino mucho el tema eléctrico– no están tan interesados...

F. G. No... Donde no hay plata, no están interesados. Esas veredas, donde la gente no tiene, todo eso está subsidiado. Yo te podría mostrar todas las ejecuciones que se han hecho en el... acueducto. Tengo gente muy interesada en construcciones de acueductos, en conducciones de energía, en pavimentación, en... No, están haciendo una cantidad de puentes pa’ todas esas veredas. Están articulando un montón de esfuerzos para el mejoramiento de la calidad del acceso. Ahorita, el gobernador cogió y apoyó allá, en esa zona de alta montaña, donde está Santo Domingo de Meza, allá en los Montes de María, en el Carmen de Bolívar... Ellos cogieron y apoyaron a los campesinos en la siembra del ñame.

S. L: “Acompáñame con el ñame...”

F. G. Y sembraron ñame... Y después el problema... Hicieron todo el proceso, ¿cierto? Después vino un problema grandísimo. Y el proceso de sacarlo, para poderlo vender: el acceso difícil. Entonces sacar un ñame de allá, el transporte que tienen allá... Eso tienen que sacarlo con mula o con (indiscernible) y eso es costoso. Tuvimos que hacer un “ñametón”. Integramos a todo: Cartagena, Bolívar, a todos... Llegamos hasta allá, para poder articular el proceso y que no se perdiera a producción de los campesinos. Porque el precio quedó en seiscientos pesos el kilo.

S. L. Eso es otra cosa que yo he visto: el tema de proyectos productivos no ha sido fácil y ha sido un tema que yo, en lo personal la verdad, sí he criticado al gobierno...

F. G.: El acompañamiento, el acompañamiento...

S. L. No tanto a la gobernación o a la alcaldía; sino al gobierno nacional. Porque, en realidad, el que ejecuta normalmente es el municipio, los que gestionan son la gobernación (sic) y el que destina es la nación. ¿Sí? Entonces, al momento de usted decirle a la nación “venga, necesito que me colabore con este dinero porque el municipio tal tiene tantas víctimas, tiene tantos proyectos ejecutivos que ejecutar (sic) y yo no tengo cómo quedar bien.” Entonces esas son dificultades que yo he visto no solamente son para ustedes; sino para ellos, porque no tienen cómo salir adelante con sus proyectos.

F. G. Y el tema es que, a veces, tenemos que educar a la población. Tenemos que apoyar, tenemos que ayudar, tenemos que tender la mano, tenemos que enseñarles a ser autosostenibles.

S. L. Es enseñar; no mantener... Es enseñar a pescar y no dar la pesca.

F. G. Hoy les entregas cinco, diez millones de pesos –que es algo insignificante-; pero, cuando son muchos, se van miles de millones de pesos. Entonces hay que enseñarles a que sean verdaderos generadores de ingresos. Se acabaron esos diez millones de pesos y otra vez... “Estamos otra vez sin casa y sin empleo...” Y ahí también falta el acompañamiento del Estado. Hay que enseñarles a pescar y hay que enseñarles cosas que no saben, porque ellos... saben de lo suyo, ¿cierto?... de cómo sembrar. Y eso, eso es otra dificultad que hay. Ellos, digamos, en los Montes de María... Antes no se sembraba ñame. Tenían otro tipo de sembrados. Pero llegó (indiscernible); pero los campesinos, “no, aquí nunca se sembró ñame...” O el aguacate, “no aquí no se ha sembrado eso...”

S. L. Caldas es muy exportador de aguacate...

F. G. Y en los Montes de María hay mucho aguacate también. Pero, ¿Qué es lo que pasa? Que los campesinos quieren sembrar como ellos están acostumbrados. De pronto un profesional en ejercicio: viene y cobra por una nueva técnica... que este sembrado puede ser combinado con este otro y mejora la rentabilidad de la tierra. Y ellos están cerrados a sembrar lo que ellos quieren sembrar. ¿Cómo lo hacen? ¿Te muestro cómo lo hacen? No que lo hagan mal; pero de pronto no tienen la optimización del producto, ¿Cierto?

S. L. No les queda el 100%

F. G. No les queda el 100% y, de pronto, no me van a recoger el 30% de lo que tanto te vale... Entonces cuando llegan las nuevas técnicas, (por parte de) la gobernación – agrónomos, ingenieros, de todo...-, no permiten que se les haga la asesoría, para que maximicen su producción. Yo te daría un claro ejemplo: estamos hablando con San Basilio de Palenque, sobre el mismo tema del cultivo ese: “Pero nosotros queremos cultivar lo que nosotros queremos; no lo que nos diga la gobernación.” No es lo que uno quiera; es lo que ellos quieran, ¿cierto? Pero es bueno que haya...

