UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSE DE CALDAS

“POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN BOGOTÁ (2012-2015)”.

PRESENTADO POR:
MARISOL GUIO HERRERA CÓD: 20082155019.
PAULA ANDREA FAJARDO AGUILERA CÓD: 200821155050

MONOGRAFÍA

DIRECTOR: JOSÉ JAVIER BETANCOURT GODOY

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN CIENCIAS SOCIALES

BOGOTÁ

2017

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos en primer lugar, a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por habernos brindado la oportunidad de iniciar nuestra formación profesional, al igual agradecemos a nuestro director de monografía, el docente Javier Betancourt Godoy, por creer en nuestra propuesta investigativa y contribuir con su conocimiento y experiencia a enriquecer nuestra formación profesional.

Este agradecimiento también va dirigido a nuestros esposos, hijas y demás familiares, que con su apoyo, paciencia y confianza, motivaron la culminación de este trabajo monográfico, que es el primer paso de la realización de nuestros sueños.

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo monográfico, tiene como objetivo comprender el fenómeno del desplazamiento interno forzado y sus repercusiones, en la vulneración del derecho educativo de la población en edad escolar, para ello se indagará sobre la creación, implementación e impacto de las políticas públicas, que intentan mitigar este fenómeno social, que ha acechado a la Nación a lo largo de su historia.

La estrategia para abordar, estudiar y analizar el problema que ha guiado esta investigación, fue el enfoque socio-crítico, que "permite analizar las transformaciones sociales y dar respuesta a determinados problemas generados por estas." (Ortiz, 2015: 19). De igual forma la metodología que permitió comprender lo teórico y práctico del proceso investigativo del contexto a estudiar, (derecho a la educación en la población desplazada) fue la investigación documental, puesto que es "fuente privilegiada de información numérica y no numérica" (Ortiz, 2015: 64) permitiendo obtener información relevante, fidedigna e imparcial, además de "extender, ampliar y desarrollar los conocimientos que se tienen del tema de investigación" (Ortiz, 2015: 65) y así, identificar y analizar los avances, retos y falencias de la atención educativa en los desplazados.

En este trabajo monográfico, se hará referencia a los conflictos internos y las repercusiones que éstos han tenido en la sociedad a través del tiempo, referenciando los principales actores que han estado involucrados en dichos procesos violentos y que son los generadores de la migración involuntaria de miles de familias. A partir de este proceso se realizará un rastreo histórico, sobre la evolución de las políticas públicas, implementadas para mitigar este fenómeno y lograr el restablecimiento de los derechos humanos, violentados tras el desplazamiento.

Finalizaremos centrando nuestra atención en las repercusiones del desplazamiento en los niños, niñas y adolescentes y la vulneración de los derechos, en particular al derecho educativo, para establecer las medidas tomadas por el Estado y el Distrito, frente a la atención educativa y la pertinencia que dichas políticas tienen, vistas bajo el esquema de las 4A.

Para lo cual, se ha dividido este trabajo monográfico en los siguientes cuatro capítulos, que evidencian los aspectos mencionados con anterioridad; el primero de ellos se denomina conflicto armado en Colombia, actores del conflicto Y desplazamiento interno, en el cual, se realizará un rastreo histórico del conflicto colombiano, desde las etapas del bipartidismo, hasta la existencia de grupos guerrilleros y paramilitares, asociados con el narcotráfico, estableciendo los principales actores armados, involucrados en el problema de la violencia y generadores del desplazamiento. De esta forma abordaremos aspectos esenciales del desplazamiento, partiendo del desarrollo conceptual de este término, para

finalizar con un análisis estadístico sobre las causas, efectos y consecuencias, que ha traído con sigo este fenómeno.

En el segundo capítulo titulado Política pública para la población en situación de desplazamiento, se realizará un rastreo sobre algunas definiciones que se han establecido sobre este término, de esta forma, se seleccionará el concepto pertinente, para nuestra propuesta investigativa y se proseguirá con la revisión del marco normativo referente a las diferentes políticas públicas, que ha establecido el Estado a nivel Nacional, para la atención de la población en situación de desplazamiento, concluyendo con la normatividad que el distrito ha desarrollado para mitigar los efectos del desplazamiento en la Capital, ya que este es el principal lugar de recepción de las personas afectadas por la violencia.

Dentro del tercer capítulo, titulado una mirada a la vulneración de los derechos humanos: la educación en el contexto del desplazamiento y el conflicto, se evidencia algunos de los derechos vulnerados tras la violencia, su impacto en las victimas, centrando nuestra atención en el derecho educativo para los niños, niñas y adolescentes afectados por el desplazamiento, que han visto interrumpido su proceso formativo, debiendo acoplarse a las nuevas dinámicas en los lugares de recepción.

El último capítulo titulado Políticas públicas de atención educativa a la población desplazada por la violencia. Bogotá (2012-2015), es la culminación de la propuesta investigativa, donde se aborda, la política pública en atención educativa, para los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia. Este análisis se real a nivel nacional como distrital, y tendrá como objetivo efectuar una mirada general a las políticas, que se han establecido para mitigar los efectos del desplazamiento, en particular el referente a la educación, evidenciando la pertinencia, impacto y eficacia de estas políticas para los desplazados.

Se realizará el análisis de los anteriores aspectos, bajo el esquema de las 4A de Tomasevski, con el fin de identificar, que tanto la política pública desarrollada para las víctimas del conflicto, es acorde a estos parámetros definidos a nivel internacional y como garantizan el goce efectivo de los derechos humanos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, víctimas del conflicto interno armado del país.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1 6
CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, ACTORES DEL CONFLICTO Y DESPLAZAMIENTO INTERNO.....6
1.1. Breve análisis histórico de la violencia y el conflicto interno en Colombia.....6
1.2. Algunos actores del conflicto 9
1.3. Desplazamiento interno forzado 13
1.4. Una mirada estadística al fenómeno del desplazamiento 16
CAPÍTULO 2. 29
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 29
2.1. Conceptualización política pública 29
2.2. Normatividad para el desplazamiento interno forzado a nivel Nacional 31
2.3. Normatividad para el desplazamiento interno forzado en Bogotá 40
CAPÍTULO 3. 49
UNA MIRADA A LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO Y EL CONFLICTO 49
3.1. Vulneración a los derechos humanos 49
3.2. Educación y desplazamiento 53
CAPÍTULO 4. 56
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. BOGOTÁ (2012-2015).....56
4.1. Política pública en educación, bajo el esquema de las 4A 56
CONCLUSIONES 68
GLOSARIO DE SIGLAS.....70
TABLA DE GRÁFICAS 72
BIBLIOGRAFÍA.....73
CIBERGRAFÍA 74
FUENTES DOCUMENTALES 75
FUENTES DE PRIMERA MANO 76

CAPÍTULO 1

CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, ACTORES DEL CONFLICTO Y DESPLAZAMIENTO INTERNO

Los diversos conflictos y enfrentamientos internos en Colombia, aumentaron significativamente el flujo de personas dentro del territorio, hecho que se presenta por múltiples factores, que contribuyen a que millones de habitantes de diferentes regiones del país, huyan de sus lugares de origen dejando todo atrás, con el único objetivo de conservar sus vidas y su integridad física, por un conflicto que los envuelve de múltiples formas y los hace partícipes.

Para comprender mejor estos hechos inscritos dentro del fenómeno de la violencia, se realizará en este capítulo, un análisis del conflicto interno en Colombia, a partir de tres factores determinantes: el primero relacionado con un rastreo histórico de la violencia, evidenciando la evolución que ha tenido este fenómeno a través del tiempo; el segundo, los principales actores del conflicto, desde mediados del siglo XX; para finalizar con las repercusiones que ha tenido el conflicto en la sociedad y la influencia sobre el desplazamiento

1.1. Breve análisis histórico de la violencia y el conflicto interno en Colombia

Para entender el desplazamiento forzado en Colombia, se hace necesario realizar un recorrido histórico por el origen de la violencia y el conflicto armado en la Nación, pero antes de ahondar en las tres temporalidades de Pécaut que hemos tomado para este rastreo, se hace necesario algunas generalidades del término de violencia en el contexto Colombiano, ya que este *"se fue convirtiendo en el nombre de una época,(época de la violencia) extendida desde la mitad del último decenio de los 40, hasta mitad de los 60"* (Ortiz, 1994: 371), caracterizada por el choque bipartidista, sin embargo, el término de violencia es utilizado también como un *"mecanismo para solucionar conflictos ideológicos y territoriales, acompañada de la proliferación de poderes armados en Colombia"* (Ortiz, 1994: 371), aspecto que se desarrollará a continuación.

Para analizar la evolución de la violencia y el conflicto en la Nación tomaremos las tres etapas que ha tenido la violencia en Colombia según Daniel Pécaut y que son retomadas por González: la antigua violencia o como él lo denomina *"temporalidad de la violencia tradicional" que se caracteriza por sus raíces campesinas y su fundamentación en el problema agrario ; "la violencia moderna"* que tiene su punto cúspide en la década de los 90 y la "temporalidad de la violencia post-moderna", caracterizada por *"su inserción en la globalización a*

través de las regulaciones del control social y político, en gran parte de las regiones de cultivos y productos ilícitos" (González, en CINEP, 2003: 52),

En la *"temporalidad de la violencia tradicional"* La ambición de poseer territorios, dio pie para que el conflicto en Colombia, se presentará por dos razones específicas*: "El conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio"* (Yeste 2006, 13), en donde el primer término se especifica por la concentración de la tierra en manos de unos pocos y el segundo, el conflicto por el territorio a raíz del dominio y control de dichas tierras por diferentes actores sociales del país, vinculados directamente con grupos armados al margen de la ley.

Como ya se ha mencionado, este conflicto en Colombia se inicia a principios del siglo XX, con las diversas confrontaciones entre conservadores y liberales, que originaron diferentes guerras civiles, cobrando la vida de miles de ciudadanos colombianos. Dichas disputas llegaron a su punto más álgido, con la muerte del liberal Jorge Eliecer Gaitán en abril de 1948, episodio histórico que marcaría el inicio de la época en Colombia conocida como "la violencia", en donde el asesinato de civiles llegó a cifras exorbitantes.

Esta violencia que al parecer no tenía fin, acabó con el golpe de estado llevado a cabo por el General Rojas Pinilla en junio de 1953, siendo el único proceso de tipo dictatorial que atravesó el país en su historia, aunque no tuvo una larga duración, ya que, en 1957, se implementó el Frente Nacional, que fue la salida a los conflictos del bipartidismo vividos desde mediados del siglo XX. De esta forma, los partidos tradicionales colombianos empezaron a alternarse el poder cada cuatro años.

Aunque esta solución terminó con el enfrentamiento entre estos partidos políticos, también es cierto, que dejó de lado cualquier tipo de representación política diferente a las inscritas en los partidos políticos tradicionales (Yeste, 2006). Aspectos que serían la causa del surgimiento de otros grupos armados hacia la década de los 60, con la conformación de las FARC (Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia), EPL (Ejército popular de liberación), ELN (ejército de liberación nacional) y el M-19 (movimiento 19 de abril). Dentro de estos grupos guerrilleros el único que tenía base campesina eran las FARC, mientras que las otras agrupaciones estaban conformadas por estudiantes y profesionales de clase media.

En la primera temporalidad, se evidencia el surgimiento de los grupos al margen de la ley, para la segunda temporalidad o *"la violencia moderna"* como la llama Pecaut, encontramos que la dinámica del conflicto armado interno es *"la persistencia y expansión del fenómeno guerrillero y la primacía que han tomado los paramilitares en la lucha contra la guerrilla"* (Pecaut, en González, 2003: 71), se convierte entonces en la interacción de dos grupos en disputa, que terminaron asemejándose a pesar de sus opuestas orientaciones ideológicas. En este sentido el surgimiento de estos grupos armados al margen de la ley, tomaron fuerza gracias a la incapacidad del Estado para garantizar los derechos de la

población colombiana, sobre todo bajo la presidencia de Turbay Ayala, quien instauró el estado de sitio, para reprimir de alguna forma las protestas sociales. Hechos que hicieron que estos grupos guerrilleros o paramilitares tomaran fuerza dentro del territorio nacional.

Dichas agrupaciones guerrilleras o paramilitares, aparecieron en el contexto nacional, para agravar la situación de millones de familias que, por culpa de poseer el dominio de diferentes sectores del territorio nacional, expulsaron a varios colombianos de sus tierras, dominio que se encuentra relacionado directamente con el narcotráfico ya que estos grupos al margen de la ley buscaban poseer el control de cultivos y corredores donde se fabricaba y se movilizaban sustancias ilícitas, como marihuana y cocaína, para tal fin, desplazaron sin remedio alguno a las personas de las regiones que allí habitaban. .

En la última temporalidad: la Post-moderna, encontramos la importancia que toma los cultivos ilícitos, como mecanismo para financiar el conflicto interno nacional y los diálogos de paz que empiezan a tomar fuerza. Siendo el primer proceso de paz realizado por el presidente Betancur en 1982, que terminó en *"1990, cuando el presidente Gaviria ordenó un ataque al centro de mando de las FARC"* (Fisas, 2010: 5), hecho que trajo tras de sí una larga negociación, dando como resultado la desmovilización del M-19 y la constitución del 91.

De aquí en adelante se realizarán múltiples esfuerzos por conseguir la paz, como el de 1992 en los encuentros en Caracas y Tlaxcala (México), que no solo fue con las FARC, si no con el ELN; en 1995 la Comisión de Conciliación Nacional; en 1997 el presidente Samper propuso crear un Consejo Nacional de Paz; en 1999 el secretario general de Naciones Unidas nombró su primer delegado para Colombia, iniciativas que decantarían en el apoyo internacional que tuvo el presidente Pastrana, tras mantener *"la convicción de que se podía negociar en medio del conflicto y sin un alto al fuego"*(Fisas, 2010: 6), hecho que permitió la desmilitarización de una amplia zona del país y la creación de una mesa nacional de diálogos y negociaciones, que no llegó a buen término, tras varias crisis y el secuestro de un avión por parte de las FARC, aspecto que rompe con las negociaciones y la posibilidad de nuevos diálogos hasta el momento en que la política nacional da un giro drástico hacia la seguridad democrática, propuesta por el presidente Uribe "*basado en la recuperación del espacio público y el combate militar contra las guerrillas, con el apoyo de los EEUU mediante el Plan Colombia*" (Fisas, 2010: 6).

Los acercamientos entre las FARC y el gobierno a partir del 2002, solo tuvieron una finalidad de intercambios humanitarios, y a partir del 2009 las FARC, representado por su máximo líder Alfonso Cano, muestran las intenciones de iniciar un proceso de negociación con el gobierno, hecho que no llega a buen término, pero que sentaría las bases para el proceso de paz actual, aspecto que se consolida con el cambio de gobernante del país, ya que el electo presidente

Santos, evidencia sus intenciones de llegar a acuerdos por vía del dialogo y no de las armas, dando como resultado *"un comunicado de las FARC donde mostraron su disposición para conversar con el actual Gobierno y encontrarle una salida política al conflicto social y armado que vive el país"*(Fisas, 2010: 16), dicho comunicado abriría las puertas del proceso de paz que hoy vive el país y al que se cree será el definitivo.

1.2. Algunos actores del conflicto

Aunque los escenarios, los propósitos y el uso de recursos provenientes de la economía ilícita, hayan modificado sustancialmente las lógicas de luchas de los diferentes actores del conflicto. Se hace necesario rastrear el origen y evolución de estos grupos, con el fin de comprender las implicaciones que han tenido en el conflicto y el desplazamiento en el país, ya que como se evidenciará, históricamente se han mantenido en su mayoría los mismos grupos causantes del conflicto.

Para los intereses de este texto se analizaran solamente los dos actores más destacados del conflicto interno en el país, las FARC y Los Paramilitares, para ello Iniciaremos con Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), puesto que en el contexto nacional e internacional, es uno de los principales causantes del conflicto interno en Colombia y el agente que más desplazados aporta a los datos estadísticos. Las FARC, es un buen ejemplo de combinación de las tres temporalidades de la violencia, antes mencionadas, en la medida que ellos surgen durante la "*violencia tradicional*", ya que como recordaremos más adelante, tiene raíces campesinas y se fundamentaba en la lucha por la tierra; la violencia moderna, *"con su capacidad de inserción en las regiones agrícolas…a través del control y establecimiento de funciones protoestatales, en los procesos de colonización"* (CINEP, 2003: 52) y *"la violencia post-moderna",* en tanto controla social y políticamente, en su mayoría, las zonas de cultivo y producción de narcóticos.

Cuando se hace un acercamiento al origen de las FARC, *"varios autores ubican los orígenes a partir de la violencia de mediados del siglo XX y de las autodefensas campesinas surgidas en la misma época, en las regiones de influencia política y social del partido comunista"* (CINEP, 2003: 53), sin embargo, solo es a partir de 1966 que aparecen con el nombre de FARC. Dicho grupo ha tenido una evolución histórica, que comprende las siguientes etapas: "Una guerrilla partisana (1966-1977), una guerrilla en expansión (1977-1983), la tregua de la unión patriótica (1984-1987), la recuperación-conquista del nomadismo y la autonomía frente al partido (1877-1990), de casa verde a la ofensiva nacional (1990-993), el intento de pasar a la guerra de posiciones (1993-1998) y durante los procesos de paz (hasta la actualidad)" (CINEP, 2003: 54).

Dentro de este continuo cambia podemos resaltar que en sus orígenes (partisana), *"eran guerrillas de carácter defensivo que se movían por el territorio de las autodefensas de mediados del siglo"* (CINEP, 2003: 54), para transformarse en una guerrilla ofensiva, *"dotada ahora de un plan y unas metas de crecimiento encaminadas hacia la toma del poder"* (CINEP, 2003: 55), aspecto que se evidencia, tras el proceso de paz iniciado con Betancur y la conformación de la unión patriótica como intento de incorporación a la vida política legal, que aunque no tuvo el éxito esperado, sirvió como fortalecimiento y expansión militar de las FARC, aspecto que decantaría en *"el enriquecimiento (ilícito), la corrupción interna y el distanciamiento de los objetivos políticos y militares de varios frentes"* (CINEP, 2003: 56), tras los ataques del ejército la guerrilla inicia grandes ofensivas bélicas, que trascienden la idea de guerra de guerrillas a guerra de posiciones.

Para González el proceso de paz de 1984-1987 con las FARC, sirvió solamente para el fortalecimiento, expansión y reorganización militar (González, 2003: 56), según el autor esta etapa se centraría en recuperar el territorio perdido y en adherir nuevas tierras, en hacer presencia en más partes del territorio Nacional, además de *"los comienzos de su organización por bloques regionales, que agrupaban a varios frentes"* y que transformaría a las FARC para siempre, haciendo evidente algunas contradicciones dentro del grupo, como es *"ser poder, sin opción de poder"* (CINEP, 2003: 57), en este sentido las FARC no logra un avance en las propuestas políticas y menos una legitimidad política nacional, de los diferentes sectores de la sociedad, como anota González.

Otra contradicción está relacionada con la teoría y la práctica de las FARC, aspecto que se evidencia en los presupuestos políticos y sus prácticas relacionadas con el narcotráfico y los cultivos ilícitos, es decir*, "su inserción local debería hacerse de acuerdo a estas realidades de sociedades colonizadoras en construcción y con los actores que resultan de las economías cultivadoras de coca"* (González, 2003: 58), en este sentido, podría leerse su discurso agrarista, bajo unos intereses de control territorial y económico que permita el fortalecimiento y financiación militar.

Estas contradicciones van haciendo mella al interior de las FARC y desfiguran su objetivo inicial, hasta transformarse en un grupo al margen de la ley, que día a día pierde legitimidad ante la sociedad colombiana y que se transforma en el más grande alimentador del conflicto nacional, y quien (como veremos más adelante) en las estadísticas aportará el más alto número de desplazados de la nación.

Para continuar con este recorrido por los dos principales actores del conflicto en el país, hablaremos de los paramilitares, que en la historia nacional son otro grupo fuerte, que ha aportado al conflicto interno y a los desplazados que de este se han obtenido, por ello se hace necesario rastrear su evolución histórica, para identificar las implicaciones que ha tenido en la violencia Nacional. Según González, existen tres enfoques y posiciones, sobre los grupos paramilitares: el primero, considera a los paramilitares como una "*política terrorista impulsada por el Estado*", el segundo como un *"tercero en discordia"*, que se encuentra entre el fuego cruzado de

derecha e izquierda y el tercero lo considera como un *"gamonalismo armado"*, que partiría del Estado, que parte de una política de Estado.

Independientemente de los enfoques que se tengan sobre el paramilitarismo, se debe *"observar el fenómeno paramilitar como un proyecto político, social y económico con alcances nacionales y diversidades regionales, al vaivén de las coyunturas políticas."* (González, 2003: 60). Para comprender el desarrollo del fenómeno paramilitar lo revisaremos desde las tres fases propuestas por Libardo Sarmiento en González, 2003: 62; fase de incursión, consolidación y legitimación.
En la fase de incursión, el objetivo principal era *"liberar por medio de la guerra amplias zonas donde hay influencia guerrillera…al mismo tiempo se va implementando un proceso de concentración de la tierra"* (González, 2003: 60), todo esto acompañado de una relativa modernización de vías y servicios públicos.

Esta primera fase es posterior al surgimiento de estos grupos, que como es sabido, se crean por la necesidad de un actor armado, que cumpliera con la función que la fuerza pública no estaba cumpliendo, de salvaguardar y proteger, sobre todo, aquellos latifundios que pertenecían a los grandes terratenientes de la época (Ocampo, 2008). De allí se desprende algunas ofertas que hacían estos grupos armados ilegales en función de restablecer algunas garantías que el Estado no podía ofrecer, aspectos como seguridad, administración de la justicia, muy diferente a la justicia tradicional y la movilidad ciudadana, que permitiera la ampliación de cultivos ilegales en manos de estas agrupaciones al margen de la ley (Ocampo, 2008).

