Capítulo 2

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, el observatorio del desplazamiento interno y el refugio por la violencia en Colombia

MARCO ROMERO SILVA¹

La CODHES y el proceso de reconocimiento de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia

La CODHES es una organización social independiente, que se fundó el 15 de febrero de 1992, en medio del proceso de reconocimiento del desplazamiento forzado, un problema estructural que hizo evidente las rupturas más profundas de la nación colombiana en el marco del conflicto armado y que, tanto en el pasado como en la actualidad, presenta grandes desafíos en la vigencia de los derechos humanos. La CODHES fue creada por un grupo de intelectuales y activistas sociales liderados por Jorge Rojas Rodríguez, con el fin de hacer visible el desplazamiento masivo y sistemático de civiles, como consecuencia de las graves infracciones al derecho internacional humanitario

1 Agradezco la colaboración de Fernando Vargas Valencia, Emilio Lagos Bruce, Luis Fernando Sánchez, Josué David Soto, Paola Hurtado Sánchez, Helmer Eduardo Quiñones, Camila Espitia, Carlos Enrique Núñez y Clara Ramírez.

por parte de los involucrados en el conflicto armado, incluyendo a agentes del Estado.

La CODHES ayudó a sacar el desplazamiento de la invisibilidad que sufría y mostró la gravedad de las afectaciones individuales y colectivas que implica, desde un enfoque derechos. Al mismo tiempo, otros esfuerzos se sumaron en esta misma dirección, por ejemplo, la Conferencia Episcopal de Colombia realizó entre 1993 y 1995 el estudio pionero *Derechos humanos: desplazados por la violencia en Colombia*, que sirvió de base para que el Congreso de la República aprobara la Ley 171 de diciembre de 1994, con la cual se reconoció, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

En este contexto surgió la CODHES y, como veremos a continuación, desde sus inicios ha emprendido diferentes actividades con el propósito de hacer visible la crisis humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia.

La lucha por el reconocimiento del desplazamiento forzado como crisis humanitaria y social

En sus inicios, la CODHES se concentró en el reconocimiento del desplazamiento forzado como fenómeno sociodemográfico de gran magnitud y, de cierta forma, sistemático. La Consultoría realizó el examen del desplazamiento forzado interno, haciendo evidente un grave problema de la sociedad colombiana, pues no se trataba solo de una diáspora invisible en ciertas zonas rurales y urbanas como se quería ver, pues, en ausencia de una mirada de conjunto, no constituía, en ese momento, un motivo de alerta estructural en la agenda pública.

El desafío fue trascender esa “normalidad” que se había instalado en la memoria de un país acostumbrado a ciclos de migraciones forzadas por episodios de violencia política y social, y en ese sentido la CODHES se convirtió en el primer observatorio para monitorear de forma continua y permanente el problema del desplazamiento, teniendo en cuenta su magnitud, los territorios de expulsión, las causas, los destinos de llegada, los grupos sociales afectados, las consecuencias del desarraigo y el impacto urbano, entre otros factores.

En esta etapa, la organización desarrolló un sistema de monitoreo e información, el cual se analizará más adelante; asimismo, se llevó a cabo la georreferenciación del problema y la divulgación de los resultados de investigación entre la opinión pública nacional e internacional. Entre las producciones escritas de ese entonces se destacan *Un país que huye* y *Desafíos para construir nación*. Posteriormente se realizarían estudios orientados a caracterizar las necesidades y las condiciones de vida de los desplazados.

La lucha por el reconocimiento del desplazamiento forzado interno como una cuestión de derechos humanos

La segunda etapa se enfocó en el reconocimiento del desplazamiento forzado desde un enfoque de derechos y en el desarrollo de un marco de protección a nivel nacional e internacional. En ese momento, la acción de la CODHES estuvo dirigida a la comunidad internacional, al Estado colombiano, a la opinión pública y a las propias víctimas del desplazamiento, con el objetivo de llamar la atención sobre la trascendencia y la necesidad de trabajar en un marco de protección y una cultura de comprensión del desplazamiento como violación de múltiples derechos y, por consiguiente, ver a las personas desplazadas como sujetos activos, no solo de derechos ciudadanos sino también de derechos especiales.

En este contexto se apoyó la elaboración de la Ley 387 de 1997, que fue promovida por legisladores independientes, con el respaldo de la sociedad civil y la comunidad internacional. El Gobierno de la época acogió el proyecto, y con ello se dio inicio a un proceso de reconocimiento legal y constitucional de los derechos de la población desplazada a nivel interno.

El avance en el marco de protección en Colombia coincidió con desarrollos muy importantes en el plano internacional, que contribuyeron a afianzar un enfoque de derechos. En principio, la ley de desplazados de Colombia se inspiró en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre refugiados, y estableció como causas del desplazamiento situaciones de “conflicto armado, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos,

infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores [...]” (Ley 387 de 1997, artículo 1).

Un año después, en 1998, el relator especial de las Naciones Unidas sobre desplazamientos internos, Francis Deng, presentó ante la Asamblea General la sistematización de los principios rectores sobre desplazamientos internos. Estos principios ampliaron la definición y el marco de protección, en la medida en que tienen en cuenta, además de las situaciones mencionadas, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

En Colombia, en 2004, se produjo un nuevo y trascendental avance en la validación de los derechos, ya no en términos de reconocimiento formal y normativo por parte del Estado, sino como exigencia material del goce efectivo de los derechos. En ese año, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025, a través de la cual reconoció la existencia de un estado de cosas inconstitucional, relacionado con el incumplimiento de las obligaciones del Estado estipuladas en el marco normativo nacional e internacional. En este proceso, la Corte estableció un conjunto de obligaciones que el Gobierno debía cumplir por medio de la adecuación de políticas públicas para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Además, la Corte adoptó los principios rectores sobre desplazamientos internos de las Naciones Unidas, como parte del proceso de protección interno, acorde con la figura del bloque de constitucionalidad, según el cual son parte de la Constitución colombiana todas aquellas normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos, suscritos por el Estado colombiano. Estos avances sentaron bases sólidas para el desarrollo de un marco de protección y con ello se dio inicio a un tránsito cultural, social e institucional, lento pero progresivo, para entender el tema desde la perspectiva de derechos.

Al respecto, es importante destacar que los informes de la CODHES y de otras organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas desempeñaron un papel destacado, ya que motivaron cambios que permitieron la aceptación y comprensión del desplazamiento forzado en Colombia. Estos procesos también fueron el resultado de múltiples aportes y factores, tales como la jurisprudencia progresiva de la Corte

Constitucional en materia de protección de derechos, a través de la acción de tutela, el litigio estructural del movimiento de derechos humanos, los procesos organizativos y de movilización de las víctimas del desplazamiento forzado y la creciente presencia de organizaciones e instituciones humanitarias de carácter internacional, entre otros.

En adelante, la CODHES incorporó dentro de sus tareas prioritarias la divulgación, la pedagogía social y el monitoreo de los diferentes componentes de este marco de protección de los derechos de las personas desplazadas. La metodología adoptada permitió dinamizar la investigación para acceder al conocimiento, la información para divulgar sus resultados y la incidencia para crear y transformar la política pública.

Políticas públicas basadas en los derechos humanos

Las políticas públicas se convirtieron en un punto focal a partir de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, con la cual se interpeló al Gobierno para crear condiciones institucionales y financieras suficientes para asegurar los derechos, atribuyéndoles a la ausencia de estas la violación masiva de los derechos que la Ley 387 de 1997 reconocía a las personas desplazadas.

La Corte Constitucional estableció un sistema de exigibilidad fundado en tres grandes pilares:

- El acceso efectivo de los derechos como una responsabilidad del Estado, de acuerdo con la Constitución de 1991.
- El desarrollo jurisprudencial sobre la acción de tutela, que establece el principio de extensión de los efectos de una acción originariamente individual, con la cual se demanda la garantía de un derecho, y que conlleva a garantizar lo mismo a todo el colectivo que sufre la misma vulneración.
- La vulnerabilidad extrema según las personas desplazadas internamente (IDP) y la falla estructural de protección por parte del Estado de sus derechos ciudadanos. IDP ciudadanía negativa, Ley 387 Ciudadanía afirmativa humanitaria.

Este momento de la historia demandó esfuerzos complejos de interdisciplinariedad, la evaluación técnica de políticas e instituciones y la sincronía entre el sistema de derechos constitucionalmente protegidos y los dispositivos de acción institucional del Estado, para asegurar la efectiva realización de los derechos.

Desde la sociedad civil, la CODHES promovió una coalición más amplia y compleja para desarrollar una estrategia de monitoreo de los derechos de la población desplazada, con énfasis en la verificación de sus contenidos materiales y de las políticas públicas. Así, la CODHES formó parte y ejerció la vocería y la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, que fue una experiencia de la sociedad civil inédita en términos de monitoreo de políticas públicas, como veremos más adelante. La Comisión, además de articular diversas organizaciones que trabajaban en el ámbito de los derechos humanos y personalidades nacionales especializadas en los temas de los que se ocupa la Sentencia T-025, recibió el aval de la Corte Constitucional, para ser veedora del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en dicha resolución.

La difícil tarea de construir la paz desde el enfoque de los derechos de las víctimas

La CODHES siempre se ha propuesto participar en todas las iniciativas que permitan el cese del conflicto armado y la construcción de una paz sostenible. Su meta ha sido buscar la paz como principio estructural de la prevención de las graves crisis humanitarias y como oportunidad para la realización plena de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y el desarrollo de medidas robustas para la no repetición de las masivas afectaciones individuales y colectivas que han ocurrido en Colombia. Las víctimas de desplazamiento forzado constituyen más del 80 % del total de víctimas del conflicto y una de las expresiones más complejas de la cadena de daños sufridos por millones de colombianos, la mayoría procedente del campo.