S. L. Una buena conexión, una buena relación...

F. G. . Una buena relación donde ellos también aprendan. ¡Eso! Son pequeñas cositas que se van perfeccionando en el tiempo. Y un claro ejemplo de eso son los Montes de María.

S. L. Yo he visto otra dificultad con el tema de San Basilio de Palenque y es que allá, en San Basilio como tal en la cabecera, no tienen buena relación con la vereda. Desde que fueron desplazados, (a los habitantes) de esa vereda los han aislado. Y he visto que hay un tire y afloje entre un comité que se llama “Ma-kankanama”, o algo así, que es el comité de San Basilio, y el comité de víctimas de la vereda. Como la vereda hace parte del corregimiento, entonces ellos, ¿Qué están pidiendo? Según lo que he escuchado o he logrado entender... que no los tomen a ellos como palenqueros; sino como esas víctimas, porque, en realidad, son como aislados. Y he visto que la gobernación, de pronto, o el municipio ha tenido como “Bueno, ¿Pa’ donde echamos –si pa’ este comité o pa’ este, a ver cuál priorizamos-?”

F. G.. Bueno, mira... Tú sabes que la política pública para víctimas implementó ahorita unos mínimos de participación. Son mecanismos de participación. Nosotros los garantizamos a través de (sic) un presupuesto que les damos. Ellos, cada vez que se reúnen, que lo hacen una o dos veces al año, en el comité departamental (a diferencia de cómo ellos se reúnen en su municipio), se les garantiza doscientos millones de pesos para todo el tema de participación. ¿Qué pasa? Que en Palenque tienen su jurisdicción y tú sabes que, aparte

de eso, son (sic) una etnia, ¿cierto? Los palanqueros... Ellos lo quieren todo aparte: ellos no quieren involucrarse en el proceso de integrarse con las víctimas. No sé...

S. L. ¿Y qué posibilidades hay...?

F. G. No sé, ellos vinieron, ellos son de la comunidad Marchante...

S. L. Deben ser Yanneth, Primitivo...

F. G.. Primitivo. Ellos marcharon hace un año y hace unos días también...

S. L. Yo llevo un año y ocho meses yendo allá...

F. G. Primitivo y ella son difíciles. Primitivo quiere él para él... Aquí en la política para víctimas no podemos ser excluyentes. Ellos mismos están siendo excluyentes de los demás (sic). El hecho de que estemos beneficiando a unos corregimientos, a unos municipios, y no sea a mí (sic) –ya llegará el momento, ¿cierto? - Él quiere pa' él y no le importa si a la otra vereda le dan o no le dan. Yo les dije... Ellos se andan quejando porque no encuentran ayuda. Aquí los atendemos, con el gobernador. En San Basilio se están haciendo unas vías importantes: en la cabecera, en la entrada, varios proyectos encaminados en lo productivo... Bueno, pero ¿Qué pasa? De que ellos, sean o no víctimas... Están pendientes sobre el tema de reparación colectiva. Te comento que, aparte de eso, tú tienes que hacer parte del proceso. No es fácil. Digamos, un caso aparte: van a haber unos beneficios para unas víctimas. ¿Sí o no? Y usted es víctima. Pero si tú vas a la Defensoría del Pueblo a hacer la declaración de víctima... Por mucho que seas víctima no te van a atender, porque ahí hay una ruta. Ellos, si no hacen parte de la mesa de víctimas – porque ellos, parece, que quieren conseguir las cosas a la fuerza, o sea: marchando-... y yo hablé con ellos... Si el presupuesto no alcanza para unos temas estratégicos que se plantearon en una mesa de participación departamental, -donde se estableció el Pacto de Participación de Víctimas, que es como un plan de desarrollo de víctimas, donde la gobernación articula con unas necesidades que tienen, con algunas cosas que quieren hacer, y las articulamos-, con ellos no va a ser más fácil, ¿claro? Ni siquiera tenemos estructurado... En esa época se hicieron unos compromisos.

S. L. Yo vi los compromisos que se hicieron hace dos meses, cuando hubo la marcha... Pero vi algo que me interesó... Antes le hago una pregunta: ¿Cómo es la relación entre gobernación y alcaldía de Mahates?

F. G. ¿Por qué?

S. L. Porque es que yo veía que la gobernación quería hacer una cosa, por un lado, y, a veces, la alcaldía tiraba para otro lado...

F. G. Hablando de las dificultades...

S. L. ¡Exacto! Pero yo decía, “Estos no van a hacer capaces”.

F. G. Hablando de las dificultades, está el tema político. Eso no es de hoy. Antes de posicionarse hoy, usted buscó apoyo en las veredas, con sus amigos, y de pronto ni la vereda te acompañó porque estaba con otro. Pero una vez usted es electo, usted es el alcalde de todas las veredas del municipio, no solamente de los que votaron por usted. Pero, por el momento, no pasa eso: piensas en los que votaron por ti (sic). No es el deber ser...