Dentro de este aspecto cabe señalar como el Estado permitió la existencia de estos grupos armados a través de la implantación del Decreto Legislativo Número 3398 de 1965 en donde en el título lV, se mencionan los siguientes aspectos: "*articulo 24. La participación en la defensa civil es permanente y obligatoria para todos los habitantes del país, articulo 25.Todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad y en el artículo 26. Para los fines de la defensa civil, el Gobierno contará con una Dirección Nacional de Defensa Civil. El Director Nacional de la Defensa Civil será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República*". (Ministerio de Defensa Nacional, 1965)

El decreto anterior es ratificado por el congreso, con la expedición de la Ley 48 de 1968, en la cual se adoptan de forma permanente, las medidas tomadas en el decreto mencionado anteriormente, permitiendo la creación de autodefensas, que contribuyeran con las fuerzas armadas oficiales del país. De esta forma los campesinos se armaron y crearon en varios puntos del territorio nacional, grupos armados que defendieran los territorios de los grandes latifundistas, quienes estaban amenazados constantemente por la guerrilla.

En la fase de consolidación, se pretendía "*llevar riquezas a la región por medio de la entrega sustancial de tierras, la generación de empleo… la construcción de puestos de salud y escuelas"* (González,2003: 62), sin embargo, los beneficiarios de toda esta maravilla, no serían los habitantes originales, si no los simpatizantes leales al " *patroncito*" como los denomina González, es a raíz de esto que se conforman los grupos como el MAS, MORENA, que trae consigo las primeras incursiones y masacres. En la última fase, llamada de legitimación, los paramilitares *"parten de que, una vez liberadas las regiones de la subversión, dejan de ser ruedas sueltas del Estado"* (González, 2003: 62) es decir, crean el escenario perfecto para el capitalismo, la propiedad privada y la intervención del Estado.

Dentro de los primeros grupos paramilitares conformados en la década de los ochenta se destacan: "Muerte a Secuestradores (MAS), el Escuadrón de la Muerte, Muerte a Abigeos (MAOS), Castigo a Firmantes o Intermediarios Estafadores (CAFIES), el Embrión, Alfa 83, Pro-limpieza del Valle del Magdalena, Tiznados, Movimiento Anticomunista Colombiano, los Grillos, el Escuadrón Machete, Falange, Muerte a Invasores, Colaboradores y Patrocinadores (MAICOPA), los Comandos Verdes, Terminador, Menudos, Justiciero Implacable, Mano Negra y Plan Fantasma,18 los Grises, Rambo, Toticol, los Criollos y Black Flag, entre los más conocidos" (Velásquez, 2007 :138). Estos grupos estaban conformados principalmente por "narcotraficantes, militares activos y en retiro y poderosos terratenientes" (Peña, 2005)

Dichas agrupaciones se destacaron por utilizar formas de violencia como "*la persecución sistemática, el hostigamiento, la detención arbitraria, la práctica de la tortura y la realización de consejos verbales de guerra… De allí se pasó a la utilización de la amenaza, el asesinato selectivo y las masacres, luego se llegó a las prácticas de la violencia expresada en detención, desaparición, y masacres colectivas"* (Velásquez, 2007:138). Manifestaciones que evidencian la crueldad que implementaron estos grupos paramilitares, para combatir la insurgencia presente en el país, ocasionando el desplazamiento de personas de diferentes regiones de Colombia, que huían tras estas manifestaciones violentas.

Al describir las diferentes formas de actuar de estas agrupaciones paramilitares, se puede observar la evolución de su accionar delictivo, violentando los derechos fundamentales que posee todo ser humano, y ante la vista de un Estado que debería garantizar el cumplimiento de los mismos, pero que no cuenta con una fuerza pública que garantice el orden público en el país.

Como sea que se analice el surgimiento y desarrollo de estos grupos al margen de la ley, queda claro que están relacionados con el problema rural, agrario y de violencia de la Nación, puesto que la dinámica del conflicto interno ha girado en torno de los intereses particulares de unos cuantos grupos, en detrimento de la mayoría de la población, dejando como consecuencia un alto número de desplazados internos, aspecto que se analizará continuación.

1.3. Desplazamiento interno forzado

Tras esta contextualización que se hace sobre el conflicto interno armado, algunos de los principales actores y las repercusiones que este ha tenido en el desplazamiento forzado en Colombia, se hace necesario hacer un corto análisis lingüístico sobre la evolución, denotación y connotación del concepto de desplazado en Colombia, evidenciando sus aportes, falencias, visiones, peligros y vacíos disciplinares, que han sido causantes de tantas irregularidades en la solución eficiente de este fenómeno. Cabe aclarar y sin lugar a dudas, que en la actualidad el tema del desplazamiento forzado, interesa a una amplia gama de disciplinas, en donde el número de investigaciones sobre el tema han aumentado considerablemente en las últimas décadas y que en nuestro país hay "*elevado número de publicaciones sobre el tema, sin duda en ese aspecto los colombianos estamos a la vanguardia*" (Lozano, 2001: 161), sin embargo, el impacto que ha tenido este interés por el tema, no ha sido el esperado y aún existen gran cantidad de vacíos, que su atención significaría una mejora sustancial para enfrentar este fenómeno.

Para ello se hace un recorrido histórico, para entender cómo es que si bien en nuestro país este fenómeno no es tan reciente, como nuestra percepción lo entiende, aun cuando el concepto y la definición, como hoy día la comprendemos si lo es, esto se debe a que el desplazamiento forzado en sus inicios no se calificaba como un problema, por el contrario hay quienes afirman que "primero fue la palabra y el concepto, que los sucesos objetivos" (Medellín, 2003: 17), de alguna forma se creía que primero se crea el concepto y luego surgen los desplazados, sin embargo esto no es así, puesto que los desplazados en el país han existido desde antes del periodo conocido como la violencia, pero solo es a partir de la ley 387 de 1997, que son considerados una problemática, que demando de políticas especiales para afrontarlo. Sin embargo, la razón por la cual hoy día vemos esto como un acto criminal y no como un hecho natural de nuestra humanidad, podría estar relacionado con el papel que hoy desempeñan los derechos humanos, con la constante preocupación, no solo de organismos nacionales, sino internacionales, por este fenómeno, que dada las magnitudes actuales, se hace difícil invisibilizar.

Se iniciará recordando que para la humanidad, los primeros indicios de movilizaciones involuntarias grupales no eran denominadas desplazamiento, se hablaba de refugiados, y es solo a partir de 1951[1] que se establece la oficina del

[1] Se acuña el término refugiado para "*toda persona que como resultado de los acontecimientos ocurridos del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde*

alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados ACNUR, que da herramientas, no solo operativas sino jurídicas, que permitirán abordar de forma oportuna, el problema de los forzados a migrar de sus tierras, sin embargo, se hace necesario aclarar que estas movilizaciones de las personas que huían, lo hacían de un Estado a otro y no hacia otras partes del mismo Estado (desplazamiento interno), el ejemplo de ACNUR, se convierte en los principios rectores del desplazamiento interno para las naciones unidas, ya que se hace necesario generar mecanismos de atención para esta situación.

En la definición de refugiado, podemos evidenciar como este concepto se direcciona a personas que se desplazan a otros países, porque no se sienten seguros dentro de su país de origen, aunque dicho concepto no se aplicaría aun al desplazamiento interno forzado, ya que sobrepasa las fronteras nacionales, se hace claro que las razones para dejar el lugar de origen pueden ser múltiples y no se encuentran relacionados directa o exclusivamente, con confrontaciones internas por grupos armados.

Otro concepto pertinente por definir, es el término de emigrantes, concepto retomado por la legislación internacional el cual indica que:

"El emigrante es toda persona que se desplaza de un lugar a otro. Tales personas pueden haberse visto obligadas a marchar de sus lugares de origen por miedo, hambre, o impelidas por la separación producto de la inseguridad para ellas o sus familias. Pueden haber tomado esta decisión voluntariamente, pero también pueden haberlo hecho por una mezcla de motivos" (Saldias, 2004: 18).

En este concepto podemos observar como el emigrante es aquella persona que va de un lugar a otro, teniendo presente que dicho desplazamiento se puede realizar dentro de las fronteras estatales. Este fenómeno acontece por razones variadas, que va desde la falta de elementos básicos para la subsistencia de las familias, hasta por la inseguridad presente en los lugares que habitan, se aclara que este desplazamiento puede ser voluntario o verse forzado por razones ajenas.

Por último se definirá un tercer término que es el eje fundamental de esta investigación y es el de desplazamiento interno; según la Organización de las Naciones Unidas, en los principios rectores del desplazamiento:

"se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y

---

antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quieran regresar a él" (Saldias, 2004: 18).

que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida" (Saldias, 2004: 19).

Dicho concepto es más amplio y pone de manifiesto la palabra "desplazado", al tiempo que especifica que dicho desplazamiento, se lleva a cabo por razones propias de las confrontaciones armadas que se generan dentro de un territorio especifico, además de ser una violación directa a los derechos humanos, por poner en riesgo la vida y/o integridad de las personas en dicha condición.

La definición anterior se desarrolla dentro de un contexto internacional, sin embargo, dentro del contexto colombiano, y debido al gran número de personas que han sufrido esta problemática social, también se han establecido conceptualizaciones que agrupen esta problemática dentro de patrones específicos. Es así, como en la ley 387 de 1997se establece la definición de *desplazamiento interno* de la siguiente forma:

" Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquier de las ocasiones siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitaria u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público"(Saldias, 2004: 19).

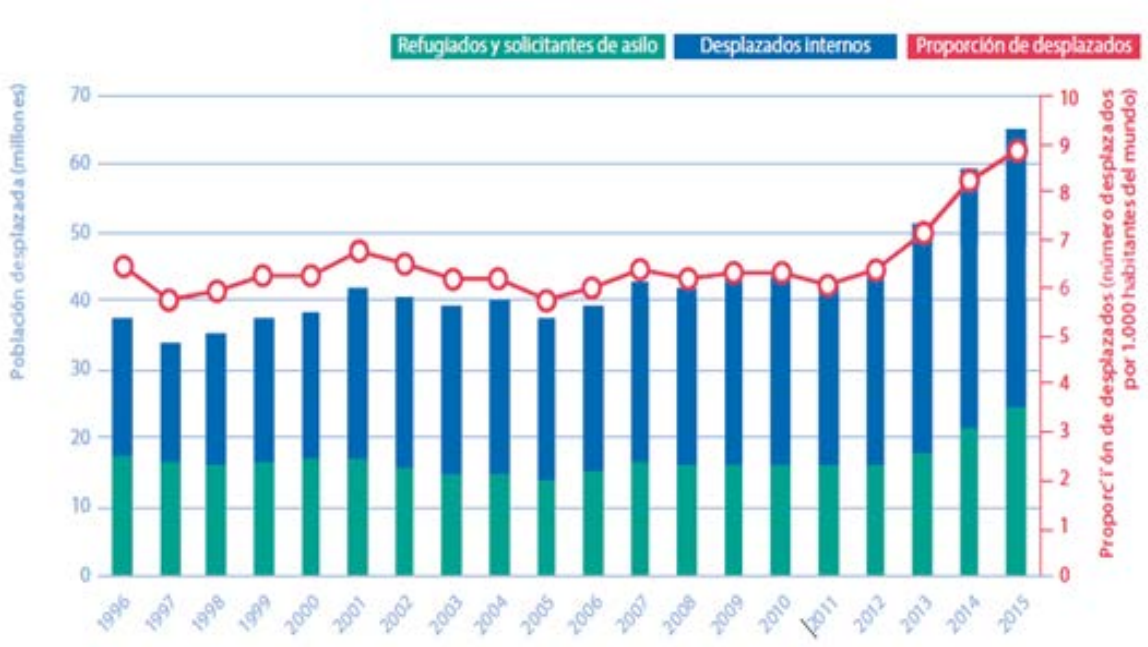
Esta definición que se ajusta al contexto colombiano, se gestó por las múltiples confrontaciones que ha atravesado nuestro país a través de su historia, llena de violencia y violaciones masivas a los derechos humanos por parte de diferentes actores generadores del desplazamiento; acciones que ubican a Colombia entre los 5 países que aportan el 63% de la población desplazada mundial, según datos de The Internal Desplacement Monitoring Center (IDMC) 2014, acompañados de Siria, Nigeria; República Democrática del Congo y Sudan. Para finales del 2013 existían un total de 51.2 millones de desplazados en el mundo, de los cuales, 6.3 millones de desplazados, procedían de América Latina, a los que Colombia aportaba 5.7 millones de desplazados. Razón por la cual, el Estado se ha convertido en un punto importante de referencia, aun cuando observemos que el conflicto interno y las victimas que de este podemos extraer, no es un asunto exclusivamente de nuestro país, pues en la actualidad son múltiples las razones del desplazamiento y muchos los lugares expulsores.

Tras este breve recorrido sobre algunas definiciones claves para este trabajo, sobre el desplazamiento y el lugar que Colombia ocupa en términos de este fenómeno, centraremos nuestra atención en el desplazamiento, para así comprender la magnitud de este fenómeno en el país y la necesidad de una política pública eficiente.

1.4. Una mirada estadística al fenómeno del desplazamiento

Después de evidenciar una parte del origen y evolución del concepto del desplazamiento, se pondrá en cifras y datos estadísticos las perspectivas actuales de este fenómeno, que como veremos no son tan alentadoras, ya que *"el desplazamiento forzado global, ha aumentado en el 2015… al terminar el año habían 65.3 millones de personas desplazadas en todo el mundo, 5.8 millones más que el año anterior"* (59.5 millones) (ACNUR, 20015:2). De los cuales 40.8 millones son desplazados internos, donde el 51% de los desplazados son menores de 18 años, según ACNUR. Siendo los niños, niñas y jóvenes la mayoría de la población afectada por el conflicto, se hace necesario el análisis de las causa y efectos que esta tiene para estos menores y la sociedad, por ello, en este apartado se realizará un análisis estadístico del desplazamiento y los aportes que algunas disciplinas e investigaciones han hecho o deben hacer, para la solución de este fenómeno que afecta a toda una Nación.

Gráfica 1 Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados 1996 - 2015



Fuente: ACNUR, 2015

Para poner en perspectiva los alcances globales de este fenómeno, presentaremos la gráfica 1 que ACNUR nos proporciona, en la que se evidencia el constante aumento en la población desplazada. Según estos datos, para el

2011 habían alrededor de 42.5 millones de desplazados, en el 2012 45.2 millones, en el 2013 51.2 millones, en el 2014 59.5 y ya para el 2015 65.3, como se puede analizar las tendencias globales han ido en aumento y las diferencias por años son sustanciales, aun cuando organismos nacionales e internacionales tiene la mirada puesta en la solución de este fenómeno, el desplazamiento no deja de crecer, puesto que los conflictos no dejan de alimentarlo.

Esta información proporcionada y recopilada por ACNUR tiene corte al 18 de Mayo de 2016 y fue obtenida de datos de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y ACNUR.

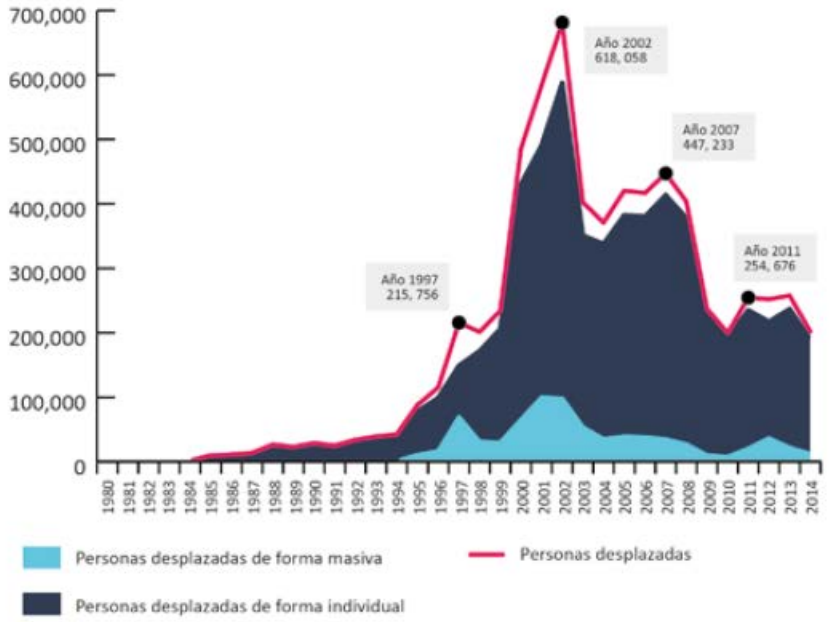
Sin embargo, para esta investigación, nos centraremos en el desplazamiento interno nacional. Dentro de la información recopilada encontramos unas cifras de CODHES, sobre los desplazamientos presentes en Colombia a partir de 1991, hasta el año 2011, evidenciando que se presenta por varios factores (como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente) como*: "confrontaciones armadas, ataques a población civil, fumigaciones y disputas por el control sobre las dinámicas políticas, económicas y sociales en el territorio"* (CODHES, 2015: 12).

En dicha cifra se puede observar cómo el aumento de esta población víctima del desplazamiento interno forzado, se ha venido incrementando de una manera vertiginosa, basta con señalar que para 1991, la cifra de dicha población se encontraba en 533.000 personas desplazadas, y en 2011 esta cifra ya llegaba a los 5.445.406, personas desplazadas dentro del territorio nacional.

Cifras que dejan por sentado un aumento en 10 años de 4.912.406 personas en situación de desplazamiento, es decir un aumento del casi 100% anual, lo que pone de manifiesto, la importancia de que el país cuente con una política pública, acorde con las necesidades de esta población víctima del desplazamiento interno forzado, que se incrementa de una manera descontrolada, siendo el resultado de las diferentes confrontaciones internas, que ha tenido que afrontar nuestro país a través de la historia. Para hacerse una idea de la evolución numérica del desplazamiento dentro del territorio nacional, se presenta la gráfica número 2.

Si comparamos la información presente en la gráfica número 2, con las preocupaciones del Estado, por este fenómeno, se podría inferir que a pesar del proceso de éxodo existente en la época de la violencia y el Frente Nacional, es solo hasta 1980 que se toma como punto de partida la dinámica actual de la Corte Constitucional, esto debido a las dimensiones adquiridas del desplazamiento, que hace difícil de invisibilizarlo.

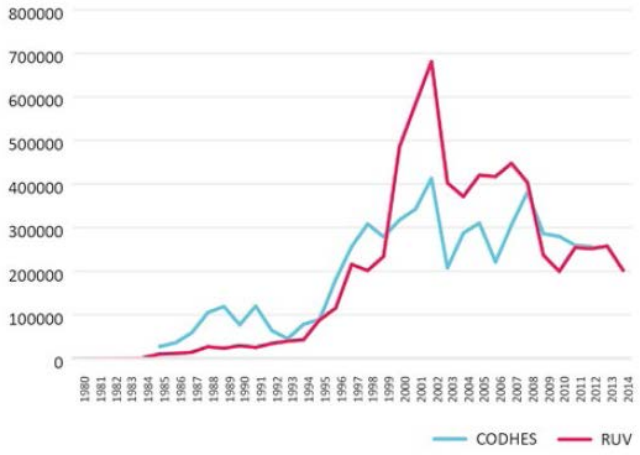
Gráfica 2 Evolución de número de personas desplazadas forzosamente en Colombia (1980 - 2014)



Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

Sin embargo se debe tener en cuenta, que este es un informe oficial que sólo visualiza la población desplazada registrada en el RUV, dejando por fuera de los análisis estadísticos, todo desplazado que no ha acudido a oficializar su condición, por ello creemos pertinente presentar la gráfica número 3 que CODHES ha realizado, donde se evidencia una estimación diferente, qué revela diferencias significativas en los datos, aspectos que podemos evidenciar en la Gráfica 3

Gráfica 3 Registro oficial vs estimaciones CODHES sobre el desplazamiento forzado en Colombia (1980 - 2014)



Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

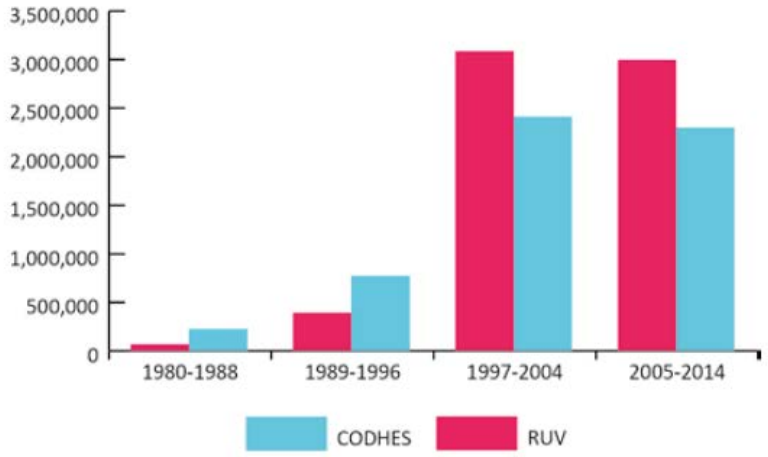
"El fenómeno del desplazamiento, está manifiestamente invisibilizado ante las autoridades nacionales y por ello la información contenida en el RUV sólo permite reconstruir con mayor precisión el desplazamiento forzado… a partir de mediados de la década de los 90… por esta razón la información recogida por CODHES constituye un punto fundamental" (CNMH, 2015: 59). Esta invisibilización está directamente relacionada con las concepciones que se tenían del desplazamiento y el desplazado antes de los 90, ya que este fenómeno estaba relacionado con otros factores, menos la violencia y por ello no se le prestaba la atención que este requería, es por ello, que si se quiere hacer un análisis del fenómeno antes de esta periodización, se debe recurrir a otras fuentes como CODHES, que sí habían visualizado el impacto del desplazamiento y el conflicto.

Como el problema del desplazamiento se intensifica y visibiliza a partir de finales del siglo XX y principios del XXI el CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica) ha propuesto 4 periodos de tiempo de la dimensión actual del desplazamiento, a saber:

1. 1980 - 1988
2. 1989 - 1996
3. 1997 - 2004
4. 2005 - 2014

Así mismo nos presenta dos gráficas estadísticas en las que se evidencia, en primer lugar el número de desplazados según fuentes oficiales, en comparación con los datos de CODHES, gráfica 4, que están directamente relacionados con la periodización propuesta por el CNMH y en segundo lugar los desplazados por períodos presidenciales gráfica 5.