La CODHES hizo visible tempranamente la relación entre el desplazamiento, el despojo de tierras y los procesos de paz, en alianza con academias y organizaciones especializadas de carácter internacional. El conocimiento producido por la CODHES y por la Comisión de Seguimiento respecto a las características de la crisis del desplazamiento forzado y las consecuencias del desarraigo, en especial sobre el incremento de la vulnerabilidad y la pauperización de la población como consecuencia del desplazamiento, ha contribuido al desarrollo de una teoría novedosa sobre reparaciones transformadoras, formulada por el jurista Rodrigo Uprimny.

Esta teoría sostiene que los desplazados provienen en su gran mayoría de entornos rurales sometidos a condiciones de profunda marginalidad, segregación y discriminación, que en muchos casos han actuado como causa o razón eficiente de la reproducción del conflicto armado en los territorios y, por consiguiente, critica el paradigma clásico de la justicia transicional que propone el retorno a las condiciones previas al conflicto armado. La reparación transformadora, en el contexto de una justicia restaurativa, afirma la necesidad de resolver cuestiones de tipo social, además de la agenda clásica relacionada con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. La reparación, entonces, debe entenderse en términos de la resolución de estos problemas estructurales, si lo que se busca es evitar que las personas desplazadas sean sometidas de nuevo a las trampas de pobreza y vulnerabilidad, que se han agravado como consecuencia del conflicto armado.

Aunque ello demanda un gran esfuerzo social e institucional, la CODHES ha definido esta tarea como su principal prioridad.

Del desplazamiento a las migraciones forzadas

Además de los temas enunciados, la CODHES se ha propuesto abordar los siguientes campos problemáticos:

- Aportar a la consolidación de la paz de Colombia y al cese definitivo del conflicto armado y otras formas de violencia estructural persistentes en los territorios. En la actualidad, cada año se siguen produciendo cerca de 160 nuevos casos

de desplazamiento masivo y múltiple, y de nuevo se escuchan vientos de guerra y políticas regresivas que privilegian el autoritarismo antes que la búsqueda de la paz. Esta situación hace evidente que el conflicto armado está arraigado de manera profunda en la cultura colombiana.

- Promover un enfoque más universal sobre las causas y situaciones que generan desplazamientos forzados, de conformidad con los criterios reconocidos por los principios rectores de los desplazamientos internos, según la Ley 387 de 1997 y, en su momento, de acuerdo con la Declaración de Cartagena. Los desplazamientos no solo se producen por el conflicto armado interno, sino que también obedecen a una multiplicidad de situaciones que deben ser examinadas y atendidas, verbigracia, los proyectos de desarrollo en tiempos de globalización que no respetan las tradiciones y los derechos de los pobladores de los territorios, los impactos del cambio climático y los desastres naturales recurrentes, las crisis generalizadas de derechos humanos, entre otros. Todas estas causas se ven reflejadas en múltiples casos en países como Colombia y, por ahora, han sido relegadas debido a que se le ha dado más protagonismo al problema de mayor urgencia: la enorme crisis humanitaria, causante de los ocho millones de desplazados internos, sin contar los refugiados internacionales.
- Atender las migraciones forzadas que se producen en el continente y que afectan de diverso modo a Colombia. La atención a la crisis interna no le ha permitido a la sociedad ni al Estado colombiano percatarse de los profundos cambios que ocurren en la región, los cuales la han convertido en un territorio donde suceden diferentes fenómenos de migración forzada, por usar un concepto de alcance sociológico, antes que jurídico: Colombia es el país con el mayor número de desplazados internos en todo el continente americano y también es una fuente importante de refugiados, que han abandonado el territorio nacional para buscar protección internacional en más de cuarenta países del mundo, especialmente, en los vecinos. Asimismo, es un país de tránsito de migrantes forzados que huyen de diversas crisis de otros

lugares del mundo y del continente, por ejemplo, la diáspora haitiana, además de ser, en la actualidad, el país con mayor volumen de llegada de ciudadanos venezolanos, debido a la crisis económica y política del vecino país.

La concurrencia de diversos fenómenos de migración forzada contrasta con la precaria capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad para atender las crisis y ejercer procesos modernos de solidaridad acordes con los principios y los estándares internacionales de derechos humanos de migrantes, refugiados y desplazados. Esta situación implica grandes desafíos que convergen en la necesidad de que Colombia sea un territorio de protección. Así como el país ha contado con el apoyo de la comunidad internacional para atender su crisis interna, debe ofrecer la misma solidaridad a otros países que lo requieran. Es necesario que la nación ponga al servicio de otros sus capacidades y aprendizajes, pero a la vez debe aprender y crear una cultura de solidaridad y herramientas de gobernanza migratoria que la conduzcan a contribuir con la atención de quienes llegan a su territorio buscando protección, y hacerlo desde un enfoque ajustado a los diferentes sistemas de derechos que están en juego. La profunda crisis que ha vivido Colombia debe llevar a la sociedad y al Estado a aprovechar la oportunidad para incrementar los marcos de protección.

Por esta razón la CODHES se ha adherido a iniciativas regionales y globales que buscan fortalecer este enfoque de derechos. De esta manera, participó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, y en la Consulta Interamericana sobre Desplazamiento y Refugio, que se llevó a cabo en Costa Rica, en el mismo año. Asimismo, la CODHES ha participado en procesos de reflexión, análisis e incidencia relacionados con los pactos mundiales de migración y refugio, promovidos por las Naciones Unidas, diversas agencias, universidades e instituciones internacionales. La CODHES ha promovido, desde distintas iniciativas de la sociedad civil, un monitoreo de los resultados de la Declaración de Cartagena (1984), tanto en la preparación de la Declaración de Costa Rica (1994) como en los procesos que dieron lugar al Plan de Acción de México y el Plan de Acción de Brasil, ambos en 2004.

La CODHES forma parte del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GAR-PAB), de los grupos Movilidad Haitiana, Movilidad Humana Venezolana y de las redes ANA (contra la apatridia) y Anrala (que trabaja temas relacionados con los desplazamientos forzados internos en América). La CODHES ha promovido, además, las conferencias humanitarias de 2010 en Quito y de 2014 en Bogotá, como parte de la reunión de la International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), de cuyas actividades participa desde hace varios años. También ha sido fuente de consulta de academias, agencias internacionales y Gobiernos sobre los procesos de diseño de marcos legales y políticas públicas sobre desplazamientos forzados en diferentes países. Aparte de los procesos de incidencia política, la CODHES es usuaria y hace reportes de forma permanente para los sistemas de protección internacional de los derechos humanos, como el sistema interamericano, las Naciones Unidas y el Tribunal Penal Internacional.

El SISDHES y la medición del desplazamiento forzado en Colombia

La medición del desplazamiento forzado en Colombia fue durante varios años la principal herramienta de incidencia para que esta problemática fuera reconocida. En este ejercicio, la CODHES institucionalizó el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES), como resultado de un proceso propio de medición de la organización. Desde su creación, el SISDHES se ha alimentado de la información y las dinámicas contextuales, institucionales y comunitarias.

Al “medir” el desplazamiento forzado nunca se pretendió la deshumanización de la crisis, supuso, más bien, la visibilización de la magnitud de una tragedia humana derivada de la falta de reconocimiento de la violación sistemática de los derechos humanos de la población civil, principalmente de pobladores rurales. Se trataba entonces de su presentación en un lenguaje cuantificable, más susceptible de ser apropiado a nivel estatal e internacional, en la búsqueda de una respuesta proporcional a la magnitud de la tragedia identificada.

La evolución del SISDHES y de la respuesta al problema del desplazamiento forzado en el país fue entonces un correlato. La estructura metodológica del SISDHES ha incorporado nuevos elementos y ha abandonado otros que, como resultado de este ejercicio permanente, han sido asumidos por el Estado como obligaciones estructurales, por ser el garante de los derechos de la población desplazada. En tal sentido, la línea de tiempo que se presenta a continuación parte de entender la medición como categoría de análisis; el SISDHES, como escenario, y la historia de los registros administrativos, como referente en el contexto institucional colombiano.

La primera medición y la consolidación de *La cifra* (1992-1999)

El primer ejercicio de definición conceptual y cuantificación del desplazamiento lo realizó la Conferencia Episcopal de Colombia, por medio de una investigación en terreno que permitió comprender la magnitud de esta forma de migración forzada asociada a la violencia, el conflicto armado, las violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos. La CODHES participó en este proceso de investigación y elaboración del informe final titulado *Derechos humanos: desplazados por la violencia en Colombia*. Allí se estableció que entre 1985 y 1995 se habían desplazado forzosamente por lo menos 586 261 personas en Colombia. Desde entonces, cada año, la CODHES presenta la cifra de desplazamiento, la cual se convirtió en un referente para las instituciones estatales, organismos internacionales y medios de comunicación. *La cifra*, estimación que durante cerca de la primera década fue la única sobre desplazamiento forzado en Colombia, se convirtió luego en un referente para constatar los registros oficiales que empezaron a consolidarse. Este fue entonces el primer ejercicio de medición del desplazamiento forzado reciente en Colombia.