S. L. No es el deber ser; pero eso pasa aquí, en la China, en Estados Unidos, en toda parte...

F. G. Eso es lo que de pronto puede estar pasando.

S. L. Y yo leí y vi eso y yo dije ese día...

F. G. Eso es lo que pasa con la comunidad: lo quieren todo para ellos y no les interesa que otras veredas se beneficien. Son ellos... Y no están articulados. Y yo les dije: “Ustedes debieran (sic) articularse...” Entonces... Mira, lo que está pasando es de una dificultad enorme: aquí les están ayudando a la comunidad marchante. Pero, para mi concepto, de pronto no es el deber ser. Tú no puedes, por intimidación, salir corriendo... Porque si eso pasa, todo el mundo lo hará...

S. L. Yo lo veo desde los dos puntos de vista. Primero, por usted. Porque igual, claramente, ustedes están... Se van a sentir “ay, estos manes todos los meses aquí, haciendo

marchas y uno aquí haciendo toda la fuerza...” Pero yo también pienso... diecisiete años esperando algo.

F. G. . Aunque la voluntad política no sea la mejor...

S. L. Vea, cuando yo me presenté por ser víctima del conflicto fue en el año 2013. Yo fui víctima en el 2005. En ese momento, yo era el director del Partido de la U en Caldas. ¿Sabe por qué yo quedé como víctima a los tres meses y en menos de un año yo estaba reparado? Porque yo, como director de un partido, llamaba todos los días. ¿Usted sabe lo que es tener encima a un director de un partido, todos los días llamando? Y yo “Qui’hubo, qui’hubo, qui’hubo...” Y eso se resolvió en menos de un año... En un año me hicieron la reparación, en menos de dos años me hicieron la restitución de las tierras. Todo. Pero yo sé que hay personas que no logran hacerlo. Son personas tímidas que se hacen por allá y dicen “no, será que voy o no...”

F. G. Hay muchos factores: entre ellos, los que tú estás diciendo... La colocación, la burocracia, hay cosas que ayudan. ¿Cierto? No son el deber ser; pero... las cosas son así.

S. L. Muchas personas piensan que eso es malo. Pero yo no estoy de acuerdo. Porque mientras las cosas se hagan, que haya burocracia.

F. G. Y diecisiete años esperando y ellos con más necesidades que uno... Y por esos factores, no están de primero, no tienen prioridad. Eso se da en todas partes del mundo. Eso se va convirtiendo en algo... Normal.

S. L. A mí me decían en estos días: “Simón, es que la corrupción en Colombia es la más grande del mundo...” Y yo le dije: “Vea, le voy a ser sincero: yo hice una investigación sobre la corrupción en china, porque todo el mundo cree que allá es una belleza porque matan a todos los corruptos. Y cómo le parece que no. China es más corrupta que Colombia. Pero como usted está viviendo acá, usted está viendo el panorama de acá. Pero cuando se vaya al otro lado, vea el panorama desde el otro lado.”

F. G. Sí, y hablan mucho de torturar y de matar...

S. L. Y a los dos meses de yo haber dicho eso, sacaron una ley en China para darle pena de muerte a los corruptos, porque en ese entonces sólo existía la cárcel para ellos. Entonces yo dije: “Si allá están poniendo pena de muerte, créame que no es porque están haciendo bobaditas...”

F. G. Yo con un amigo estaba hablando el tema de Singapur...

S. L. En Singapur el tema es bravo: usted allá no puede comer chicle, allá es contrabando llevar chicle. Y es un estado perfeccionista, porque el Estado dice: “Si usted se come un chicle y lo pega al asiento del tren, usted está haciendo un daño al patrimonio. Si usted tira el chicle al piso y se le pega al pie de otra persona, usted le está quitando tiempo productivo a esa persona.” Es bien coercitivo el Estado. Los temas de política en Asia son complicados. Son países muy radicales. Bueno, otra pregunta: los actores de la implementación ya los vimos por encima; pero ¿Qué otros actores pueden intervenir en la implementación –tipo ONG’s, tipo Iglesia...-?

F. G. Aquí están todos los actores que intervienen: el ministerio del interior, el ministerio de hacienda, el ministerio de defensa, el ministerio de agricultura, el ministerio de comercio, el ministerio de educación nacional, el ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, el ministerio de las TIC’s, ministerio de cultura, planeación nacional, la Agencia Nacional para la Acción Social (sic)... están todos los actores.