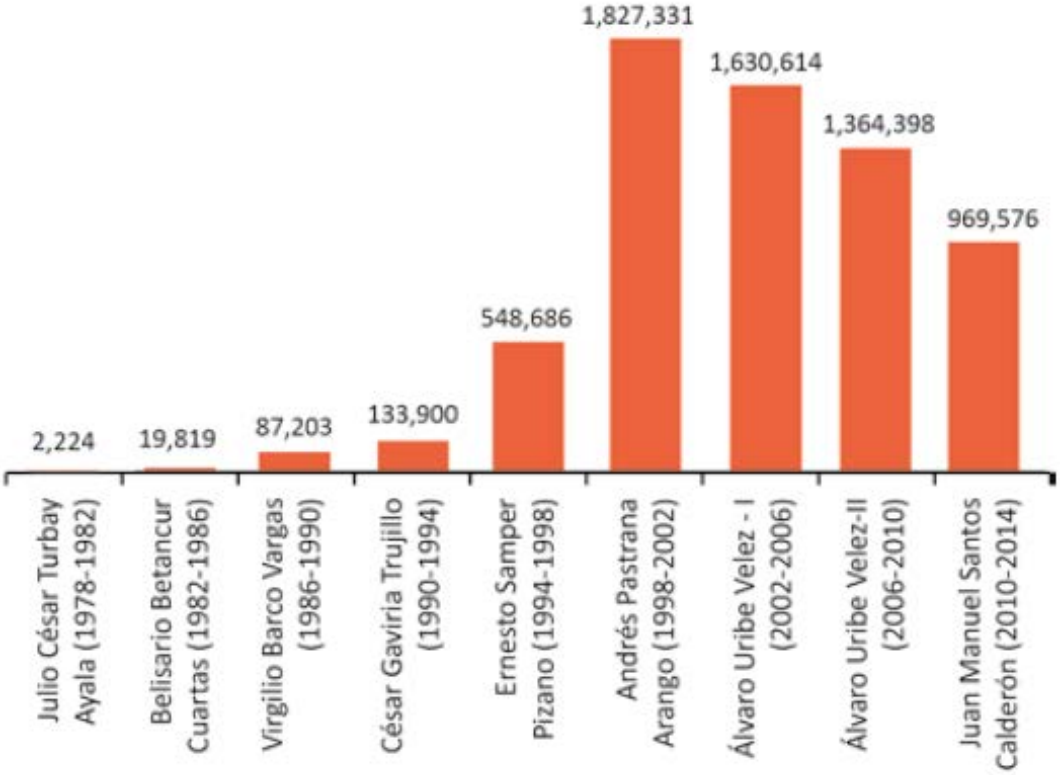
Gráfica 4 Personas Desplazadas según registro oficial vs estimaciones CODHES por periodos históricos (1980 - 2014)



Fuentes: RUV – UARIV, corte el 31 de diciembre de 2014. CODHES, corte a 31 de marzo de 2013.

A simple vista se hace evidente que a medida que el fenómeno del desplazamiento se va volviendo relevante y visibilizado para la nación las cifras (en comparación con la gráfica 3) oficiales se van ajustando a la realidad del fenómeno del desplazamiento hecho que se ve reflejado en el interés del gobierno por crear políticas públicas que buscan mitigar los efectos de este fenómeno tanto a la nación como a las víctimas, aspecto que se evidencia en el interés presidencial por este fenómeno y en la disminución de las cifras de desplazados en la Nación.

Gráfica 5 Personas desplazadas por periodos presidenciales



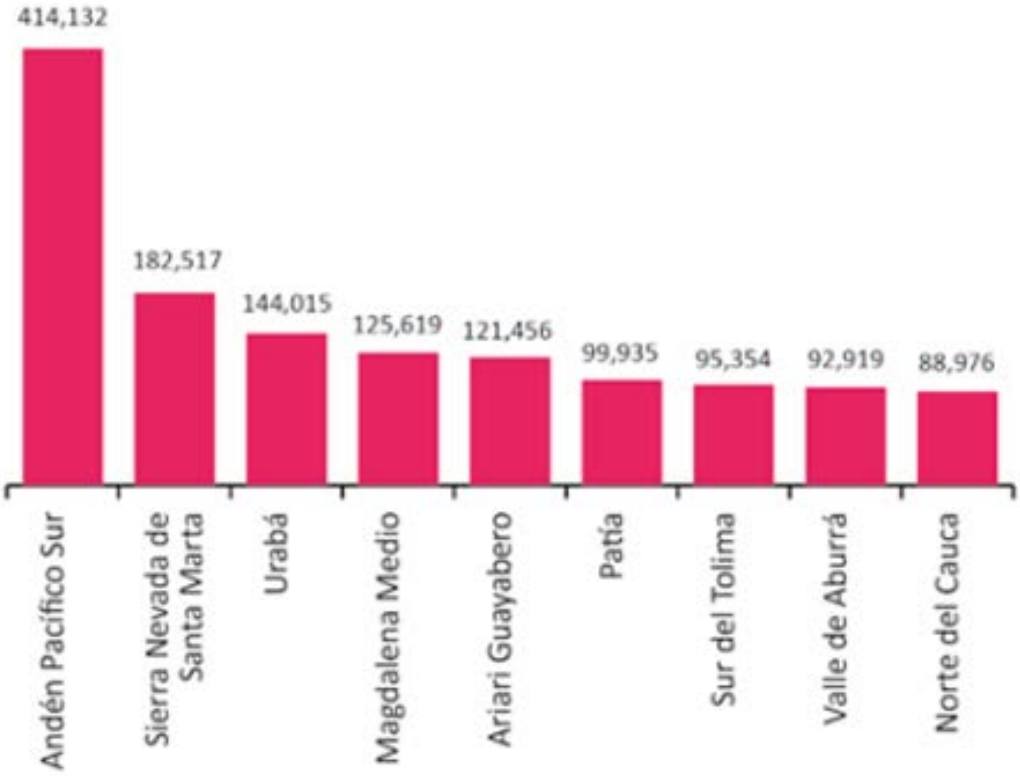
Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

Analizando los datos estadísticos presentes en la gráfica 4 y comparándolos con los presidentes y programas propuestos por los mismos podríamos identificar el creciente interés por llegar a acuerdos para alcanzar la paz y "*a pesar que el desplazamiento forzado no era una problemática reconocida oficialmente por el gobierno nacional, desde 1991 se venían ejecutando ciertas acciones de atención humanitaria a las personas desplazadas"* (CNMH, 2015: 77) Sin embargo eran precarias y no eran dirigidas (dichas políticas públicas) en particular a esta población, ya que eran beneficiarias del fondo de solidaridad y emergencia social cobijados por la ley 104 de 1993 *"La ayuda indispensable para atender requerimientos vigentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales"*, este nuevo interés por los desplazados se debe a dos factores

fundamentales, el primero relacionado y como ya lo hemos mencionado en repetidas ocasiones, al impacto visual que generó el significativo aumento de la población desplazada, en especial en los grandes centros urbanos como Bogotá, y en segundo lugar, el rechazo a la violencia de una sociedad cansada de vivir bajo continuo temor por su vida y su integridad física y mental, aspecto aprovechado por los mandatarios, para generar políticas que respondan a estas demandas de la sociedad, pero que se convierten en una ventana para la politiquería y la obtención de votos.

Después de haber identificado algunas generalidades sobre el desplazamiento, el interés o desinterés de la nación y las diferencias entre los datos oficiales y otras entidades no oficiales sobre el desplazamiento, pasaremos a identificar los lugares que más aportan a los desplazados, ya que no todo el territorio nacional es responsable de aportar a las cifras estadísticas sobre los desplazados. El CNMH nos Presenta la gráfica número 6, en la que se evidencian las regiones expulsoras en Colombia en el periodo 2005 - 2014.

Gráfica 6 Regiones con mayor número de población expulsada (2005- 2014)



Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

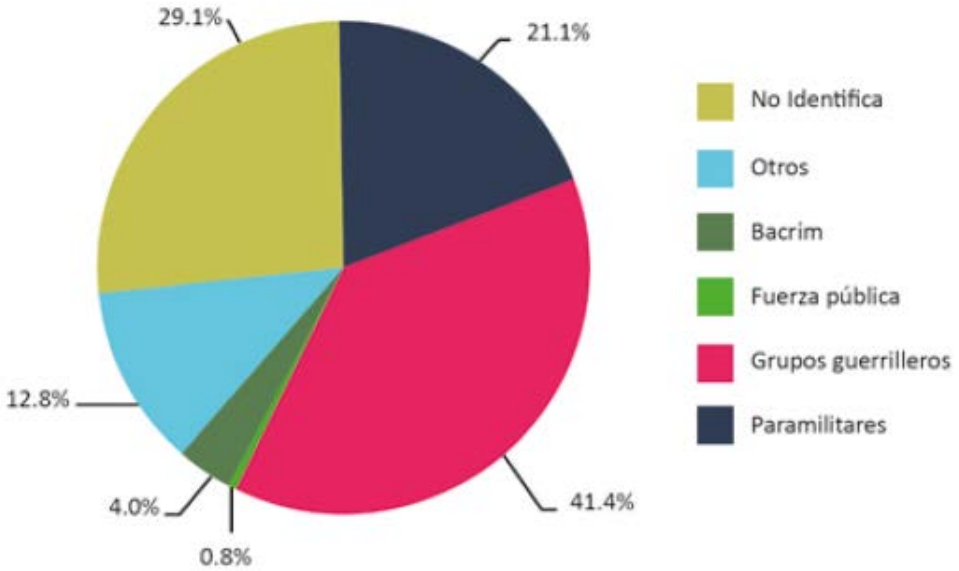
En la gráfica 6, es posible evidenciar que existen diferencias sustanciales entre regiones expulsoras, la explicación para este hecho está en la disputa por el control de ciertos puntos estratégicos para el tráfico y/o producción de diferentes

productos y personas, generando diferencias en el aporte de desplazados por cada región, aspecto que se ve reflejado en las reconfiguraciones forzadas que han tenido las ciudades, esto gracias a que *"el desplazamiento forzado no se agota al momento de la expulsión, su continuidad en el tiempo se manifiesta en el proceso migratorio y en la búsqueda temporal o permanente de protección, principalmente en centros urbanos"* (CNMH, 2015: 230). Las principales ciudades receptoras de esta *población "de acuerdo a la información contenida en el RUV con corte a 31 de diciembre de 2014 son: Bogotá que ha recibido 496.837 desplazados… Medellín, 403.676… Santa Marta, 186.135... Cali, 140.751… Sincelejo, 133.101… y Valledupar 124.288 personas desplazadas"* (CNMH, 2015: 230)

El aumento acelerado en la población de las principales urbes, se puede evidenciar (mayormente) en los llamados barrios de invasión, en donde los gobiernos locales han tenido serias dificultades para garantizar la atención a las necesidades básicas de dicha población, aspecto que pone de manifiesto la prolongación de la condición de desplazado, que no termina al momento de dejar sus tierras, si no que inicia con la nueva odisea de reconstruir una vida en un lugar que les es ajeno y en muchos casos hostil.

En apartados anteriores, se había analizado el origen y evolución histórica de dos de los principales actores del conflicto: las guerrillas y los paramilitares, pero muy poco se dijo sobre su aporte al desplazamiento, por ello presentaremos la gráfica número 7, del CNMH donde hace un análisis de los presuntos responsables del desplazamiento forzado, desde la declaración de las víctimas.

Gráfica 7 Participación histórica por actor armado en la presunta responsabilidad del desplazamiento



Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

Aunque hay que tener en cuenta que la gráfica número 7, invisibiliza a los desplazados que no están registrados en el RUV, permite hacerse una idea de los responsables del desplazamiento. Existen varios aspectos que se pueden inferir de esta gráfica; el primero está relacionado con los dos actores que más desplazados aportan, que coincide con (como ya se menciona anteriormente) la guerrilla y los paramilitares, quienes son los dos grupos más grandes y que tienen un recorrido histórico significativo en el problema de la violencia en la Nación.

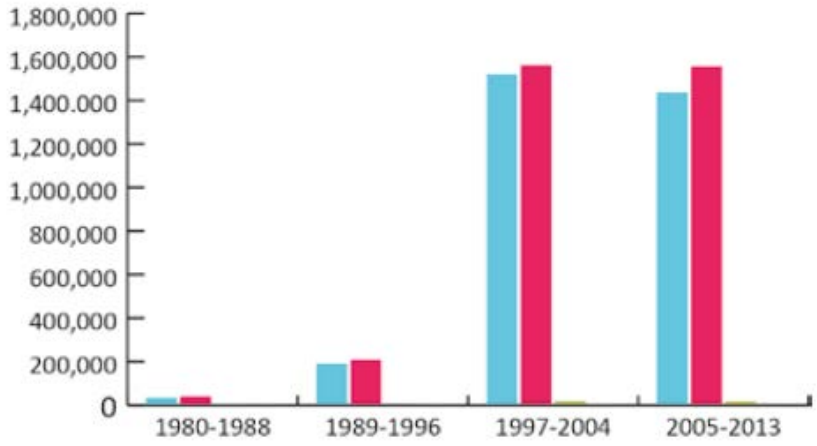
El segundo, que el Estado o su representación en la fuerza pública, también es un causante del fenómeno del desplazamiento, que en muchos casos y para la opinión pública no se pone de manifiesto y se invisibiliza su participación, aun cuando su responsabilidad no recae exclusivamente en generar víctimas, de forma deliberada, si no, por el simple hecho de ser el principal agente con el que las guerrillas se enfrentan, hecho que decantaría en actos violentos, que a su vez llevan a movilizaciones de la población que habita los lugares de enfrentamiento y por último, independientemente si son la guerrilla, los paramilitares, las Bacrím o la fuerza pública, es evidente que el principal causante del desplazamiento en la Nación, está relacionado con el conflicto interno y sus diferentes actores en disputa.

Como se ha evidenciado, la violencia en la Nación y los actores que en ella participan, son los directamente causante de la mayoría de los desplazamientos forzados por el territorio nacional, pero como observaremos a continuación, no a todos afecta por igual, ya que hay una diferencia significativa entre hombres y mujeres desplazados, por ello y entendiendo la importancia y el impacto que estas diferencias traen para la sociedad, se analizará el desplazamiento por género, puesto que *"a pesar que el conflicto armado es esencialmente entre hombres, quienes en su mayoría empuñan las armas, en términos absolutos, las mujeres han sido desplazadas en mayor proporción que los hombres"* aspecto que se evidencia en la gráfica 8, Impactando en el rol que desempeñan hombres y mujeres; así por ejemplo las mujeres víctimas del desplazamiento, deberán asumir el rol de madres cabeza de hogar y proveedoras del mismo.

Esta diferencia entre hombres y mujeres *"se explica principalmente porque las mujeres se han visto forzadas a desplazarse en mayor número de ocasiones debido a que los hombres de sus entornos familiares, colectivos y comunitarios, han sido asesinados, reclutados o desaparecidos"* (CNMH, 2015: 412). Esto no significa de ningún modo, que uno de los géneros deba afrontar con mayor rigor o crueldad los efectos del conflicto, por el contrario cada una de las victimas la padece, aunque no de la misma forma.

Los efectos del desplazamiento y la diferencia de roles que por genero desempeñan en el conflicto, afecta la estructura familiar y con ello a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, que como observaremos en la gráfica 9, dentro del total de población desplazada, son la mayoría.

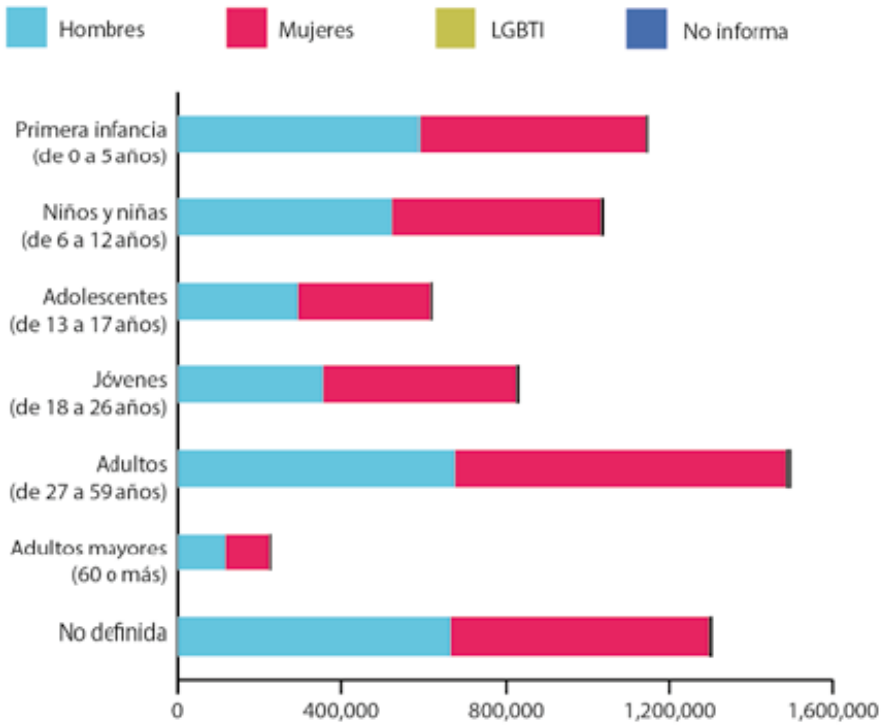
Gráfica 8 Evolución histórica de las víctimas de desplazamiento, desagregada por género (1980 - 2014)



	1980-1988	1989-1996	1997-2004	2005-2013
Hombre	30,449	186,583	1,515,356	1,432,067
Mujer	34,704	204,036	1,557,808	1,551,335
LGBTI	18	2,161	13,590	12,072
No informa	426	111	419	722

Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

Gráfica 9 Personas desplazadas por sexo y edad al momento de la ocurrencia



Fuente: CNMH, Bogotá, 2015

Los niños, niñas y adolescentes *"son las víctimas del desplazamiento forzado más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada"* (CNMH, 2015: 413), son quienes la guerra les ha afectado de forma más fuerte, ya que en muchos casos , si no la mayoría, han perdido uno o dos de sus padres, hermanos y familiares más cercanos, e incluso una buena cantidad de ellos han quedado sin familia y esto sin mencionar las repercusiones que tendrá en su vida futura este hecho, ya que no permite que los niños, niñas y jóvenes desarrollen de forma plena sus capacidades sociales, políticas e integrales, entre otros muchos aspectos, que solo se verán reflejados en su futuro y en las condiciones que debieran afrontar al momento de llegar al lugar donde intentarán rehacer su vida fragmentada.

Para comprender un poco la magnitud de este fenómeno, podemos analizar de la gráfica 9, que el 41. 5 % del *"total de la población desplazada son niños, niñas y jóvenes, hecho que pone en evidencia uno de los aspectos más dramáticos del conflicto y la violencia sobre el futuro de la sociedad Colombiana"* (CNMH, 2015, 416), aspecto que pone de manifiesto la importancia de una política pública eficiente y acorde a las necesidades reales de mujeres, hombres, niños y niñas víctimas del conflicto.

Existen múltiples factores más por analizar, pero para los intereses de esta investigación hemos considerado pertinentes solo los anteriores. Después de comprender el desplazamiento en términos cuantitativos, pasaremos a analizarlo desde una perspectiva cualitativa y desde el aporte que las ciencias sociales y otras disciplinas han hecho y deben hacer frente a este fenómeno, que impacta a toda una Nación y que configura unas dinámicas y formas particulares de ser y de vivir.

Aunque en el País se adelantan diferentes políticas, para el restablecimiento de derechos de estas personas víctimas del desplazamiento, también es cierto que el Estado debe afrontar unos retos frente a la atención y reparación, ya que, aunque esta política se lleva implementando desde 1997, ha sido insuficiente para remediar esta situación que se agudiza a través del tiempo.

Consideramos que la forma apropiada de ayudar al Estado con estos retos, está en manos de la academia, en la medida que estudios e investigaciones llenen vacíos temáticos y disciplinares, sobre las causas, efectos, consecuencias y soluciones reales a este fenómeno del desplazamiento, puesto que en muchos de los casos algunas disciplinas y sus investigaciones no están al servicio de las víctimas, sino de los intereses de unos pocos que quieren sacar provecho de la situación, como tristemente se presenta, no en todos los casos, pero si en la mayoría, en las ciencias de la comunicación. Para ello Lozano propone que no se queden solo en las críticas de como los medios de comunicación tratan el tema, sino que avancen "*en propuestas comunicativas de generación de relaciones sociales, para el manejo de conflictos y la superación del desplazamiento"*

(Lozano, 2001: 164), en este sentido, sería pertinente, buscar una transformación en la forma en que los medios hacen uso del tema, ya que ellos tienen la posibilidad de sensibilizar un mayor número de ciudadanos y transformar las perspectivas que se tienen sobre dicho fenómeno, posiblemente podría hacerse uso de esta herramienta, para llegar de forma más dinámica y fácil a la comunidad y generara transformaciones en la sociedad, frente a este fenómeno.

También se debería buscar comunicar de forma más clara, transparente y efectiva las verdades del conflicto, las necesidades de la población y las falencias del Estado, aspectos que permitirían acciones contundentes, frente al problema del desplazamiento.

La educación no deberían escapar a estas transformaciones temáticas y disciplinarias, en este sentido debería proponer un análisis sobre las relaciones entre la violencia y los desplazados, el fenómeno y sus circunstancias, las causas y los efectos y como desde la escuela se puede fomentar estrategias, que ayuden a mitigar los efectos de la violencia y el desplazamiento, no solo en los niños, niñas y adolescentes, sino en sus familiares, allegados y todos los miembros de su comunidad. La educación debería ser aquella disciplina, en la que se ponga el acento, pues es por medio de ella que se puede transformar una realidad social tan cruda, como la que vive la población en condición de desplazamiento.