Es necesario señalar que al hablar de *desplazamiento forzado reciente* se hace referencia a aquel que se ha presentado en el marco del último periodo de conflicto insurgente, contrainsurgente y paraestatal en Colombia, ya que se considera que los procesos de migración forzada en el país surgieron desde antes de la colonia española y se han

reproducido con fuerza en periodos como La Violencia bipartidista. Al respecto se han referido ampliamente autores como Aprile-Gnisset (2007), Lemoine (1920) y Oquist (1978).

Un primer estudio implicó dos discusiones, una conceptual y otra metodológica. Entre 1992 y 1994 (CODHES, 1999) el propósito del SISDHES se concentró en hallar la mejor manera de entregar información válida y confiable, que visibilizara el desplazamiento forzado en el país. Esto significó realizar precisiones conceptuales respecto al desplazamiento forzado, así como la identificación de las necesidades con relación a los requerimientos de información cuantitativa y cualitativa sobre la problemática.

En primera instancia se determinó el escenario metodológico, con base en el cual se construyó la medición del desplazamiento forzado por parte de la CODHES a partir de cuatro elementos básicos: el periodo de medición, el método de recolección de información, la caracterización básica de las fuentes y el procesamiento de los datos.

El periodo de medición se estableció en dos sentidos: un mínimo, para lo cual se determinó que la medición periódica debería ser cuando menos anual; y un máximo dentro de ese periodo, estableciendo mediciones entre dos y cuatro veces (semestral y trimestral), que permitieran recabar la información de manera sistemática y recurrente.

Por otro lado, el método de recolección de información se basó en la comprensión de que la naturaleza de la información que el SISDHES produjera no era un censo demográfico, sino que se concentraba en la identificación de una población específica y sus circunstancias. En ese momento, la encuesta nacional de hogares víctimas del desplazamiento forzado (Enade), y los ajustes realizados cada año para la aplicación de esta, permitieron caracterizar a la población desplazada de manera rigurosa, por lo que este se convirtió en el principal instrumento de recolección de información.

Con el tiempo, hacia 1996, se consolidaron de manera paralela dos instrumentos: la Enade, como herramienta de caracterización que respondían a la pregunta “¿Quiénes se están desplazando?”, y por otro lado, los conteos locales, que pretendían responder a la pregunta “¿Cuántas personas se están desplazando?”.

La característica básica de las fuentes del SISDHES, en ese momento y antes de existir como sistema, fue la localidad. Necesariamente debían ser fuentes locales en las cuales las personas —de cualquier región del país— confiaran, y las iglesias, en los escenarios locales, cumplían con este criterio. Las personas en situación de desplazamiento, al llegar a un nuevo municipio o centro poblado en el que no conocían a nadie, se acercaban en primera instancia a la iglesia, luego a otros escenarios comunes del lugar. Aunque las fuentes con el tiempo se han ido diversificando, en ese entonces estas fueron consideradas como los principales nodos de una red nacional de información (CODHES, 1999).

En 1996, de forma paralela, el Ministerio del Interior, a través del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), frente a la necesidad de responder a la presión de cientos de miles de personas desplazadas, comenzó a entregar “ayudas” humanitarias, y al hacerlo realizó un registro de lo entregado que incluía los nombres de los beneficiarios. Este listado, de naturaleza escueta, fue el primer registro administrativo gubernamental relacionado de manera exclusiva con población desplazada (CODHES, 2013).

En 1997, en el marco de la Ley 368, se creó la Red de Solidaridad Social, que tenía como objeto diseñar y ejecutar la política social del país, y cuyas funciones fueron:

Adelantar y coordinar programas que tengan por finalidad promover los derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por razones tales como violencia, condiciones económicas, discapacidades físicas y mentales, o en virtud de la edad y el sexo, como la niñez, la juventud, la tercera edad, la mujer y la familia. (Ley 368 de 1997, artículo 3, numeral 2)

Con la promulgación de la Ley 387 de 1997, ya antes mencionada, se ordenó la creación de la Red Nacional de Información para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, y el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia. En ambos casos se establecieron como metas: medir la magnitud del desplazamiento (cuántas personas debían recurrir a ello), identificar sus causas, diagnosticar la situación de la población afectada, producir informes semestrales

y analizar el fenómeno en conjunto con expertos, académicos y otras personas que pudieran aportar al análisis (artículos 11, 12 y 13).

La característica fundamental de las fuentes, es decir, que fueran locales, y la noción de presencia “general”, que en el SISDHES se había definido entre 1994 y 1995, fueron recogidas en el artículo 12 de la Ley 387:

Puntos de información locales. La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los Gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja colombiana, la Iglesia y las organizaciones de desplazados, acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento. (Ley 387 de 1997)

Si bien el Ministerio del Interior continuó con el registro, al designar como responsable de este a las oficinas del Ministerio Público y a los Gobiernos locales, dicha herramienta se configuró como una fuente local del sistema de información del Ministerio —más allá de la atención— y para la CODHES se convirtió en una nueva fuente de información local, esta vez, una fuente oficial. Además, el registro permitió contemplar un nuevo método de medición del desplazamiento: la metodología de fuentes contrastadas.

Esta metodología es un ejercicio que gracias a su simplicidad evita la duplicación de la información y permite contar con los datos de un gran número de desplazados, como aquellos identificados en algún registro oficial o extraoficial. Esta es la metodología que durante veinte años ha adoptado la CODHES, de manera continua, para la medición del desplazamiento forzado en Colombia. Se basa en una revisión local, en la que, para cada municipio con múltiples fuentes, para un periodo mínimo común, se elige la de mayor valor. No se suman, ni se estiman valores adicionales, con la estricta excepción de aquellos casos para los cuales haya evidencia demostrable de que los datos en cuestión no están contemplados en ninguno de los demás campos, ni completa ni parcialmente comprendido en el valor elegido inicialmente (por ejemplo, comunidades étnicas que no declaraban, cuando el valor más alto era el de la personería).

Desde la publicación de la Ley, en el correlato gubernamental se comenzó a consolidar un registro administrativo, una base de datos que pretendía cumplir con lo establecido en esta.

La cifra y los registros administrativos (2000-2011)

El 12 de diciembre del año 2000 fue promulgado el Decreto 2569, mediante el cual se reglamentó la Ley 387 de 1997. Este decreto es relevante para el propósito de estas páginas en dos sentidos: primero, otorgó a la Red de Solidaridad Social la responsabilidad de asumir el mandato de la Ley 387 de 1997, y segundo, creó el registro único de población desplazada. En ese momento, el SISDHES concentró su trabajo en dos líneas: el monitoreo situacional y el seguimiento al registro oficial como política pública de reconocimiento y acceso a las medidas de protección de la población desplazada.

Además del desplazamiento forzado, dentro del monitoreo situacional se observó la realidad del conflicto armado —incluida la desmovilización paramilitar entre 2004 y 2006—, las violaciones a los derechos humanos por parte de los actores armados y la desprotección de líderes de población desplazada que, en procesos comunitarios, sociales y políticos habían sido víctimas de persecuciones y agresiones desde hacía ya varias décadas.

A partir de ese momento, la cifra de la CODHES no solo pretendió mostrar la magnitud del desplazamiento forzado, sino también evidenciar la dimensión del subregistro en el registro único de población desplazada. En algunos años, la brecha entre el registro oficial y la cifra de la CODHES superó el 30 % de diferencia, en especial en aquellos en los que operó la política de seguridad democrática, cuando parte del discurso gubernamental se concentró en la negación taxativa del conflicto armado interno.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2004, como consecuencia de la masiva interposición de tutelas ante la Corte Constitucional relacionadas con los derechos de la población desplazada, reconocidos en el marco de la Ley 387 de 1997, y como evidencia de la muy precaria situación de derechos de esta población, la Corte profirió la Sentencia T-025. En esta sentencia, la Corte advirtió

falencias asociadas al registro y caracterización de la población desplazada, entre ellas que:

- La población desplazada no contaba con “información oportuna y completa acerca de sus derechos, oferta institucional, procedimientos para acceder a ella e instituciones responsables”.
- Los sistemas de información no incluían “la totalidad de las ayudas otorgadas ni los bienes inmuebles abandonados”.
- Se constataba un subregistro de personas desplazadas (especialmente en desplazamientos menores o individuales).
- El sistema de registro único de población desplazada no incluía información de ayudas provistas por entidades distintas a la Red de Solidaridad Social.
- Los sistemas de información no eran sensibles a la identificación de necesidades específicas de grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad.
- Dichos sistemas no identificaban las posibilidades de generación de ingresos en zonas de recepción.

Después de esta sentencia, el análisis comparativo entre los datos generados por la CODHES y el registro único de población desplazada resultó en un examen exhaustivo del subregistro. Además, desde la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado se dio inicio a la generación de un reporte periódico a la Corte Constitucional respecto a las inconsistencias, barreras de acceso y la persistencia del subregistro y de otras fallas endémicas de la política de atención a la población desplazada por la violencia.

En el año 2005, a través del Decreto 2467, se fusionó la Red de Solidaridad Social —entidad hasta ese momento responsable del registro— con la Agencia para la Cooperación Internacional. A partir de entonces se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con lo cual las responsabilidades de la Red de Solidaridad Social se trasladaron a esta nueva agencia.

La estructura institucional continuó de esta manera hasta que se profirió la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. Según la última medición de subregistros antes de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el registro único de población desplazada presentaba un desfase del 27.7 %, porcentaje correspondiente a la población que declaraba que no tenía acceso al registro.