S. L. ¿Ustedes hacen la invitación a Universidades, a ONG’s, a Iglesias...?

F. G. Nosotros, como gobernación de Bolívar, tenemos un tema de corresponsabilidad. Con los municipios. En esta política pública, la obligación la tienen los municipios, desde un manejo territorial. De pronto los cambios de la misma política, los cambios de gobernabilidad, todo ese tema, nos lleva, sin embargo, a propiciar nuevos espacios, espacios de atención. Toda la política está articulada con todo. Involucra, trata de involucrar a todos los entes, dado que hay ONG’s que quieren hacer presencia en todos los municipios, para dar una mano a todas las personas con vulnerabilidad.

S. L. ¿Qué tipo de recursos físicos, presupuestales y humanos tienen?

F.G. Hay un asunto que determina la dinámica. Mira: toda la política pública, por costumbre, a todos los alcaldes y gobernadores y a todos los funcionarios públicos... todos están acostumbrados a una tarifa. Así se va recaudando los fondos para satisfacer una necesidad de la política pública. Esta es una política pública distinta. Eso es lo que los líderes como Primitivo no entiende: que plata no hay. Porque la ejecución de esta política pública es responsabilidad del ente territorial. ¿Y de dónde sale la plata pa' las víctimas? Todos los recursos que tienen los alcaldes, en sus municipios, con sus propios recursos, tienen que atender a las víctimas. No hay recursos adicionales para las víctimas. Eso es un proyecto que estoy liderando aquí. Yo soy contador público. Y yo tengo dos años de estar acá. Entonces me tengo aprendida la política pública. Y yo he estado al tanto del seguimiento de actividades, seguimiento de programas, de todo lo que tenga que ver con la política pública. Entonces me toca encargarme de todas esas tareas. La recolección de información no es fácil. Buscamos la manera, los mecanismos para conseguirla, y me he encontrado que uno de los más grandes problemas que tenemos aquí es el tema político. El cambio: el gobernador ha cambiado su planta varias...

S. L. Yo he visto que lo ha cambiado tres veces... ah, pero fue el anterior gobernador.

F. G. Es que la misma dinámica política no ha dejado que, de pronto, haya más resultados en el tiempo.

S. L. ¿Y el tema con la relación con la UARIV? ¿Cómo es? La respuesta que me dieron, por correo electrónico, fueron tres links. Y conozco casos de extralimitación, de faltas de conducta por parte de los funcionarios públicos que contravienen la Ley. Insistí después y me respondió la encargada: "No, llame a Bogotá, que yo no doy entrevistas". A pesar de que hay un interés estrictamente académico...

F. G. Yo si algo me encargo de conseguirte la entrevista. Para eso hay otros medios.

S. L. Bueno... ¿Qué opinión tienen los beneficiarios sobre la implementación de la política pública? ¿Cuál puede ser la percepción de las víctimas?

F. G. De pronto, sí faltan muchas cosas por hacer. Por esta dinámica del cambio de secretarios, a mí me toca socializar la política. Ellos vienen y ellos reconocen que hay víctimas y victimarios. Pero si tú no estás metido en el tema, ¿Cómo sabes que existe una Ley con todo –qué tengo que hacer, cómo lo tengo que hacer-? Y a veces uno se ve a merced de la voluntad política, por desconocimiento. Eso es estrictamente así, en especial en asuntos de plata. “Hey, tenemos que hacer una inversión aquí”, “No, más bien una inversión allá”... Todo son reuniones políticas. Aquí lo que hay es desconocimiento y falta de sentido de pertenencia. Cuando ya conocen la ley y tienen sentido de pertenencia, cambian a algún secretario. Y otra vez a empezar, a elaborar de nuevo lo cometido. Esa dinámica no deja que el ejercicio no sea constante. A nivel nacional hacen unos esfuerzos enormes. Realmente, estos gobiernos han hecho un esfuerzo enorme para hacer la caracterización de las víctimas. Si aquí se hace un proyecto, por ejemplo, no tienen cómo (sic) para atender a la víctima. Porque no saben cómo incluir a las víctimas en programas de atención (o al menos en programas que, de alguna manera, de manera indirecta, ayuden a las víctimas). Y mi labor les gusta en la Unidad de Víctimas, porque los funcionarios, por lo general, necesitan a aprender a estructurar proyectos con y para las víctimas. Yo, por medio de la oficina de control interno en la Gobernación de Bolívar, cree un anexo para que se incluya, de manera expresa, a las víctimas del conflicto armado por desplazamiento forzado. Puede que algún proyecto, en principio, no sea destinado a las víctimas; pero, por el anexo, se debe garantizar que haya algún porcentaje de víctimas que resulte beneficiado de dicho proyecto. Por muy general que sea un proyecto, por ejemplo: campañas de vacunación. ¿Cuántas víctimas de desplazamiento forzado pueden beneficiarse? Y ahí se puede hacer la caracterización. Ese ejercicio se está haciendo desde hace dos meses. Y eso puede constituir una respuesta a las víctimas que alegan que no han sido atendidas. Porque se garantiza que, al menos, un 20% de los recursos de los diferentes programas sean para las víctimas. Y no se trata solamente de vivienda digna, pavimentación de vías, generación de ingresos, salud, educación. Hay otras cosas: vacunación, alimentación, atención psicosocial... Ya estamos planeando, por medio de control interno y de planeación, la inclusión de ese anexo para proyectar siempre, en toda inversión, a cuantas víctimas pueden beneficiar. Se maneja una plataforma virtual, el RMI. ¿Vos la conoces?