Los maestros deberían ser formados con capacidades para que desde la escuela se logre trasformar la realidad de muchos niños, niñas y jóvenes, no solo víctimas del conflicto, sino compañeros de los mismos, para que en comunidad afronten los retos que conlleva vivir en una sociedad atravesada por un conflicto interno.

De la mano de la educación, la disciplinas que debería ser fuertemente activa en el fenómeno del desplazamiento, es la historia, en tanto permite hacer interpretaciones críticas y constructivas sobre el pasado histórico de nuestro país, su repercusión en el ahora y su perspectiva del futuro, para así comprender el porqué de algunos fenómenos, buscar posibles soluciones y encaminarnos a la no repetición. Para Lozano, la disciplina histórica permite revelar los pre-textos y los intereses *"intra y extra teóricos que están tras de las diferentes lecturas del problema del desplazamiento".* (Lozano, 2001: 168), además que esta disciplina permitiría desenmascarar los prejuicios e intereses de quienes generan y buscan mantener este fenómeno, acercándonos con ello a *"una radical y profunda solución al desplazamiento, que implique una construcción de nuevas utopías, esta vez no como metas inamovibles sino como impulsos creadores en el actuar presente".* (Lozano, 2001: 169), para así dar sentido a las diferentes investigaciones que se realicen con respecto a este fenómeno y poder responderle a los directamente afectados, los desplazados, la pregunta sobre el para qué sirven las investigaciones que se hacen, o en que se van a ver ellos beneficiados, cuando muchos han indagado sobre las mismas cuestiones y en poco han transformado su condición.

Como ya se ha hecho evidente anteriormente, existe gran cantidad de bibliografía e investigaciones sobre el tema del desplazamiento, y no solo a nivel nacional, sino internacional, pero la realidad de la situación es que no todas han logrado aportar al fenómeno del desplazamiento, aspecto que hoy vemos reflejado en dos cosas: las continuas diferencias entre la concepción de desplazado y la normatividad o la política pública; en cuanto a la primera, existen algunos cuestionamientos sobre la condición del desplazado, cuestiones cómo la duración de su condición, sobre si se tiene o no un tiempo estipulado para tener la denominación de desplazado, si se es eterna o si por el contrario el hacer uso de algunas ayudas, termina con su condición. Aspectos que no están del todo claro, pero que al analizarse se podría concluir, que de alguna forma determinan las políticas públicas y que afecta significativamente a los desplazados.

Sin embargo, estas cuestiones sobre la duración de la condición de desplazado, no son tan sencillas de analizar, ya que implicaría *"indagar por las formas como los espacios y las relaciones significativas para los individuos son afectadas por las interpretaciones y significaciones que cada sujeto elabora acerca de las experiencias ligadas al desplazamiento*" (Bello, 2001: 300), en este sentido no solo está el problema de dejar a tras las cosas materiales, sino de perder una identidad que fue construida a lo largo de las historias personales y que de un día para otro, se debe replantear y en muchos casos iniciar casi de ceros, por tal razón el alejarse del hecho violento e iniciar una nueva vida, con las ayudas obtenidas, no necesariamente implica olvidar lo que se ha dejado atrás y continuar como si nada hubiera sucedido.

La trabajadora social Bello, asegura que los impactos del desplazamiento en los individuos serán variados y complejos, y dependerán de los hechos violentos y las condiciones de los contextos de llegada, generando significaciones y formas de actuar muy distintas, aun cuando las causas del desplazamiento sean similares entre los afectados; así mismo deberían ser la atención a la población desplazada, variada y compleja, con el fin de crear un impacto optimo ante esta problemática.

En este sentido "*el enfoque y la intervención psicosocial busca develar y comprender las interpretaciones que los individuos, familias y colectivos dan a los hechos, las particulares maneras de enfrentarlos y en este sentido el significado que ellos tienen para sus vidas*". (Bello, 2001: 300)

En segunda instancia, al realizar el análisis de la normatividad colombiana, sobre la atención a los desplazados víctimas de la violencia, se encuentra que existe una amplia variedad de normativas dirigidas a la atención, prevención y solución de dicho fenómeno, sin embargo esto no significa que no existan algunos aspecto que se deban reevaluar en las políticas públicas, pero sobre la política pública se analizará en el siguiente capítulo, por ahora solo se menciona que para algunos autores como Valencia 2001, existe la necesidad de atender vacíos en las políticas públicas, como por ejemplo el relacionado con la atención individual de

los desplazados, quienes *“son mayores que los desplazados masivos”* (Valencia, 2001: 177), a quienes se invisibiliza, al no generar un impacto visual de multitud, urgencia y/o gravedad, caso contrario ocurre con los desplazamientos masivos, que si bien, como lo menciona el autor, son menores los casos, el impacto visual es evidente y la necesidad de atender y control, se hace urgente.

CAPÍTULO 2.

POLÍTICA PÚBLICA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Iniciando el capítulo referente a la política pública, primero queremos establecer el concepto de la misma, de esta forma entender los procesos sociales que se inscriben en su creación y aplicación en diferentes contextos. En un segundo momento, buscamos establecer como dentro de la historia de nuestro país, escenario de conflictos violentos reiterativos, se hizo necesario la creación de la misma, en materia del desplazamiento interno forzado, su incidencia y necesidad, para afrontar la crisis humanitaria generada, por los diferentes conflictos armados internos, mencionados en el capítulo anterior.

En este apartado, se realizara un rastreo histórico-conceptual, sobre las diferentes políticas públicas implementadas desde la última década del siglo XX hasta la actualidad, estableciendo la pertinencia y eficacia de las medidas implementadas por el Estado, para mitigar los efectos de la violencia y el desplazamiento en las victimas.

2.1. Conceptualización política pública

Para tener claridad sobre el concepto de política pública, abordaremos a Andre Roth, quien ha sido uno de los personajes destacados en materia del estudio de las políticas públicas, para esto realiza un rastreo histórico frente a diferentes nociones y atores que se han tenido en cuenta a los largo de la historia. Los dos primeros autores a referenciar son Men y Thoenig 1989 (Roth, 2006; 43) para quienes dichas políticas *"son un programa de acción realizado por una autoridad pública, estas proceden a través de diversos medios como acciones, recursos y capacidades, que van en busca de uno o varios objetivos cuyo fin es la resolución hipotética de los problemas de orden público, por lo que las mismas están directamente relacionadas con el Estado y con la sociedad"* (Roth, 2006; 43).

En esta primera definición podemos evidenciar como la política pública se vislumbra como planes de acción encaminados a la resolución de conflictos de orden público, inscritos dentro de la sociedad, dichos programas deben ser adelantados por autoridades públicas que son las encargadas de mantener una establidad dentro de cualquier orden territorial.

La siguiente definición que queremos mencionar, es la propuesta por Muller y Surel 1998 en Roth, quienes argumentan que las políticas públicas *"designan el*

proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos" (Roth, 2006; 43). Al igual estos autores proponen la siguiente ecuación para otorgar una mirada sobre dichas políticas públicas: problema + política = resultado + impacto. En esta segunda definición, podemos encontrar aspectos similares a las planteadas por Men y Thoenig, al mencionar que estas políticas son programas de acción pública, sin embargo, ellos abordan otros elementos a partir de la ecuación tenida en cuenta, y son los términos de resultado e impacto.

Estos elementos ya indican que estas políticas deben tener un resultado, pues precisamente se implementan para tener unos frutos específicos, que se hacen evidentes desde su misma formulación, ya que estas responden a unos objetivos puntuales, enmarcados en una situación social específica. De igual importancia es el término de impacto, pues las mismas generan diversas consecuencias que son los elementos de estudio para indagar la efectividad de la política pública implementada.

Bussmann 1998, quien define las políticas públicas como "*aquel conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones coherentes, enfocadas hacia objetivos, que actores competentes privados o asociativos o estatales aplican con la finalidad de resolver un problema social"* (Roth, 2006: 45). Autor que otorga de cierta forma una nueva perspectiva a dichas políticas al mencionar que las mismas pueden ser propuestas por diferentes actores, es decir no solamente por actores gubernamentales. Aspecto trascendental, ya que se menciona un elemento adicional y es el hecho que esta política pública puede ser elaborada, no solamente por actores gubernamentales.

En este aspecto realizaremos una salvedad, y es el hecho de que estas políticas públicas al poder ser pensadas desde varias posiciones, que no siempre son las estatales, buscan encontrar diferentes rutas o caminos que contribuyan a idear soluciones desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, es necesario tener presente que las mismas solo pueden ponerse en marcha, es decir, ser ejecutadas por mandato directo del Estado, pues este es el que las implementa para dar fin u otorgar alguna solución a un conflicto o problema social que está afectando de alguna forma la estabilidad de la sociedad.

Es así como en nuestro contexto y siguiendo de alguna forma las definiciones tenidas en cuenta por Roth, mencionaremos que las políticas públicas son diversos planes de acción, que pueden ser planteados por diferentes actores, sean estatales o no gubernamentales, pero implementados solamente por el Estado, cuyo fin es crear mecanismos que den solución a problemáticas sociales concretas que estén vulnerando de alguna forma los derechos humanos. Desde este principio partiremos para dar desarrollo a la investigación.

2.2. Normatividad para el desplazamiento interno forzado a nivel Nacional

Teniendo en cuenta la definición planteada en el anterior numeral, vemos como en el contexto colombiano se hizo necesaria la creación de políticas públicas para la atención a la población desplazada, visibilizando dicha condición como problemática social de urgente atención, gracias a la vulneración masiva de los derechos humanos. Por lo tanto en este apartado realizaremos una contextualización histórica de las diferentes políticas públicas implementadas a nivel nacional, que fueron los planes de acción propuestos, para dar solución y mitigar los daños ocasionados por los conflictos internos que ha atravesado nuestro país a través de su historia.

Para iniciar, queremos establecer cuando es que el gobierno colombiano inicia con la propuesta de una política pública pertinente frente al tema del desplazamiento, debido a causas propias de la violencia. Para tal fin queremos mencionar a Leidy Alpargatero 2010, quien realiza una periodización muy interesante frente a la aparición de estas políticas públicas, para ello realiza una división en tres momentos históricos: *"momento de negación de la política pública, momento de surgimiento incipiente de la política a partir del reconocimiento del problema y momento de creación de la legislación sobre el desplazamiento forzado. Periodos históricos ubicados en la última década del siglo XX (1990 – 1999) y comienzos de siglo XXI (2000 – 2010)"* (Alpargatero, 2011: 01).

En el primer momento se ubica entre los años de 1990 y 1995, donde todavía no existía ningún tipo de política pública, pertinente a la población víctima del desplazamiento interno forzado, por culpa de la violencia en nuestro país, ya que los desplazamientos eran asociados a desastres naturales de cualquier tipo, (aclarando que para estos años ya se veía la influencia de algunos actores armados frente a dicho fenómeno, como se evidenció en el capítulo anterior sobre actores del conflicto), por lo que la ayuda humanitaria que se prestaba en dicho momento, se hacía a través del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres que estaba a cargo de instituciones como la , la cruz roja, instituciones no gubernamentales y la iglesia. (Alpargatero, 2011: 04)

En el segundo momento, el cual se refiere al surgimiento incipiente de la política pública a partir del reconocimiento del problema mencionado por Alpargatero, se señala en 1995 y 1997 la elaboración y expedición de dos CONPES (documentos del consejo nacional de política económica y social), que ya se ocupaban directamente de proveer medidas para la atención de esta población. Documentos que dan cuenta del reconocimiento por parte del Estado colombiano del problema social al que se enfrentaba, por el conflicto interno que se estaba desarrollando dentro de nuestras fronteras.

El primero de ellos *"CONPES, 2804 de 1995, por medio del cual se aprobó el programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia,*

y con esto creo el consejo nacional de atención integral a la población desplazada (CNAIPD), instancia coordinadora del programa." (Alpargatero, 2011: 04) .

Este programa fue creado dentro del *"Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998"(CONPES 2804 de 1995)*, dentro del cual se menciona como el Estado no ha manejado de la mejor forma esta problemática, y como a partir de la implementación de este programa, se esperaba la atención integral a la población afectada por este fenómeno. A continuación, mencionaremos los objetivos centrales que se esperaban con la implementación de este primer programa, dirigido específicamente a la población víctima del desplazamiento por la violencia.

"1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.

2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario." (CONPES 2804 de 1995)

Observando dichos objetivos, podemos establecer que se centraban en la atención integral de las víctimas de este fenómeno, pero a su vez, se tenía en cuenta el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de dicha población, aspecto que deja por sentado las altas expectativas que se tenían con la formulación de este primer programa de atención a esta problemática social, dando una primera solución a la crisis de miles de familias que estaban en situación de desplazamiento.

El segundo documento fue el *"CONPES 2924 de 1997, el cual creó el sistema nacional de atención integral a la población desplazada (SNAIPD), y puso en funcionamiento el CNAIPD, que en dos años no había sesionado. Además, creo el fondo nacional para la financiación de los programas."* (Alpargatero, 2011: 04)

Este documento inicia manifestando la poca eficacia que tuvo el documento anterior de 1995 frente a la atención a estas víctimas del desplazamiento interno forzado, ya que las metas y objetivos que estaban propuestos no llegaron a suplir de una manera integral las necesidades de estas personas, es más en este documento se señala que la ayuda que realmente se prestó fue sobre todo la atención humanitaria de emergencia, hecho que se presenta por varios factores como: el aumento del desplazamiento , aspecto que se observa en la gráfica 4 del capítulo anterior, donde se puede analizar que a partir de 1996 la población desplazada aumento significativamente y la falta de articulación de las instituciones que se debían encargar de la implementación del programa como tal.

Dentro de este segundo documento también se expresa la creación del *"Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estará constituido por las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial"* (CONPES 2924 de 1997), dicha institución tuvo como funciones la elaboración de planes y programas para la atención a la población víctima del desplazamiento, teniendo en cuenta el restablecimiento de derechos y el retorno de esta población, a su lugar de origen o la adaptabilidad a los lugares en los cuales fueron acogidos tras su desplazamiento.

Además de la creación del SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada), como institución encargada de la elaboración de los planes para la atención a esta población, también se creó la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada, para tener un registro acertado del número de población que se encontraba en dicha situación y el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada donde se dirigirían todos los recursos destinados a solventar dicha problemática.

En este segundo documento, observamos cómo se realiza un seguimiento al CONPES del 1995, encontrando más falencias que aciertos en la implementación de este programa, por los cual, en este CONPES de 1997 se crean algunas instituciones que contribuyan realmente a cumplir con los lineamientos establecidos, en estas primeras manifestaciones de política pública frente al desplazamiento forzado.

Ahora bien retomando los momentos mencionados por Alpargatero 2011, seguimos con el último momento, el cual es la creación de la legislación sobre el desplazamiento forzado, en esta última periodización se tiene en cuenta el surgimiento de varias leyes, sentencias y demás documentos que tras la agudización del conflicto interno en el país, tuvieron que ser creadas de manera urgente, para solventar de alguna manera la grave situación presente en los últimos años de la década de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI, que fue una temporalidad en que aumento de manera impresionante las cifras del desplazamiento en Colombia, (observar gráfica 4).

El primer aspecto a mencionar es la Ley 387 de 1997, dada en Ibagué el 18 de julio de 1997, bajo la presidencia de Ernesto Samper Pizano, *"por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"* (Ley 387 de 1997). *"En dicha ley se concibe el proceso del desplazamiento en tres fases: prevención y protección (P y P), atención humanitaria de emergencia (AHE) y estabilización y consolidación económica (ESE)."* (Alpargatero, 2011: 04)

Señalaremos algunos de los aspectos de esta ley según el orden mencionado con anterioridad. Dentro del primer grupo de los aspectos referentes a las medidas de prevención y protección se pueden destacar algunos elementos como: "*la creación*

de los comités municipales; distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia" (Ley 387 de 1997)*,* quienes serían una forma de apoyo regional que iniciaría por medidas de prevención frente algunas regiones que pudieran ser puntos claves de expulsión de población. Para lo cual, estos comités tendrían que establecer medidas que contribuyeran a la solución de conflictos que evitaran la aparición de violencia que condujera al desplazamiento de población.

Dentro de estas medidas de prevención también se mencionan la realización de diagnósticos teniendo en cuenta las causas, actores, regiones expulsoras y receptoras, consecuencias de estos eventos, entre otros aspectos, para tener soluciones prontas y efectivas en *"materia social, económica, jurídica, política y de seguridad orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento" (Ley* 387 de 1997)

Dentro del segundo aspecto sobre la *Atención Humanitaria de Emergencia,* el Estado se comprometió a *garantizar las necesidades propias de "alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas." (Ley* 387 de 1997). Dentro de este aspecto cabe señalar que esta atención humanitaria de emergencia ya se encontraba en los documentos anteriores de 1995 y 1997, ratificando la importancia de prestar esta ayuda a las víctimas del desplazamiento.

Dentro del último aspecto, referente a la estabilización económica se menciona algunas acciones que serán tomadas dependiendo si se logra un retorno voluntario o si es un reasentamiento urbano o rural. A partir de ello se mencionan acciones como: fomento del desarrollo rural y la microempresa, capacitación en diferentes campos, atención social para cumplir los derechos establecidos en la constitución política de Colombia, planes de empleo urbano y rural entre otros. *(Ley* 387 de 1997).

Igualmente para terminar el análisis de esta ley queremos referirnos al artículo 18° sobre la cesación de la condición de desplazado forzado, en dicho artículo se menciona *"La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento"* (*Ley* 387 de 1997). Es interesante como de alguna forma puede acabar la condición de ser desplazado, cuando los recuerdos están inscritos en la vida de estas personas y aunque se logren adaptar de cierta forma a las nuevas condiciones de vida es complejo el pensar que en algún momento se logre olvidar todo el proceso vivido desde el mismo acontecer de la violencia y poder cesar con su condición de desplazado.

Transcurrido el tiempo y tras la puesta en marcha de la ley 387 de 1997, el problema social de la violencia se incrementó a comienzos del siglo XXl, como lo podemos observar en la gráfica 4, agravando la situación del país, y aumentando

el número de población expulsada de diferentes regiones del país, por culpa de las confrontaciones armadas presentes en el territorio colombiano.

Hechos que fueron el antecedente para la aparición de la sentencia T-025, de 2004, que surge ante la insatisfacción de las necesidades de esta población afectada por el desplazamiento, sin embargo, esta sentencia no surgió de la nada, para llegar a ella se declaró el estado de cosas inconstitucional definido como *"una situación de orden sistemático que resulta abiertamente contraria a la constitución política…respecto de la existencia de una vulneración de derechos fundamentales… vulneración de un carácter general, es decir que afecte a una multitud de personas, que las causas a las cuales se atribuye esta afectación sean de orden estructural; o dicho de otra manera, que su ocurrencia no se origina de manera exclusiva en la acción u omisión de una entidad o autoridad específica, sino que por el contrario, involucre a un conjunto de entidades" (*Alpargatero, 2011: 13)

Para que se declarara este estado fueron revisadas por la Corte Constitucional *"108 demandas interpuestas en 22 ciudades del país por 1150 familias" (*Alpargatero, 2011: 14). Los aspectos que tuvo en cuenta propiamente la Corte, para declarar el estado de cosas inconstitucional frente al fenómeno del desplazamiento por razones propias de la violencia son:

" (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante…" (Sentencia T-025 de 2004)

Frente a los anteriores aspectos cabe señalar que ley de 1997, pretendía cubrir la mayoría de elementos expuestos por la corte, sin embargo *"las políticas públicas frente a esta problemática social…han sido insuficientes para solventar de manera eficaz las necesidades presentes en este grupo de personas."* (Dueñas, 2009: 16). Por lo que a partir de estos lineamientos la Corte Constitucional, ordenó de manera urgente, que el Estado tomara cartas en el asunto y pusiera en marcha medidas efectivas para solventar de alguna forma la situación en la que se encontraban estas víctimas de la violencia.

Igualmente, esta sentencia presento una ruta para los entes encargados de la recepción de los diferentes casos de víctimas del desplazamiento, ruta que se establece para que esta población tenga una pronta atención y solución frente a

su condición y evitar la proliferación de tutelas, que fue lo que realmente hizo que la corte se pronunciara frente a este fenómeno. Para ampliar este aspecto se señalarán algunos puntos destacables de la ruta mencionada:

"…1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente…" (Sentencia T-025)

Sin embargo la promulgación y puesta en marcha de esta sentencia T-025, no fue el remedio esperado para toda esta población víctima del desplazamiento interno forzado, aunque las cifras evidencian la disminución de los desplazados, aún la violencia sigue acechando y generando nuevas víctimas, por lo que la política pública ha debido modificarse para suplir las nuevos retos que generan este fenómeno.

A partir de la grave situación del país, en términos de violencia en esta primera década del siglo XXl, vale la pena preguntarse por la eficacia de las medidas implementadas por el gobierno frente a la crisis social, enmarcada en esta propuesta de investigación, pues es notorio el avance frente a la creación de política pública, sin embargo, no ha tenido el mismos avance en la implementación, cobertura y eficacia.

Para ahondar más en este aspecto queremos señalar dos pronunciamientos de la corte constitucional, que serían las razones por las cuales el Estado no ha cumplido con sus obligaciones frente a la población desplazada: *"la precariedad de la capacidad institucional para implementar la política y la asignación insuficiente de recursos"* (Dueñas, 2009: 17*).* Dentro del primer aspecto se señala que esta condición se debe sobre todo a la incapacidad del Estado para implementar indicadores de seguimiento y evaluación de resultados de la política pública, pues si bien, existen algunas normativas que rigen la nación a dicha población, sin una evaluación pertinente no se podrá revisar el funcionamiento y eficacia de las medidas puestas en marcha. Esta misión fue encomendada al SNAIPD, mediante el auto A-218 de 2006, donde se menciona que estos indicadores de evaluación deberían fundamentase en: *"la coordinación nacional de todos los componentes de la política, la coordinación de las actividades de las*

entidades territoriales y cada uno de los componentes de la política pública". (Dueñas, 2009: 17*).*

Dentro del segundo aspecto, en lo que concierne a la falta de recursos, se menciona cómo el Estado tanto a nivel nacional y local, no designan los recursos suficientes para atender de forma óptima a todas la victimas del desplazamiento interno forzado Dueñas, 2009, por lo que las entidades encargadas del atención a estas víctimas no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de dicha población y por lo tanto no se consigue el restablecimiento de derechos que ordena la Corte Constitucional.