La consolidación de los registros administrativos y la superación de *La cifra* (2012-2017)

Esta fase inició con la promulgación del marco normativo para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado —la Ley 1448 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011—. Este marco, junto con el Decreto 4800 de 2011 que creó la Red Nacional de Información y el registro único de víctimas, supuso cambios sustanciales en las estructuras de los análisis de la problemática y en el seguimiento del registro, cambios que se resumen a continuación:

- Se reconocen once hechos victimizantes adicionales al desplazamiento forzado, entre estos el despojo y abandono forzado de tierras, que en el análisis del desplazamiento se considera una causa y consecuencia del mismo.
- Se crea, además de un registro de personas, un registro de sujetos colectivos en un módulo particular. Este último continuaba en 2017 en fase de implementación.
- Se define quiénes se consideran víctimas en este marco normativo de acuerdo con unos criterios temporales, relacionales y contextuales (véase el artículo 3 de cada una de las normas).
- En materia de registro se excluye información que permitía explicar las dinámicas del desplazamiento forzado, tales como las fumigaciones de cultivos ilícitos, que desaparecen como causa de desplazamiento, y los entornos de entrada y de salida; por lo tanto, indicadores como el desplazamiento intraurbano o la ruralidad del desplazamiento forzado también se dejan por fuera.

- El registro se abre a partir de 1985, fecha de inicio que contemplaba la CODHES, pero se cierra en el año 2015, a cinco años de la promulgación de la ley.
- Se publica la información de manera periódica con algunos datos abiertos.
- Se reversa el reconocimiento logrado a partir del Auto 011 de 2009, respecto a las víctimas de grupos paramilitares después de la desmovilización posterior a 2005, pues luego de esta fecha se considera que estos grupos ya no hacen parte del conflicto armado colombiano y se pasan a considerar bandas criminales; es decir, actores por fuera del conflicto. De hecho, la CODHES ha realizado varias intervenciones al respecto y se han proferido diferentes providencias, entre ellas, la Sentencia C-253 de 2012, la sentencia T-781 de 2013 e incluso el Auto 009 de 2015, que sí contemplan estos grupos como parte del conflicto armado, en relación con el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado.

Así, aunque técnicamente se ha consolidado un registro administrativo oficial, más o menos riguroso en términos de manejo de información, persisten barreras de acceso para las víctimas y cada vez se perciben nuevas restricciones, al parecer, con el propósito de reducir el impacto fiscal de la reparación integral. Por último, en 2016, con la Resolución 161, se reconoció e integró el confinamiento al sistema de medición de hechos victimizantes.

La cifra de la CODHES se constituyó de esta manera en un instrumento fundamental para el reconocimiento del desplazamiento forzado en Colombia, para su visibilización y para la promoción efectiva de una respuesta institucional. Cada año la CODHES sigue calculando la cifra de población forzada a desplazarse; sin embargo, su utilidad se centra en su valor histórico respecto a las dinámicas del desplazamiento, a la información con la que se construyó y los informes que la sustentan en cada momento.

Se espera que este ejercicio constituya un aporte significativo para las Comisiones de la Verdad, las instancias de justicia transicional creadas para que todas las personas e instancias puedan valerse de esta

información. La CODHES ha concentrado los esfuerzos de su sistema de información, de manera continua, en el seguimiento de la situación humanitaria que se deriva del conflicto armado, y en el seguimiento de la política pública de protección.

Lo anterior ha llevado a hacer evidente que, en los últimos años, a pesar de las advertencias de la Corte Constitucional y los avances normativos, el desplazamiento masivo se sigue concentrando en la región del Pacífico, con intermitencias anuales en otras regiones. Se genera sobre todo por las disputas por el control territorial, de los recursos geográficos, físicos y socioculturales, entre diferentes grupos armados legales e ilegales.

Cabe advertir que esta concentración del desplazamiento se da en los territorios habitados históricamente por los pueblos étnicos de Colombia, indígenas y afrodescendientes, situación que se explica, en parte, por su exclusión y marginación histórica, por los procesos de despojo de sus recursos naturales y de sus territorios. En reconocimiento a esta situación, la Corte Constitucional ha subrayado el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en indígenas y afrodescendientes, y los ha declarado sujetos de protección constitucional especial y reforzada. Al respecto, el trabajo de la CODHES ha contribuido a visibilizar lo que consideramos un progresivo etnocidio.

La CODHES y la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025

A partir de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia del desplazamiento forzado, algunas organizaciones de derechos humanos y sociales, personalidades y académicos tomaron la decisión de crear la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en agosto de 2005.

La Comisión la conformaron la Corporación Viva la Ciudadanía, la Casa de la Mujer, el economista e investigador social Luis Jorge Garay, el exdefensor del pueblo y expresidente de la Corte Constitucional Eduardo Cifuentes, el director de la CODHES y el profesor de la

Universidad Nacional de Colombia Marco Romero; el sociólogo y filósofo Pedro Santana Rodríguez, la periodista Patricia Lara, el director nacional de la Pastoral Social de la Iglesia católica colombiana monseñor Héctor Fabio Henao; el presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia Luis Fernando Arias; el exmagistrado y director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) Rodrigo Uprimny; la presidenta de la Casa de la Mujer Olga Amparo Sánchez; la socióloga Fanny Uribe Idárraga; el profesor de la Universidad Nacional de Colombia Orlando Fals Borda (q. e. p. d.), y el presidente de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, padre Emigdio Cuesta. La Comisión de Seguimiento cuenta, además, con el acompañamiento internacional de Roberto Meier y Rigoberta Menchú. La Secretaría General de la Comisión es ejercida por Marco Romero Silva, director de la CODHES.

Desde su creación, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado se propuso realizar tareas de verificación, seguimiento sistemático e incidencia sobre el desarrollo de una política integral frente a la catástrofe humanitaria que constituye el desplazamiento forzado, con un criterio de acción basado en la independencia y la complementariedad con otras acciones de diversa índole que se adelantan en este campo. Se trata de una iniciativa de la sociedad civil que se suma a los esfuerzos de las comunidades, de la academia, de las organizaciones sociales y de las instituciones nacionales e internacionales que trabajan por los derechos de la población desplazada.

La Comisión de Seguimiento ha centrado su acción en los siguientes componentes de trabajo, teniendo en cuenta las solicitudes expresas que por medio de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento le ha hecho la Corte Constitucional y el desarrollo que ha tenido la jurisprudencia en esta materia.

Verificación del cumplimiento y del avance

En cuanto a la verificación del grado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada y del avance en la superación del estado de cosas inconstitucional se trabajó en dos frentes:

- Los aportes para la producción y revisión de los indicadores del goce efectivo de derechos (Iged), los cuales permiten evaluar la política de forma objetiva y sistemática, en términos del ejercicio efectivo de los derechos de las personas desplazadas. Esta línea de acción respondió en su momento a la preocupación de la Corte Constitucional por el predominio en los informes gubernamentales de indicadores de la oferta institucional y la ausencia de un sistema de indicadores de goce efectivo de derechos. La Comisión de Seguimiento y el Gobierno nacional, a solicitud de la Corte, adelantaron de manera conjunta varias revisiones de los Iged.
- La verificación del grado de avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, mediante la realización de tres encuestas nacionales de verificación en los años 2007 (I ENV), 2008 (II ENV) y 2010 (III ENV), con cobertura y representación a nivel nacional. Ante la ausencia de información completa y consistente por parte del Gobierno nacional, la Comisión de Seguimiento optó por desarrollar una herramienta, con carácter de muestra, que permitiera verificar el estado de la población y los avances en el cumplimiento de sus derechos. En 2013, la Contraloría General de la República realizó la primera encuesta nacional de víctimas, que recogió buena parte de la metodología de verificación de la Comisión de Seguimiento. Este es el año más reciente que cuenta con un medio confiable, en términos técnicos, de verificación de los derechos de la población desplazada.

El haber contado a lo largo del proceso de verificación con una mirada diferente a la del Gobierno central —primero con la de la sociedad civil y luego con la de un órgano de control— ha permitido obtener información técnicamente recolectada, contando con una fuente confiable, la propia población desplazada; información que ha podido contrastarse con los datos oficiales. Esta circunstancia, así como la utilización de indicadores de derecho, han convertido la aplicación de lo consignado en la Sentencia T-025 de 2004 en un proceso inédito desde el punto de vista de verificación social de sentencias judiciales.

Como resultado de su labor de verificación, la Comisión de Seguimiento ha presentado a la Corte Constitucional varios informes con valoraciones sobre las posibilidades del levantamiento del estado de cosas inconstitucional, declarado en la Sentencia T-025, así como propuestas para la valoración de los avances en la superación del mismo. Se destaca el informe presentado en diciembre de 2008, *Declaratoria de estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada*; el informe elaborado en junio de 2012, *Reflexiones y recomendaciones sobre la conducción del estado de cosas inconstitucional en el caso de la población desplazada*, y los informes presentados en 2015 titulados *El ECI en materia de desplazamiento forzado*, *Comentarios a la propuesta del Gobierno nacional sobre el estado de cosas inconstitucional y criterios para su eventual superación* y *Respuesta a la Corte Constitucional con relación al Auto 373 de 2016*.

Presentación de propuestas y lineamientos de política pública en componentes sustanciales de los derechos

La Comisión de Seguimiento trabajó en:

- El análisis y las propuestas de política pública sobre tierras y restitución; generación de ingresos; verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; vivienda y salud, entre otras (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, 2009b; 2009d).
- La consideración especial de los enfoques diferenciales (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, 2009a; 2012a).
- El análisis de los documentos Conpes relacionados con la reparación integral a víctimas (Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012), en especial el estudio de los aspectos de integralidad de la política, definición de las rutas de atención y el plan de financiación y ejecución de metas.