S. L. No, señor.

F. G. Esa plataforma nos sirve para la caracterización, para el seguimiento, de manera sencilla, de los programas para las víctimas. A nivel nacional, hay un millón y medio de víctimas; en Bolívar hay cuatrocientos ochenta mil. ¿De qué municipio necesitas información?

S. L. Mahates.

F. G. (Busca en su computadora, por medio de la plataforma RMI) En Mahates hay cinco mil seiscientas víctimas, por hechos victimizantes. Las víctimas están clasificadas por género, edades...

S. L. Yo estoy enfocado en el tema de desplazamiento forzado porque, al parecer, es el tema más delicado. Es el acto victimizante más significativo. A mi modo de ver, es más complicado un desplazado que un muerto. Porque a un muerto, y me disculpa, ahí no paga; pero a una víctima sí tiene que darle ayuda humanitaria. Tiene que darle casa, tiene que restituirle la tierra, tiene que devolverlo a su tierra. Es un gasto grandísimo.

F. G.. El deber ser siempre es algo grande; pero se complica cuando la atención al desplazado se convierte en un medio de vida. Ya se han encontrado falsas víctimas en Bolívar, en Atlántico... Ya se están tomando medidas que restrinjan el acceso a los beneficios, como consecuencia de la corrupción en el sistema. Y dada la corrupción, los programas se van cerrando. Cuando hay desplazamiento forzado, hay unas rutas de contingencia que se hacen enseguida. Damos el acompañamiento desde gobernación, alcaldías, policía... ¿Vienes con tus hijos? Está presente Bienestar Familiar. Te damos albergue, subsidio de alimentación. Tratamos de cumplir con la ayuda inmediata. Pero siempre es un asunto complejo y se complica más cuando tú crees que tienes el derecho. A veces no hay corresponsabilidad, no hay reciprocidad. A veces las víctimas se van a otro departamento y son acogidas por la Unidad Nacional de Protección (UNP).

S. L. Yo con la UNP tengo mis dudas... Mis reparos porque la UNP nunca me quiso prestar el tema de seguridad... En fin, la última pregunta: ¿Qué tal le parecen las preguntas y la investigación que estamos realizando?

F. G. Me parece una investigación interesante. Ojalá de pronto hagamos un vínculo, en otros escenarios, con otras preguntas para profundizar, respecto de las víctimas. El asunto es político, que no deja que avance el proyecto de la atención. Pero ya con la Ley sancionada, todo el mundo está corriendo. Desde la UARIV se están haciendo esfuerzos para la inclusión de municipios en beneficio de las víctimas, por medio de plataformas virtuales. Si no hay inclusión virtual, no hay inclusión en la política pública para los desplazados. Pasó en María la Baja: proyectos de pavimentación y de generación de ingresos frenados. Y, en consecuencia, el alcalde y el gobernador reaccionaron pidiendo prioridad para que María la Baja sea incluida. Hemos hecho acompañamiento para llenar el Formulario Único Territorial (FUT) también como medio para que la gobernación se halla librado de deudas con el Findeter por más de mil ochocientos millones de pesos, mientras se ayuda a la población vulnerable. El asunto burocrático ha sido un tema delicado en los municipios y ya la procuraduría ha llamado la atención al respecto. Pero no ha pasado nada porque no se ha dado la primera sanción. Estamos acostumbrados a que nos den para luego responder. Y si los municipios no se aplican con las políticas públicas en beneficio de las víctimas, eso puede dar lugar a sanciones disciplinarias.