Este es un aspecto fundamental, pues si el gobierno no centra sus esfuerzos en dotar de los recursos necesarios, difícilmente se podrá implementar de una manera eficaz la política pública encaminada a la prevención y atención de las víctimas del desplazamiento interno forzado, aspecto que para la fecha que se está analizando seria toda una falta de seriedad por parte del gobierno, ya que aunque la normatividad existe antes de 1997, para el 2004 no se han destinados los recursos necesarios, que permita una eficaz solución al fenómeno del desplazamiento.

Sin embargo, cabe señalar no solo la responsabilidad de la nación sino también de los departamentos y distritos, quienes desde el establecimiento de ley 387 de 1997, tenían la obligación de instaurar por parte de los alcaldes y gobernadores proyectos que estuvieran encaminados a la atención de esta población sin importar si eran regiones expulsoras o receptores de estos habitantes colombianos. Aunque en dicho aspecto cabe rescatar a *"Bogotá y Medellín quienes después de la sentencia T-025 pusieron en marcha políticas de atención para la población desplazada."(*Alpargatero, 2011: 17). (El caso de Bogotá se analizará puntualmente más adelante)

Para tal fin se crearon algunos acuerdos después de la sentencia mencionada con anterioridad como el acuerdo 06 del Consejo Nacional de Atención Integral a la población Desplazada del 25 de septiembre del 2006: *"por el cual se solicita a gobernadores y alcaldes un mayor esfuerzo presupuestal para la atención integral a la población desplazada." (*Alpargatero, 2011: 17)

Para dicho fin se propone la elaboración de un documento donde se encuentre *"la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada"* (Acuerdo 06 de 2006), igualmente se pronuncia sobre la importancia de la creación de una dirección especial que coordinara las acciones adelantadas por las entidades territoriales para la atención de esta población.

Posteriormente a este acuerdo se presenta la Ley 1190 del 2008 "*Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia…",* en dicha ley se especifica que los alcaldes y gobernadores deberán entregar en un

término no máximo a cinco meses un plan para la atención a las víctimas del conflicto interno, a continuación se presentaran algunos de los aspectos mencionados en esta Ley.

"1. Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental…2. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación... 3. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica…4. Informar… a la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados. 5. Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada…en los procesos de diseño, coordinación e implementación de estrategias… 6. Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento..." (Ley 1190 de 2008)

En dicha ley también se menciona la elaboración del Plan Integral Único departamental o municipal, que tendrá como contenido las acciones llevadas a cabo frente a la atención de esta población hasta ese momento, dicho plan debía incluir aspectos como: identificación y caracterización de la población desplazada, información sobre el nivel de atención prestada a las víctimas, la identificación de las prioridades a suplir dependiendo cada caso entre otros.

De esta forma se manifiesta como las entidades territoriales debían comprometerse realmente con esta problemática social, que, aunque fue reconocida a partir de 1995, a la fecha de la expedición de la presente ley, faltaba compromiso para la implementación de planes sectoriales que contribuyeron de la mano con la política pública nacional a atender los diferentes casos de esta población víctima del desplazamiento interno.

Ahora pasaremos a revisar una de las leyes más recientes pertinentes a la temática como tal, esta es la ley de víctimas y restitución de tierras expedida en Bogotá al 10 de junio de 2011. En dicha ley primero se establece la condición de víctima de la siguiente manera: *"Las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, ocurridas a partir del 1° de enero de 1985 en el marco del conflicto armado, (homicidio, desaparición forzada, desplazamiento, violaciones sexuales y otros delitos contra la integridad sexual, secuestro, despojo de tierras, minas antipersona y otros métodos de guerra ilícitos, ataques contra la población civil)."* (Congreso de la República, 2011)

Esta definición que se presenta en dicha ley, va más allá de las nociones de desplazamiento que se tenían anteriormente, ya que esta noción de víctimas enmarca otros aspectos como el homicidio, la desaparición forzada entre otros, que pone como precedente las diferentes formas de manifestación de la violencia

a consecuencias del conflicto interno armado en nuestro país. Dicha conceptualización se realiza para tener claridad de todas las personas que se pueden incluir dentro de dicho principio y de esta forma encaminarlos para conseguir una reparación, que según lay significa *"restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica".* (Congreso de la República, 2011)

Dentro de esta ley, también se encuentran algunos principios y derechos sobre los que se enmarca esta ley, principios como: dignidad, igualdad, garantía del debido proceso, justicia transicional, entre otros, que es un paso destacable dentro de la política pública referente a este tema, pues con esta ley aparecen nuevos elementos que no se habían tenido en cuenta en legislaciones anteriores. En cuanto a los derechos mencionamos algunos a continuación:

"1. Derecho a la verdad, justicia y reparación. 2. Derecho a acudir a escenarios de diálogo... 3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado... 4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria. 5. Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral. 6. Derecho a que la política pública de que trata la presente Ley tenga enfoque diferencial. 7. Derecho a la reunificación familiar... 8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad... 9. Derecho a la restitución de la tierra... 10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso... 11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando... 12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia." (Congreso de la República, 2011)

Igualmente, en dicha ley se aclaran los temimos de asistencia entendida como "conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política". Y atención *"la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación."* (Congreso de la República, 2011)

Frente a estos aspectos se clarifica como la asistencia son todas las medidas encaminadas a la restitución de los derechos de estas personas y la atención señala la ruta orientadora y acompañamiento de diferentes entes en este proceso. Aspectos de gran relevancia, ya que no solo se mencionan las medidas como tal, sino que se define como están dispuestas y encaminadas a la superación de esta condición de vulnerabilidad.

En cuanto a la restitución de tierras se menciona el derecho que tienen estas víctimas a que sean devueltas todas aquellas tierras de las cuales fueron despojados a raíz del conflicto armado, para lo cual en esta ley se presenta todo el proceso que deben realizar estas víctimas para que se cumpla este derecho. La ley garantiza la recuperación de los diferentes predios sin importar si se cuenta o no con los títulos de propiedad, para lo cual se creará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Con esta ley de víctimas y restitución de tierras concluimos esta contextualización sobre política pública para la población desplazada, señalando que es notorio como el Estado colombiano se ha propuesto diferentes planes de acción que contribuyan a mitigar los daños causados por el desplazamiento interno forzado, lo que demuestra el interés de atender y ayudar de diferentes formas a esta población.

2.3. Normatividad para el desplazamiento interno forzado en Bogotá

Cuando se analiza a los desplazados, se hace evidente que los mismos buscan migrar, hacia lugares con mejores condiciones de vida o de oportunidad, *"la población afectada por la violencia se está movilizando desde los sitios con menor desarrollo relativo, hacia las más grandes ciudades del país"* (Medellín, 2003: 41), con la expectativa de retomar una vida que se quedó en pausa tras las repentinas salidas de sus hogares, sin embargo, la realidad a la que se ven enfrentados las víctimas, no es para nada el fin de sus suplicios, por el contrario inicia una nueva carrera por sobrevivir, en un ambiente hostil para con la población en dicha condición, que aunque ya no es armada, no deja de ser dramático.

El traslado a dichos lugares, que en el imaginario de las víctimas, pueden brindarles algún tipo de protección lejos del conflicto armado, se convierte en la nueva odisea que día a día busca restaurar una vida fragmentada en mil pedazos, aun cuando el problema no termina al abandonar sus tierras y por el contrario se prolongue, gracias a su nueva condición de víctimas del conflicto armado, encontrándose con una nueva serie de adversidades, que aunque ya no armados reprimen la posibilidad de la restauración total o parcial de unas condiciones dignas de vida.

Estos lugares son principalmente asentamientos urbanos, como Bogotá, que son un panorama completamente distinto al que estaban acostumbrados, pues en las ciudades las formas de vida son muy diferentes, lo que ocasiona que estas personas estén desorientadas, haciendo necesario buscar algún apoyo que les ayude a solventar sus necesidades básicas, aunque la realidad es muy desalentadora, pues muchas de las medidas que poseen estas ciudades para la atención a la población desplazada, por culpa de los conflictos armados en Colombia, son deficientes para el flujo de victimas que llega continuamente a estas ciudades.

Por ello, después de haber analizado la política pública implementada a nivel nacional, nos centraremos en las medidas tomadas por la capital de la república, para establecer programas de atención para esta población desplazada, siendo esta ciudad el centro de nuestra propuesta de investigación. Para iniciar con estos aspectos, queremos mencionar que aunque Bogotá no ha sido el epicentro de las confrontaciones armadas, si ha tenido que vivir las consecuencias de la violencia generalizada, ya que la capital es uno de los lugares de principal recepción de esta población.

Hecho que se evidencian en las cifras *"entre 1997 y el 31 de julio de 2010 fueron recibidas 287.242 personas en Bogotá"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 19), aunque las cifras aumentan en fuentes no oficiales por ejemplo para *"la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Corporación Nuevo Arco Iris (2004) sólo hasta el 2004 habrían llegado a la ciudad más del doble de esa cifra, es decir 558.140 personas"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 19) y según *"CODHES y la Fundación de Atención al Migrante (2007) entre 1985 y 2006 habrían arribado a la ciudad 624.286 personas"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 19), siendo Bogotá la principal ciudad de recepción de estas víctimas de la violencia al interior del país.

Sin embargo, dentro del desplazamiento propiamente a nivel Distrital, cabe resaltar un deslazamiento denominado, *"desplazamiento intraurbano*" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 19), el cual se presenta dentro de la misma ciudad, ya que las personas se trasladan de un barrio a otro, al sentirse intimidados por diferentes actores armados, que buscan el posicionamiento estratégico de diferentes sectores de la capital, para tener el control de la comercialización y distribución de diversos productos ilegales, como narcóticos. Aunque este tipo de desplazamiento no genera el mismo número de víctimas que el desplazamiento por las diferentes regiones, quisimos mencionarlo para tener presente que dentro de la ciudad, también se presentan dinámicas sociales que incrementan el número de familias que huyen buscando refugio por las distintas formas de violencia existentes.

A partir del incremento de desplazados que llegan a la ciudad es necesario identificar la modalidad del desplazamiento, ya que éste se puede realizar de forma individual o masiva, como se menciona en el PIU 2011 – 2020 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010 , puesto que dependiendo el periodo y el contexto histórico del país, este fenómeno varía sustancialmente, por ejemplo en los primeros años de la aparición del fenómeno del desplazamiento, se presentaba de forma individual, es decir no se desplazaban familias enteras si no algunos integrantes de las mimas, sin embargo, al transcurrir los años y tras el agravamiento del conflicto la modalidad paso de individual a masiva, ya que para resguardarse del conflicto familias enteras tuvieron que abandonar sus tierras y aventurarse en la ciudad con el propósito de salvar su vidas. En la gráfica número 10 se puede visualizar este hecho.

Gráfica 10 Recepción de personas individual y masiva en Bogotá. 1996 y años anteriores hasta 31 de Julio de 2010

AÑO LLEGADA	RECEPCIÓN		
	TOTAL	Individual	Masivo
S.I*	**291**	291	0
1996 y anteriores	**2.145**	2.145	0
1997	**4.088**	4.088	0
1998	**4.713**	4.713	0
1999	**3.122**	3.122	0
2000	**5.936**	5.936	0
2001	**19.099**	16.869	2.230
2002	**37.720**	28.955	8.765
2003	**19.919**	19.654	265
2004	**21.566**	20.810	756
2005	**27.088**	26.918	170
2006	**34.065**	33.512	553
2007	**41.703**	41.696	7
2008	**39.415**	38.337	1.078
2009	**20.646**	20.636	10
2010	**5.726**	5.712	14
TOTAL	**287.242**	**273.394**	**13.848**
%	**100**	**95,2**	**4,8**

Fuente: PIU, Bogotá, 2011 – 2020

En la gráfica número 10, podemos observar que desde 1996 hasta el 2000, los desplazamientos se presentaban de forma individual, sin embargo, a partir del 2001 estos cambiaron de forma, apareciendo los desplazamientos de forma masiva, los cuales se fueron incrementando. Es así como en el 2000, habían 5.936 personas desplazadas y dos años después en el 2002, esta cifra se ubicaba en 37.720, con un aumento de 31.784 personas desplazadas en tan corto periodo, años que concuerdan con la presidencia de Andrés Pastrana y los diálogos que este presidente llevo a cabo con las FARC. Otro de los años que se aprecia en la gráfica 10 con un aumento importante frente a las personas desplazadas fue en el 2008 con 39.415, siendo el año con más víctimas de este fenómeno, año en el cual el país estaba gobernado por el presidente Álvaro Uribe Vélez y su política de seguridad democrática, dando importantes golpes a la a la guerrilla de las FARC.

Los principales departamentos de expulsión de esta población que llega a Bogotá son *"Tolima (21,1%), Cundinamarca (8,3%), Meta (7,6%), Caquetá (7%), Huila (5,8%), Valle (4,3%), Antioquia (4,1%), Caldas (4%), Santander (3,9%) y Magdalena (3,8%)"*(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 19), la ciudad es escogida

por varios factores entre los que se pueden destacar: la preponderancia económica de la ciudad; el mayor cubrimiento de las medidas implementadas para mitigar la condición de desplazado; la seguridad que provee un centro urbano, alejado de la ruralidad; la presencia de familiares o "paisanos", que residen en la ciudad que se convierten en las primeras personas que acogen a estas víctimas; entre otros aspectos que ponen a la ciudad de Bogotá como principal destino. A continuación mostraremos la gráfica número 11, señalando los totales de población desplazada que llegan a Bogotá, identificando los departamentos de expulsión.

Gráfica 11 Departamentos de origen de la población desplazada hacia Bogotá: 1996 y años anteriores hasta el 31 de Julio de 2010

DEPARTAMENTO	RECEPCIÓN	
	#	%
TOLIMA	60.585	21,1
CUNDINAMARCA	23.928	8,3
META	21.827	7,6
CAQUETÁ	20.015	7,0
HUILA	16.727	5,8
VALLE DEL CAUCA	12.246	4,3
ANTIOQUIA	11.805	4,1
CALDAS	11.402	4,0
SANTANDER	11.225	3,9
MAGDALENA	10.780	3,8
BOLÍVAR	9.516	3,3
CESAR	8.694	3,0
NARIÑO	7.996	2,8
CHOCÓ	7.492	2,6
CÓRDOBA	6.167	2,1
CAUCA	5.521	1,9
BOYACÁ	5.279	1,8
GUAVIARE	5.180	1,8
NORTE DE SANTANDER	5.106	1,8
PUTUMAYO	4.613	1,6
ARAUCA	4.285	1,5
CASANARE	2.814	1,0
SUCRE	2.365	0,8
RISARALDA	2.136	0,7
ATLÁNTICO	1.629	0,6
BOGOTÁ	1.628	0,6
S.I*	1.573	0,5
LA GUAJIRA	1.535	0,5
QUINDÍO	1.333	0,5
VICHADA	1.163	0,4
VAUPÉS	274	0,1
AMAZONAS	225	0,1
GUAINÍA	172	0,1
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	6	0,0
TOTAL	**287.242**	**100,0**

Fuente: PIU, Bogotá, 2011 – 2020

En la gráfica 11, podemos apreciar como los principales departamentos expulsores de población se encuentran Tolima, Cundinamarca, Meta, solo por mencionar los tres principales, aspecto que está directamente relacionado con las regiones donde se desarrollan las confrontaciones armadas, entre los diferentes actores del conflicto.

Ahora bien las personas desplazadas que llegan a la ciudad de Bogotá, de las regiones anteriormente señaladas, se ubican en las siguientes localidades: *"Ciudad Bolívar (9,6%), Bosa (8,7%), Kennedy (7,58%), Suba (5,8%), San Cristóbal (5,1%) y Usme (3,4%)"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 24), localidades que cuentan con bajo desarrollo económico y social, aspecto que agrava la crisis de estas familias víctimas del conflicto armado, pues llegan a lugares que no son el panorama que esperaban, reforzando su estado actual ,como se muestra en la gráfica número 12.

Gráfica 12 Inclusión o no inclusión en el RUPD en Bogotá 1997 - marzo 31 de 2010

LOCALIDAD	Incluido		No Incluido		TOTAL
	#	%	#	%	
BOSA	24.948	72	9.602	28	**34.550**
CIUDAD BOLÍVAR	25.775	78	7.161	22	**32.936**
KENNEDY	20.535	73	7.419	27	**27.954**
SUBA	15.252	68	7.215	32	**22.467**
SAN CRISTÓBAL	13.734	72	5.392	28	**19.126**
USME	9.218	73	3.458	27	**12.676**
ENGATIVÁ	8.466	72	3.289	28	**11.755**
SANTA FE	6.578	58	4.668	42	**11.246**
RAFAEL URIBE	6.944	71	2.878	29	**9.822**
TUNJUELITO	6.361	71	2.632	29	**8.993**
LOS MÁRTIRES	4.427	68	2.119	32	**6.546**
FONTIBÓN	3.200	71	1.311	29	**4.511**
TEUSAQUILLO	2.897	73	1.092	27	**3.989**
BARRIOS UNIDOS	2.718	72	1.061	28	**3.779**
PUENTE ARANDA	2.607	73	985	27	**3.592**
CANDELARIA	2.057	73	763	27	**2.820**
USAQUÉN	1.899	68	891	32	**2.790**
CHAPINERO	1.857	72	729	28	**2.586**
ANTONIO NARIÑO	1.602	71	660	29	**2.262**
NO DETERMINADO	118.451	76	36.560	24	**155.011**
TOTAL	**279.526**	**74**	**99.885**	**26**	**379.411**

Fuente: PIU, Bogotá, 2011 – 2020

Después de haber realizado una caracterización general de la población que llega a la ciudad de Bogotá, pasaremos a señalar, las políticas públicas que implementó el Distrito para mitigar la crisis de estas familias en la ciudad. Dentro de las primeras políticas implementadas por el distrito mencionaremos el acuerdo 02 de 1998, publicado el 25 de marzo de dicho año, bajo la alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño donde se crea el Consejo Distrital para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Santa Fe de Bogotá D. C, algunas de sus funciones se centraban en: la elaboración e implementación de programas para la estabilización socioeconómica de esta población dentro del distrito, la gestión de los recursos para atención de esta población, la elaboración y evaluación del Plan Distrital para la Población desplazada por la Violencia, asentados en la ciudad entre otras.

Dicho Plan contaba con algunos objetivos específicos como: la elaboración de un diagnóstico, que mostrara las causas del desplazamiento, el diseño de estrategias para la protección y atención de esta población en su tránsito dentro de la ciudad, la satisfacción prioritaria de *"empleo, salud, educación, vivienda, seguridad y bienestar social"*, que condujeran al restablecimiento de derechos de estas víctimas del desplazamiento interno forzado.

En este punto queremos resaltar como la ciudad de Bogotá, fue una de las primeros lugares donde se empezó a gestionar política pública sectorizada, pues si bien, como observamos en el apartado anterior sobre política pública nacional, la primera ley fue realizada en 1997, vemos como en esta ciudad se empezaron a gestionar programas pertinentes para la atención a esta población en 1998, un año después de la ley mencionada, lo que demuestra la preocupación por parte del Distrito, de atender dicha problemática, al ser uno de los principales lugares de acogida de estas víctimas.

Para 1998, también se expidió el 13 de julio el decreto 624, en donde igualmente se menciona la creación del El Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, *"el CDAIPD está constituido por las siguientes instituciones Alcaldía Mayor, Procuraduría General de la Nación, Personería Distrital, Unidad Territorial Bogotá de Acción Social, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Educación, Secretaría Distrital de Hábitat, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Planeación, Defensoría del Pueblo, Veeduría Distrital, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá (ICBF), Cruz Roja Colombiana, Universidad Distrital, dos representantes de iglesias con personería jurídica legalmente reconocida, seis representantes de organizaciones de población desplazada, tres de ellos en representación de las comunidades afrocolombianas, las comunidades indígenas y las organizaciones de mujeres".*(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 15).

Para hacer una contextualización más reciente, se hace necesario señalar las repercusiones que trajo la sentencia T-025 de 2004, señalada en las políticas públicas a nivel nacional, para el Distrito, ya que tras declararse la violación masiva de los derechos humanos, a raíz de dicha sentencia, los diferentes entes territoriales, también tuvieron que ponerse manos a la obra y empezar a gestionar proyectos encaminados a superar dicha condición, y siendo Bogotá uno de los epicentros de recepción de estas víctimas, fue una de las ciudades que inicio a gestionar y elaborar soluciones de atención frente a este tema.

Aunque no hay que desconocer y como la vimos en las leyes mencionadas anteriormente el Distrito ya había tomado algunas medidas, sin embargo, estas solo se encaminaban a la atención de emergencia, por lo que era pertinente la elaboración de una política pública distrital que fuera integral y se enfocara en el *"goce efectivo de los derechos (GED)"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 16) de estas víctimas.

Para lo cual el Distrito expide en 2004 el primer Plan Integral único de Atención a Población Desplazada (PIU), el cual tendría como propósito la elaboración de planes, programas y proyectos de atención integral para las víctimas del conflicto, *"las organizaciones que participaron en la elaboración de este PIU fueron: 105 organizaciones de población desplazada, 20 entidades del SNAIPD, 11 del nivel nacional y 9 distritales"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 16).

Posteriormente se pusieron en funcionamiento las "la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID), más tarde Unidad de Atención y Orientación (UAO)" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 15), que pretendían ser el enlace entre las medidas tomadas a nivel nacional y los planes y programas puestos en marcha a nivel distrital, de esta forma lograr una articulación, que contribuyera a la atención efectiva de las víctimas del desplazamiento interno forzado, que llegaran a Bogotá. *"Las Unidades de Atención y Orientación funcionan en 5 localidades de la ciudad: Puente Aranda, Ciudad Bolívar, Bosa-Kennedy, Suba y San Cristóbal, donde se presenta el mayor número de asentamiento de PSD, y una sexta en la Terminal de Transportes de Bogotá la cual inició su funcionamiento a partir del año 2008"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 17).