Trabajos de coordinación y fortalecimiento de capacidades sociales

En este ámbito se destacan:

- El fortalecimiento de las capacidades sociales de las organizaciones de la población desplazada, mediante el desarrollo de eventos de difusión y de reuniones técnicas de asesoría, para contribuir a cualificar su participación en los escenarios a los que son convocadas por el Gobierno nacional.
- El trabajo conjunto con las entidades gubernamentales involucradas de una manera u otra en el proceso de restitución de tierras (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y un grupo de congresistas, para la formulación de un proyecto de ley tendiente a establecer la restitución de tierras por vía administrativa en ausencia de opositores y a complementar en otros aspectos la Ley 1448 de 2011.
- La propuesta para el establecimiento de un sistema integrado de corresponsabilidad entre la nación y el territorio (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, 2010).

Contribución especial en el tema del despojo y el abandono forzado de tierras

Al respecto cabe mencionar:

- La realización de dos estudios, con base empírica, representativos a nivel nacional, para la estimación de las tierras despojadas o forzadas a abandonar por causa del conflicto armado, entre 1980 y 2010. Estos permitieron la realización de una cuantificación y valoración integral de las tierras y de los

bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, 2009c; 2011b).

- Los comentarios a los lineamientos de la política pública de tierras y territorios para la población víctima de desplazamiento forzado, presentados por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009 y el 30 de octubre de 2009.
- Algunos aspectos trabajados sobre la política de tierras (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, 2016).

Aportes para la discusión y reglamentación de la ley de víctimas:

Sobre la ley de víctimas, la Comisión de Seguimiento:

- Participó de forma permanente en el debate de las iniciativas legislativas. Escribió documentos con aportes y preocupaciones para la discusión en el Congreso de la República. Una vez aprobada la ley, la Comisión ha reconocido su importancia trascendental para el reconocimiento del conflicto armado y de otras formas de violencia sistemática, así como la necesidad de contar con políticas de restablecimiento de los derechos de las víctimas que garanticen su efectivo goce de derechos. Se ha señalado la importancia del proceso reglamentario, en particular en cuanto al propio proceso de restitución. Con tal objetivo, la Comisión ha realizado análisis detallados de los proyectos de decreto y de los decretos reglamentarios de la Ley 1448, algunos de los cuales han sido publicados (véase, por ejemplo, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, 2012b; 2011a).
- Realizó comentarios al proyecto de decreto “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 en relación con el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente”.

Trabajos relacionados con la problemática del desarrollo rural

Se han realizado estudios para trabajar la problemática de restitución de tierras en un escenario de posconflicto, entre ellos se han tratado aspectos como:

- La restitución de tierras y el modelo de desarrollo rural en un contexto de desplazamiento forzado.
- Derecho real de superficie: antecedentes teóricos y consideraciones sobre su adopción en el caso de Colombia.
- La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos.
- Acaparamiento e inversión extranjera en tierras: propuestas para su regulación en Colombia.
- Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas.

Publicación y difusión

Se han realizado distintas publicaciones y se han difundido los principales resultados del trabajo realizado entre 2005 y 2016. Como parte de esta actividad hoy se cuenta con la colección titulada *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*, que consta de quince volúmenes.

Impacto de la labor de la Comisión de Seguimiento

El impacto de la Comisión se puede ver en los cuatro ámbitos que se describen a continuación:

- *Institucional.* El desarrollo de un proceso sólido y continuo de seguimiento y monitoreo a la ejecución de la política ha contribuido a fortalecer el compromiso de la institucionalidad para garantizar los derechos de las personas en situación

de desplazamiento forzado. Asimismo, los análisis de la política pública y las propuestas de lineamientos en esta materia presentados por la Comisión de Seguimiento han constituido uno de los principales elementos de juicio que la Corte Constitucional ha tomado en cuenta para el desarrollo de la jurisprudencia en esta materia, que se refleja en los autos de seguimiento y la ratificación de la persistencia del estado de cosas inconstitucional.

- *Técnico*. El Proceso Nacional de Verificación ha contribuido a la definición de una línea base sobre el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto de la inscrita en el registro único de población desplazada como de aquella que no se encuentra inscrita, gracias a las Encuestas Nacionales de Verificación realizadas con muestras estadísticamente representativas a nivel nacional y regional. Además, se han elaborado diagnósticos sobre el estado de las políticas públicas en las que se han examinado los vacíos de la política que impiden garantizar los derechos.
- *Social*. La Comisión de Seguimiento ha provisto a la sociedad civil y a las organizaciones de desplazados con una nueva lectura de la situación del desplazamiento y de las políticas públicas, y ha apoyado la apropiación social del proceso adelantado por la Corte Constitucional.
- *Participativo*. La Comisión de Seguimiento, como iniciativa independiente, ha participado eficazmente en los escenarios habilitados por la Corte Constitucional y por el Gobierno nacional por medio del diálogo técnico entre representantes del Estado e iniciativas de la sociedad civil, fortaleciendo tanto el marco de protección como la calidad de las respuestas que se dan sobre el desplazamiento forzado.

Para la CODHES, la Comisión de Seguimiento no solo ha sido el espacio más eficaz para la valoración informada y rigurosa de los avances de la política de reconocimiento y respuesta a la crisis humanitaria que afronta el país en materia de desplazamiento forzado; también ha sido el principal *think tank*, o espacio de reflexión profunda, de

las organizaciones de la sociedad civil sobre la magnitud de la crisis y la construcción de alternativas y propuestas para superarla. Todo ello, con el único objetivo de lograr lo que hasta este momento sigue siendo el anhelo de quienes trabajamos en el marco de esta tragedia: lograr que se detenga y no haya más víctimas de la violencia en Colombia, y que quienes han sido victimizados —individuos y colectivos— sean reconocidos como sujetos de derechos y alcancen, asimismo, su goce efectivo y la reparación integral de todos los daños que han sufrido.

La CODHES y el desarrollo de los enfoques diferenciales

La CODHES ha tenido a lo largo de su trayectoria una mirada desde la diferencia, reconociendo que no todos somos iguales y que existen impactos específicos derivados del conflicto, como lo ha señalado la Corte Constitucional. Tras años de monitoreo y seguimiento a la situación de violación de derechos humanos en el país, la CODHES ha hecho evidente una condición de vulnerabilidad desproporcionada, sobre todo en algunos sectores de la población colombiana, como las mujeres, los adultos mayores, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, los pueblos étnicos, la población LGBTI y en situación de discapacidad, entre otras.

En este ejercicio de entender, reconocer y visibilizar las problemáticas que vive la población desplazada desde lo que hoy se entiende como enfoques diferenciales, el quehacer de la CODHES en su misión de investigación, monitoreo e incidencia se puede leer desde cuatro momentos:

- Cuando aparecen las referencias iniciales de investigación desde la perspectiva de la población, que permiten distinguir elementos de análisis particulares para grupos y comunidades indígenas y afrodescendientes, mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, entre otros, como se ve reflejado en el libro *Un país que huye*, 2 (2003).

- Cuando los diferentes informes y el impacto en la población empiezan a tener eco durante los años 2005 a 2008. En este tiempo, la CODHES realizó importantes estudios que demostraron las condiciones de vulnerabilidad y la restricción de acceso a derechos de sujetos que requerían especial protección, como los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres y grupos étnicamente diferenciados.
- Como resultado de este proceso, durante 2007 y 2008, la CODHES participó de manera activa de las sesiones informativas convocadas por la Corte Constitucional para conocer de primera mano la situación de mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en riesgo o en situación de desplazamiento forzado. Estas acciones impulsaron las decisiones que tomó la Corte al respecto y que se reflejan en los Autos 092 y 251 de 2008, y 004 y 005 de 2009. Además, seguimos haciendo seguimiento a las medidas estipuladas en dichos autos.

Desde estas providencias, la Corte Constitucional introdujo de manera formal en la política pública de atención a la población desplazada los enfoques diferenciales, reconociendo que las medidas previas no incluían acciones integrales, concretas y especialmente diferenciadas orientadas a resolver la situación crítica de las mujeres, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, los pueblos indígenas y afrodescendientes en riesgo o en situación de desplazamiento forzado. Este ha sido un llamado reiterado de la Corte, como lo indican sus decisiones posteriores, para que se acoja una política enfocada en las necesidades especiales, y se diseñen programas específicos para atenderlos.

- Un tercer momento se refiere a los procesos de seguimiento realizados por distintas organizaciones, incluida la CODHES y la sociedad civil, que se originaron en los autos diferenciales. De ello se derivaron informes oficiales que fueron presentados ante la Corte y los órganos de control, para mantener diálogos técnicos con las instituciones competentes. Durante este periodo, la CODHES fortaleció su equipo técnico con profesionales

que han estado concentrados en acompañar a las organizaciones de víctimas, los procesos colectivos de monitoreo y el seguimiento específico.

- Este ejercicio, en buena medida, facilitó los espacios de diálogo en los procesos de incidencia que produjeron el cuarto momento, el cual se dio con la promulgación de la ley de víctimas y, en particular, con un trabajo mancomunado con las autoridades y organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes, que condujeron a la publicación de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011. En los últimos años, la CODHES ha continuado su labor de seguimiento a las providencias de la Sentencia T-025 de 2004, de la Ley 1448 y sus decretos, para la exigibilidad de los derechos de los sujetos de especial protección por su vulnerabilidad manifiesta y diferenciada, consecuencia del conflicto.