#### **14.4. ANEXO 4: TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA REALIZADA A EX – FUNCIONARIO DE LA ALCALDÍA DE SAMANÁ, SOBRE LA CARACTERIZACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS EN LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO ARMADO (LEY 1448 DE 2011) EN EL MUNICIPIO DE SAMANÁ.**

**Entrevistador:** La entrevista se la hago como ex – funcionario de Samaná. La tesis en la cual yo estoy trabajando es caracterizar la implementación y la territorialización de las políticas públicas enfocadas en la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), con un enfoque en desplazamiento forzado tanto en la vereda de San Rafael de la Bonga (municipio de Mahates, departamento de Bolívar) como en el municipio de Samaná, Departamento de Caldas. De acuerdo (con) la oportunidad que tuvo como funcionario, ¿qué pudo obtener de conocimiento en cuanto al diseño de la implementación de la ley?

**Ex Funcionario Alcaldía:** La ley 1448 nace como respuesta a la población víctima del conflicto armado a nivel país (sic), con el objetivo de poderles brindar una reparación integral por los diferentes hechos victimizantes de los cuales fueron sujetos por el fenómeno de la violencia, vivido en Colombia. Samaná es un municipio afectado fuertemente durante el fenómeno de la violencia. Es un municipio expulsor, principalmente de población desplazada, debido a los encuentros bélicos entre los diferentes grupos armados que estaban asentados en el territorio (principalmente, el frente 47 de las FARC y el frente noveno; y las autodefensas del frente “Ramón Isaza” –más conocido como el Frente “Omar Isaza” que entró al corregimiento de “San Diego” hacia el municipio de Samaná-). La implementación de la Ley llegó como un bálsamo para las familias que fueron víctimas del conflicto: con las reparaciones y con los recursos que fueron percibiendo para ir satisfaciendo algunas de sus necesidades. Esas ayudas administrativas, representadas en dinero, se convirtieron en una gran oportunidad para las familias que fueron beneficiarias. Y la reparación integral, que es la liquidación o el cierre (más bien) del proceso adelantado por la Unidad (de Víctimas), se convierte también en una gran oportunidad para que muchas familias tuvieran un “capital semilla” con el cual pudieran reiniciar de nuevo (sic) su proyecto de vida alrededor de sus familiares.

SL: Bueno... De acuerdo a ese “capital semilla” del cual me hablas, para ellos haber sido beneficiarios de ese capital semilla, ellos tenían algunos determinantes y ustedes, ¿cómo buscaban esos determinantes –geográficos, administrativos, socioculturales y/o políticos que influían en esa...? Primero que todo, en ese capital semilla que les daban y en la implementación de la política.

EFA: Es importante aclarar que la implementación de la Ley de Víctimas fue un proceso totalmente centralizado. Es decir: cuando empieza su ejecución, lo que se hace era (sic) tomar las declaraciones de las personas que fueran víctimas, o que se reconocían como víctimas, por diferentes hechos victimizantes. Y lo hicieron a través (sic) de diferentes momentos e instituciones: lo hacían a través de la Defensoría del Pueblo, lo hacían a través de las Personerías o lo hacían a través de visitas que adelantaban descentralizadas la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). En su momento, esa información recogida era enviada directamente a Bogotá; y en Bogotá es donde, a través de actos administrativos, después de analizar la información, se notificaba a las familias o a las personas de si habían sido aceptadas o no como víctimas dentro de un determinado hecho victimizante. Desde el momento cuando eran notificados por resolución les empezaba a llegar las ayudas administrativas o, en su defecto, la liquidación o reparación integral.

SL. Ya... Pero entonces la alcaldía como tal, o la administración municipal, era un intermediario y no el ejecutor como tal.

EFA: Ni siquiera un intermediario. La alcaldía, la administración municipal, ha cumplido un papel de facilitador, sin descuidar o perder de vista las obligaciones que, en su momento, durante los hechos victimizantes eran de su competencia, que era brindar la atención inmediata a las víctimas del conflicto armado, con el apoyo articulado con el gobierno nacional; pero ya el proceso de reconocer los hechos victimizantes, y comenzar con el desembolso de los recursos (llámense “reparaciones administrativas” o “reparación integral”) se hacía a través de la UARIV.

SL. Ya... De acuerdo con lo que acabaste de decir, entonces los actores responsables de la implementación, ¿quiénes serían?

EFA: En este caso, el proceso como tal se iniciaba con el reconocimiento de la persona como víctima, con su declaración mediante la entidad competente (Defensoría, procuraduría, o los delegados de la Unidad) y ya a través de un proceso centralizado por la Unidad es donde entraban a validar esta información a través de acto administrativo procedían a hacer los reconocimientos, si era o no era víctima; y de ahí determinaban, de acuerdo al impacto del hecho victimizante, causado sobre sus derechos fundamentales y sus afectaciones, el monto del desembolso de los recursos, los cuales llegaban a los miembros de las familias que han sido reconocidas como víctimas.

SL. ¿Y qué otros actores interfirieron o propiciaron la implementación –sea tipo ONG, tipo iglesia...-?