Ahora bien, ya centrándonos en el periodo de nuestra periodización, queremos mencionar, el Plan integral Único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento para Bogotá, publicado en el 2010, que tiene un periodo de acción comprendido entre los años 2011 y 2020.

Dicho plan establece como principal enfoque el aspecto diferencial, ya que realiza la distinción de la población en situación de desplazamiento, teniendo presente su condición de *"mujeres, niños, niñas y adolescentes, población afrocolombiana, población indígena, otras etnias, personas con orientaciones sexuales no*

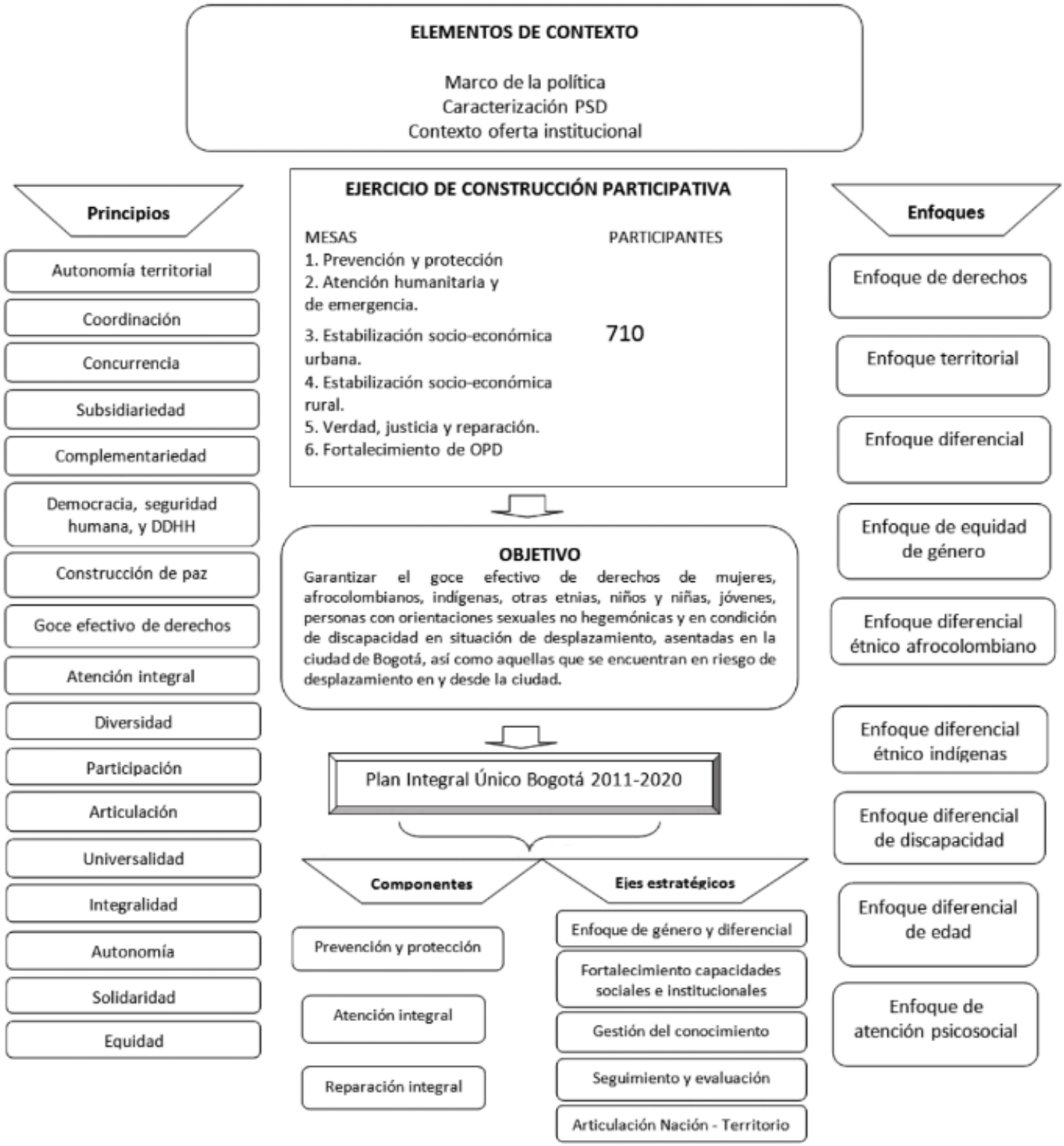
hegemónicas y población en situación de discapacidad "(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 38), elemento destacable, ya que a partir de esta distinción, se ven las consecuencias de este fenómeno teniendo presente, el género, la edad, los rasgos culturales entre otros aspectos, indispensables a la hora de pensar en la elaboración de una política pública, acorde con las necesidades de esta población.

Además del enfoque diferencial este documento de la Alcaldía, establece otros ejes transversales que son: el fortalecimiento de la capacidad institucional, ya que concentrando los esfuerzos en este aspecto, se podrán estableces mejores y eficaces medidas, frente a este fenómeno; los sistemas de información, que deben ser adecuados y suplir las necesidades de estas víctimas; la participación y articulación territorial y coordinación Nación- Territorio, aspecto fundamental, ya que si los programas no se articulan y se coordinan entre sí, difícilmente se lograran los objetivos planteados, para el restablecimiento de derechos de estas personas en condición de desplazamiento.

Este plan a su vez concentra sus esfuerzos en tres componentes importantes; prevención y protección, Atención integral y reparación integral. Dentro del primer componente se destacan algunas medidas encaminadas a la prevenir dicho fenómeno, y así evitar la vulneración de los derechos, antes de que se presente cualquier violación a los mismos; en el segundo componente encontramos las diferentes formas de atención a estas víctimas como: *"atención humanitaria, de urgencia, emergencia y transición al sistema de protección social, atención integral básica: alimentación, identificación, reunificación familiar, salud y educación, vivienda, tierras y generación de ingresos"* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010; 41) y el último componente referente a la reparación que está directamente relacionada con las garantías y obligaciones propias del Estado.

Para ampliar un poco los elementos incluidos en este PIU 2011 – 2020, mostraremos a continuación la gráfica número 13 que resume los diferentes principios, enfoques, objetivos y organizaciones que se encuentran contenidos dentro de este plan para población en situación de desplazamiento.

Gráfica 13 Elementos de Contexto



Fuente: PIU, Bogotá, 2011 – 2020

CAPÍTULO 3.

UNA MIRADA A LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO Y EL CONFLICTO

Hasta aquí se ha analizado las causa, efectos, consecuencias, actores del conflicto interno en Colombia, la política pública y sus repercusiones en el desplazamiento interno forzado, sin embargo nada se ha dicho sobre las dimensiones que este tiene en materia de derechos humanos, aspecto que, como veremos a continuación, es fundamental para entender el impacto del desplazamiento forzado, en las víctimas del conflicto y la importancia de tenerse en cuanta los derechos humanos al momento de desarrollar las políticas públicas, que buscan mitigar y/o terminar con el desplazamiento forzado en el país.

3.1. Vulneración a los derechos humanos

No cabe duda que la violencia en cualquier contexto, es uno de los principales causantes de violación a los derechos humanos, por ello es fundamental comprender la manera como el fenómeno del desplazamiento y la vulneración de derechos, afecta a los individuos, teniendo en cuenta que son el resultado de la apropiación y construcción subjetiva, que cada uno hace de lo ocurrido en su entorno, como lo menciona Bello, 2001.

Dentro de este capítulo se analizaran algunos de los derechos humanos vulnerado por el conflicto interno del País. Esto no significa que sean los únicos o los más importantes, es solamente que para los propósitos de este trabajo son los más pertinentes o a los que creemos que el Estado debe prestar más atención dentro del planteamiento de la política pública para la atención a los desplazados. Los derechos que aquí se analizaron son:

1. **La vida y la seguridad personal**

"Lo primero que el Estado debe garantizar a una persona desplazada es la vida, y seguridad personal… premisa básica para el disfrute de los demás derechos" (Procuraduría, 2006 59), el desplazamiento forzado supone una continua amenaza a la vida y a la integridad personal; las personas en dicha condición no tienen tranquilidad, puesto que su seguridad y su vida peligra, no solo en el lugar de donde son expulsados, sino en el lugar a donde van a llegar, ya que los lugares receptores, en la mayoría de los casos son totalmente desconocidos para ellos, sin contar que ellos se convierten en la "amenaza" o el "peligro" para los que allí habitan, generando un ambiente hostil, para los nuevos pobladores.

La vida y la seguridad personal de las víctimas, en los lugares receptores, al iniciar su proceso de asentamiento, supone un continuo riesgo, que ya no tiene que ver con el conflicto armado, pero que está relacionado con la carrera por la supervivencia, por la obtención de alimentos, protección y ayudas, que permitan mitigar los efectos de su nueva condición.

2. **La subsistencia.**

"Este derecho es el mínimo de mínimos para subsistir, que encuentra fundamento constitucional en la dignidad humana" (Procuraduría, 2006: 61). En este sentido, el Estado debe velar por su cumplimiento, por tanto una persona desplazada, debe obtener la provisión de los elementos mínimos para conservarse viva (comida, ropa, refugio, agua entre otros), en tal sentido, el Estado debe prestar la ayuda en el momento mismo de declararse la persona desplazada y su posterior atención humanitaria, después de los registros pertinentes.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación, en los informes presentados, concluye que *"el Gobierno Nacional no ha garantizado el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada… Hay, pues, un cumplimiento "bajo" del fallo T-025 de 2004 de la corte constitucional"* (Procuraduría, 2006: 64) evidenciándose con esto las falencias en la implementación de las políticas para la atención de los desplazados y la poca cobertura que dichas políticas tienen.

3. **Libertad personal.**

El secuestro, la desaparición forzada, la toma de rehenes y el reclutamiento, constituyen una clara violación al artículo 28 de la Constitución Política, referente a la libertad personal; convirtiendo a los desplazados en las principales víctimas de vulneración de dicho derecho.

4. **La identidad**.

La vulneración al derecho de la identidad la podemos analizar desde dos perspectivas, la primera relacionado con la perdida de los documentos de identidad, ya que el desplazamiento comúnmente violento y súbito genera que las personas víctimas pierdan o abandonen sus documentos de identidad, transformándose esta situación en inconvenientes a corto y largo plazo, por ello el

Estado, y en cumplimiento de los artículos 14 y 15 de la Constitución, referentes al reconocimiento y la personalidad jurídica, debe garantizar a la población desplazada los trámites gratuitos de dicha documentación, y la segunda y más significativa es la pérdida de la identidad subjetiva, que no es tan sencilla de recuperar ya que este aspecto implica, como diría Bello, un replanteamiento de la identidad del individuo, desde la confrontación de lo perdido, lo nuevo y lo desconocido, acoplándose a un nuevo contexto en donde las personas desplazadas son las extrañas, los otros, debiendo adaptarse al contexto ajeno para construir un nuevo relato de sí.

Buscar "*Reconstruir la identidad, y por lo tanto recuperarse emocionalmente… implica espacios, empresas y proyectos colectivos, además de los individuales, pues el reconocimiento personal y la autoimagen no se construyen en un proceso auto reflexivo, sino en el ejercicio colectivo, donde los otros cumplan la función de reconocer, atribuir y afirmar*". (Bello, 2001: 317), este debería ser el sentido de la intervención psicosocial, el brindar una apoyo, casi que personalizado, para que los desplazados reconstruyan una nueva identidad personal y colectiva que les permita traspasar su condición de desplazados.

5. **A la circulación**.

Está por demás aclarar, que el desplazamiento forzado implica la violación de dicho derecho, ya que la persona se ve obligada a movilizarse de un lugar a otro, y en la mayoría de los casos, a lugares que no son de su preferencia y con muy pocas posibilidades de retornar, haciéndose casi obligatoria la selección del nuevo lugar de residencia. En este sentido la circulación, está determinada, por las posibilidades de subsistencia que la víctima vea en el lugar de acogida, en cualquier caso las movilizaciones no son voluntarias y menos aún a lugares que no hubiera escogido en otras circunstancias.

6. **La familia.**

El derecho a la familia, la niñez, la unidad familiar, consagrado en los artículos 5, 42 y 44 de la constitución Nacional, es uno de los más afectados en todo el proceso de desplazamiento forzado, aspecto evidenciado en: La desintegración familiar a causa del asesinato, secuestro, reclutamiento o expulsiones a destiempo de los miembros de una misma familia; la ausencia de información sobre el paradero de los mismos, la pérdida de valores familiares y comunitarios, en muchos casos por tener que integrarse a un nuevo lugar creado por otros, donde ellos pasan a ser los intrusos.

La desunión familiar es casi inminente en el marco del desplazamiento, y no solo al momento y el hecho mismo de la violencia, si no que en varios casos, se

presenta por las tenciones que se generan al interior del hogar, causadas por problemas económicos, sicológicos y otros muchos factores, que no permiten una sana convivencia y que poco a poco deteriora la relación intrafamiliar.

7. **La salud.**

Derecho fundamental consagrado en el artículo 49 de la Constitución y que es vulnerado a dicha población, ya que se ve *"afectada por trámites burocráticos que impiden que los recursos lleguen a tiempo… para cumplir la obligación de atender a esa población"* (procuraduría, 2006: 69) sin contar con los trámites burocráticos que debe realizar todo desplazado, para poder afiliarse a la seguridad social, sin contar con los problemas que presentan los municipios receptores, en cuanto a no tener la cobertura necesaria para atender a la población desplazada.

8. **Vivienda.**

Indudablemente este derecho establecido en el artículo 51 de la constitución, se ve vulnerado en el momento mismo en que los sujetos son forzados a salir de los lugares de residencia y andar por el territorio nacional en busca de un lugar para establecerse, sin contar que esta búsqueda, puede llegar a tardarse años y mientras tanto, su nueva vivienda deja de ser digna, para convertirse en lo mínimo necesario para subsistir. Ante esta situación el Estado ha adelantado algunas políticas de subsidio de vivienda, sin embargo, no han sido eficientes y suficientes para cubrir la demanda de desplazados que acuden por dichos beneficios, a tal punto que *"La procuraduría general de la nación denuncia el hecho de que generalmente solo mediante acción de tutela, los desplazados puedan hacer efectivos sus derechos"* (Procuraduría, 2006; 74), además de los complejos y largos trámites para acceder no solo a la convocatoria sino al otorgamiento efectivo del subsidio, aspectos que hacer aún más dramático el iniciar una nueva vida en un lugar extraño.

9. **La educación.**

Derecho fundamental para los niños, niñas y jóvenes del país, y el eje principal de este trabajo. Según la sentencia T-025 de 2004 *"el Estado está obligado, como mínimo a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público".* (Sentencia T-025 numeral 97, en Procuraduría 2006: 201), Sin embargo, sobre este derecho, ahondaremos con mayor profundidad a continuación.

3.2. Educación y desplazamiento

En este apartado se hará referencia al aspecto educativo, en particular el dirigido a la población víctima del conflicto. Para definir este término, lo retomaremos en tres momentos fundamentales para este trabajo; primero se menciona como la educación es un derecho consagrado en la constitución Política de Colombia, en un segundo momento se identificara que se entiende por población vulnerable, puesto que este trabajo investigativo está enfocado en la población víctima del desplazamiento forzado y es importante definir este término para entrar a revisar las especificidades que se tienen en materia educativa para este tipo de población, y por último se referenciará la asistencia educativa, según las normativas legales colombianas, a partir de ser considerados como una población de atención prioritaria.

En la Constitución Política de Colombia, se describe como la educación es un derecho inscrito dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, como veremos a continuación: *"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de cultura…El Estado, las sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica...La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio ni cobro de derechos académicos…"* (Articulo N° 67 de la Constitución Política de Colombia).Convirtiéndose en un deber del Estado garantizar el cumplimiento del derecho a la educación, aspecto que debe estar reflejado, no solo en las políticas públicas en atención educativa, si no en la realidad de los niños, niñas y jóvenes víctimas del conflicto.

Sin embargo, para este trabajo investigativo es necesario aclarar como este derecho a la educación, está contemplado para la población que hace parte de un grupo considerado como *"poblaciones vulnerables, personas que por su naturaleza o por determinada circunstancias se encuentran en mayor medida expuestos a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden*" (Ministerio de Educación Nacional Bogotá)

En este sentido y en cuanto a lo educativo, estas poblaciones son definidas como aquellas que, por sus diferencias socioculturales, económicas y biológicas, han permanecido excluidas del sistema educativo.

Por ello, el Ministerio de Educación Nacional, ha considerado como grupos vulnerables prioritarios de atención a las comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales y el pueblo Rom), los jóvenes y adultos iletrados, los menores con necesidades educativas especiales (con discapacidad o limitaciones

o con talentos o capacidades excepcionales), los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados), los menores en riesgo social (menores trabajadores, adolescentes en conflicto con la ley penal y niños, niñas y adolescentes en protección), los habitantes de frontera y la población rural dispersa.

En esta clasificación podemos observar, como el desplazamiento interno forzado se localiza en el grupo de afectados por la violencia, por lo que la atención educativa, debe ser especializada y enfocada a algunos aspectos como: garantizar la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia, en los niveles de preescolar, básica y media, incorporación educativa en cualquier momento del año, no pago de costos educativos, desarrollo de programas de formación y capacitación, para docentes que trabajan con población desplazada, garantizar el cupo en los establecimientos educativos, entre otros aspectos que hacen que este derecho a la educación sea posible, sin importar las circunstancias o adversidades presentes.

La sentencia T-025 de 2004 obliga al Estado a provisionar como mínimo a los desplazados de cupos escolares, sin embargo, la Procuraduría resalta la iniciativa del ministerio para capacitar a los docentes y divulgar las políticas públicas y buscar con esto mejorar la calidad y pertinencia educativa.

Según lo estipulado en el decreto 2562 del 2001, se presentan algunas falencias que ya en el análisis de cumplimiento del 2004, se han identificado, que si bien el ministerio de educación reporta la creación de medidas encaminadas a corregir dichas falencias *"no corresponde a la demanda real de servicios educativos de la población desplazada"* (Procuraduría 2006: 183), en materia de cobertura educativa para la población víctima del conflicto en Colombia y en particular Bogotá, no se tienen buenas referencias, aspecto que docentes de entidades públicas como Wilson Muñoz Galindo evidencia a lo largo de su experiencia con entidades públicas y privadas, para él, si existen políticas públicas encaminadas a la cobertura, sin embargo, no son suficientes, o por lo menos su cumplimiento no es el esperado, puesto que "aún hay más niños desplazados que necesitan atención educativa" sin contar que la mayoría de los recursos que llegan a las instituciones "se van en el mantenimiento de la infraestructura", asegura Muñoz y no de programas que permitan una atención optima a la población víctima del conflicto.

Es importante mencionar, que el gobierno también cuenta con algunos recursos para desarrollar planes, programas y proyectos educativos para la población desplazada, sin embargo, acceder a ese presupuesto es complicado por "*la tramitología que hay que hacer, tan bárbara…se necesitaría tener tiempo para eso y es lo que menos hay en los colegios*" asegura Muñoz, afirma además que en muchos casos, el único apoyo que recibir estos proyectos para las víctimas, son

placas, condecoraciones y felicitaciones, que abundan por montón, pero los recursos no. En este sentido el derecho a la educación para esta población desplazada, sigue viéndose vulnerado y se hace por ello necesario, un llamado a revisar el alcance real de las políticas públicas en materia educativa. A continuación abordaremos a profundidad las políticas públicas en materia educativa en los desplazados, la calidad y la pertinencia que esta tiene para dicha población.

CAPÍTULO 4.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EDUCATIVA A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. BOGOTÁ (2012-2015)

Después de realizado el análisis del conflicto armado de Colombia, algunos de los actores involucrados en estos hechos violentos, las repercusiones que estos han tenido en el fenómeno del desplazamiento forzado y las políticas públicas que intentan mitigar su efecto en la población a nivel nacional y distrital, pasaremos a establecer las repercusiones en los niños, niñas y adolescentes, que son una de las principales víctimas que padecen los efectos del desplazamiento, violentando sus derechos fundamentales. Por ello, a continuación centraremos la atención en las consecuencias que este fenómeno ha tenido en materia educativa, aspecto importante, al ser parte de nuestra labor profesional, que va encaminada a contribuir con la formación integral de esta población víctima del conflicto.

Por lo cual en este capítulo, abordaremos temas como: políticas públicas en materia educativa (en el periodo establecido para esta investigación), planes, proyectos y propuestas pedagógicas, que apuntan a mejorar la atención educativa de esta población, que por motivos del conflicto ha interrumpido su proceso de aprendizaje, para finalizar con un análisis sobre la accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y asequibilidad de la educación que se plantea para estos niñas, niños y adolescentes, que se encuentran afectados por el fenómeno del desplazamiento.

4.1. Política pública en educación, bajo el esquema de las 4A

En el capítulo anterior sobre política pública, se han definido algunos conceptos fundamentales sobre este tema y se han presentado las normatividades correspondientes al desplazamiento forzado en la Nación, sin embargo, no se hizo referencia, o por lo menos en profundidad, sobre la política pública en materia educativa, por ello en este capítulo, ahondaremos en el marco jurídico para la población en edad escolar, para ello se realizara un rastreo lineal sobre dichas políticas públicas, para dar cuenta de la evolución y desarrollo que ha tenido la normatividad Nacional sobre el tema.

Iniciando con este rastreo queremos mencionar que con las primeras manifestaciones de política pública a nivel nacional específicamente en el documento COMPES 2804 de 1995, se establece que las mujeres cabezas de familia recibirían un subsidio de la Red de Solidaridad Social, con el cual cubrirían gastos escolares, subsidio que solamente beneficiaría a los niños entre los seis y once años de edad. Frente a este aspecto, cabe rescatar que la preocupación por la desescolarización de los niños debido a la situación de desplazamiento estuvo

presente desde los inicios de elaboración de política pública, sin embargo, se evidencia que el rango de población que se veía beneficiada, era muy bajo y solo aplicaba para la educación primaria.