La CODHES y la reparación colectiva

Como se señaló antes, uno de los avances más notables en el tratamiento de la situación de las víctimas ha sido el reconocimiento de la victimización colectiva, mediante su registro y atención a través de un programa de reparación colectiva. La CODHES ha centrado gran parte de su trabajo en la asistencia técnica a todas las partes involucradas y en el seguimiento de esta política.

Una de las primeras experiencias de la CODHES en materia de reparación colectiva fue su trabajo con el movimiento sindical. Este se desarrolló gracias a los acuerdos alcanzados, en su momento, entre la CODHES, el Instituto de Cooperación Sindical al Desarrollo (ISCOD), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Federación Colombiana de Educadores. Este trabajo empezó antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y del programa de reparación colectiva. En ese contexto no existían, ni en Colombia ni en el mundo, experiencias de reparación colectiva a un movimiento social (CODHES, 2011b; 2001; 2012).

La reparación al sindicalismo es muy compleja debido a la naturaleza del sujeto colectivo y a las dimensiones de los daños colectivos sufridos en el marco del conflicto armado. Tal complejidad exige, en aras de garantizar una reparación integral y transformadora, que se tengan en cuenta diversos enfoques aplicables (de género, étnico, etario, sectorial, territorial, etc.), así como la implementación de medidas para la restitución o construcción de condiciones para el goce efectivo de las libertades sindicales, como lo han demandado los titulares de este proceso, es decir, desde una perspectiva de justicia histórica. Asimismo, es necesario otorgar garantías para que no se repitan las situaciones de violencia, en términos de crear las condiciones normativas, institucionales y de seguridad necesarias para la actividad sindical (CODHES, 2012; 2016a; 2016b).

La CODHES también ha trabajado, gracias al apoyo del Fondo Sueco-Noruego de Cooperación (FOS), con la sociedad civil colombiana en el tema de reparación colectiva de comunidades étnicas. Dicha labor, que se viene realizando desde el año 2011, se fundamenta en una alianza continua con organizaciones representativas de los pueblos afrodescendientes e indígenas —como la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)—, y en la constitución de un equipo de trabajo interétnico concertado con dichas organizaciones. A partir de estas alianzas se logró incidir en la expedición de los Decretos Ley étnicos 4633 y 4635 de 2011, en particular en los artículos referentes a reparación colectiva, además de hacer seguimiento a la implementación de los mismos.

El trabajo étnico en materia de reparación colectiva ha permitido formar y acompañar a sujetos de reparación colectiva en el departamento de Chocó para que puedan exigir sus derechos colectivos, al igual que compartir sus experiencias con las instituciones estatales intervinientes. La CODHES también impulsó y acompañó uno de los casos paradigmáticos dentro del programa de reparación colectiva en curso, el de la Coordinación de Mujeres Afrocolombianas Desplazadas y en Resistencia (Comadre), de Afrodes, la mayoría de ellas víctimas de violencias —en particular violencia sexual— debido a su raza y género.

De igual manera, desde 2014, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), se viene desarrollando el Programa de Participación y Reparación Colectiva de las Víctimas, en trece municipios ubicados en cuatro regiones del país —en Sincelejo, Ovejas, Carmen de Bolívar, Cartagena, Santa Marta, Chibolo, Buenaventura, Chaparral, Ataco, Planadas, Villavicencio, Puerto López y San José del Guaviare—. Uno de los componentes principales del programa es el fortalecimiento y acompañamiento a sujetos de reparación colectiva para que puedan participar e incidir de manera cualificada en el cumplimiento de la ruta administrativa de reparación colectiva. En este sentido, se han formado y realizado acompañamientos a poblaciones afrodescendientes, indígenas, campesinos y organizaciones de mujeres, con el fin de que desarrollen propuestas frente a las etapas de diagnóstico del daño, elaboración de planes integrales de reparación colectiva y seguimiento a la implementación de los mismos.

La anterior estrategia se ha acompañado de acciones de incidencia a nivel nacional, diálogos directos con la Subdirección de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, y de la producción de documentos, en los que se llevan a cabo conceptualizaciones sobre el alcance de los daños colectivos desde una perspectiva de goce efectivo de derechos, los retos del Programa de Participación y Reparación Colectiva de las Víctimas desde un enfoque sociojurídico y la relación entre reparaciones colectivas y procesos territoriales de construcción de paz (Garay, Vargas y Salgado, 2016).

Adicionalmente, se ha trabajado de manera conjunta con organizaciones de carácter nacional para que desarrollen lineamientos diferenciales en la ruta de reparación colectiva y fortalezcan sus acciones al respecto. En esta línea se cuenta con documentos que desarrollan criterios para la reparación colectiva de los pueblos afrodescendientes e indígenas, las centrales sindicales, el periodismo, el campesinado y las mujeres (Sisma, 2017; Afrodes, 2017). La CODHES monitorea y acompaña más de cuarenta casos de reparación colectiva en todo el territorio nacional.

De manera complementaria la CODHES, el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana lideran el Observatorio de Reparación Colectiva.

Este busca consolidar un espacio de diálogo técnico con sujetos de reparación colectiva, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, sobre los avances, dificultades y retos de la política administrativa de reparación colectiva, y realizar un seguimiento sistemático a la misma.

El Observatorio tiene como meta fortalecer las capacidades de los sujetos colectivos étnicos y sus organizaciones sociales para la participación y la incidencia en los procesos de construcción, implementación y evaluación de políticas públicas de reparación colectiva y garantías de no repetición. En este orden de ideas, se publicaron dos cartillas guías para la reparación colectiva de pueblos y comunidades indígenas en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 (CODHES, 2016b; 2016c). Además, se publicó un boletín sobre los retos y avances de la política de reparación colectiva para pueblos étnicos y no étnicos, el movimiento sindical y los colombianos en el exterior (Observatorio de Reparación Colectiva, 2016).

Por último, dentro del proceso de incidencia frente a la implementación del acuerdo de paz, la CODHES ha realizado propuestas de ajuste y reglamentación del programa de reparación colectiva, que tienen como objetivo superar los cuellos de botella y dificultades de dicho programa y fortalecerlo en el sentido expresado en el numeral cinco del acuerdo (CODHES, 2017).

La CODHES, la restitución de tierras y los derechos territoriales

Para la CODHES, el despojo y el abandono forzado no se han dado de manera independiente al desplazamiento forzado. De hecho, el despojo como causa y el abandono como consecuencia de este, han sido desde el inicio una constante en nuestro análisis. Los primeros instrumentos en los que se intentó identificar la dimensión del despojo y el abandono forzado fueron las Enade, que se realizaron desde 1996, y en las que ya aparecían de forma tímida algunas preguntas relacionadas con los predios que se habían dejado atrás debido al desplazamiento forzado.

La promulgación de la Ley 387 de 1997 instó a la protección de los predios y territorios abandonados por parte de la población desplazada, y en el año 2000 se creó el Programa de Protección a Predios y Territorios Abandonados por la población desplazada. En el seguimiento a esta política y al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado logró mostrar de manera más evidente el impacto del despojo.

En 2010, se señaló que por lo menos 6.6 millones de hectáreas habrían sido despojadas de manera forzada o abandonadas por parte de la población desplazada, como se evidenció en la segunda encuesta nacional de verificación (II ENV). Ante la ausencia de información oficial, esta estimación se convirtió en uno de los datos de referencia más importantes en materia de despojo en el país; con la certeza, sin embargo, de que se carecía de toda la información necesaria para dimensionar la real magnitud del despojo y la afectación territorial de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con la introducción de los procesos de reparación a víctimas² y de manera particular con la promulgación del marco normativo para la atención y reparación integral a las víctimas en el año 2011, las masivas solicitudes de información histórica por parte de jueces y magistrados a la CODHES promovieron la consolidación del estudio en el área de tierras y derechos territoriales al interior de la organización. En la actualidad, en esta área se trabaja en cuatro líneas de acción:

- Contribución a la verdad y la justicia a partir del monitoreo histórico del conflicto armado y del desplazamiento forzado para dar respuesta a las solicitudes de jueces y magistrados de restitución de tierras y a entidades interesadas, como la Unidad de Restitución de Tierras —en especial las direcciones territoriales—, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación. Otras instancias judiciales de justicia y paz se nutren de esta información para la entrega de reportes sobre situaciones de dicha naturaleza, aunque con menor

2 Proceso que inició en 2008, con la aplicación de la Ley 975 de 2005 y el Decreto Ley 1290 de 2008.

frecuencia. Es necesario señalar que el monitoreo de la CODHES no se pensó nunca con el propósito de que la información derivada de este fuera utilizada en escenarios de acceso a la justicia, sino para visibilizar la coyuntura de la situación. En tal sentido, convertir el monitoreo recopilado desde 1992 en información histórica ha requerido todo un proceso de reingeniería organizacional.

- Análisis de la política de restitución, desde los instrumentos normativos y desde la sistematización, clasificación y caracterización de sentencias y órdenes proferidas por juzgados y tribunales de restitución de tierras y derechos territoriales. La CODHES cuenta, en este tema, con la base de datos más completa y actualizada de la sociedad civil y la academia, la cual contiene las sentencias de restitución, cada una de las órdenes y la clasificación de las mismas con base en el marco conceptual diseñado para este ejercicio. De las cerca de 2600 sentencias proferidas a junio de 2017, la base de datos de la CODHES contiene 2100 de estas, sistematizadas con todas las órdenes; lo que equivale a cerca del 80 % de las sentencias y a la totalidad de las sentencias de restitución de derechos territoriales.