EFA: ¿Quiénes participaban...?

SL. ¿Quiénes participaron...?

EFA: No, allá hubo mucha solidaridad por (parte) de la misma comunidad, la misma iglesia católica, los mismos comerciantes de las cabeceras municipales, los mismos familiares de las víctimas que tenían personas en la zona rural fueron los que inicialmente recibieron a las familias desplazadas. Es importante anotar que Samaná tuvo varios desplazamientos masivos, donde recibía dos mil, tres mil, cinco mil personas, por efecto de los confrontamientos (sic) bélicos entre los grupos armados al margen de la ley... También participaron (en la atención) ONG's sin ánimo de lucro, participó el Estado, participaron las instituciones educativas. En su momento, para atender los desplazamientos masivos hubo una gran acogida por parte de la institucionalidad y de la misma comunidad. Sin embargo, la ayuda de fondo, vuelvo y repito, fue la que determinaba la misma Ley 1448, a través del procedimiento adelantado por la Unidad, para determinar a quienes reconocían o no como víctima, y de esa misma manera los desembolsos de los recursos que podían aplicar.

SL: Bueno, ¿Y qué recursos físicos, presupuestales y humanos intervinieron o intervienen todavía en la implementación, de parte de la alcaldía?

EFA: De parte de la administración municipal, pues se tenía que tener un plan de contingencia en caso de repetirse los eventos. Entonces los recursos logísticos era la

capacidad institucional instalada en el municipio como Colegios, como Coliseo Municipal, para poder albergar a la población en caso de un eventual desplazamiento masivo. Los recursos presupuestales también debían de verse reflejados en el presupuesto municipal, en un rubro para atención a víctimas. Ese rubro estaba, por lo general, entre diez y veinte millones de pesos, para la población objeto de inmediata ocurrencia del evento (sic); pero es importante aclarar que en el caso de un municipio como Samaná, cuya población es conformada por más de 25.700 habitantes y que alrededor de un 90% de ellos han sido reconocidos como víctimas, las inversiones que se hacen a nivel presupuestal siempre impactaban de manera transversal a las víctimas del conflicto armado. Me explico: se adelantaba un proyecto de mejoramiento de vivienda (con) la oportunidad de intervenir en la infraestructura física de las casas de más de cien familias. Por lo general, en ese proyecto se encontró ochenta, cien personas que eran víctimas del conflicto armado. Entonces el presupuesto siempre iba directamente relacionado con la atención de esta población vulnerable.

SL: ¿Y cuáles fueron las relaciones interinstitucionales y la toma de decisiones con respecto a la implementación?

EFA: Básicamente, nosotros tuvimos una relación interinstitucional muy fuerte. Recibimos un acompañamiento importante de parte la Unidad. Se pudo participar en varias convocatorias para poder acompañar a asociaciones o a comunidades que sufrieron el flagelo de la violencia. Por ejemplo: recuerdo en el sector de “El Bosque”, con recursos de la comunidad, trabajo comunitario y financiación de la administración municipal, se pudo construir una placa-huella para construir una carretera destinada a una vereda; pudimos construir la plaza de ferias del corregimiento de “San Diego” ... Fueron varias las intervenciones las que se pudieron hacer con la ayuda del Gobierno y de la UARIV. Además de presencia permanente en el municipio, además de las continuas jornadas de descentralización, el traslado de funcionarios para que la gente no se tuviera que desplazar a Manizales o Bogotá a hacer sus declaraciones... Entonces, de esa manera, ha sido muy efectiva (la implementación). También es muy importante reconocer la presencia permanente, desde el año 2011, del Batallón de Desminado “Gabino Gutiérrez”, donde se

ha estado haciendo un trabajo constante para lograr que Samaná sea un territorio libre de minas. Entonces la presencia institucional ha sido muy importante. El ejército también se ha vinculado con jornadas de apoyo al desarrollo y que consiste también en llevar brigadas sociales, de salud, de recreación, para que la comunidad pueda participar. De esa manera lo hizo la policía nacional, a través de la escuela de carabineros, con jornadas para la comunidad en salud y otras actividades lúdico-recreativas... Entonces hemos sido acogidos por las diferentes entidades del Estado, en su momento, para poder atender a estas víctimas del conflicto armado.

SL: ¿Y qué resultados tiene la implementación sobre el problema que trata de resolver la Ley 1448 de 2011?

EFA: Los resultados son lentos, porque si bien es cierto que se han podido intervenir algunas personas, con la reparación administrativa o con la reparación integral, es un porcentaje mínimo frente al total de la población que está esperando la ayuda. Entonces empieza uno a percibir, en la comunidad y en los pobladores, ansiedad y desesperanza, porque están pasando los días, los meses y los años donde pueda perder vigencia la Ley 1448 y no van a alcanzar ni siquiera a cubrir el 90% de la población.