Ahora bien, en cuanto a la atención educativa de los jóvenes, el mismo documento menciona que el SENA, estableció una serie de programas técnicos en cuanto a la capacitación de este tipo de población víctima del desplazamiento interno forzado, a través del Programa de Apoyo de Sostenimiento para Capacitación de Alumnos. Hecho importante ya que se generan estrategias para la profesionalización de estas personas, aunque hay que mencionar que para acceder a estos programas técnicos, se debe contar con unos mínimos niveles de estudio, si retomamos algunos elementos mencionados con anterioridad, la población que llegaba para esta temporalidad a la ciudad de Bogotá, en su mayoría no contaba con esta formación, por lo que el número de estudiante que podría aprovechas estos programas serian mínimos.

Después del documento de 1995, y gracias a la ley 387 de 1997, se establecen nuevos elementos importantes frente a la atención educativa, de los niños, niñas y adolescentes, otorgando ciertas funciones a instituciones como el Instituto Nacional de Bienestar Familiar, quien debía establecer programas de atención especial para *"los niños lactantes, los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares"* (Ley 387 de 1997), para lo cual, debía realizar acciones para la estabilidad social de este grupo de personas.

En otros aspectos educativos, la ley 387 de 1997 en su sección 8, articulo 19, numeral 10 plantea que "*El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para la víctimas del desplazamiento por la violencia*", dichos programas deberán ser rápidos y oportunos, con el fin de lograr una articulación social, de las víctimas del conflicto.

En el documento CONPES 3057 del 10 de noviembre de 1999, en materia de educación, establece que "*el Ministerio de Educación coordinará con las Secretarías de Educación, una serie de acciones tendientes a mejorar la cobertura, provisión de docentes",* además de *"implementar en todos los municipios receptores, un esquema especial de atención a la población desplazada en educación, el ingreso de los niños desplazados a los establecimientos educativos locales (utilizando los cupos disponibles o ampliando la cobertura), y la capacitación de docentes para atención a la población desplazada, diseño de metodologías especiales para la recuperación sicoafectiva…".* Se establece las siguientes medidas que garantizan, lo anteriormente establecido:

- Las entidades encargadas, deberán ofrecer el servicio educativo a los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, al ser solicitado y en el curso que

corresponda a su nivel académico y la edad, sin importar el momento del año

- Las entidades pertinentes deberán matricular a los niños, niñas y jóvenes, sin exigirles los documentos necesarios, en caso de alegar no poseerlos.
- Las entidades educativas deben expedir los certificados académicos de años anteriores, de los niños, niñas y jóvenes desplazados, basados en pruebas realizadas que acrediten su nivel educativo.
- No se pedirá ningún costo educativo a los niños, niñas y jóvenes desplazados

Para el decreto 2562 del 2001, se anexan las siguientes tres disposiciones a las anteriores:

- *"La adecuación de instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de emergencia para la población escolar"* articulo 4
- *"Desarrollarán programas de formación y capacitación para los docentes que atienden población desplazada"* articulo 5
- *"Una vez superada la atención humanitaria de emergencia y determinado el sitio de retorno o reubicación, la Secretaría de Educación del Departamento, Distrito o Municipio, según el caso, atenderá con prioridad a la población en edad escolar garantizando el cupo en los establecimientos educativos de su jurisdicción".* Articulo 6

Para cumplir con estas disposiciones, se ha establecido que la Secretaria de Educación, apoye a los centros educativos, para que logren prestar un servicio oportuno y con calidad, para ello se establece que las instituciones que presten un servicio a dicha población, cuenten dentro de su PEI con orientaciones para una óptima atención a las víctimas, además de identificar un modelo educativo que permita una adecuada atención a los desplazados en edad escolar.

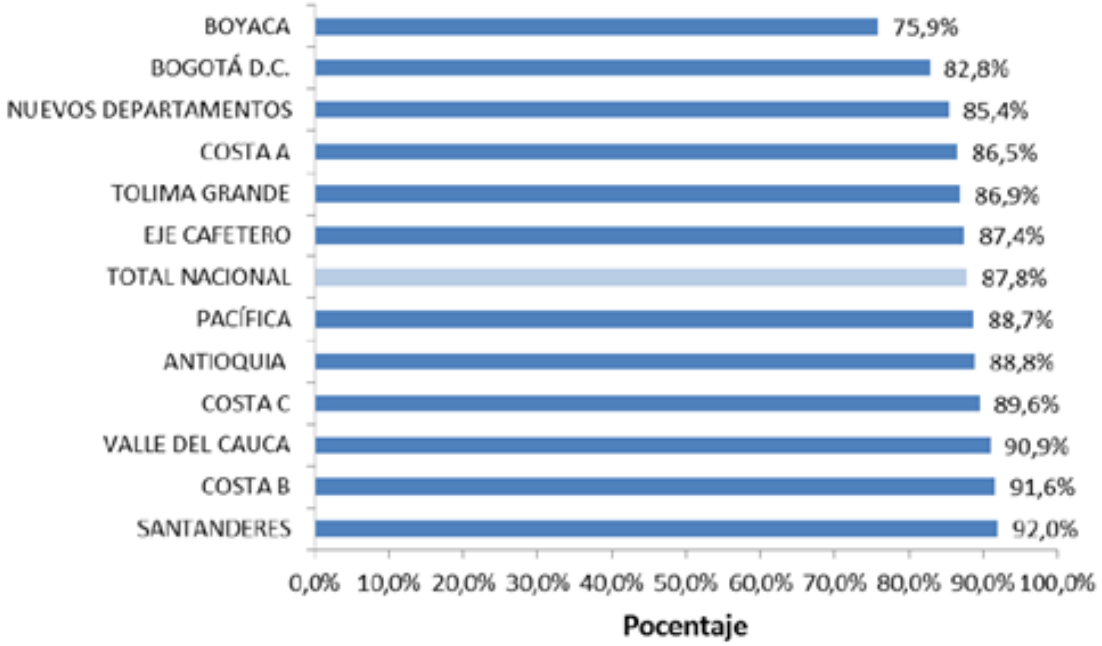
Para complementar lo anterior el MEN cuenta con un programa denominado "*escuela y desplazamiento*" en el que "*busca implementar estrategias educativas encaminadas a la recuperación de la identidad infantil y juvenil*", de la confianza y a prevenir el conflicto "post-desplazamiento", como lo denomina el MEN, además de reducir el estrés "post- traumático", producto de la violencia.

En cuanto a la formación técnica, nuevamente se menciona al SENA, como entidad encargada de establecer programas para el acceso a esta población víctima del desplazamiento interno forzado, estos programas estarían dirigidos para la formación y capacitación de jóvenes y adultos. Siendo la primera ley que existió en nuestro país frente a la atención de esta población, se observa como el factor educativo era un aspecto de importante atención, por lo que se generan ciertas obligaciones a las entidades respectivas, para mitigar de alguna forma los efectos del desarraigo educativo producido por el desplazamiento.

Transcurrido el tiempo y tras la Sentencia T -025 de 2004, que como habíamos mencionado con anterioridad surgió por la multiplicidad de tutelas presentadas por las inconformidades de estas víctimas del desplazamiento interno forzado, los entes encargados del restablecimiento de derechos en materia educativa, no se escaparon de los reclamos presentados, ya que algunas de estas tutelas, se establecían por la falta de respuesta y acciones a las demandas educativas de esta población. Hecho que manifiesta que para esta temporalidad, las medidas implementadas por el Estado en materia educativa no alcanzaron la cobertura y la efectividad para cubrir las necesidades educativas de este tipo de población

En la encuesta, sobre "goce efectivo de derechos EGED 2013-2014", realizados por el DANE y la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Victimas-UARIV, pretende "*obtener información que permita caracterizar a la población víctima de desplazamiento forzado y conocer el estado actual de la población objeto con respecto al goce efectivo de sus derechos, encuestas aplicadas en los hogares particulares residentes en Colombia".* (Perfetti, 2015: 3), en donde se evaluaron indicadores como el goce efectivo de sus derechos, en este caso en particular la educación. Este indicador muestra el porcentaje de los niños, niñas y jóvenes en edades escolares, particularmente entre 5 y 17 años, registrados en el RUV, víctimas del desplazamiento, que asisten a preescolar, básica y media, dando como resultado la información presente en la gráfica número 14:

Gráfica 14 Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) víctimas de desplazamiento que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media. EGED 2013 - 2014



Fuente: DANE – EGED, Bogotá, 2013 – 2014

El nivel de asequibilidad y accesibilidad al sistema educativo, para las personas registradas en le RUV, según el anterior informe estadístico, es aceptable, puesto que más del 75 % de la población goza de este derecho, sin embargo, se debe hacer mención que en dicho informe no aparecen las personas que no están registradas, pero que, no por ello dejan de ser víctimas del conflicto y necesitadas de una atención educativa, aspecto que deja muchos interrogantes al respecto, ya que "*es una obviedad que las estadísticas revelan mucho, pero esconden lo que realmente Necesitamos saber*" (Tomasevski, 2004, 3), si nos conformamos con los datos numéricos, tendríamos solo una parte de la información ya que "*las estadísticas revelan el porcentaje de niñas y niños matriculados, pero nada nos dicen sobre quiénes son y de dónde provienen, ni porque no se han matriculado* (las otras víctimas)"(Tomasevski, 2004, 4) , aspectos que permite además analizar los alcances y la asertividad de la política pública en materia educativa.

En este sentido, Tomasevski señala que si bien nos brinda un balance positivo para el nivel de asistencia escolar, no nos permite evidenciar si los estudiantes están aquí por obligación o imposición, en especial de costumbres o tradiciones, hecho que se constituiría como una violación de Derechos Humanos, aspecto que hace evidente *"el compromiso por una educación inclusiva, gratuita y de calidad, y que es compartida por el derecho internacional de los Derechos Humanos"* (Tomasevski, 2004, 4); en este sentido se reafirma a la educación como un derecho fundamental en el que los estados y sus gobernantes deben *" integrar los derechos humanos en toda política educativa"* tanto a nivel local como global, como afirma Tomasevski.

La articulación de la educación a los Derechos Humanos, evidencia cómo, a partir de ésta, se logra garantizar el cumplimiento de muchos otros derechos fundamentales, en este sentido "*la educación es entonces, no sólo un fin en sí mismo, sino también un medio para el logro de otros objetivos globalmente consensuados*" (Tomasevski, 2004, 5), en otras palabras la educación ayuda para el goce de otros derechos, por lo cual, se hace implícito que los docente tengamos la obligación de velar por el cumplimiento de este derecho fundamental, y más aún, para aquellos víctimas de un conflicto armado como el nuestro .

Por ello el derecho a la educación está reglamentado por una serie de tratados, que regulan y establecen unos estándares mínimos para las naciones, aun cuando la información disponible y los enfoques de la educación varían en cada país, las obligaciones de los gobiernos tienen unos parámetros mínimos, o como Tomasevski los llama Marco común, que *"consiste en un núcleo de contenidos del derecho a la educación, que se refleja en obligaciones de los gobiernos. Estos consisten en volver a la educación asequible, accesible, aceptable y adaptable"* (Tomasevski, 2004, 6), lo que se constituiría en el esquema de las 4A.

A continuación definiremos las 4A y analizaremos las políticas públicas de la Nación, bajo esos cuatro parámetro internacionales, con el fin de identificas que

tan pertinentes son las medidas tomadas por el País, para mitigar o solucionar los efectos del desplazamiento en el ámbito escolar de los niños, niñas y adolescentes victimas del desplazamiento.

Primer indicador: la Asequibilidad, entendiendo la educación como derecho civil y político, el gobierno debe proveer "*establecimientos educativos que respeten la libertad de, y en la educación*" (Tomasevski, 2004,12); y como derecho social, económico y cultural, el gobierno debe garantizar la educación gratuita y obligatoria para todos en edad escolar, además de velar por la diversidad. En este sentido el gobierno debe "*garantizar la elección de los padres en la educación de sus hijos e hijas y la libertad para establecer y dirigir instituciones de enseñanza"* (Tomasevski, 2004, 14).

Si bien, el derecho internacional de los Derechos Humanos, establece que la educación primaria debe ser gratuita y obligatoria y es responsabilidad pública, cada estado debe buscar la forma de "*armonizar la normativa internacional con las nacionales*" (Tomasevski, 2004, 18), en este sentido los indicadores, estándares y normatividades internacionales, sólo establecen lo mínimo y son los estados y sus gobiernos los que dan el grado de compromiso con la educación, aspecto que como vimos en el apartado anterior, la Nación colombiana ha intentado generar un marco jurídico que se adapte a las necesidades educativas de los niños, niñas y jóvenes desplazados, independiente de su cumplimiento efectivo.

Estas diferencias en la aplicación de la normatividad, el interés en la política pública, la importancia que cada estado y sus gobernantes den a la educación, y las "*variedades lingüísticas de las diferentes estrategias educativas, refleja una discordia subyacente respecto de la definición de educación*" (Tomasevski, 2004, 21), así por ejemplo, para la economía la educación es "*la producción eficiente de capital humano*" (Tomasevski, 2004, 21), esta definición, trae consigo el no pensar al sujeto cómo una persona de derechos, sino como una inversión que traerá tras de sí ganancias, en este sentido como lo demuestra la autora, la educación no es para todos, "*porque aquellos niños y niñas con discapacidades físicas y cognitivas... quedan excluidos de las escuelas... porque la inversión para la atención a sus problemas de aprendizaje no dará la suficiente ganancia"* (Tomasevski, 2004, 21), por ello y con el fin de evitar este tipo de violación a los Derechos Humanos es necesario "*integrar a los derechos humanos en toda política pública que pueda afectar a la educación, sea global o local, macroeconómica o fiscal"* (Tomasevski, 2004, 21).

Habría que preguntarse, por el interés que el Estado ha puesto en la política pública en materia educativa para la población víctima, que más que buscar mitigar los efectos de la violencia y su repercusión en el desplazamiento forzado para estas personas, busca subsanar un problema social, que ha generado crisis, no solo políticas, sino económicas en distintas partes de la Nación, donde una de

sus principales metas educativas, está relacionada con la formación para el trabajo.

En cuanto a la garantía que el gobierno debe dar a los padres, de elegir la educación de sus hijos e hijas, genera un dilema por la coexistencia de educación pública o privada. Bajo este contexto de lo público o lo privado, la normatividad colombiana, es clara y deja de manifiesto, que la responsabilidad de la educación para esta población víctima del conflicto, recae esencialmente en las entidades públicas, sin embargo, *"la existencia de la escuela pública y privada puede reproducir, o incluso agravar, las inequidades educativas existentes en la sociedad... las dualidades... deben valorarse desde la perspectiva de la eliminación, de la discriminación y la inclusión social"* (Tomasevski, 2004, 24), aspecto que, evidencia una falencia en las políticas públicas, puesto que la normatividad, no debería aplicarse solo a lo público, sino a la educación privaba, con el fin de hacer de la educación de las victimas una realidad inclusiva.

Segundo indicador: Acceso, "*el derecho a la educación debe ser realizado progresivamente, asegurando la educación gratuita, obligatoria e inclusiva lo antes posible, y facilitando el acceso a la educación post-obligatoria en la medida de lo posible*" (Tomasevski, 2004, 12), en este sentido el Estado y sus gobierno deben garantizar a los niños en edad escolar, la eliminación de todo aquello que impida disfrutar del derecho a la educación (discriminación de cualquier índole, político, social, económico, racial, etc.).

Cuando se revisa la política pública bajo este indicador, podemos observar como el Estado, se preocupa por generar políticas (como el documento CONPES 3057 del 10 de noviembre de 1999, decreto 2562 del 2001, entre otras políticas) encaminadas a hacer de la educación para estos niños, niñas y jóvenes algo accesible, hecho que se puede evidenciar en los datos estadísticos obtenidos de fuentes oficiales, sin embargo, el problema que tienen algunos niñas, niños y jóvenes, para acceder a la educación, es un hecho que en muchos casos no se evidencia en las estadísticas, por ello "*el primer paso para eliminarla, es hacerla visible... la exclusión no sólo se sostiene sino que se incrementa, pues las desigualdades educativas se acumulan en el tiempo y en el espacio, aquellos con menos educación dejan esta herencia a la próxima generación*" (Tomasevski, 2004, 27).

Los niños, niñas y jóvenes en condición de desplazamiento, son quienes más presentan dificultades, para acceder al derecho de la educación, aun cuando el Estado busca mitigar los efectos en el ámbito escolar y las estadísticas muestren otro panorama, se siguen presentando dificultades para hacer de la educación una realidad para todos. ya superada la accesibilidad, se debe buscar dar solución al problema de la discriminación aspecto que debe hacer parte de una educación accesible para todos, ya que este factor se convierte en un obstáculo, que impide el gozo total del derecho.

Tomasevski, habla de dos estrategias para superar la exclusión, estrategias que se deberían aplicar a las víctimas del conflicto, para ayudar a superar su condición; La primera está en "*otorgar oportunidades para aliviar su condición de pobreza a los excluidos"* (Tomasevski, 2004, 27). Ya que, para ella el problema es un círculo vicioso, pues el factor económico causa falta de educación, y éste a su vez de empleo, perpetuando así la pobreza.

En este sentido, es importante resaltar el nivel de escolaridad que poseen estas víctimas del conflicto a la hora de su llegada a la capital, aspecto que varía sustancialmente dependiendo de algunos factores como: el departamento de expulsión, si las personas habitaban en zonas rurales lejanas de centros escolares, del nivel de escolaridad de sus padres entre otros, que es necesario indagar a la hora de establecer la continuidad del desarrollo escolar en su nuevo lugar de residencia. Para tal fin la gráfica número 15, nos muestra algunos de estos aspectos.

Gráfica 15 Nivel de escolaridad en el momento de la declaración según localidad receptora: Desde 1996 y años anteriores hasta el 31 de julio de 2010

LOCALIDAD	TOTAL	ND/NS/ NR**	Primaria	Secundaria	Ninguno	Preescolar	Técnico(a)	Pregrado	Postgrado
S.I*	118364	79151	19694	12718	4416	1393	422	496	74
CIUDAD BOLÍVAR	27662	9000	10141	5163	2497	682	108	64	7
BOSA	25059	6293	9937	6388	1608	617	115	86	15
KENNEDY	21816	5039	8226	5973	1555	562	213	213	35
SUBA	16052	3578	6010	4730	964	436	151	165	18
SAN CRISTÓBAL	14570	3643	5408	3638	1174	521	91	77	18
USME	9795	2374	3867	2240	953	284	34	41	2
ENGATIVÁ	8861	1830	3311	2590	641	241	113	121	14
RAFAEL URIBE	7209	1480	2725	2054	566	260	65	52	7
SANTA FE	6730	3227	1621	1186	495	135	32	29	5
TUNJUELITO	6671	1434	2683	1840	457	161	57	35	4
LOS MÁRTIRES	4585	1055	1694	1275	329	136	53	35	8
FONTIBÓN	3465	729	1276	1013	264	97	43	32	11
TEUSAQUILLO	2998	637	1123	731	257	110	42	81	17
BARRIOS UNIDOS	2838	594	1143	715	219	96	25	39	7
PUENTE ARANDA	2773	593	1057	822	162	79	26	29	5
CANDELARIA	2085	489	701	596	161	68	31	36	3
USAQUÉN	2079	506	767	548	124	61	27	37	9
CHAPINERO	1921	389	724	528	134	53	36	52	5
ANTONIO NARIÑO	1709	275	671	515	162	46	25	13	2
TOTAL	287242	122316	82779	55263	17138	6038	1709	1733	266
%	100	42,6	28,8	19,2	6,0	2,1	0,6	0,6	0,1

Fuente: PIU, Bogotá, 2011 – 2020

La gráfica 15, presenta los grados de escolaridad de las personas en situación de desplazamiento, que llegan a la ciudad de Bogotá, en ella podemos apreciar aspectos como: del 100% de la población registrada el 28%, contaba con la básica primaria y un 19% con estudios de bachillerato, el 0,6% con algún tipo de estudios en pregrado y la misma cifra en posgrado. Aspectos que manifiestan la baja escolaridad de las población que llega a la ciudad, hecho preocupante, ya que estas personas en condición de vulnerabilidad en su mayoría son mayores de edad, y si no cuentan con niveles mínimos de educación, difícilmente lograran conseguir un empleo rentable que ayude a solventar las necesidades básicas, que se incrementan en el nuevo lugar de residencia, repitiendo el circulo vicioso del que habla Tomasevski.

La segunda es "*detener y revertir las políticas y prácticas exclusivas, evitando que las personas sean expulsadas a las márgenes de la sociedad y excluidas de la posibilidad de participación*" (Tomasevski, 2004, 28), hecho que observamos frecuentemente en los lugares receptores de la población desplazada, ya que estas personas tienden a asentarse en las zonas marginadas o en los límites de los lugares de acogida, fomentando la discriminación y el aislamiento por parte de quienes allí habitan, aspecto que se manifiesta no solo en su entorno inmediato, sino en el ámbito educativo, para los niños, niñas y jóvenes, quienes deben en mucho casos padecer la discriminación y aislamiento de sus compañeros y aunque no tan frecuente, de otros miembros de la comunidad educativa.

Las políticas públicas centran su atención en garantizar (y demostrar en datos estadísticos) un cupo escolar, en tener una amplia cobertura, pero muy poco en identificar la calidad de la educación, la pertinencia y otros factores asociados al nivel de satisfacción de los beneficiarios de las políticas públicas, desconociendo los dos estrategias propuestas por Tomasevski.