Se cuenta con 54 categorías de análisis de las órdenes adicionales, de las cuales, desde 2012, se han analizado cuatro: la judicialización de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas a través de la restitución de tierras; el reconocimiento del derecho a la propiedad de las mujeres por su relación con un hombre, no con la tierra; el tratamiento a los segundos ocupantes, y la protección después del fallo de la sentencia.

- Monitoreo, seguimiento y verificación de situaciones de desprotección y de violación de derechos a la vida y la integridad por parte de grupos armados a personas vinculadas con la política de restitución de tierras. Este monitoreo se viene desarrollando desde el año 2012, y a la fecha se han identificado 529 casos de personas agredidas como consecuencia de su relación con la restitución de tierras y los derechos territoriales. Este

ejercicio se desprende del SISDHES, en lo concerniente al riesgo y desprotección de líderes de población desplazada.

- Investigación de las causas constitutivas del despojo y las estructuras económicas beneficiarias del mismo en los territorios, a partir de la construcción de contextos de cambio microeconómico en los municipios focalizados para la restitución de tierras y derechos territoriales. En la actualidad este proceso se ha realizado en los municipios de Turbo, Tibú, San Juan Nepomuceno, María la Baja y Apartadó.

En esta área, además de las respuestas a jueces y magistrados y lo que se ha mencionado anteriormente, se logró la creación de la Red de Observatorios para la Restitución de Tierras y Derechos Territoriales, integrada por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); la Corporación Jurídica Yira Castro; la Casa de la Mujer; la Fundación Forjando Futuros; el Observatorio de Restitución de Tierras de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria; el Consejo Superior de la Judicatura; el Observatorio Tierra y Derechos del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep / Programa por la Paz); Oxfam Intermon, y la CODHES. Desde la Red se han emitido diferentes comunicados públicos y se han realizado múltiples acciones de incidencia.

De manera concreta, en relación con la restitución de derechos territoriales, la CODHES desarrolló entre 2014 y 2015 un proceso denominado Encuentros de Diálogo Intercultural para la Restitución de Derechos Territoriales, en respuesta a las necesidades expresas de jueces y magistrados de conocer en mayor profundidad la dimensión de los derechos territoriales de los pueblos étnicamente diferenciados. El propósito fue contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas, comunitarias y de reconocimiento entre funcionarios y autoridades tradicionales étnicas, para aportar al mejoramiento de la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales para pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. De esta manera se construyó una metodología experiencial de diálogos interculturales, relativos a los derechos territoriales.

Con este fin se logró una alianza interinstitucional, entre la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, el Consejo Superior de la Judicatura, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y el Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Usaid, por medio de la CODHES. El objetivo fue articular acciones concretas para el mejoramiento de los procesos, en especial los relacionados con la restitución de derechos territoriales y el fortalecimiento conjunto de la institucionalidad responsable.

El proceso se realizó en dos fases. Durante la primera se hizo un diagnóstico territorial en nueve regiones, en el que participaron 139 sujetos colectivos étnicos, pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de Valledupar, Apartadó, Quibdó, Cali, Buenaventura, Tumaco, Mocoa, Villavicencio y Cartagena.

En la segunda fase se realizaron nueve encuentros de diálogo intercultural entre funcionarios de la rama ejecutiva, la rama judicial y autoridades locales, con el fin de sensibilizarlos y formarlos en derechos étnico territoriales y restitución de los mismos. Se contó con la participación de cerca de 560 personas, pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con base en estas actividades se llevó a cabo una evaluación rigurosa y consistente sobre la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales. Se logró establecer un mecanismo de diálogo entre autoridades tradicionales y judiciales —en lo local— y sensibilizar a los operadores judiciales respecto a las relaciones sociales, territoriales, culturales y espirituales, que se rompen con el desplazamiento y la violación de los derechos territoriales.

La CODHES en el exterior: colombianos que necesitan protección internacional y refugio

De manera concomitante al incremento del desplazamiento forzado interno, la CODHES ha observado que el conflicto armado y la violencia política también han generado el desplazamiento forzado fuera de las fronteras del país. Por ello la CODHES, desde sus orígenes, ha realizado un seguimiento al desplazamiento forzado en las fronteras y ha

analizado la magnitud de la situación de las personas con necesidad o en condición de protección internacional en los países fronterizos, en especial en Ecuador, Venezuela y Panamá³. Según estadísticas del Acnur, en el año 2016 había 311 062 colombianos refugiados o en situación similar al refugio en el exterior y en el año 2017 eran más de 550 000 (Acnur, 2017). Es decir, más de medio millón de colombianos han abandonado el país en busca de refugio.

En el año 2010, la CODHES, junto con un colectivo de organizaciones de la sociedad civil, realizó la I Conferencia Regional Humanitaria en la ciudad de Quito (CODHES, 2010), entre Estados y sociedad civil. Al evento asistieron 150 participantes, entre responsables gubernamentales de las políticas de refugio y asilo, delegados de organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia, organizaciones de refugiados y desplazados, académicos expertos, agencias de cooperación y funcionarios de organismos intergubernamentales de dieciséis países de Latinoamérica y otras regiones del mundo. La iniciativa partió de la necesidad que observó la sociedad civil de llevar a cabo un seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados en materia de migraciones forzadas, con la Declaración de Cartagena (1984) y el Plan de Acción de México (2004).

En 2014, en el marco de la conmemoración de los treinta años de la Declaración de Cartagena, representantes de la sociedad civil y de la academia realizaron la II Conferencia Regional Humanitaria sobre Migraciones Forzadas, en Bogotá, a la que asistieron 130 representantes de la sociedad civil y la academia, provenientes de diecisiete países. Allí se elaboró un diagnóstico regional y se formularon recomendaciones relacionadas con las formas actuales de migraciones forzadas en la región, las cuales quedaron plasmadas en la Declaración de Bogotá. A través de esta, además, se llamó la atención sobre la oportunidad para reconocer la grave crisis humanitaria que generan las migraciones forzadas y los

3 “Una nueva lectura del fenómeno del desplazamiento debe considerar a las personas afectadas como actores de paz y dinamizadores de la inversión social. Quienes huyen de las zonas de conflicto prefieren el exilio y el desarraigo a involucrarse con uno u otro actor armado. Su presencia en zonas urbanas marginales o en reasentamientos rurales debe contribuir a generar inversión social que, a su vez, debe tener en cuenta a las poblaciones de las zonas de llegada” (CODHES, 1999, p. 175).

nuevos desafíos de protección en toda América, aportando al Plan de Acción de Brasil de 2014, el instrumento político por medio del cual los Estados de Latinoamérica y el Caribe renovaron su compromiso frente al refugio, el desplazamiento y la apatridia.

Como parte de la estrategia de incidencia para la materialización de los derechos de la población refugiada y víctima del conflicto armado en el exterior, en el contexto de los diálogos de paz entre la guerrilla de las Farc-EP y el Gobierno nacional, la CODHES lideró la conformación de la Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación en el año 2015, de cuya Secretaría Técnica está a cargo en la actualidad. La Comisión le apuesta a crear un escenario que facilite y promueva que los Estados de acogida de población refugiada colombiana acompañen al país en la implementación de los acuerdos de paz y realicen acciones concretas hacia las soluciones integrales, sostenibles y duraderas para dichas víctimas del conflicto armado.

Recientemente, la CODHES ha realizado investigaciones sobre migraciones, refugio y apatridia en Colombia (CODHES, 2017), como respuesta a la reconfiguración de la naturaleza de las migraciones en Colombia, que además de ser un país de emigración se ha transformado en un país receptor de migrantes en tránsito o permanentes.

Entre el año 2016 y 2017, la CODHES, con otras organizaciones humanitarias y la academia, realizó tres encuentros —nacionales y regionales— sobre migraciones y fronteras, y el Foro Internacional sobre la Migración Haitiana en las Américas (Instituto Pensar y CODHES, mayo de 2017), con el fin de promover el diálogo interinstitucional y con la sociedad civil, hacer análisis y recomendaciones sobre la política pública, en reconocimiento a una migración forzada que requiere la sensibilidad de los Estados de acogida y una acción internacional coordinada para proteger a las víctimas de manera efectiva.

La CODHES y la construcción de la paz

Una de las búsquedas centrales de la CODHES desde su fundación ha sido la construcción de la paz. En el escenario de los actuales procesos de paz, la CODHES ha reforzado su trabajo en la materia, en especial

para que los derechos de las víctimas sean salvaguardados y garantizados. Hemos realizado un seguimiento continuo a sus avances desde la instalación de la mesa de diálogo entre las Farc-EP y el Gobierno nacional, en octubre de 2012, hasta la ratificación del acuerdo final en noviembre de 2016.

Hemos insistido en la necesidad de que las partes escuchen y garanticen la participación de las víctimas en el proceso, incluida la Mesa Nacional de Víctimas. La CODHES presentó, además, un conjunto de propuestas específicas relativas a los derechos de las víctimas y los asuntos conexos, enmarcados en los puntos de negociación establecidos en los foros de participación que las partes habilitaron entre diciembre de 2012 y febrero de 2016⁴.

Por otro lado, la CODHES ha insistido en la necesidad de que se garantice una participación efectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el desarrollo de este proceso, en el entendido de que sus territorios y comunidades se encuentran entre los más afectados por el conflicto armado, que durante décadas ha devastado al país. Por ello respaldamos la conformación de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales⁵, a la cual hemos acompañado y apoyado técnicamente en el desarrollo de sus demandas.