SL. ¿Y qué opinión tienen los beneficiarios sobre los resultados de la implementación de la Ley?

EFA: La opinión a hoy es de incertidumbre porque algunos han podido percibir estos recursos; aunque la gran mayoría no los han podido recibir. Quiero también hacer una acotación, porque, en su momento, cuando inició el apoyo a las comunidades víctimas del conflicto armado, se hizo de una manera desorganizada: programas como “familias guardabosques”, que tenían un fin importante de llegar con unos proyectos productivos a las familias, se hicieron de manera desordenada; la gente recibió estas ayudas, como en insumos y maquinaria, y muchos de estos recursos se dilapidaron porque la gente no tenía el acompañamiento necesario y recibían la maquinaria y la vendían, recibían los insumos y la vendían, o recibían el recurso de manera bimensual y se lo gastaban en jolgorio (sic), en trago...Entonces al principio fue muy traumático. Fue un ejercicio experimental que se hizo

alrededor de ensayo y error que, con el paso de los días, el gobierno trató de pulirlo y... Bueno. Hoy la mayoría de la gente espera que los indemnicen y tengan acceso a los recursos económicos.

SL. ¿Y cómo se afecta la implementación de la Ley de Víctimas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos?

EFA: Eso es directamente proporcional: la Ley de Víctimas puede satisfacer las necesidades individuales o familiares de las personas, siempre y cuando haya presupuesto. En estos momentos, ¿por qué no le han desembolsado a todo el mundo? Porque no tienen los recursos necesarios para atender al 100% de la población. Está desfinanciado...

SL. ¿Y cuál considera usted que es el mayor problema...? Porque, normalmente, cuando se saca una Ley, que conlleva a proyectos de inversión social, va ligado al pago de un impuesto, al pago de unas estampillas, que el rubro viene directamente de un fondo; pero esta Ley no tiene un fondo. Esta ley, según lo que he podido investigar, depende de presupuestos que vayan teniendo cada ministerio para desembolsar o para ayudar y, adicional a ello, de lo que logren quitarle a los grupos al margen de la Ley... Y si no logran venderlo, la gente se queda sin reparación.

EFA: Ese es un análisis muy importante. Considero que esa es la debilidad: es una ley que nace sin una fuente de financiación específica, por eso está supeditada a que se puedan recaudar recursos para poderla financiar. Los resultados, pues, son evidentes, hoy por hoy. La mayoría de la gente está esperando a que le lleguen estos recursos; pero la realidad es que no ha sido de esta manera. Efectivamente, lo que se esperaba es que el gobierno nacional hubiese podido hacer una valoración inicial de cuántas eran las víctimas, cuánto costaría ese proceso y garantizar la fuente de los recursos. Pero también este fue un ejercicio que quiso hacer el gobierno colombiano de empezar a reparar a sus víctimas en medio de la guerra (diferente a lo que ha sucedido en todo el mundo: donde primero se terminaban las guerras y luego se empezaban a reparar a las víctimas). Aquí fue un ejercicio novedoso, distinto, y, por supuesto, al hacer un ejercicio de reparación en medio de la guerra, pues no se tenía cuantificado cuántas eran las víctimas ni cuántas iban a ser al

final y, como está sucediendo hoy, no tenían una fuente de financiación específica, que acarrea las debilidades que tiene el proceso este momento.

**14.5. ANEXO 5: ABREVIATURAS Y CÓDIGOS EN LA CLASIFICACIÓN DE LOS DATOS.**

<b>CODIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS DATOS</b>		
<b>CATEGORÍAS DE ANÁLISIS</b>	<b>SUBCATEGORÍAS</b>	<b>CÓDIGO</b>
<b>CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	MEDIDAS DE REPARACIÓN (SOCIOECONÓMICAS, SIMBÓLICAS, HUMANITARIAS, LEY 1448, ETC.)	MR
	Contexto de la Victimización por Desplazamiento Forzado	CVDF

<b>FACTORES DE IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>ACTORES</b>	<b>AA</b>
	<b>RECURSOS</b>	<b>RS</b>
<b>PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN</b>	RELACIONES ENTRE LA POBLACIÓN Y LAS INSTITUCIONES	<b>RPI</b>
	RELACIONES ENTRE LA POBLACIÓN Y EL ORDEN POLÍTICO	<b>RPOP</b>
	TRANSPARENCIA DE LAS GESTIONES	<b>TG</b>

<b>RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>IMPACTO ESPACIAL DE LAS MEDIDAS</b>	<b>IEM</b>
--	--	------------