Tercer indicador; Aceptabilidad, aspecto relacionado con la calidad del derecho a la educación, "*el gobierno debe establecer, controlar y exigir, determinados estándares de calidad*" (Tomasevski, 2004, 12) que trasciendan los programas educativos, la disciplina, los libros de texto, los métodos de enseñanza y aprendizaje para "*volver la educación aceptable para todos y todas*" (Tomasevski, 2004, 13), hecho que se pone en tela de juicio, puesto que, hay quienes defienden la idea de hacer una propuesta pedagógica especial o diferente, para las víctimas del conflicto, ya que consideran, que los niveles educativos en los niños víctimas, no son los mismos a los de quienes han vivido en aquellas zonas de mayor desarrollo relativo, caso particular del docente Javier Contreras, quien manifiesta que durante sus 5 años trabajando con comunidades victimas ha "*evidenciado que el nivel académico de los niños desplazados, por más que queramos decir lo contrario, no es el mismo a los niños que toda su vida han estado en colegios de la capital*", según Contreras, se observa una clara diferencia, especialmente en asignaturas como sistemas, inglés, física o química, asegura que esto se puede asociar a factores como, planteles educativos que no cuentan con los ambientes

escolares necesarios, para desarrollar actividades que complementen los conocimientos.

Ante esta misma cuestión, el docente Wilson Muñoz afirma que esa diferencia "*es un mito*" que en el trascurso de su experiencia con niños de diferentes partes del país, ha identificado que "*les cuesta trabajo expresar las cosas, pero los conocimientos que tienen están muy, muy seguros… son niños que hoy en día están metidos en el programas de ser pilo paga*" y que si bien reconoce que existen algunas dificultades en materias específicas, "*estos pelados, despegan mucho más fácil de los que tradicionalmente han vivido en la ciudad siempre*". Pensar en desarrollar una propuesta pedagógica especial para los desplazados, sería algo así como decir que estos niños, niñas y jóvenes, no tienen las mismas capacidades que los demás y que por ello se les debe tratar de forma diferente, legitimando con ello la discriminación a quienes padecen los efectos de la violencia, en este aspecto el Estado, evidencia un intento por hacer políticas públicas incluyentes.

Teniendo presente la política de inclusión que pretende establecer el gobierno, es necesario indagar por el papel que el docente desempeña, siendo este el principal agente, de ejecución de la política pública en materia educativa, sin embargo, los docentes (Quiénes son los directamente implicados con el derecho a la educación) "*poco se les menciona -y menos a sus derechos- en las estrategias globales de educación, estas priorizan el aprendizaje"* (Tomasevski, 2004, 36), aun sabiendo que son ellos los que traducen y poner en práctica dichas estrategias.

En las políticas públicas en materia educativa, para la población desplazada, observamos que existen normativas que establecen capacitaciones para los docentes, que en su quehacer diario trabajan con niños, niñas y jóvenes desplazados, sin embargo, no se evidencia un amplio interés nacional por fomentar más que simples capacitaciones, por lo que se deberían plantear medidas más contundentes que permitan atender de forma eficiente las necesidades de los niños víctimas del conflicto.

El último indicador que corresponde a la adaptabilidad, hace referencia a como la escuela debe adaptarse a los niños y no los niños a la escuela, en este sentido el Estado y sus gobiernos tienen la "*obligación de ajustar la educación al interés superior de cada niño y niña"* (Tomasevski, 2004, 14). Por lo que la escuela debe crear estrategias o mecanismos para que los niños se sientan parte de ella, y agentes activos de su proceso de aprendizaje

Ya que los centros educativos se convierten en los receptores de las diferentes problemáticas que tienen que atravesar estos niños, niñas y adolescentes por lo que *"las escuelas pueden ser un lugar privilegiado para ejercer y afianzar las redes de apoyo y cooperación, y cobrar una importancia esencial en la estrategia*

de reparación integral a las víctimas del conflicto armado" (SDE, 2015:10) , por lo que se hace necesario la implementación de una pedagogía, que valla en concordancia con las necesidades educativas de las victimas

Es así como la Secretaria Distrital de Educación, establece criterios que son propicios para llegar a fomentar y establecer una educación inclusiva, estos son; "*Reconocimiento el sujeto de derechos, prevaleciendo los intereses y necesidades del aprendiente, reconocimiento de la diversidad, pues cada individuo es único y particular, aunque hace parte de un proyecto colectivo de la humanidad, la interculturalidad referida al dialogo entre diversos grupos culturales en condición de igualdad, la educación inclusiva, promovida a través de la equidad, y por último la eliminación de las barreras del aprendizaje con énfasis en aquellos estudiantes que pueden estar en riesgo de marginación y fracaso escolar."* (SED, 2015:33).

Para evidenciar, algunos de los programas desarrollados dentro de nuestra periodización, queremos hacer alusión a Gustavo Francisco Petro Urrego, quien fue el alcalde de Bogotá, entre los años 2012 y 2015, quien dentro de sus propuestas o proyectos para las víctimas del conflicto armado, sobresale la "*la Bogotá humana por la dignidad de las víctimas*", proyecto encaminado a la asistencia de los desplazados por causa del conflicto, que llegan a la capital

Dentro de esta programa se encontraban tres proyectos prioritarios: el primero enfocado a la política pública de prevención, atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado; el segundo, el cual se sintetizo en un modelo distrital de atención y reparación integral a las víctimas, con la creación de los centros dignificar, para la asistencia y atención a dicha población y el tercero el cual fue la articulación de la Nación – Distrito, que tenía como base la integración de las diferentes instituciones nacionales y distritales, para la realización de un seguimiento efectivo a la implementación de la política pública a nivel nacional y distrital.

Como evidencia de ello, existen alrededor de 42 proyectos a nivel nacional y distrital de los cuales 16, se encuentran a nivel nacional, y estas direccionados por las siguientes entidades: Instituto Nacional Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Departamento de Prosperidad Social (DPS), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Registraduría del estado civil, La Unidad de Atención y Reparación Integral a Victimas (UARIV) y La Unidad Nacional de Protección.

A nivel distrital se encuentran los 26 proyectos restantes, quienes están direccionados por las siguientes entidades: Alta Consejería para los Derechos de la Victimas, la Paz y la Reconciliación, Instituto para la economía Social, Secretaria de Educación del distrito, La Secretaria Distrital de Gobierno, La Secretaria Distrital de Salud, La Secretaria distrital de integración social, La secretaria Distrital de la Mujer y la Secretaria Distrital del Habitad.

Dentro de estas instituciones que han elaborado algún tipo de proyecto o acciones para la atención a víctimas del conflicto, centramos nuestra atención en la

Secretaria Distrital de Educación, que es la institución encargada del prevalecer el derecho a la educación de las victimas del fenómeno del desplazamiento, sin desconocer, que quizás otras de las instituciones mencionadas anteriormente, hallan gestionado algún tipo de proyecto dirigido al restablecimiento de este derecho. La Secretaria de Educación Distrital a gestionado algunas acciones como: *otorgamiento de créditos condonables para el acceso a la educación superior Fondo de reparación para el acceso permanente y graduación en educación superior, par población víctima del conflicto armado, acceso preferencial a programas de movilidad escolar, asignación de cupos educativos en cualquier momento del año escolar, formulación de estrategias pedagógicas, entre otras medidas dirigidas a atender de manera prioritaria a estas personas* (SED, 2015:34).

Para dar cumplimiento a los aspectos mencionados anteriormente, la Secretaria Distrital de Educación, elaboró una ruta educativa para la atención y asistencia a las personas víctimas del conflicto armado. Dicha ruta fue el resultado de los encuentros que se realizaron en 22 colegios de las diferentes localidades de Bogotá, que son los principales receptores de esta población[2]. Dentro de la elaboración de esta ruta se tuvieron en cuenta dos aspectos fundamentales, el primero visibilizar y comprender las diferentes afectaciones que han tenido los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, en sus entornos sociales, culturales, políticos, morales entre otros y el segundo que se refiere a garantizar de manera pertinente la accesibilidad al derecho educativo, teniendo presente la coherencia de las acciones que se realizan con esta población, ya que dependiendo las necesidades, se garantiza la respuesta a las mismas.

Con esta propuesta vemos como el Distrito está comprometido con la elaboración e implementación de programas y proyectos encaminados a garantizar la atención integral educativa a estos niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto interno armado en Colombia, generando nuevas estrategias que permitan una educación bajo el esquema de las 4A (*asequible, accesible, aceptable y adaptable).*

[2]Los colegios que participaron en estas experiencia fueron: Colegio Gerardo Paredes, Colegio Ciudadela Educativa de Bosa, Colegio Carlos Albán Holguín, Colegio Fernando Mazuera, Colegio Cedid San Pablo, Colegio Rodrigo de Triana, Colegio Manuel Cepeda Vargas, Colegio Japón, Colegio La Amistad, Colegio Carlos Arturo Torres, Colegio Ismael Perdomo, Colegio Cedid Ciudad Bolívar, Colegio José María Vargas Vila, Colegio Paraíso Mirador, Colegio Rural José Celestino Mutis, Colegio José Felix Restrepo, Colegio San Cristóbal Sur, Colegio José Joaquín Castro Martínez, Colegio Juan Evangelista Gómez, Colegio Ciudad Villavicencio, Colegio Almirante Padilla y Colegio Miguel de Cervantes

CONCLUSIONES

El presente trabajo monográfico, tuvo como objetivo indagar sobre las políticas públicas en materia educativa, para los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado y cómo el Estado, a partir del reconocimiento del fenómeno, ha implementado una serie de medidas que busca mitigar los efectos de la violencia, en la población en edad escolar y garantizar el cumplimiento efectivo, del derecho a la educación para dicha población.

Es así, como en el desarrollo de la investigación, se hizo evidente, que la violencia en el País, ha sido un factor constante y determinante de la movilización involuntaria de miles de personas y familias, por el territorio nacional; Violencia que se encuentra inscrita dentro de la evolución histórica del País y que ha determinado el panorama social y político, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Es necesario tener presente, como la violencia en el contexto nacional se ha transformado a través del tiempo, ya que en sus inicios, era una violencia determinada por el bipartidismo, característico de mediados del siglo XX, hasta convertirse en el choque ideológico y armado de diferentes actores en conflicto.

Dentro de los principales actores en disputa, se hizo evidente que las guerrillas, los paramilitares y la fuerza pública, fueron los agentes determinantes, que por razones, como la tenencia de la tierra y el narcotráfico, transformaron sus ideales políticos y sociales, optando por la lucha armada, como medio para conseguir sus ideales, fortaleciendo el conflicto dentro del territorio nacional, ocasionando las más altas cifras de desplazados en el país.

Fenómeno que se intensificó, a tal punto que el Estado, ya no podía invisibilizar esta problemática, como lo había hecho en los primeros años de la violencia, debiendo generar conceptos acordes con las necesidades de las víctimas de la conflicto, quienes vieron vulnerados sus derechos fundamentales, a partir de esta problemática que los hizo participes de múltiples formas .

Para solventar este fenómeno, el Estado genera políticas públicas que solucionaran la crisis social vivida por las víctimas del conflicto, hecho que deja de manifiesto la preocupación del Estado, por generar herramientas particulares para la atención a los desplazados por la violencia, separándolas así de las víctimas de catástrofes naturales.

De esta forma se implementan una serie de políticas públicas, que inician desde 1995 y que han evolucionado, conforme a las transformaciones del conflicto y sus repercusiones en las victimas. Sin embargo, concluimos que aunque el Estado y el Distrito, muestran preocupación, por generar política pública, acorde a la necesidades de estas víctimas, la realidad para quienes va dirigida la política pública, es un poco desalentadora, ya que, no se logra el goce efectivo de los derechos violentados a esta población, o no por lo menos en la mayoría de los

casos, hecho que se ve reflejado en las fuentes de primera mano, como las entrevista, en donde se muestra como la normatividad, se vuelve insuficiente para solventar las necesidades básicas y la reconstrucción psico-afectiva de quienes han padecido este fenómeno.

Tras el análisis de la política pública, se observó, cómo es que ésta se enfoca al restablecimiento de los derechos fundamentales de las víctimas, adelantando diversas acciones encaminadas a garantizar el goce de los derechos perdidas tras el desplazamiento, sin embargo, consideramos que la normatividad establecida, se enfoca a la adaptación de estas víctimas a su nuevo contexto, otorgando poca relevancia al aspecto emocional y a la significación que las afectados dan a su nueva condición.

En lo referente al derecho educativo, se puede evidenciar, como las políticas en este aspecto, no han tenido el impacto esperado, ya que se centran en la asignación de cupos escolares, subsidios y la dotación de algunos materiales mínimos, que tienden a recaer en el asistencialismo, más que en el restablecimiento y goce efectivo del derecho educativo, elementos que aunque necesarios, no son los únicos factores determinantes, en los procesos educativos de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, desconociendo otros indicadores fundamentales que garantizarían una educación incluyente, oportuna y de calidad.

Aspectos destacados en la triangulación realizada entre la política pública en materia educativa, los indicadores propuestos por Tomasevski y las entrevistas realizadas, donde se destaca, que aunque el Estado busca garantizar la cobertura para esta población, deja de lado elementos fundamentales como la adaptabilidad, puesto que, en la mayoría de los casos son los niños los que se deben adaptar a la escuela, ya que ésta, no dimensiona las particularidades de las víctimas., sin mencionar la falencia que existe en la calidad educativa, en la medida que ésta está establecida bajo unos parámetros y estándares determinados por el mercado y no por las necesidades reales de los afectados por el desplazamiento.

Este trabajo, presenta otros aspectos importantes sobre la política pública, los desplazados y el restablecimiento al derecho educativo, sin embargo, al ser un tema tan extenso, quedan algunas cuestiones por ahondar, pero esperamos que sea una ventana para otras investigaciones sobre el tema, más aun, cuando el país atraviesa por unos cambios políticos y sociales, que están determinados por la búsqueda de diálogos entre los actores en disputa, para establecer acuerdos que terminen con el conflicto en la Nación, el fenómeno del desplazamiento y su repercusión en la educación de los niños, niñas y adolescentes.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUR: La Agencia de la ONU para los Refugiados.

AHE: Atención Humanitaria de Emergencia

ESE: Estabilización y consolidación económica

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular.

CDAIPD: Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica.

CNAIPD: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

CONPES: Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DPS: Departamento de Prosperidad Social

ELN: Ejército de Liberación Nacional.

EPL: Ejército popular de liberación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

GED: Goce Efectivo de Derechos

IDMC: The Internal Desplacement Monitoring Center

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

M-19: Movimiento 19 de abril.

MEN: Ministerio de Educación Nacional

PEI: Plan Educativo Institucional

PIU: Plan Integral Único de Atención Integral Población en Situación de Desplazamiento.

PSD: Población en Situación de Desplazamiento

RUV: Registro Único de Víctimas.

SED: Secretaria Educación Distrital.

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SNAIPD: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

UAID: Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada.

UARIV: Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Victimas

UAO: Unidad de Atención y Orientación.

TABLA DE GRÁFICAS

Gráfica 16 Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados 1996 - 2015.....**16**

Gráfica 17 Evolución de número de personas desplazadas forzosamente en Colombia (1980 -2014) **18**

Gráfica 3 Registro oficial vs estimaciones CODHES sobre el desplazamiento forzado en Colombia (1980 - 2014).....**18**

Gráfica 4 Personas Desplazadas según registro oficial vs estimaciones CODHES por periodos históricos (1980 - 2014).....**19**

Gráfica 5 Personas desplazadas por periodos presidenciales **20**

Gráfica 6 Regiones con mayor número de población expulsada (2005- 2014) **21**

Gráfica 7 Participación histórica por actor armado en la presunta responsabilidad del desplazamiento.....**22**

Gráfica 8 Evolución histórica de las víctimas de desplazamiento, desagregada por género (1980 - 2014).....**24**

Gráfica 9 Personas desplazadas por sexo y edad al momento de la ocurrencia.....**24**

Gráfica 10 Recepción de personas individual y masiva en Bogotá. 1996 y años anteriores hasta 31 de Julio de 2010 .....**42**

Gráfica 11 Departamentos de origen de la población desplazada hacia Bogotá: 1996 y años anteriores hasta el 31 de Julio de 2010.....**43**

Gráfica 12 Inclusión o no inclusión en el RUPD en Bogotá 1997 - marzo 31 de 2010.....**44**

Gráfica 13 Elementos de Contexto.....**48**

Gráfica 14 Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) víctimas de desplazamiento que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media. EGED 2013 - 2014.....**59**

Gráfica 15 Nivel de escolaridad en el momento de la declaración según localidad receptora: Desde 1996 y años anteriores hasta el 31 de julio de 2010 .....**63**

BIBLIOGRAFÍA

Alpargatero Ulloa, Leidy Lizbeth, 2011, *La política de desplazamiento forzado en Colombia: Una visión desde el pensamiento complejo*, Bogotá, Universidad Del Rosario.

Bello, Martha Nubia, 2001, *Desplazamiento interno forzado en Colombia: conflicto paz y desarrollo*, Bogotá, Defensoría del pueblo.

Briones, Guillermo, 1998, *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*, México, Editorial Trillas.

Fisas, Vicenç, 2010, *El proceso de paz en Colombia*, Barcelona.

Galeano, M., 2009, *Estrategias De La Investigación Social Cualitativa. El Giro En La Mira*, Medellín, Carreta Editores.

Giraldo, Moreno, Javier, 2003, *Violencia política en Colombia, de la Nación fragmentada a la construcción de Estado*, Bogotá, CINEP.

González, Fernán, 2003, *Violencia política en Colombia, de la Nación fragmentada a la construcción de Estado*, Bogotá, CINEP.

Harb, Zheger y Colaboradores, 2007, *Informe de resultados del ejercicio de seguimiento y control preventivos sobre la garantía del derecho a la educación de la población desplazada, Bogotá*, Procuraduría General de la Nación.

Ibánez, Ana María y colaboradores, 2008, *El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada*, Santiago De Chile, CEPAL.

Jiménez, Ocampo, S. y colaboradores, 2008, *Desplazados, víctimas en permanente transición: repensar la relación conflicto-posconflicto en Colombia como reconstrucción ética y política de la sociedad*.

Lozano, Fabio, 2001, *Desplazamiento interno forzado en Colombia: conflicto paz y desarrollo*, Bogotá, Defensoría del pueblo.

Medellín, Fernando, 2003, *Desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, Imprenta Nacional de Colombia.

Ortiz, Alexander, 2015, *Enfoques y métodos de investigación en las ciencias sociales y humanas*, Bogotá, Ediciones de la U.

Ortiz S., Carlos, 1994, *La historia al final del milenio: ensayo de historiografía colombiana y latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional.

Pecaut, Daniel, 1999, *Estrategias de paz en un contexto de diversidad de autores de violencia*.

Peco, Miguel y colaboradores, 2006, *El Conflicto En Colombia*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Francisco de Vitoria.

Pérez, G., 1996, *Metodología de la investigación educacional*. Pueblo y Educación, La Habana.

Roth, André, 2006, *Discurso sin compromiso, La Política Pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Publicaciones Aurora.

Truyol, Denis, 1999, *El derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento forzado en Santafé de Bogotá*, Bogotá, CODHES – UNICEF.

Urazan, Mario, 2004, *Temas sonoros, una herramienta de educación para poblaciones vulnerables,* Bogotá, Ministerio de comunicaciones, QuebecorWorld Bogotá S.A.

Valencia, Alejandro, 2001, *Desplazamiento interno forzado en Colombia: conflicto paz y desarrollo*, Bogotá, Defensoría del pueblo.

CIBERGRAFÍA

CODHES, 2006, *Conclusiones problemática del desplazamiento forzado en Colombia entre 1995 y 2005*, http://www.acnur.org/pais/docs/1264.pdf, Agosto 2016.

Congreso De La República De Colombia, 2008, Ley 1190 de 2008, http://med.javeriana.edu.co/vidas_moviles/Documentos/ley1190de2008.pdf, Enero 2017.

Congreso De La República De Colombia, 2010, *Ley de víctimas y restitución de tierras*, http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf, Febrero 2017.

Congreso De La República De Colombia, 1968, *Ley 48 de 1968*, http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31239, Agosto 2017.

Corte Constitucional, 2006, *Acuerdo 06 del Consejo Nacional de Atención Integral a la población Desplazada del 25 de septiembre del 2006*, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/AUTO%20266%20DE%202006.pdf, Febrero 2017.

Ministerio de Defensa Nacional, 1965, *Decreto Legislativo 3398 de 1965*, http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_3398_1965.htm, Agosto 2017.

Ministerio De Educación Nacional, 2005, *Documento No 2 Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables*, http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-90668.html, Marzo 2017.

Peña, Daniel, 2005, *La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico*, https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/viewFile/46778/48167, Agosto 2017.

Revista Semana, 2015, *Proceso de paz: Así comenzó todo*, http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-asi-comenzo-todo/440079-3, Julio 2016.

Tomasevski, Katarina, 2004, *Indicadores del derecho a la educación*, http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf, Septiembre 2016.

Velásquez, Edgar, 2007, *Historia del paramilitarismo en Colombia*, http://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a11v26n1.pdf , Agosto 2017.

FUENTES DOCUMENTALES

Alcaldía mayor de Bogotá, 2011, *Plan integral único a población en situación de desplazamiento para Bogotá*, Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, *Una Nación Desplazada: Informe Nacional Del Desplazamiento Forzado En Colombia*, Bogotá.

CEPAL, *División de Desarrollo Social, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*, Santiago de Chile.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, 2008, *Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá.

Congreso De La República De Colombia, 1997, *Ley 387 de 1997*, Bogotá.

Congreso De La República De Colombia, 1994, *Artículo 67 de la Constitución Política, y Ley General de Educación*, Bogotá.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2008, *Desplazamiento derechos humanos y conflicto armado*, Bogotá.

La Alianza, 2005, *Organizaciones sociales y afines con una cooperación para la paz y la democracia en Colombia. Mapa del conflicto armado en Colombia*, Bogotá.

Ministerio de educación Nacional, Dirección de poblaciones y proyectos intersectoriales, 2005, *Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables*, Bogotá.

Perfetti, Mauricio, 2014, *Boletin técnico Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED*.

UNHCR, ACNUR, 2015, *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2015, Forzados a Huir*.

FUENTES DE PRIMERA MANO

Muñoz Galindo, Wilson, 2017, Magíster en desarrollo humano, Enero 2017.

Contreras, Javier Andrés, 2017, licenciado universidad pedagógica, Enero 2017.

Avila, Victor David, 2016, Víctima de desplazamiento forzado, Noviembre de 2016.