Del mismo modo, hemos conformado un equipo jurídico especial, encargado de hacer un minucioso proceso de seguimiento a la implementación normativa del acuerdo de paz. Entre otras labores, ha

4 Foro Agrario, diciembre de 2016; Foro sobre Participación Política, abril de 2013; Foro de Drogas, septiembre de 2013; Foro de Víctimas, julio y agosto de 2014; Foro Fin del Conflicto, febrero de 2016.

5 La Comisión Étnica es un espacio de articulación conformado por las instituciones representativas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre ellas la Onic, la Confederación Indígena Tairona (CIT), las Autoridades Indígenas de Colombia (Aico) por la Pachamama y el Gobierno Mayor en representación de los pueblos indígenas, y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (Conpa) en representación de los pueblos afrodescendientes (integrado por el Proceso de Comunidades Negras de Colombia, la Afrodes, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó y Mujeres Afrocolombianas Cambiri, entre otras).

realizado propuestas legales de manera conjunta con organizaciones aliadas⁶ y ha solicitado ajustes a proyectos de ley⁷.

También ha presentado ante la Corte Constitucional catorce intervenciones ciudadanas⁸, dos de ellas junto con organizaciones aliadas⁹. Asimismo, ha participado en audiencias públicas, tanto en el Congreso de la República como en la Corte Constitucional y ha hecho un conjunto de pronunciamientos públicos sobre asuntos de especial preocupación en materia de derechos y sobre la situación de las víctimas en el contexto de la implementación del acuerdo de paz. Se destacan un conjunto de publicaciones analíticas y propositivas con las cuales se pretende incidir en asuntos de relevancia especial, y que se han agrupado en la serie Papeles para la Incidencia (véase <https://goo.gl/89pZxg>).

-
- 6 La propuesta para modificar la Ley 1448 de 2011, elaborada por la coalición de organizaciones para la implementación del acuerdo de paz; la propuesta normativa sobre implementación del capítulo étnico del acuerdo de paz, que el Conpa viene elaborando; la propuesta de proyecto de ley por medio del cual se introducen modificaciones a la Ley 1448 de 2011 para adecuarla al acuerdo final de paz; la propuesta de proyecto de ley del Estatuto Especial de Atención y Reparación a Víctimas en el Exterior; la sistematización de propuestas de la Mesa Nacional de Víctimas sobre la reforma a la Ley 1448 de 2011.
 - 7 El Acto Legislativo que crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR), la Ley Estatutaria Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Acto Legislativo de Creación de Circunscripciones Electorales de Paz.
 - 8 Sobre la Ley 1820 de 2016 (ley de amnistía), el Acto Legislativo 01 de 2017 (que creó el SIVJNR), el Decreto 588 de 2017 (que creó la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad), el Decreto Ley 898 de 2017 (que creó la unidad de la Fiscalía para la investigación y dismantelamiento del paramilitarismo), el Decreto Ley 883 de 2017 (que incluyó empresas mineras y de hidrocarburos en pago de obras por impuestos), el Decreto Ley 893 de 2017 (que creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), el Decreto Ley 895 de 2017 (que creó el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política), el Decreto Ley 902 de 2017 (que creó procedimiento para el acceso y formalización de tierras y al fondo de tierras), el Decreto Ley 903 de 2017 (sobre el inventario de bienes a disposición de las Farc-EP), el Acto Legislativo 02 de 2017 (que modificó el Acto Legislativo 01 de 2016), y el Decreto Ley 891 de 2017 (sobre el proceso de restitución de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculados a las Farc-EP).
 - 9 Sobre el Decreto 706 de 2017 (de tratamiento penal especial a miembros de la Fuerza Pública) y el Decreto 895 de 2017 (que creó el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política).

Adicionalmente, la CODHES realiza un seguimiento a los avances del proceso de paz entre el Gobierno nacional y el ELN, que inició de manera formal en febrero de 2017, y espera poder aportar en lo posible con toda su capacidad técnica y de incidencia para que continúe de manera decidida y dentro del mismo sean protegidos y garantizados efectivamente los derechos de las víctimas.

Cierre

Desde su creación en 1992, la CODHES ha trabajado por el reconocimiento de la profunda devastación de la población y el territorio que ha producido el conflicto armado en Colombia, en especial la aguda tragedia del desplazamiento forzado. En este camino hemos observado con tristeza el dolor de las víctimas, la destrucción y la desolación, pero también hemos visto con admiración su resiliencia y su capacidad de organización para responder con tesón ante la adversidad. Hemos visto un país en muchos casos indolente con esta tragedia; un país que, sin embargo, ha venido reconociéndola y aunando esfuerzos para tomar responsabilidad ante ella. Hemos visto un Estado ineficaz e inefectivo para proteger los derechos de sus ciudadanos y para cumplir con sus obligaciones internacionales, pero también un Estado con instituciones sensibles, como la Corte Constitucional, que han salido en defensa de las víctimas y han hecho un reconocimiento de sus derechos.

En este camino también presenciamos el desarrollo progresivo de normas y mecanismos institucionales para registrar, atender y reparar a las víctimas, y los esfuerzos conjuntos de una sociedad por desarticular los grupos armados y transitar hacia la paz. La CODHES ha constatado la importancia de la comunidad y la cooperación internacionales para responder a esta tragedia, y el apoyo decidido de la misma para ayudar a quienes trabajan en la búsqueda de soluciones creativas a todos estos problemas y en la construcción de una paz estable y duradera. Aplaudimos todos estos esfuerzos y encomiamos su persistencia.

La CODHES continuará con su trabajo propositivo en este escenario de contrastes, retrocesos, avances, alegrías y tristezas, y seguirá aunando esfuerzos con todos los actores intervinientes, locales, nacionales

e internacionales, para la identificación de los problemas y la construcción de soluciones, incluidos los actuales esfuerzos que en materia de justicia transicional adelanta el país. Trabajaremos especialmente para que la creación y puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición garantice en el mayor grado posible los derechos de las víctimas, incluida la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas; la Jurisdicción Especial para la Paz, y de manera particular, las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz.

La CODHES espera, además, poder aportar su experiencia a otras organizaciones internacionales, locales y nacionales, instituciones gubernamentales y Estados que afrontan situaciones similares a las que estamos en proceso de superar en el país. Por otro lado, nos encontramos en un proceso de reestructuración para afrontar los desafíos que el tiempo presente nos impone en términos de movilidad humana, en y a través de las fronteras, sobre todo para promover la respuesta efectiva desde un enfoque de derechos a la grave situación en que se encuentran los millones de personas con necesidad de protección, en el marco de las actuales migraciones forzadas en el mundo.

Bibliografía

- Acnur (2017). *Global Trends. Forced Displacement in 2016*. Ginebra: Acnur. Recuperado de <https://goo.gl/Qbb9e7>
- Aprile-Gnisset, J. (mayo de 2007). *Memorias del destierro y del exilio*. Ponencia presentada en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- CODHES (1999). *Un país que huye, 1*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2001). *Mirada crítica y actitud propositiva frente a la ley de víctimas*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2003). *Un país que huye, 2*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2010). *Conferencia Regional Humanitaria sobre la protección de personas desplazadas y refugiadas. Memorias*. Quito: CODHES. Recuperado de <https://goo.gl/djCnsr>

- CODHES (2011a). *Cartillas para la memoria, 1. Acerca de los sistemas de información sobre víctimas del movimiento sindical en Colombia*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2011b). *Experiencias internacionales de reparación integral. Una lectura desde los sindicatos*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2011c). *Refugio y desplazamiento como estrategia de desarticulación del movimiento sindical*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2012). *Sindicalismo es democracia*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2013). *Documento CODHES n.º 26. La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2015). *II Conferencia Regional Humanitaria sobre migraciones forzadas. Memorias*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2016a). *Educación, reparación integral y memoria histórica. Una mirada desde las maestras y maestros del Valle*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2016b). *Transformación y vida. Propuesta metodológica de memoria histórica desde las mujeres sindicalistas*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2017). *Refugio, flujos migratorios mixtos y apatridia en las fronteras de Colombia*. Bogotá: CODHES.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009a). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 3. Superar la exclusión social de la población desplazada*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009b). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 4. Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009c). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 5. Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009d). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 6. Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 7. Establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la nación y el territorio*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011a). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 8. Instituir una política integral de verdad, justicia y reparación*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011b). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 10. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2012a). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 11. Superar la exclusión social de la población desplazada II*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2012b). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 12. Garantizar la superación del ECI en el marco de la nueva ley de víctimas*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2016). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, 15. Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional II*. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- Conferencia Episcopal de Colombia (1996). *Derechos humanos: desplazados por la violencia en Colombia*. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia.
- Deng, F. (1994). *Profiles in Displacement: Colombia*. Nueva York: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Garay, L., Vargas F., y Salgado, C. (2016). *Daño, verdad, reparación colectiva y construcción de paz*. Bogotá: CODHES.

- Instituto Pensar y CODHES (mayo de 2017). *Memorias*. Foro Internacional de la Migración Haitiana en las Américas, Cartagena, Colombia. Recuperado de <https://goo.gl/p9Bu54>
- Ley 387 de 1997 (24 de julio), por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. *Diario Oficial* n.º 43091.
- Observatorio de Reparación Colectiva (2016). *Retos y avances en la política de reparación colectiva en Colombia*. Bogotá: Observatorio de Reparación Colectiva.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Osorio, F. (1993). *La violencia del silencio. Desplazados del campo a la ciudad*. Bogotá: CODHES y Pontificia Universidad Javeriana.
- Rojas, J. (comp.) (1993). *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado*. Bogotá: CODHES.
- Zafra, G. (s. f.). *Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia*. OEA. Recuperado de <https://goo.gl/Jo1gYh>